



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (šestého senátu)

9. června 2016*

„Řízení o předběžné otázce — Znečištění ovzduší — Systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů — Směrnice 2003/87/ES — Pojem ‚zařízení‘ — Zahrnutí úložiště paliva — Nařízení (EU) č. 601/2012 — Pojem ‚palivo odstraněné ze zařízení‘“

Ve věci C-158/15,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Raad van State (Státní rada, Nizozemsko) ze dne 1. dubna 2015, došlým Soudnímu dvoru dne 3. dubna 2015, v řízení

Elektriciteits Produktiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ NV

proti

Bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit

SOUDNÍ DVŮR (šestý senát)

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

generální advokátka: J. Kokott,

vedoucí soudní kanceláře: A. Calot Escobar,

s přihlédnutím k písemné části řízení,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Elektriciteits Produktiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ NV V. M. Y. van 't Lam a T. Kortmannem, advocaten,
- za nizozemskou vládu M. de Ree a M. Bulterman, jako zmocněnkyněmi,
- za Evropskou komisi E. Manhaevem a K. Mifsud-Bonnicim, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 3. března 2016,

vydává tento

* Jednací jazyk: nizozemština.

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu čl. 3 písm. e) 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 rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1359/2013/EU ze dne 17. prosince 2013 (Úř. věst. 2013, L 343, dále jen „směrnice 2003/87“), a čl. 27 odst. 2 nařízení Komise (EU) č. 601/2012 ze dne 21. června 2012 o monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů podle směrnice 2003/87/ES (Úř. věst. 2012, L 181, s. 30), ve znění nařízení Komise (EU) č. 206/2014 ze dne 4. března 2014 (Úř. věst. 2014, L 65, s. 27, dále jen „nařízení č. 601/2012“).
- 2 Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společností Elektriciteits Productiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ NV (dále jen „EPZ“) a Bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit (ředitelství nizozemského orgánu příslušného pro oblast emisí, dále jen „NEa“) ve věci zohlednění emisí skleníkových plynů vznikajících vznícením uhlí během skladování.

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice 2003/87

- 3 Bod 11 odůvodnění směrnice 2003/87 uvádí:

„Členské státy zajistí, aby provozovatelé některých specifikovaných činností měli povolení k vypouštění emisí skleníkových plynů a aby monitorovali své emise skleníkových plynů specifikovaných ve vztahu k těmto činnostem a podávali o nich zprávy.“

- 4 Článek 2 této směrnice, 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.“

- 5 Článek 3 uvedené směrnice, nadepsaný „Definice“, stanoví:

„Pro účely této směrnice se:

[...]

b) ‚emisemi‘ rozumí uvolňování skleníkových plynů do atmosféry ze zdrojů v zařízení [...];

[...]

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

[...]

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

[...]“

6 Článek 12 téže směrnice, nadepsaný „Převod, vyřazení a zrušení povolenek“, v odstavci 3 stanoví:

„Členské státy zajistí, aby do 30. dubna každého roku provozovatel každého zařízení vyřadil počet povolenek jiných než povolenek vydaných podle kapitoly II rovnající se celkovým emisím z uvedeného zařízení během předchozího kalendářního roku, ověřených podle článku 15, a aby uvedené povolenky byly následně zrušeny.“

7 Příloha I směrnice 2003/87 vyjmenovává kategorie činností, na které se uvedená směrnice vztahuje, a v bodě 6 uvádí mj. spalování paliv v zařízeních s celkovým jmenovitým tepelným příkonem vyšším než 20 MW jiných než zařízeních pro spalování nebezpečného nebo komunálního odpadu. Bod 5 uvedené přílohy kromě toho upřesňuje, že pokud je v daném zařízení prahová hodnota pro kapacitu u kterékoli činnosti uvedené v této příloze překročena, zahrnou se do povolení k vypouštění emisí skleníkových plynů všechny jednotky, v nichž dochází ke spalování paliva, vyjma ty, jež jsou určeny pro spalování nebezpečného nebo komunálního odpadu.

Nařízení č. 601/2012

8 Bod 1 odůvodnění nařízení č. 601/2012 uvádí:

„Základem účinného fungování systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, vytvořeného [směrnicí 2003/87], je úplné, důsledné, transparentní a přesné monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů v souladu s harmonizovanými požadavky stanovenými v tomto nařízení. [...]“

9 Bod 5 odůvodnění uvedeného nařízení zní takto:

„Základním prvkem systému vytvořeného tímto nařízením by měl být plán pro monitorování, který stanoví podrobnou, úplnou a transparentní dokumentaci týkající se metodiky konkrétního zařízení nebo provozovatele letadel. Jako reakce na zjištění ověřovatele a na základě vlastní iniciativy provozovatele nebo provozovatele letadel by měly být vyžadovány pravidelné aktualizace plánu. [...]“

10 Článek 2 téhož nařízení, nadepsaný „Oblast působnosti“, stanoví:

„Toto nařízení se vztahuje na monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů specifikovaných v souvislosti s činnostmi uvedenými v příloze I [směrnice 2003/87] a údajů o činnosti ze stacionárních zařízení [...].

Vztahuje se na emise a údaje o činnosti vzniklé od 1. ledna 2013.“

11 Článek 3 nařízení č. 601/2012, nadepsaný „Definice“, stanoví:

„Pro účely tohoto nařízení se rozumí:

[...]

5) „zdrojem emisí“ [...] samostatně identifikovatelná část nebo proces v rámci daného zařízení, z něhož jsou uvolňovány příslušné skleníkové plyny, [...];

[...]

11) „emisemi ze spalování“ [...] emise skleníkových plynů vznikající při exotermické reakci paliva s kyslíkem;

[...]“

12 Článek 5 uvedeného nařízení, nadepsaný „Úplnost“, stanoví:

„Monitorování a vykazování musí být úplné a zahrnovat všechny emise z procesů a ze spalování u všech zdrojů emisí a zdrojových toků náležejících k činnostem uvedeným v příloze I [směrnice 2003/87] i dalším příslušným činnostem zahrnutým podle článku 24 dané směrnice a emise všech skleníkových plynů uvedených v souvislosti s těmito činnostmi, přičemž je nutno zamezit dvojímu započtení.

Provozovatelé a provozovatelé letadel přijmou odpovídající opatření k zamezení všech nedostatků v údajích v rámci vykazovaného období.“

13 Článek 11 téhož nařízení, nadepsaný „Obecné povinnosti“, v odstavci 1 stanoví:

„Každý provozovatel nebo provozovatel letadel monitoruje emise skleníkových plynů na základě plánu pro monitorování schváleného příslušným orgánem v souladu s článkem 12, přičemž vezme v úvahu povahu a fungování zařízení [...], na které se vztahuje.

[...]“

14 Článek 20 nařízení č. 601/2012, nadepsaný „Omezení pro monitorování“, v odstavci 1 stanoví:

„Provozovatel určí u každého zařízení omezení pro monitorování.

Do tohoto omezení provozovatel zahrne veškeré příslušné emise skleníkových plynů ze všech zdrojů emisí a zdrojových toků souvisejících s činnostmi vykonávanými v zařízení a uvedených v příloze I [směrnice 2003/87] a také z činností a skleníkových plynů zahrnovaných členským státem podle článku 24 [směrnice 2003/87].

Provozovatel dále zahrne emise z běžného provozu i neobvyklých událostí, včetně nabíhání, odstavování a havarijních situací, k nimž dojde během vykazovaného období, s výjimkou emisí z pojízdných strojů používaných pro dopravní účely.“

15 Článek 21 uvedeného nařízení, nadepsaný „Volba metodiky monitorování“, v odstavci 1 stanoví:

„Pro monitorování emisí ze zařízení použije provozovatel buď metodiku založenou na výpočtu, nebo metodiku založenou na měření, které podléhá zvláštním ustanovením tohoto nařízení.

Metodika založená na výpočtu spočívá ve stanovování emisí ze zdrojových toků na základě údajů o činnosti získaných pomocí měřicích systémů a dalších parametrů z laboratorních analýz nebo standardních hodnot. [...]

[...]“

16 Článek 27 téhož nařízení, nadepsaný „Stanovení údajů o činnosti“, stanoví:

„1. Provozovatel stanoví údaje o činnosti zdrojového toku některým z následujících způsobů:

- a) na základě průběžného měření u procesu, který je příčinou emisí;
- b) na základě shromažďování údajů z měření samostatně vydaného množství s přihlédnutím k příslušné změně zásob.

2. Pro účely odst. 1 písm. b) se množství paliva nebo materiálu zpracované během vykazovaného období vypočítá jako množství paliva nebo materiálu zakoupené během vykazovaného období minus množství paliva či materiálu odstraněné ze zařízení plus množství paliva či materiálu na skladě na začátku vykazovaného období minus množství paliva či materiálu na skladě na konci vykazovaného období.

[...]“

Nizozemské právo

17 Podle čl. 2.2 odst. 1 wet milieubeheer (zákon o správě životního prostředí) jsou úkoly stanovené nařízením č. 601/2012 svěřeny NEa.

Spor v původním řízení a předběžné otázky

18 EPZ provozuje v Nizozemsku uhelnou elektrárnu, která byla uvedena do provozu v roce 1987. Elektrárna má výkon 406 MW a spotřebovává v průměru 2 500 tun uhlí denně.

19 Uhlí je dodáváno do úložiště vzdáleného přibližně 800 metrů od elektrárny, přičemž obě místa jsou od sebe oddělena veřejnou komunikací. V úložišti zůstává po dobu šesti měsíců až jednoho roku předtím, než je na pásovém dopravníku přemístěno do elektrárny, rozemleto a následně naloženo do spalovacího zařízení.

20 V rámci vypracovávání plánu pro monitorování zařízení provozovaného společností EPZ pro třetí obchodovací období 2013–2020 měl NEa za to, že úbytek uhlí v důsledku jeho vzněcování během skladování není možno považovat za palivo odstraněné ze zařízení ve smyslu čl. 27 odst. 2 nařízení č. 601/2012.

21 Rozhodnutím ze dne 8. listopadu 2013 NEa odmítl schválit změnu uvedeného plánu pro monitorování požadovanou společností EPZ a následně, rozhodnutím ze dne 23. dubna 2014, zamítla jako neopodstatněnou stížnost podanou uvedenou společností proti tomuto rozhodnutí.

22 EPZ podala k Raad van State (Státní rada) návrh na zrušení posledně uvedeného rozhodnutí.

23 Za těchto podmínek se Raad van State (Státní rada) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

„1) Vztahuje se pojem ‚zařízení‘ ve smyslu čl. 3 písm. e) [směrnice 2003/87] na takový skutkový stav, o jaký jde v projednávané věci, kdy je uhlí uskladněno v uhelném parku, z něhož se v důsledku samovznícení uvolňují emise CO₂, kdy se střed pozemku uhelného parku nachází ve vzdálenosti přibližně 800 metrů od hranice [areálu] uhelné elektrárny, a oba pozemky jsou od sebe odděleny veřejnou komunikací a uhlí je z úložiště dopravováno do elektrárny na dopravním páse vedoucím nad touto komunikací?

- 2) Vztahují se slova „palivo odstraněné ze zařízení“ uvedená v čl. 27 odst. 2 [nařízení č. 601/2012] na takový skutkový stav, o jaký jde v projednávané věci, kdy uhlí během skladování v uhelném parku ubývá, protože v důsledku samovznícení shoří?“

K předběžným otázkám

K první otázce

- 24 Podstatou první otázky předkládajícího soudu je, zda je „zařízením“ ve smyslu čl. 3 písm. e) směrnice 2003/87 takové úložiště paliva uhelné elektrárny, jako je úložiště dotčené ve věci v původním řízení a popsané předkládajícím soudem, s přihlédnutím zejména k tomu, že se nachází ve vzdálenosti přibližně 800 metrů od uvedené elektrárny, že je od ní odděleno veřejnou komunikací a uhlí je z úložiště dopravováno do elektrárny na dopravním páse vedoucím nad touto komunikací.
- 25 Je třeba připomenout, že čl. 3 písm. e) směrnice 2003/87 definuje zařízení pro účely uvedené směrnice jako stacionární technickou jednotku, ve které probíhá jedna či více činností uvedených v příloze I této směrnice a jakékoli další s tím přímo spojené činnosti, které po technické stránce souvisejí s činnostmi probíhajícími v dotčeném místě a mohly by ovlivnit emise a znečištění.
- 26 Kromě toho uvedená příloha uvádí mj. spalování paliv v zařízeních s celkovým jmenovitým tepelným příkonem vyšším než 20 MW jiných než zařízeních pro spalování nebezpečného nebo komunálního odpadu.
- 27 Ve věci v původním řízení není sporu o tom, že jelikož má uhelná elektrárna společnosti EPZ celkový jmenovitý tepelný příkon vyšší než 20 MW, vztahuje se na spalování paliv v tomto zařízení příloha I směrnice 2003/87.
- 28 Pokud jde naproti tomu o skladování, i za předpokladu, že by samovzněcování uhlí určeného pro tuto elektrárnu během skladování mohlo být považováno za spalování paliv uvedené v příloze I dané směrnice, ze spisu, který má Soudní dvůr k dispozici, neplyne, že by tepelný příkon úložiště dotčeného ve věci v původním řízení převyšoval prahovou hodnotu 20 MW stanovenou přílohou I uvedené směrnice. Toto úložiště proto nemůže být považováno za stacionární technickou jednotku ve smyslu čl. 3 písm. e) směrnice 2003/87.
- 29 Úložiště uhlí dotčené ve věci v původním řízení je tedy součástí zařízení ve smyslu čl. 3 písm. e) směrnice 2003/87 pouze v případě, že skladování uhlí splňuje kritéria stanovená daným ustanovením pro jiné činnosti, než jsou uvedeny v příloze I směrnice. Tak je tomu tehdy, jestliže je uvedená činnost přímo spojena se spalováním v elektrárně, jestliže po technické stránce souvisejí s činnostmi probíhajícími v areálu elektrárny a jestliže by mohla ovlivnit emise a znečištění.
- 30 V tomto ohledu je třeba uvést, že pouhá okolnost, že skladované uhlí je nezbytné pro činnost elektrárny, postačuje k tomu, aby bylo možné mít za to, že skladování je přímo spojeno s její činností. Tato přímá vazba je mimoto konkretizována technickou souvislostí mezi oběma činnostmi. Jak totiž uvádí generální advokátka v bodě 30 svého stanoviska, je třeba mít za to, že taková souvislost existuje, pokud je příslušná činnost začleněna do společného technického procesu se spalováním v elektrárně.
- 31 Taková souvislost každopádně existuje u takového úložiště uhlí, jako je úložiště dotčené ve věci v původním řízení, již na základě samotné faktické organizace úložiště a přítomnosti dopravního pásu vedoucího mezi úložištěm a elektrárnou.

- 32 Ostatní okolnosti uváděné předkládajícím soudem, totiž že areál úložiště dělí od areálu elektrárny přibližně 800 metrů a že oba areály jsou odděleny veřejnou komunikací, jsou v tomto ohledu irelevantní.
- 33 Dále je třeba rovněž konstatovat, že z předkládacího rozhodnutí plyne, že skladování uhlí dotčené ve věci v původním řízení uvolňuje samovzněcováním emise skleníkových plynů, takže tato činnost může ovlivnit emise a znečištění ve smyslu čl. 3 písm. e) směrnice 2003/87.
- 34 Vzhledem k výše uvedenému je třeba na první otázku odpovědět, že takové úložiště paliva uhelné elektrárny, jako je úložiště dotčené ve věci v původním řízení a popsané předkládajícím soudem, je součástí „zařízení“ ve smyslu čl. 3 písm. e) směrnice 2003/87.

Ke druhé otázce

- 35 Podstatou druhé otázky předkládajícího soudu je, zda musí být čl. 27 odst. 2 první pododstavec nařízení č. 601/2012 vykládán v tom smyslu, že úbytek uhlí v důsledku samovzněcování během uskladnění v úložišti, které je součástí zařízení ve smyslu čl. 3 písm. e) směrnice 2003/87, musí být považován za uhlí odstraněné ze zařízení.
- 36 Z předkládacího rozhodnutí plyne, že pro monitorování emisí ze zařízení, které provozuje, se EPZ rozhodla použít metodiku založenou na výpočtu, popsanou v čl. 27 odst. 1 písm. b) nařízení č. 601/2012.
- 37 V takovém případě především čl. 27 odst. 1 písm. b) nařízení č. 601/2012 provozovateli umožňuje stanovit údaje o činnosti zdrojového toku na základě shromažďování údajů z měření samostatně vydaného množství s přihlédnutím k příslušné změně zásob.
- 38 Článek 27 odst. 2 první pododstavec nařízení č. 601/2012 dále stanoví, že pro účely stanovení údajů o činnosti zdrojového toku na základě metodiky upřesněné v odst. 1 písm. b) uvedeného článku je zejména třeba od množství paliva zakoupeného během vykazovaného období odečíst množství paliva odstraněné ze zařízení.
- 39 Znění uvedeného ustanovení, v němž je použit výraz „odstranění“, a nikoliv „úbytek“, i cíl sledovaný nařízením č. 601/2012, kterým je zajistit monitorování a vykazování, která musí být úplná a zahrnovat, jak upřesňuje článek 5 uvedeného nařízení, všechny emise z procesů a ze spalování u všech zdrojů emisí a zdrojových toků náležejících k činnostem uvedeným v příloze I směrnice 2003/87, jakož i emise všech skleníkových plynů uvedených v souvislosti s těmito činnostmi, přičemž je nutno zamezit dvojímu započtení, odůvodňují, aby takové úbytky paliva, jaké jsou dotčeny ve věci v původním řízení, nebyly považovány za uhlí odstraněné ze zařízení ve smyslu čl. 27 odst. 2 prvního pododstavce uvedeného nařízení.
- 40 Ze všech výše uvedených úvah vyplývá, že na druhou otázku je třeba odpovědět, že čl. 27 odst. 2 první pododstavec nařízení č. 601/2012 musí vykládán v tom smyslu, že úbytek uhlí v důsledku samovzněcování během uskladnění v úložišti, které je součástí zařízení ve smyslu čl. 3 písm. e) směrnice 2003/87, nemůže být považován za uhlí odstraněné ze zařízení.

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 (šestý senát) rozhodl takto:

- 1) **Takové úložiště paliva uhelné elektrárny, jako je úložiště dotčené ve věci v původním řízení a popsané předkládajícím soudem, je součástí „zařízení“ ve smyslu čl. 3 písm. e) 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 96/61/ES, ve znění rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1359/2013/EU ze dne 17. prosince 2013.**
- 2) **Článek 27 odst. 2 první pododstavec nařízení Komise (EU) č. 601/2012 ze dne 21. června 2012 o monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů podle směrnice 2003/87, ve znění nařízení Komise (EU) č. 206/2014 ze dne 4. března 2014, musí být vykládán v tom smyslu, že úbytek uhlí v důsledku samovznícování během uskladnění v úložišti, které je součástí zařízení ve smyslu čl. 3 písm. e) směrnice 2003/87, nemůže být považován za uhlí odstraněné ze zařízení.**

Podpisy.