



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
NILSE WAHLA
přednesené dne 9. března 2017¹

Věc C-80/16

ArcelorMittal Atlantique et Lorraine
proti
Ministre de l'Écologie, du Développement durable et de l'Énergie

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce Tribunal administratif de Montreuil (správní soud, Montreuil, Francie)]

„Životní prostředí – Systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů – Směrnice 2003/87/ES – Přechodná ustanovení – Rozhodnutí Komise 2011/278/EU – Platnost – Metodika přidělování bezplatných povolenek – Ocelářství – Referenční úrovně pro tekutý kov a aglomerovanou rudu – Výroba elektřiny z odpadních plynů – Použití nejpřesnějších a nejaktuálnějších údajů – Nejúčinnější zařízení – Povinnost odůvodnění“

1. Tato věc se týká unijního systému pro obchodování s emisními povolenkami zavedeného směrnicí 2003/87/ES². Mnohé aspekty tohoto systému byly předmětem sporů vedených u unijních soudů, zejména s ohledem na finanční zájmy s tímto systémem spojené³. Projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká platnosti rozhodnutí Komise 2011/278/EU⁴ přijatého na základě této směrnice. Otázky předkládané Soudnímu dvoru se týkají komplexní problematiky použití vhodné metodiky ze strany Komise při nastavování referenčních úrovní pro přidělování bezplatných povolenek v ocelářství pro celou EU v období 2013–2020.

2. Předkládající soud konkrétně žádá Soudní dvůr, aby objasnil, zda Komise při stanovování příslušných referenčních úrovní může: 1) rozhodnout, že vyloučí z referenční úrovně pro tekutý kov emise vznikající při využívání recyklovaných odpadních plynů při výrobě elektřiny; 2) při stanovení referenční úrovně pro tekutý kov vycházet z údajů v dokumentech „BREF“⁵ pro železo a ocel a rozhodnutí 2007/589/ES⁶; 3) pro účely stanovení referenční úrovně pro aglomerovanou rudu zahrnout mezi referenční zařízení závod, v němž se vyrábí jak aglomerovaná ruda, tak pelety; a konečně 4) zda může Komise postupovat takovýmto způsobem bez odůvodnění.

1 – Původní jazyk: angličtina.

2 – 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). Tato věc se týká směrnice ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES ze dne 23. dubna 2009 (Úř. věst. 2009, L 140, s. 63).

3 – Dle rychlého odhadu projednávaly či projednávají k dnešnímu dni unijní soudy 76 případů týkajících se různých aspektů systému EU pro obchodování s emisními povolenkami.

4 – Rozhodnutí Komise 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).

5 – Referenční dokumenty o nejlepších dostupných technikách (BREF) vypracované v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2008/1/ES ze dne 15. ledna 2008 o integrované prevenci a omezování znečištění (Úř. věst. 2008, L 24, s. 8).

6 – Rozhodnutí Komise ze dne 18. července 2007, kterým se stanoví pokyny pro monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES (Úř. věst. 2007, L 229, s. 1).

3. Položené otázky jsou *prima facie* velmi odborného charakteru. To by však nemělo odvádět pozornost od jejich významu. Na jedné straně je v dnešním měnícím se klimatu systém pro obchodování s emisními povolenkami zavedený směrnicí 2003/87 nepochybně hlavním stavebním kamenem politiky EU v oblasti životního prostředí⁷. Na druhou stranu po nejteplejším zaznamenaném roku v historii, ve kterém vědci mimo jiné ohlásili vůbec nejnižší úroveň arktického ledu, lze důležitost těchto otázek jen stěží považovat za přehnanou.

4. V následujícím textu vysvětlím, proč Komise v rozhodnutí 2011/278 stanovila referenční úroveň v souladu se směrnicí 2003/87.

I. Právní rámec

A. Směrnice 2003/87

5. Článek 10a směrnice 2003/87 stanoví bezplatné přidělování povolenek pro přechodné období 2013–2020. Odstavce 1 až 3, 6 a 12 tohoto článku 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 měnit 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. Žádné bezplatné povolenky se nepřidělují na výrobu elektřiny, s výjimkou případů, na které se vztahuje článek 10c, a elektřiny vyráběné z odpadních plynů.

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

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

Komise poté, co Společenství schválí mezinárodní dohodu o změně klimatu, která povede k závaznému snížení emisí skleníkových plynů porovnatelnému se snížením emisí Společenství, přezkoumá tato opatření s cílem zajistit, aby byly bezplatné povolenky přidělovány pouze tehdy, kdy je to plně odůvodněné ve smyslu uvedené dohody.

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

⁷ – Stanovisko generálního advokáta G. Poiares Madura ve věci Arcelor Atlantique et Lorraine a další, C-127/07, EU:C:2008:292, bod 2.

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

3. S výhradou odstavců 4 a 8 a bez ohledu na článek 10c se bezplatné povolenky nepřidělují výrobcům elektřiny, zařízením na zachytávání CO₂, přepravnímu potrubí pro CO₂ ani úložištím CO₂.

[...]

6. Pro odvětví nebo pododvětví, u nichž bylo zjištěno značné riziko úniku uhlíku[,] [mohou] v důsledku promítnutí nákladů spojených s emisemi skleníkových plynů do cen elektřiny [...] členské státy rovněž přijmout finanční opatření ke kompenzaci těchto nákladů, jsou-li v souladu s platnými a připravovanými pravidly státní podpory v této oblasti[...].

[...]

12. [...] v roce 2013 a v každém následujícím roce až do roku 2020 zařízením v odvětvích nebo pododvětvích, která jsou vystavena závažnému riziku úniku uhlíku, přidělují bezplatné povolenky podle odstavce 1 na 100 % množství určeného v souladu s opatřeními uvedenými v odstavci 1.“

B. Rozhodnutí 2011/278

6. Komise stanovila referenční úroveň produktu podle článku 10a směrnice 2003/87 v rozhodnutí 2011/278. K pochopení metodiky použité pro stanovení sporných referenčních úrovní pro aglomerovanou rudu a tekutý kov jsou relevantní zejména následující body odůvodnění. Tyto body uvádějí (poznámky pod čarou jsou vynechány):

„(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 v EU v letech 2007 a 2008 [...].

[...]

(4) Komise v možném rozsahu stanovila referenční úroveň pro produkty, jakož i meziprodukty obchodované mezi zařízeními, které jsou výsledkem činností uvedených v příloze I směrnice 2003/87/ES [...] V případě, že produkt představuje přímou náhradu jiného produktu, měla by se na oba tyto produkty vztahovat stejná referenční úroveň produktu (product benchmark) a odpovídající definice produktu.

[...]

(6) Hodnoty referenčních úrovní (benchmark values) by měly zahrnovat veškeré přímé emise spojené s výrobou, včetně emisí spojených s výrobou měřitelného tepla použitého k výrobě, bez ohledu na to, zda bylo měřitelné teplo uvolněno na místě nebo jiným zařízením. Emise spojené s výrobou elektřiny a vývozem měřitelného tepla, včetně emisí spojených s výrobou alternativního tepla nebo elektřiny v případě exotermických procesů nebo výroby elektřiny bez přímých emisí, jejichž vzniku bylo zabráněno, byly při stanovování hodnot referenčních úrovní odečteny [...].

(7) S cílem zajistit, aby referenční úroveň vedly ke snížení emisí skleníkových plynů u některých výrobních postupů, u nichž přímé emise způsobí pro přidělení bezplatných povolenek na emise a nepřímé emise související s výrobou elektřiny, které nejsou na základě směrnice 2003/87/ES způsobí pro přidělení bezplatných povolenek na emise, jsou do určité míry vzájemně zaměnitelné, byly pro účely stanovení hodnot referenčních úrovní zohledněny celkové emise

včetně nepřímých emisí spojených s výrobou elektřiny, aby se zajistily rovné podmínky pro zařízení s vysokou spotřebou paliva a elektřiny. Pro účely přidělení povolenek na emise na základě dotčených referenčních úrovní bude zohledněn pouze podíl přímých emisí na celkových emisích, aby se zabránilo přidělení bezplatných povolenek na emise spojené s výrobou elektřiny.

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

[...]

- (10) V případech, kdy je v určitém zařízení vyráběno několik produktů a přiřazení emisí k jednotlivým produktům nebylo shledáno možným, byla v rámci shromažďování údajů a stanovování referenčních úrovní zohledněna pouze zařízení vyrábějící jeden produkt. To se týká referenčních úrovní produktů u vápna, dolomitu, lahví a nádob z bezbarvého skla, lahví a nádob z barevného skla, obkladových cihel, dlažebních kostek, sprejově sušeného prášku, nenatíraného bezdřevého papíru, hedvábného papíru, testlineru a papíru na zvlněnou vrstvu, nenatírané kartonové lepenky i natírané kartonové lepenky. S cílem zvýšit význam a zkontrolovat věrohodnost výsledků byly hodnoty pro stanovení průměrného výkonu 10 % nejúčinnějších zařízení porovnány s dokumentací o nejúčinnějších technikách.
- (11) V případě, že nebyly k dispozici žádné údaje nebo údaje shromážděné v souladu s metodikou stanovování referenčních úrovní, byly ke stanovení hodnot referenčních úrovní použity informace o současných úrovních emisí a spotřeby a nejúčinnějších technikách, získané hlavně z referenčních dokumentů o nejlepších dostupných technikách (BREF) vypracovaných v souladu se směrnicí [...]2008/1/ES [...]. Zejména v důsledku nedostatku údajů o čištění odpadních plynů, vývozu tepla a výrobě elektřiny byly hodnoty referenčních úrovní produktu u koksu a tekutého kovu odvozeny z výpočtu přímých a nepřímých emisí na základě informací o příslušných energetických tocích obsažených v příslušných dokumentech BREF a na základě výchozích emisních faktorů stanovených v rozhodnutí Komise 2007/589/ES [...]. Pokud jde o referenční úroveň produktu u sintrované rudy, byly rovněž opraveny údaje na základě příslušných energetických toků stanovených v příslušných dokumentech BREF, přičemž bylo zohledněno spalování odpadních plynů v daném odvětví.

(12) V případě, že stanovení referenční úrovně produktu nebylo možné, avšak vyskytly se skleníkové plyny způsobitelné pro přidělení bezplatných povolenek na emise, tyto povolenky by měly být přiděleny na základě generických nouzových přístupů. Byla vytvořena hierarchie tří nouzových přístupů s cílem dosáhnout maximálního snížení emisí skleníkových plynů a maximální energetické účinnosti alespoň pro některé části dotčených výrobních procesů. Referenční úroveň tepla (heat benchmark) je použitelná na procesy při spotřebě tepla, během kterých je použito měřitelné teplotnosné médium. Referenční úroveň paliva (fuel benchmark) je použitelná v případě, že se spotřebovává neměřitelné teplo. Hodnoty referenčních úrovní tepla a paliva byly stanoveny na základě zásad transparentnosti a jednoduchosti za použití referenční účinnosti široce dostupného paliva, které lze považovat za druhé nejlepší z hlediska emisí skleníkových plynů při zohlednění energeticky účinných technik. Pokud jde o emise z procesů, povolenky na emise by měly být přiděleny na základě historických emisí [...].

[...]

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

7. Referenční úrovně pro aglomerovanou rudu a tekutý kov jsou stanoveny v příloze I rozhodnutí. Hodnoty jsou stanoveny na 0,171 a 1,328 povolenky/tunu.

II. Skutkový stav, řízení a předběžné otázky

8. Ve sporu v původním řízení u Tribunal administratif de Montreuil (správní soud, Montreuil) se společnost ArcelorMittal Atlantique et Lorraine („ArcelorMittal“) domáhá zrušení vyhlášky ministra životního prostředí, udržitelného rozvoje a energetiky ze dne 24. ledna 2014, v níž je uveden seznam provozovatelů, jimž jsou přiděleny povolenky na emise skleníkových plynů, a množství povolenek zdarma přidělených na období 2013–2020⁸. Mimoto se u uvedeného soudu domáhá zrušení rozhodnutí ze dne 11. června 2014, jímž tentýž ministr zamítl její návrh na zrušení této vyhlášky.

9. Sporná vyhláška byla přijata na základě rozhodnutí Komise 2011/278. Společnost ArcelorMittal v podstatě tvrdí, že vyhláška a rozhodnutí ministra jsou protiprávní v tom, že se zakládají na rozhodnutí 2011/278, které není v souladu se směrnicí 2003/87. Toto tvrzení zakládá na tom, že jednak Komise nezohlednila ve výpočtu referenční úrovně tekutého kovu emise spojené s odpadními

8 – L'arrêté du ministre de l'écologie, du développement durable et de l'énergie du 24 janvier 2014 fixant la liste des exploitants auxquels sont affectés les quotas d'émissions de gaz à effet de serre et le montant des quotas affectés à titre gratuit pour la période 2013–2020 (JORF č. 0038, ze dne 14. února 2014, s. 2551, č. 19).

plyny používanými k výrobě elektřiny a jednak při stanovení této referenční úrovně nebyly zohledněny nejlepší dostupné údaje. Společnost ArcelorMittal dále považuje výpočet referenční úrovně pro aglomerovanou rudu za nesprávný z důvodu, že do něj byly zahrnuty emise ze zařízení, v němž se vyrábí rovněž pelety.

10. Předkládající soud uznává, že Komise má v souladu s článkem 10a směrnice 2003/87 širokou posuzovací pravomoc při stanovování referenčních úrovní pro přidělování bezplatných emisních povolenek. Nicméně má pochybnosti, zda jsou referenční úrovně pro tekutý kov a aglomerovanou rudu v souladu s touto směrnicí. Proto se rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Porušila [Komise] ve svém rozhodnutí [2011/278] tím, že z hodnoty referenční úrovně pro tekutý kov vyloučila emise vznikající při využívání recyklovaných odpadních plynů při výrobě elektřiny, čl. 10a odst. 1 [směrnice 2003/87] týkající se pravidel pro určování předem stanovených referenčních úrovní, a zejména cíle účinných způsobů využívání energie z odpadních plynů a možnosti přidělit bezplatné povolenky v případě elektřiny vyráběné z odpadních plynů?
- 2) Porušila Komise tím, že se v tomto rozhodnutí opírala o údaje pocházející z [„BREF“ pro železo a ocel] a z [rozhodnutí 2007/589] pro určení referenční úrovně pro tekutý kov, povinnost použít [nejpřesnější] a nejaktuálnější dostupné vědecké údaje, kterou musí splnit, nebo zásadu řádné správy?
- 3) Může volba [Komise] – je-li prokázána – v [rozhodnutí 2011/278] zahrnout pro účely určení referenční úrovně aglomerované rudy závod, v němž se vyrábí jak aglomerovaná ruda, tak pelety v referenčních zařízeních, způsobit protiprávnost hodnoty této referenční úrovně?
- 4) Porušila Komise povinnost odůvodnění uloženou článkem 296 [SFEU] tím, že v [rozhodnutí 2011/278] neuvedla konkrétně důvody této volby?“

11. Písemná vyjádření podaly ArcelorMittal Atlantique et Lorraine, francouzská a německá vláda a Komise. Ústně se na jednání konaném dne 26. ledna 2017 vyjádřily ArcelorMittal Atlantique et Lorraine, francouzská a švédská vláda a Komise.

III. Posouzení

A. Úvod

12. Pro pochopení kontextu projednávané žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce je vhodné začít zmapováním základních principů unijního systému pro obchodování s emisními povolenkami.

13. Z hlediska ambicí a rozsahu bezprecedentní unijní systém pro obchodování s emisními povolenkami začal fungovat v roce 2005. Byl vytvořen k podpoře snižování emisí skleníkových plynů způsobem efektivním z hlediska nákladů a ekonomicky účinným. Již od počátku bylo jeho cílem dosažení společných závazků členských států EU ohledně emisí skleníkových plynů vyplývajících z Kjótského protokolu⁹. Tyto závazky se v průběhu času vyvíjely. Stejně se vyvíjel i unijní systém pro obchodování s emisními povolenkami.

⁹ – Cíl snížení o 8 % ve srovnání s úrovní v roce 1990.

14. Během prvních dvou fází (od 1. ledna 2005 do 31. prosince 2007 a od 1. ledna 2008 do 31. prosince 2012) systému pro obchodování s povolenkami odpovídaly členské státy za vydávání emisních povolenek v souladu s národními alokačními plány. V průběhu tohoto období byla většina emisních povolenek přidělována bezplatně.

15. V důsledku vstupu směrnice 2009/29 v platnost doznala směrnice 2003/87 významných změn. Tyto změny se týkají třetí fáze systému pro obchodování se emisními povolenkami (od 1. ledna 2013 do 31. prosince 2020)¹⁰. Došlo k rozšíření systému do dalších oblastí ekonomiky a zavedení dalších podstatných změn tak, aby byl systém v souladu s mezinárodními závazky založenými na současném výzkumu v oblasti změn klimatu a vývojem cílů snižování emisí¹¹.

16. Na rozdíl od předchozích dvou fází je proces přidělování emisních povolenek harmonizován na úrovni EU. Komise nastavuje celkové množství dostupných povolenek v celé EU. Toto množství se bude počínaje rokem 2010 snižovat každoročně o 1,74 %. Přestože dražení v plném rozsahu má být dosaženo v dlouhodobém horizontu, byl zaveden přechodný systém pro jiné sektory, než je výroba elektrické energie. Podle tohoto systému má přidělování bezplatných povolenek ve zpracovatelském průmyslu postupně klesat z 80 % v roce 2013 na 30 % v roce 2020. Stanoveným cílem je, že v roce 2027 nebudou žádné povolenky přidělovány bezplatně.

17. Co se týče sektorů s předpokládaným vysokým rizikem úniku uhlíku¹², jako například ocelářství, tyto sektory obdrží emisní povolenky ve výši 100 % množství bezplatných emisních povolenek. Toto množství je v zásadě určeno na základě množství produkce zařízení (vyjádřeného v tunách produkce) násobeného referenční úrovní příslušného produktu.

18. V rámci přechodného systému přebírá rozhodující roli Komise.

19. Na začátku třetí fáze Komise přezkoumala, zda seznamy zařízení podléhajících směrnici 2003/87 poskytnuté jednotlivými členskými státy a počet na ně připadajících bezplatných emisních povolenek jsou kompletní a jsou v souladu s příslušným právním rámcem¹³. Na základě toho přijaly členské státy konečná rozhodnutí o přidělení pro období 2013–2020. Jelikož požadované povolenky pro zařízení v EU přesahovaly celkové množství povolenek pro bezplatné přidělení, Komise množství povolenek na jednotlivá zařízení snížila. To je známo jako tzv. „opravný koeficient, který je jednotný pro všechna odvětví“, který byl rovněž nedávno předmětem sporů před Soudním dvorem¹⁴.

20. Pro dosažení cílů systému obchodování s emisními povolenkami mají pravidla pro přidělování bezplatných povolenek zvláštní význam. Zajisté je klíčové, aby bezplatné přidělování povolenek nepřekročilo nezbytně nutnou potřebu. Komise zavedla tato pravidla, která platí pro celou Evropskou unii, právě rozhodnutím 2011/278.

10 – Pro období po roce 2020 je plánována další revize. V roce 2015 Komise představila návrh na změnu systému pro obchodování s emisními povolenkami pro období po roce 2020: Návrh směrnice Evropského parlamentu a Rady, kterou se mění směrnice 2003/87/ES za účelem posílení nákladově efektivních způsobů snižování emisí a investic do nízkouhlíkových technologií, Brusel, 15. července 2015, COM(2015) 337 final. Jeho účelem je přispět k dosažení cíle EU snížit emise skleníkových plynů do roku 2030 alespoň o 40 %, který představuje příspěvek EU k Pařížské dohodě.

11 – Bylo nastaveno, že cíl snížení emisí o 20 % oproti úrovním v roce 1990 bude dosažen do roku 2020 a cíl snížení o 50 % oproti úrovním v roce 1990 bude dosažen do roku 2050.

12 – Únik uhlíku označuje situaci, kdy podniky vzhledem k omezováním emisí uhlíku v EU přesouvají svou výrobu do zemí s méně náročnými klimatickými opatřeními. Poslední seznam viz rozhodnutí Komise 2014/746/EU ze dne 27. října 2014, kterým se podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES sestavuje na období 2015–2019 seznam odvětví a pododvětví, u nichž se má za to, že jim hrozí značné riziko úniku uhlíku (Úř. věst. 2014, L 308, s. 114).

13 – 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).

14 – Viz rozsudky ze dne 28. dubna 2016, Borealis Polyolefine a další, C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 a C-391/14 až C-393/14, EU:C:2016:311; ze dne 8. září 2016, Borealis a další, C-180/15, EU:C:2016:647; a ze dne 26. října 2016, Yara Suomi a další, C-506/14, EU:C:2016:799.

21. V tomto rozhodnutí Komise stanovila referenční rámce, které slouží jako základ pro bezplatné přidělení povolenek pro každé zařízení. Obecně řečeno platí, že referenční úroveň produktu je založena na průměru emisí skleníkových plynů 10 % nevykonnějších zařízení vyrábějících produkt v EU. Důvodem je, aby zařízení, která nedosahují těchto referenčních úrovní, dostala méně bezplatných povolenek, než skutečně potřebují.

22. Projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se z různých úhlů pohledu týká zákonnosti metodiky použité Komisí při určování příslušných referenčních úrovní produktu. Nyní posoudím položené otázky detailněji.

B. K platnosti rozhodnutí 2011/278

23. Nejprve je třeba připomenout, že Komise má při stanovování referenčních úrovní produktu v rámci unijního systému pro přidělování emisních povolenek široký prostor pro uvážení. Z článku 10a odst. 1 směrnice 2003/87 vyplývá, že Komise musí při nastavení referenčních úrovní produktu, které jsou základem pro bezplatné přidělení emisních povolenek, zvážit široké spektrum parametrů. Stejný odstavec uvádí, že tyto parametry je třeba vzít v úvahu „v možném rozsahu“. S ohledem na technickou povahu stanovování referenční úrovně se tedy přezkum Soudního dvora omezí na ověření, že opatření není zjevně nepřiměřené¹⁵.

24. Otázky předložené Soudnímu dvoru je třeba posuzovat ve světle výše uvedeného.

1. Referenční úroveň pro tekutý kov: výroba elektrické energie z odpadních plynů

25. První otázkou se předkládající soud táže, zda je metodika použitá Komisí při stanovení referenční úrovně pro tekutý kov podle rozhodnutí 2011/278 v souladu s třetím pododstavcem čl. 10a odst. 1 směrnice 2003/87.

26. Třetí pododstavec čl. 10a odst. 1 směrnice 2003/87 mimo jiné stanoví, že při stanovení referenční úrovně je třeba vzít v úvahu účinné způsoby využívání energie z odpadních plynů. Účelem je, aby se přidělování uskutečňovalo způsobem, který motivuje ke snižování emisí skleníkových plynů a k energeticky účinným technikám. Totéž ustanovení také uvádí, že žádné bezplatné povolenky se nepřidělují na výrobu elektřiny, s výjimkou elektřiny vyráběné z odpadních plynů.

27. Ve světle tohoto ustanovení ArcelorMittal namítá, že při stanovení referenční úrovně pro tekutý kov měla Komise vzít v potaz veškeré emise týkající se použití odpadních plynů k výrobě elektřiny.

28. Kvůli této námitce má předkládající soud pochybnosti stran souladu rozhodnutí 2011/278 se směrnicí 2003/87. Táže se, zda metodika použitá Komisí pro stanovení referenční úrovně pro tekutý kov může být v souladu na jedné straně s cílem účinného využívání energie z odpadních plynů a na druhé straně s výjimkou týkající se přidělování bezplatných povolenek pro elektřinu vyráběnou z odpadních plynů.

29. Strany, které předložily svá vyjádření, se shodují, že povolenky nemají z principu být přidělovány bezplatně pro výrobu energie. To jasně vyplývá z čl. 10a odst. 1 a 3 směrnice 2003/87. Avšak ohledně výjimky týkající se bezplatného přidělování povolenek pro elektřinu vyráběnou z odpadních plynů stanovené v čl. 10a odst. 1 uvedené směrnice zůstává sporné, jak má být posuzována elektřina vyráběná z odpadních plynů, a jestli volba učiněná Komisí přispívá k účinnému využívání těchto plynů.

15 – Viz rozsudky ze dne 8. září 2016, Borealis a další, C-180/15, EU:C:2016:647, bod 45, a ze dne 26. října 2016, Yara Suomi a další, C-506/14, EU:C:2016:799, bod 37.

30. Než přistoupím k posouzení této otázky, může být užitečné poznamenat, že odpadní plyny jsou nevyhnutelným vedlejším produktem při výrobě koksu a oceli. Tyto plyny jsou účinně využívány zejména k výrobě elektřiny, ale v menším rozsahu také k topení ve vysokých pecích, pro podpal v koksovacích pecích, zapalování v aglomeračních zařízeních a zahřívání pecí. Elektřina je vyráběna buď přímo v zařízení, nebo mimo něj třetí stranou. Jak z ekonomického hlediska, tak z hlediska životního prostředí je další využití a opakované použití odpadních plynů jako paliva daleko šetrnější než jejich vypouštění nebo tzv. flérování, které nemá žádný užitečný cíl¹⁶.

(a) Účinné způsoby využívání odpadních plynů

31. Využívání odpadních plynů jako paliva pomáhá vysvětlit, proč čl. 10a odst. 1 směrnice 2003/87 řadí podporu využívání odpadních plynů k podnětům ke snižování emisí skleníkových plynů a používání energeticky účinných technik. Rovněž to vysvětluje, proč toto stejné ustanovení stanoví pro elektřinu vyráběnou z odpadních plynů výjimku z vyloučení výroby elektřiny z bezplatného přidělování povolenek¹⁷.

32. Na rozdíl od názoru ArcelorMittal však nenacházím ve směrnici žádnou oporu pro tvrzení, že *veškeré* emise skleníkových plynů vznikající při spalování odpadních plynů musí automaticky vést k bezplatnému přidělení emisních povolenek na základě stanovené referenční úrovně.

33. Konkrétně v čl. 10a odst. 1 směrnice 2003/87 není uvedeno nic, co by určovalo, v *jakém rozsahu* má být elektřina vyrobená z odpadních plynů zohledněna při stanovení referenční úrovně. Třetí pododstavec čl. 10a odst. 1 směrnice 2003/87, pokud jej čteme jako celek, zajistí umožňuje zohlednit výrobu elektřiny z odpadních plynů. Avšak činí tak pouze v rozsahu, v jakém je to možné s ohledem na potřebu podpory efektivního způsobu využívání odpadních plynů a celkového cíle směrnice, kterým je snižování emisí skleníkových plynů¹⁸.

34. To mne přivádí k otázce efektivního způsobu využití odpadních plynů a celkového cíle směrnice.

35. Bod 32 odůvodnění rozhodnutí 2011/278 vysvětluje, že při navrhování referenční úrovně pro tekutý kov Komise zohlednila efektivní způsob využití odpadních plynů. Komise vzala v úvahu skutečnost, že odpadní plyny jsou spalovány pro výrobu elektřiny (nebo tepla) v ocelářství. Z tohoto důvodu byla referenční úroveň (mimo jiné) pro tekutý kov navýšena, aby zahrnovala nejenom emise vztahující se k výrobě tekutého kovu, ale také ty z využívání odpadních plynů.

36. Referenční úroveň pro tekutý kov však nezohledňuje emise z využívání odpadních plynů k výrobě elektřiny v plném rozsahu (ale naopak v úrovni přibližně 75–80 %)¹⁹.

37. Důvody pro to jsou patrné ze spisu. Ve skutečnosti využití odpadních plynů k výrobě elektřiny znamená, že tyto plyny nahrazují jiné palivo. V globálním pohledu to snižuje emise skleníkových plynů, protože namísto použití uhlí pro výrobu oceli a jiného paliva (tedy zemního plynu) k výrobě elektřiny, je k výrobě elektřiny i ocele zapotřebí jen uhlí.

16 – Zdá se, že je tomu tak i přesto, že s přeměnou odpadních plynů na palivo jsou spojeny značné výdaje, jak uvedl ArcelorMittal.

17 – Stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Borealis Polyolefine a další, C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 a C-391/14 až C-393/14, EU:C:2015:754, body 68 a 69.

18 – Rovněž bod 23 odůvodnění směrnice 2009/29 potvrzuje, že zohlednění výroby elektřiny z odpadních plynů není povinné. Uvádí: „Uvedená harmonizovaná pravidla mohou rovněž zohlednit emise související s používáním hořlavých odpadních plynů, nelze-li vzniku těchto odpadních plynů v průmyslové výrobě zabránit. V tomto ohledu *mohou* stanovit, že provozovatelům zařízení na spalování uvedených odpadních plynů nebo provozovatelům zařízení, která jsou původci těchto plynů, budou přiděleny bezplatné povolenky“ (zvýraznění provedeno autorem tohoto stanoviska).

19 – Strany se odkazovaly na rozdílné procentní údaje. Zatímco francouzská vláda mluví o 75 %, německá vláda uvádí 80 %. Komise a ArcelorMittal neuvedly přesná procenta.

38. Pro stanovení rozsahu, v jakém má produktová referenční úroveň tekutého kovu zohledňovat podíl uhlíku z odpadních plynů na výrobě elektřiny, použila Komise jako referenční palivo zemní plyn. Recyklace odpadních plynů a jejich využití jako paliva pro výrobu elektřiny namísto zemního plynu znamená, že dané zařízení vypouští více skleníkových plynů. Jak vysvětlily strany, které předložily vyjádření, recyklace odpadních plynů vede k vypouštění o zhruba 75 % více skleníkových plynů v porovnání se situací, kdy se pro výrobu elektřiny použije jako palivo zemní plyn. Pro podporu efektivního využití odpadních plynů musí bezplatné přidělování povolenek zohledňovat tento nárůst, aby opětovné využití těchto plynů nebylo penalizováno. Jelikož jsou emisní povolenky přidělovány výrobcům na základě rozdílu v intenzitě emisí mezi odpadními plyny a zemním plynem, výroba elektřiny z odpadních plynů není ani zvýhodněna ani znevýhodněna v porovnání se zařízením vyrábějícím elektřinu ze zemního plynu.

39. Bezplatné přidělování povolenek na základě referenční úrovně, která bere v úvahu nárůst emisí v důsledku výroby elektřiny z odpadních plynů, tak zdá se podporuje efektivní způsoby využití těchto plynů.

40. Ve věci Borealis Polyolefine a další²⁰, která se týkala opravného koeficientu, jednotného pro všechna odvětví, to Soudní dvůr potvrdil. V uvedené věci shledal, že přístup Komise jistě vzal v úvahu efektivní způsob využití odpadních plynů. Soudní dvůr vysvětlil, že tím, že Komise při stanovení referenční úrovně mj. pro tekutý kov *ve velkém rozsahu* zohlednila použití odpadních plynů, podpořila podniky v opětovném využití nebo prodeji odpadních plynů vznikajících při výrobním procesu²¹. Soudní dvůr se přidržel tohoto stanoviska i v jiné pozdější věci²².

(b) Dichotomie mezi výrobou tepla a elektřiny a únikem uhlíku

41. Je pravda, že v metodologii zvolené Komisí existuje asymetrie: dodatečné bezplatné povolenky mohou být přidělovány na použití odpadních plynů v případech, kdy jsou tyto plyny vyvázeny a spalovány pro výrobu tepla. V takovém případě jsou dodatečné povolenky přidělovány na základě referenčních úrovní tepla nebo paliva spotřebiteli tepla. Žádné takové dodatečné povolenky však nejsou určeny pro elektřinu vyráběnou z odpadních plynů.

42. Skutečnost, že Komise nepovažovala za vhodné rozšířit přidělování bezplatných povolenek na výrobu elektřiny prostřednictvím elektrických generátorů, je odrazem základního principu zakotveného v čl. 10a odst. 3 směrnice 2003/87. Jak jsem uvedl výše, toto ustanovení stanoví, že na výrobu elektřiny nemají být přidělovány bezplatné povolenky. V tomto ohledu Komise v bodě 32 odůvodnění rozhodnutí 2011/278 vysvětluje, že takovéto pravidlo je rovněž nezbytné proto, aby se zamezilo nepatřičnému narušení hospodářské soutěže na trzích s elektřinou dodávanou do průmyslových zařízení a zohlednila se vlastní cena uhlíku při výrobě elektřiny.

43. Musím přiznat, že v tomto bodě mám jisté pochopení pro argument ArcelorMittal. Nejsem totiž přesvědčen o tom, že je asymetrické zacházení s výrobou tepla a elektřiny nezbytné pro zamezení narušení hospodářské soutěže na trhu s elektřinou. Nezbytnost takového asymetrického zacházení je patrně diskutabilní, jelikož ocelářství je čistým spotřebitelem elektřiny a výroba elektřiny z odpadních plynů zjevně představuje sotva 1 % z celkového množství elektřiny vyrobené v Evropské unii. Nicméně volba Komise se zdá být zcela v souladu s čl. 10a odst. 3 směrnice, a nemůže tedy ovlivnit platnost rozhodnutí 2011/278.

20 – Viz rozsudek ze dne 28. dubna 2016, C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 a C-391/14 až C-393/14, EU:C:2016:311.

21 – Bod 73.

22 – Viz rozsudek ze dne 8. září 2016, Borealis a další, C-180/15, EU:C:2016:647, bod 48.

44. Zde je třeba se rovněž vypořádat s námitkou ArcelorMittal týkající se rizika úniku uhlíku v ocelářství. Námitka ve své podstatě uvádí, že způsob, jakým Komise nastavila referenční úroveň pro tekutý kov, zvyšuje v rozporu s cílem směrnice 2003/87 riziko úniku v energeticky náročném průmyslovém odvětví.

45. Jak uvádí ArcelorMittal, jiná metodologie pro stanovení referenčního rámce²³ se s tímto problémem mohla vypořádat lépe. Nelze nicméně přehlédnout, že směrnice 2003/87 se vypořádává s rizikem úniku prostřednictvím kompenzačního mechanismu zakotveného v jejím čl. 10a odst. 6. Členské státy mohou rovněž přijmout finanční opatření na podporu dotčených odvětví či pododvětví. V případech, kdy v důsledku promítnutí nákladů spojených s emisemi skleníkových plynů do cen elektřiny hrozí značné riziko úniku uhlíku, může být poskytnuta pomoc v souladu s unijními pravidly pro státní podporu. Jinými slovy, kromě získání bezplatných povolenek může ocelářství získat podporu na základě tohoto pravidla.

46. Podstatné však je, že z podání ArcelorMittal není zcela zřejmé (resp. z žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce), jakým způsobem by metodika použitá Komisí mohla zvyšovat riziko úniku uhlíku.

47. Článek 10a směrnice 2003/87 zde ArcelorMittal nepomůže. Článek 10a odst. 12 pouze uvádí, že zařízením v odvětvích nebo pododvětvích, která jsou vystavena závažnému riziku úniku uhlíku, se přidělují bezplatné povolenky v objemu 100 % množství *určeného v souladu s opatřeními uvedenými v odstavci 1*. Směrnice evidentně nestanovuje, že odvětví, u nichž se předpokládá závažné riziko úniku uhlíku, by měla za všech okolností dostat bezplatné emisní povolenky odpovídající veškerým jejich emisím skleníkových plynů.

48. Na základě výše uvedeného shrnuji, že posouzení první položené otázky neodhalilo nic, čím by mohla být dotčena platnost rozhodnutí 2011/278 z hlediska metodiky použité Komisí pro stanovení referenční úrovně pro tekutý kov.

2. Referenční úroveň pro tekutý kov: použití nejpřesnějších a nejaktuálnějších údajů

49. Druhá položená otázka se týká kvality údajů použitých Komisí ke stanovení referenční úrovně pro tekutý kov podle rozhodnutí 2011/278. Předmětem této otázky je konkrétně to, zda Komise může při výpočtu uvedené referenční úrovně využít data pocházející z dokumentů „BREF“ pro železo a ocel a rozhodnutí 2007/589, aniž dojde k porušení čl. 10a odst. 2 směrnice 2003/87 a zásady řádné správy.

50. Podle mého názoru by rozhodnutí Komise využít taková data nemělo být kritizováno.

51. Je pravda, jak uvádí ArcelorMittal, že podle čl. 10a odst. 2 směrnice 2003/87 má Komise při stanovení zásad pro určování předem stanovených referenčních hodnot konzultovat příslušné zúčastněné subjekty, včetně dotčených odvětví a pododvětví. Je rovněž pravda, že čl. 14 odst. 2 směrnice 2003/87 vyžaduje, aby Komise při přijímání nařízení o monitorování a vykazování emisí zohlednila „nejpřesnější a nejaktuálnější dostupné vědecké důkazy, zejména od IPCC [International Panel on Climate Change, Mezinárodní panel pro změnu klimatu]“.

52. Z těchto ustanovení však nelze dovodit, že Komise má také povinnost zohlednit údaje poskytnuté dotčeným odvětvím. Takovouto povinností směrnice 2003/87 nestanoví.

23 – Je zajímavé poznamenat, že panuje nejistota ohledně skutečného rizika úniku uhlíku. Nedávná studie vedená Generálním ředitelstvím Komise pro oblast klimatu nenalezla žádné důkazy o úniku uhlíku. Je tomu tak mj. z důvodu bezplatného přidělování (vedoucího k přebytku povolenek v ocelářství, kromě jiných oblastí), nižších cen povolenek, než se čekalo, a úsilí ostatních zemí snižovat emise v souladu s mezinárodními závazky. Přehled viz: https://www.ceps.eu/sites/default/files/u213/Bergman_leakage_presentation_OWS.pdf

53. Jak je uvedeno výše, proces nastavování hodnot referenčních úrovní je komplexní a odborná záležitost. Unijní právo pouze stanovilo hlavní cíle pro nastavení referenčních úrovní a ponechalo Komisi při dosahování těchto cílů široký prostor pro uvážení. Komise tedy musí mít posuzovací pravomoc také při výběru údajů, které pro stanovení referenční úrovně použije, pokud tato data nejsou zřejmě nevhodná k zajištění naplnění cílů stanovených v článku 10a směrnice 2003/87 (snížení emisí skleníkových plynů a efektivní způsoby využití energie).

54. Na druhou stranu tyto údaje nemohou být vybírány libovolně. Nepochybně právě z tohoto důvodu směrnice 2003/87 vyžaduje s ohledem na monitorování a vykazování, aby byly použity nejpresnější a nejaktuálnější dostupné vědecké údaje.

55. Bod 11 odůvodnění rozhodnutí 2011/278 vysvětluje, proč Komise při stanovení referenční úrovně pro tekutý kov použila raději informace z dokumentu BREF a rozhodnutí 2007/589 než údaje poskytnuté dotčenými odvětvími. Dotyčné dokumenty byly používány pro stanovení referenčních úrovní v případech, kdy nebyly dostupné žádné údaje nebo žádné údaje, které by byly získány v souladu s metodikou pro stanovování referenčních úrovní. Uvedený bod odůvodnění dále vysvětluje specifické problémy, které jsou spojeny se stanovováním referenční úrovně pro tekutý kov: v důsledku nedostatku údajů o zpracování odpadních plynů, vývozu tepla a výrobě elektřiny byly hodnoty referenčních úrovní produktu u tekutého kovu odvozeny z výpočtu přímých a nepřímých emisí na základě informací o příslušných energetických tocích obsažených v příslušných dokumentech BREF a na základě výchozích emisních faktorů stanovených v rozhodnutí 2007/589.

56. Komise dále ve svém písemném vyjádření vysvětlila, že údaje poskytnuté asociací zastupující evropský ocelářský průmysl [European Steel Association (Eurofer)] neobsahovaly ve vztahu k tekutému kovu žádnou informaci o zpracování odpadních plynů, vývozu tepla nebo výrobě elektřiny. Přestože údaje poskytnuté průmyslem mohou být komplexnější s ohledem na množství v nich zohledněných zařízení, nemohou být tyto údaje podle metodiky Komise použity.

57. Za těchto okolností měla podle mého názoru Komise k použití údajů z jiných zdrojů zřejmé důvody.

58. Soudní dvůr ve věcech Borealis a další a Yara Suomi a další již rozhodl, že Komise tím, že při určování referenčních úrovní podle článku 10a směrnice 2007/83 vycházela ze zde uvedených zdrojů, nepřekročila hranice své posuzovací pravomoci²⁴.

59. Volba Komise vycházet z dokumentů BREF pro železo a ocel a rozhodnutí 2007/589 se nezdá býti zjevně nepřiměřenou pro účely snížení emisí skleníkových plynů a podporu efektivních způsobů využívání energie. Oba dokumenty jsou zdrojem informací o emisích a spotřebě a o nejefektivnějších technikách v oboru.

60. Na jedné straně jsou v souladu s tím, co je uvedeno v (současném) článku 13 směrnice 2010/75²⁵ dokumenty BREF vytvářeny a zveřejňovány v každém odvětví na základě výměny informací mezi Komisí, členskými státy, dotčenými odvětvími průmyslu, jakož i organizacemi v oblasti ochrany životního prostředí. Jak naznačuje jejich název, jedná se o dokumenty referující o nejlepších dostupných technikách v daném oboru. Zpráva BREF o železe a oceli pro rok 2001 použitá Komisí byla nejaktuálnějším dostupným referenčním dokumentem v oboru²⁶.

24 – Rozsudky ze dne 8. září 2016, Borealis a další, C-180/15, EU:C:2016:647, body 47 a 49, a ze dne 26. října 2016, Yara Suomi a další, C-506/14, EU:C:2016:799, body 39 a 41.

25 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 24. listopadu 2010 o průmyslových emisích (integrované prevenci a omezování znečištění) (Úř. věst. 2010, L 334, s. 17). Tato směrnice nahradila směrnici 2008/1 týkající se stejné oblasti.

26 – Nejaktuálnější dokumenty BREF vznikly v roce 2012. Komise evidentně nemohla vzít v úvahu obsah tohoto dokumentu při přijímání rozhodnutí 2011/278. V tomto ohledu viz rozsudek ze dne 16. prosince 2008 ve věci Arcelor Atlantique et Lorraine a další, C-127/07, EU:C:2008:728, bod 58 a citovaná judikatura.

61. Na druhé straně výchozí emisní faktory, na které rozhodnutí 2007/589 odkazuje, jsou z velké části založeny na metodice IPCC. Tyto faktory se používají pro vytvoření národních soupisů emisí skleníkových plynů podle Rámcové úmluvy Organizace spojených národů o změně klimatu.

62. Na tomto základě shrnuji, že posouzení druhé položené otázky neodhalilo nic, čím by mohla být dotčena platnost rozhodnutí 2011/278 z hlediska údajů použitých Komisí pro stanovení referenční úrovně pro tekutý kov.

3. Referenční úroveň pro aglomerovanou rudu: určení nejefektivnějších zařízení

63. Třetí z položených otázek se týká sběru údajů. Zabývá se rozsahem posuzovací pravomoci Komise při výběru zařízení pro účely navrhování příslušné referenční úrovně produktu. Otázka konkrétně zní, zda Komise může jako jedno z 10 % nejefektivnějších zařízení zohlednit při stanovení referenční úrovně pro aglomerovanou rudu zařízení, které vyrábí jak aglomerovanou rudu, tak pelety, aniž dojde k porušení článku 10a směrnice 2003/87.

64. Článek 10a odst. 2 směrnice 2003/87 stanoví, že při stanovování referenčních hodnot je výchozím bodem průměrný výkon, kterého v daném odvětví nebo pododvětví dosáhlo 10 % nejúčinnějších zařízení Společenství v letech 2007–2008. Stejná myšlenka je zopakována i v bodě 2 odůvodnění rozhodnutí 2011/278. Na druhou stranu, bod 4 odůvodnění rozhodnutí 2011/278 stanoví zásadu, že pokud produkt představuje přímou náhradu jiného produktu, měla by se na oba tyto produkty vztahovat stejná referenční úroveň produktu a odpovídající definice produktu.

65. Ze spisu a argumentů přednesených na jednání vyplývá, že pelety a aglomerovaná ruda nejsou přímé náhrady, a tedy se na ně nevztahuje stejná referenční úroveň. Je tomu tak v zásadě proto, že složení a charakteristika pelet jako produktu se významně liší od aglomerované rudy.

66. Námitka předložená společností ArcelorMittal a převzatá předkládajícím soudem je založena na předpokladu, že Komise při stanovení referenční úrovně pro aglomerovanou rudu zohlednila zařízení, které vyrábí jak pelety, tak aglomerovanou rudu, čímž postupovala v rozporu s čl. 10a odst. 1 směrnice 2003/87 a bodem 4 odůvodnění rozhodnutí 2011/278. V důsledku použití údajů vztahujících se k výrobě pelet tedy došlo podle společnosti ArcelorMittal k odchylce v referenční úrovni pro aglomerovanou rudu.

67. Na jednání došlo k významnému vyjasnění této situace. Přestože písemné vyjádření Komise není v tomto ohledu právě nejjasnější, ústně přednesené argumenty ze strany Komise mne přesvědčily, že výběr zařízení nemůže ovlivnit platnost rozhodnutí 2011/278, co se týče referenční úrovně pro aglomerovanou rudu.

68. Komise vysvětlila, že předmětné zařízení je v rámci Evropské unie jedinečné. Vyrábí směs pelet a aglomerované rudy, která je s ohledem na své vlastnosti a způsob použití využívána jako přímá náhrada aglomerované rudy ve vysokých pecích v integrované ocelárně. Přestože předmětná integrovaná ocelárna zahrnuje jednotku na výrobu jak pelet, tak aglomerátu, tyto jednotky jsou propojeny, provozovány současně a vyrábí směs, která je přímo zavážena do vysoké pece. V tomto ohledu Komise rovněž poznamenala, že zařízení na pelety je přímo napojeno na jednotku vyrábějící aglomerát v souladu s definicí aglomerované rudy v příloze I rozhodnutí 2011/278²⁷. Dle stanoviska

27 – Podle přílohy I mají být do referenční úrovně pro aglomerovanou rudu zahrnuty procesy přímo či nepřímo spojené s výrobními jednotkami, spékací pás, zážeh, jednotka přípravy vsázky, třídění tekutého aglomerátu, chlazení aglomerátu, prosévání za studena a výroba páry.

příslušných zainteresovaných stran a odborníků konzultovaných Komisí lze výrobní proces dané směsi považovat za podobný tomu, který se používá pro aglomerovanou rudu. Jinými slovy, konečný produkt má podobné vlastnosti jako aglomerovaná ruda a je používán jako její přímá náhrada ve vysoké peci²⁸.

69. I přes tato vyjasnění setrvala společnost ArcelorMittal při jednání na svém stanovisku. Zejména poznamenala, že veškeré oficiální dokumenty uvádějí, že předmětné zařízení má oddělené výrobní jednotky pro pelety a aglomerovanou rudu. Dále také uvedl, že není vůbec neobvyklé mísit pelety s aglomerovanou rudou ve vysoké peci.

70. Zde je třeba uvést dva body. Zaprvé, unijní předpisy je třeba považovat za zákonné²⁹. Zadruhé, jak bylo uvedeno výše, řešíme zde otázku komplexního technického posuzování, ve kterém má Komise široký prostor pro uvážení.

71. Z dostupných informací není zřejmé, že by se Komise tím, že zohlednila předmětné zařízení, dopustila zjevně nesprávného posouzení. Naopak, Komise se může v rámci své posuzovací pravomoci rozhodnout, že předmětné zařízení bude považovat za jedno z referenčních zařízení pro stanovení referenční úrovně pro aglomerovanou rudu. Je totiž patrné, že kromě zvláštních vlastností zařízení (zejména co se týče výše popsané existence jednotky na výrobu pelet v rámci tohoto zařízení pro účely výroby směsi aglomerované rudy a pelet) je takto vyrobený produkt také přímou náhradou aglomerované rudy.

72. Je zřejmé, že určení, zda zvláštní vlastnosti jednotlivého zařízení nebo spíše jedinečnost těchto vlastností v rámci EU mají mít význam pro to, zda bude toto zařízení použito jako referenční, spadá do oblasti komplexního technického posouzení. K provedení takového posouzení má Komise daleko lepší předpoklady než Soudní dvůr.

73. Obecně se přístup Komise zdá být odůvodněný. Nezohlednění předmětného zařízení jako jednoho z referenčních zařízení, kvůli jeho zvláštním vlastnostem, by uměle omezilo sběr údajů, a vyloučilo tak jedno z nejefektivnějších zařízení v odvětví. V důsledku toho by stanovená referenční úroveň byla značně vyšší³⁰. To by bylo zjevně v rozporu s obecným cílem směrnice 2003/87 snížit emise skleníkových plynů ekonomicky efektivním způsobem. Zdá se, že právě kvůli těmto vlastnostem je uvedené zařízení schopno své emise optimalizovat.

74. Jak uvedla Komise, zohlednění zařízení, které vyrábí náhradu aglomerované rudy, je v souladu s účelem uvedeným v čl. 10a odst. 1 směrnice 2003/87, kterým je podpora procesů produkujících nejméně emisí. Stanovování referenčních úrovní by mělo být založeno na nejefektivnějších zařízeních v oboru a nemělo by zohledňovat použitou technologii, použitý palivový mix a další faktory jako meteorologické podmínky nebo použité suroviny. Pokud by tomu tak nebylo, byl by cíl snížení emise skleníkových plynů značně oslaben.

75. S ohledem na výše uvedené shrnuji, že posouzení třetí položené otázky neodhalilo nic, čím by mohla být dotčena platnost rozhodnutí 2011/278 z hlediska výběru referenčních zařízení použitých Komisí pro stanovení referenční úrovně pro aglomerovanou rudu.

28 – Na jednání bylo potvrzeno, že Eurofer na dotaz vyjádřil názor, že v předmětném zařízení by měla být jednotka na výrobu pelet sloučená s jednotkou na výrobu aglomerátu z důvodu jejich vzájemné závislosti.

29 – Rozsudek ze dne 15. června 1994, Komise v BASF a další, C-137/92 P, EU:C:1994:247, bod 48.

30 – Referenční úroveň pro aglomerovanou rudu je nastavena na 0,171 CO₂/tunu aglomerované rudy. Pokud by předmětné zařízení bylo vyřazeno z výpočtů, byla by referenční úroveň 0,191 CO₂/tunu.

4. Referenční úroveň pro aglomerovanou rudu: povinnost odůvodnění

76. Čtvrtá položená otázka se táže, zda Komise v rozhodnutí 2011/278 splnila svou povinnost uvést důvody podle článku 296 SFEU stran nastavení referenční úrovně pro aglomerovanou rudu. Předkládající soud se zejména táže, zda byla tato povinnost splněna ve vztahu k výběru referenčních zařízení pro účely stanovení referenční úrovně pro aglomerovanou rudu.

77. Obecně uvádím, že je ustálenou judikaturou, že odůvodnění požadované článkem 296 SFEU musí uvádět jasně a jednoznačně úvahy orgánu, jenž akt vydal, tak aby se zúčastněné osoby mohly seznámit s důvody, které vedly k přijetí opatření, a příslušný unijní soud mohl vykonávat svůj přezkum. Orgán EU, který přijal sporné opatření, není však povinen v odůvodnění uvádět všechny relevantní skutkové a právní okolnosti³¹.

78. Povinnost odůvodnění velmi závisí na kontextu: otázka, zda odůvodnění splňuje požadavky kladené článkem 296 SFEU musí být posuzována nejen s ohledem na znění předpisu, ale rovněž s ohledem na jeho kontext, jakož i na všechny právní předpisy upravující dotčenou oblast. Soudní dvůr rozhodl, že pokud z napadeného aktu jasně vyplývá podstata cíle sledovaného orgánem, bylo by zbytečné požadovat zvláštní odůvodnění pro každou technickou volbu, kterou tento orgán provedl³². Zejména v případě aktu s obecnou působností, jakým je rozhodnutí 2011/278, může být na rozdíl od individuálních aktů odůvodnění omezeno na uvedení zaprvé obecné situace, která vedla k jeho přijetí, a zadruhé obecných cílů, kterých chce dosáhnout³³.

79. Jak jasně vyplývá z judikatury, Komise nemá povinnost uvádět zvlášť důvody zvolených technických řešení. Jelikož má Komise široký prostor pro uvážení a tato pravomoc podléhá soudnímu přezkumu pouze v omezeném rozsahu, musí odůvodnění obsahovat pouze body nutné pro podporu takového omezeného přezkumu³⁴.

80. Soudní dvůr musí být nicméně schopen provést přezkum, jinak nelze odůvodnění považovat za dostatečné.

81. V projednávaném případě mám za to, že odůvodnění co se týče výběru referenčních zařízení je v rozhodnutí 2011/278 dostatečně jasně uvedeno. Důvody přijetí rozhodnutí 2011/278 a jeho cíl plynou z bodů odůvodnění rozhodnutí. Navíc je v odůvodnění uvedena řada technických detailů, které blíže objasňují metodiku použitou Komisí pro stanovení referenčních úrovní, včetně výběru zařízení.

82. Je pravda, že Komise nevysvětlila detailně technické důvody, které ji vedly například k závěru, že zařízení vyrábějící jak pelety, tak aglomerovanou rudu musí být zohledněno při výpočtu referenční úrovně pro aglomerovanou rudu. Nicméně pokud by to bylo požadováno, znamenalo by to v podstatě rozšíření povinnosti Komise odůvodnit rozhodnutí zahrnutím výčtu veškerých technických rozhodnutí, které musela učinit, do preambule.

31 – Rozsudek ze dne 12. července 2005, Alliance for Natural Health a další, C-154/04 a C-155/04, EU:C:2005:449, bod 133 a citovaná judikatura.

32 – Z mnoha viz rozsudky ze dne 19. listopadu 1998, Španělsko v. Rada, C-284/94, EU:C:1998:548, bod 30 a citovaná judikatura, a ze dne 12. července 2005, Alliance for Natural Health a další, C-154/04 a C-155/04, EU:C:2005:449, bod 134.

33 – Viz, mimo jiné, rozsudek ze dne 7. září 2006, Španělsko v. Rada, C-310/04, EU:C:2006:521, bod 59 a citovaná judikatura.

34 – Pro trochu odlišný pohled viz stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Borealis Polyolefine, DOW Benelux a další, Esso Italiana a další, Api Raffineria di Ancona, Lucchini in Amministrazione Straordinaria a Dalmine, C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 a C-391/14 až C-393/14, EU:C:2015:754, bod 134 a násl. V uvedené věci byl předmětem výpočet opravného koeficientu. Generální advokátka měla za to, že Komise měla povinnost, i přesto, že se jednalo o rozhodnutí s obecnou působností, zahrnout veškeré údaje nezbytné k provedení detailního přezkumu opravného koeficientu do předmětného rozhodnutí. Generální advokátka však připustila, že takovéto rozsáhlé odůvodnění nelze z praktických důvodů požadovat, a považovala tedy za dostatečné, pokud by byl dotčeným subjektům poskytnut přístup k nezpracovaným údajům a odkaz v tomto smyslu zařazen do odůvodnění.

83. Vezmeme-li v úvahu typ opatření, o které se jedná, a vysvětlení poskytnutá v preambuli, která se týkají jak skutkových, tak právních úvah vztahujících se k nastavování referenčních úrovní, Komise takovou povinnost nemá. Z odůvodnění zejména vyplývá, že rozhodnutí 2011/278 bylo přijato na základě směrnice 2003/87, aby nastavilo pravidla pro přidělování emisních povolenek v přechodném období na úrovni celé EU. Je jasné, že Komise měla za cíl nastavit tato pravidla způsobem, který zaručí, že dojde ke snížení emisí skleníkových plynů.

84. Nejdůležitější je skutečnost, že v bodě 2 odůvodnění Komise vysvětluje, že výchozím bodem pro výpočet referenčních úrovní je průměrný výkon, kterého v daném odvětví nebo pododvětví dosáhlo 10 % nejúčinnějších zařízení. Dále bod 4 odůvodnění uvádí, že tam, kde produkt představuje přímou náhradu jiného produktu, měla by se na oba tyto produkty vztahovat stejná referenční úroveň produktu a odpovídající definice produktu. Body 6 až 8 odůvodnění vysvětlují, jaký druh informace byl zohledněn při stanovení hodnot referenčních úrovní. Bod 11 dále dokresluje přístup Komise v případech, kdy nebyla k dispozici data nebo tato data byla nedostatečná, a bod 12 potom vysvětluje, jak Komise postupovala v případech, kdy nebylo možné stanovit referenční úroveň.

85. Pro provedení přezkumu Soudním dvorem jsou informace uvedené v preambuli dostatečné. V neposlední řadě z praktických důvodů nemůže být po Komisi požadováno, aby vysvětlila charakteristiky každého referenčního zařízení a výslovně uvedla technické důvody, proč byla určitá zařízení považována za vhodná pro srovnávání a jiná nikoliv. Pro určení, zda je příslušná produktová referenční úroveň stížena zjevně nesprávným posouzením, postačí pochopit cíl předmětného opatření a obecné metody použité Komisí pro nastavení těchto referenčních úrovní (včetně obecného pravidla, které se vztahuje na výběr referenčních zařízení a nakládání s náhradami). Tyto úvahy jasně vyplývají z jednotlivých bodů odůvodnění rozhodnutí 2011/278.

86. Na tomto základě shrnuji, že posouzení čtvrté položené otázky neodhalilo nic, čím by mohla být dotčena platnost rozhodnutí 2011/278 z hlediska povinnosti Komise odůvodnit stanovení referenční úrovně pro aglomerovanou rudu.

IV. Závěry

87. Ve světle uvedených argumentů navrhuji, aby Soudní dvůr odpověděl na otázky položené Tribunal administratif de Montreuil (správní soud, Montreuil, Francie) následovně:

„Posouzení předložených otázek neodhalilo nic, čím by mohla být dotčena platnost 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, pokud jde o stanovení referenčních úrovní pro tekutý kov a aglomerovanou rudu.“