

**Věc C-126/20****Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1  
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

6. března 2020

**Předkládající soud:**

Verwaltungsgericht Berlin (Německo)

**Datum předkládacího rozhodnutí:**

24. února 2020

**Žalobkyně:**

ExxonMobil Production Deutschland GmbH

**Žalovaná:**Spolková republika Německo, zastoupená Umweltbundesamt  
Deutsche Emissionshandelsstelle**Předmět původního řízení**

Napadení rozhodnutí o přidělení povolenek, vydaného Deutsche Emissionshandelsstelle (německý orgán pro obchodování s povolenkami na emise, dále jen „DEHSt“) – Pojem „dílní zařízení pro referenční úroveň tepla“ – Pojem „dílní zařízení pro emise z procesů“ – Žádost o vyjasnění vztahu přidělení podle referenční úrovně tepla a podle emisí z procesů

**Předmět a právní základ předběžné otázky**

Výklad unijního práva, a konkrétně rozhodnutí 2011/278/EU; Právní základ: článek 267 SFEU

**Předběžné otázky**

1. Jedná se v případě CO<sub>2</sub>, který se do atmosféry uvolňuje z plyné směsi při zpracování zemního plynu (ve formě kyselého plynu) v tzv. „Clausově procesu“,

při němž se oddělí CO<sub>2</sub>, který je součástí zemního plynu, o takové emise, které ve smyslu čl. 3 písm. h) první věty rozhodnutí Komise 2011/287/EU vznikají z procesu uvedeného v čl. 3 písm. h) bodu v)?

2. Mohou ve smyslu čl. 3 písm. h) první věty rozhodnutí Komise 2011/287/EU „vzniknout“ emise CO<sub>2</sub> z postupu, při němž je CO<sub>2</sub>, který je součástí suroviny, uvolněn do atmosféry, aniž z tohoto procesu vznikne mimo jiného další CO<sub>2</sub>, anebo toto ustanovení nezbytně vyžaduje, aby CO<sub>2</sub> uvolněný do atmosféry vznikl poprvé teprve jako výsledek tohoto procesu?

3. Dochází ve smyslu čl. 3 písm. h) bodu v) rozhodnutí Komise 2011/287/EU k „použití“ suroviny s obsahem uhlíku, pokud se při takzvaném „Clausově procesu“ použije k výrobě síry zemní plyn z přírodních zdrojů a přitom se do atmosféry uvolní CO<sub>2</sub> nacházející se v zemním plynu, aniž by byl přítomen při chemické reakci probíhající při tomto procesu, anebo pojem „použití“ nezbytně vyžaduje, aby uhlík byl přítomen při probíhající chemické reakci, resp. byl dokonce pro tuto reakci nezbytný?

4. V případě kladné odpovědi na otázky 1 až 3:

Pokud zařízení podléhající povinnému režimu obchodování s povolenkami na emise splňuje podmínky pro vytvoření dílčího zařízení s referenční úrovní tepla i podmínky pro vytvoření dílčího zařízení pro emise z procesů, podle jaké referenční úrovně se uskuteční přidělování bezplatných povolenek na emise? Má přednost nárok na přidělení povolenek podle referenční úrovně tepla před nárokem na přidělení podle emisí z procesů, anebo má nárok na přidělení povolenek podle emisí z procesů podle zásady speciality přednost před nárokem na přidělení podle referenční úrovně tepla a referenční úrovně paliva?“

5. V případě kladné odpovědi na otázky 1 až 4:

Mohou být nároky na vícenásobné přidělení bezplatných povolenek na emise pro třetí obchodovací období splněny po konci třetího období obchodování s povolenkami na emise čtvrtého obchodovacího období, pokud existence takového nároku na přidělení povolenek se soudním rozhodnutím určí až po uplynutí třetího obchodovacího období, nebo ještě nevyčerpané nároky na přidělení povolenek zanikají s koncem třetího období obchodování?

### **Uplatňovaná ustanovení unijního práva**

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES (Úř. věst. 2003, L 275, s. 32; Zvl. vyd. 15/07, s. 631), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES ze dne 11. března 2009 (Úř. věst. 2009, L 87, s. 109), naposledy pozměněná rozhodnutím Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1814 ze dne

6. října 2015 (Úř. věst. 2015, L 264, s. 1), článek 2, čl. 10a odst. 1 a 4, článek 13, příloha I

Rozhodnutí Komise 2011/278/EU ze dne 27. dubna 2011, kterým se stanoví přechodná pravidla harmonizovaného přidělování bezplatných povolenek na emise platná v celé Unii podle článku 10a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES (Úř. věst. 2011, L 130, s. 1) ve znění změn, čl. 3 písm. c) a písm. h) bod v)

Rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1814 ze dne 6. října 2015 o vytvoření a uplatňování rezervy tržní stability pro systém Unie pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně směrnice 2003/87/ES (Úř. věst. 2015, L 264, s. 1). Sedmý bod odůvodnění

#### **- Příručky Komise k obchodování s povolenkami**

Guidance Document nr. 8 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012 Waste gases and process subinstallation

#### **Uplatňovaná judikatura Soudního dvora**

Rozsudek ze dne 8. září 2016, Borealis a další (C-180/15, EU:C:2016:647, zejména body 62 a 69)

Rozsudek ze dne 20. června 2019, ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:518)

#### **Uplatňované vnitrostátní předpisy**

Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (zákon o obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, dále jen „TEHG 2011“) ze dne 27. července 2011; § 9 odst. 1 a 6, příloha I část 2 bod 1 Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 (nařízení o přidělování povolenek na emise skleníkových plynů na období obchodování v letech 2013 až 2020, Zuteilungsverordnung 2020 - dále jen „ZuV 2020“) ve znění ze dne 26. září 2011; § 2 bod 29 (kritérium přidělení na základě emisí z procesů) písm. b) body dd) a ee) a písm. c), bod 30 (kritérium přidělení na základě emisní úrovně tepla); bod 30 (kritérium přidělení na základě emisní úrovně tepla) § 3 odst. 1 (tvorba kritérií přidělení)

Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 (nařízení o přidělování povolenek na emise skleníkových plynů na období obchodování v letech 2013 až 2020, Zuteilungsverordnung 2020 - dále jen „ZuV 2020“) ve znění ze dne 26. září 2011;

§ 2 bod 29 (kritérium přidělení na základě emisí z procesů) písm. a), b) a c), bod 30 (kritérium přidělení na základě emisní úrovně tepla); § 3 odst. 1

### Stručné shrnutí skutkového stavu a řízení

- 1 **Žalobkyně**, která byla žalobkyní také ve věci C-682/17, provozuje v Großenkneten (Dolní Sasko) zařízení na zpracování zemního plynu, ve kterém se získává síra. Zařízení na získávání síry používá takzvaný „Clausův proces“. Zařízení žalobkyně slouží ke zpracování zemního plynu těženému z přírodních ložisek (surový zemní plyn). Z důvodu vysoké koncentrace obsaženého sirovodíku se označuje také jako kyselý plyn. Zemní plyn vyskytující se v podzemí přirozeně obsahuje oxid uhličitý. Oxid uhličitý musí být před dodáváním zemního plynu do rozvodné sítě stejně jako ostatní přírodní surové složky zčásti odstraněn, aby byla zachována kvalita předepsaná provozovatelem sítě. V zařízení žalobkyně na zpracování zemního plynu se z vytěženého zemního plynu odstraňují sírné složky a oxid uhličitý a získává se síra jako základní prvek. Zařízení na zpracování zemního plynu sestává zejména ze zařízení na odsíření (sestavující z Clausových zařízení, parního přehříváče, parního kotle a zařízení s plynovými motory), zařízení na odsíření (očistění zemního plynu) a vysoušení zemního plynu, zařízení na čištění odpadních plynů, jakož i zařízení na nouzové spalování. Clausova zařízení jsou hlavním zdrojem emisí CO<sub>2</sub>.
- 2 Deutsche Emissionshandelsstelle (německý orgán pro obchodování s povolenkami na emise, dále jen „DEHSt“) žalobkyni rozhodnutím ze dne 17. února 2014 přiznal pro přidělovací období mezi lety 2013-2020 (třetí obchodovací období) celkem 4.216.048 bezplatných povolenek na emise. Přidělení povolenek bylo provedeno zčásti na základě uplatnění referenční úrovně tepla a zčásti na základě referenční úrovně paliva. Přidělení povolenek na emise z procesů, o které žalobkyně rovněž požádala, bylo zamítnuto s odůvodněním, že emise CO<sub>2</sub> nejsou důsledkem procesu zpracování zemního plynu (tzv. Clausův proces), ale jsou obsaženy již v surovině pro zpracování zemního plynu. Emise jsou tedy pouze v rámci procesu vedeny zařízením.
- 3 Odvolání ze dne 12. března 2014, které žalobkyně podala proti rozhodnutí o přidělení povolenek, DEHSt zamítla rozhodnutím o odvolání ze dne 7. října 2019. V odůvodnění bylo v podstatě uvedeno, že přidělení povolenek podle hodnoty emisí z procesu podle § 2 bodu 29 písm. b) bodu ee) Zuteilungsverordnung 2020 (nařízení o přidělování povolenek, dále jen „ZuV 2020“) nelze provést. V případě procesu probíhajícího v tzv. Clausových zařízeních se jedná o exotermickou chemickou reakci, při níž je sirovodík přeměněn na síru. Teplo vzniklé při tomto procesu je v předmětném zařízení zachycováno v rekuperačních kotlích, a následně používáno v samotném zařízení. K přidělení povolenek pro používání vznikajícího tepla v Clausových zařízeních podle kritéria přidělení s emisní úrovní tepla došlo v souladu s právními předpisy. Při zpracování surového plynu na zemní plyn dochází při exotermické chemické reakci k přeměně síry. Oxid uhličitý není při tzv. Clausově reakci přítomen a ani není pro tuto reakci

nezbytný. Oxid uhličitý je třeba považovat pouze za doprovodný plyn použitého paliva. Ve smyslu příslušného ustanovení obsaženého v nařízení o přidělování povolenek se použije pouze sirovodík neobsahující uhlík. Při Clausově reakci nevzniká žádný další oxid uhličitý. Tento oxid uhličitý, který se v dalším procesu uvolňuje přes komín do ovzduší, tedy nevyplývá z Clausova procesu.

- 4 Žalobou podanou dne 8. listopadu 2019 žalobkyně nadále trvá na své žádosti.

### Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 5 **Žalobkyně** uvádí: Pro Clausův proces je nutný vyšší obsah sirovodíku napájecího plynu. Při Clausově procesu dochází k exotermické přeměně sirovodíku na síru ve dvou krocích. V první termické fázi se v Clausově peci spálí přibližně třetina sirovodíku a vznikne oxid siřičitý. V druhém kroku se ve dvou, respektive ve třech po sobě jdoucích katalytických fázích při exotermické reakci získává další síra. Po poslední katalytické fázi se v Clausově plynu kromě dusíku, vodní páry a oxidu uhličitého nacházejí ještě stopy sloučenin síry, které se odstraní v následujícím zařízení na čištění odpadních plynů. CO<sub>2</sub>, který je do Clausova zařízení přiváděn ze zařízení na čištění plynu a v surovém stavu je součástí kyselého plynu a jehož zpracování je v projednávané věci předmětem sporu, není přítomen při probíhající Clausově procesu, nýbrž je přidán s Clausovým plynem obsahujícím sirovodík při čištění odpadních plynů a uvolňuje se přes komín do ovzduší. Hlavním zdrojem emisí CO<sub>2</sub> je CO<sub>2</sub>, který už v přirozené podobě tvoří součást kyselého plynu. Tento plyn se během získávání síry uvolňuje v rámci Clausova procesu do ovzduší. Podle rozsudku Soudního dvora Evropské unie ze dne 20. června 2019 podléhá uvolňování oxidu uhličitého v přirozené podobě režimu obchodování s emisemi.
- 6 Žalobkyně má za to, že má nárok na přidělení bezplatných povolenek na emise na základě kritéria přidělení podle emisí z procesů podle § 2 bodu 29 písm. b) bodu ee) ZuV 2020, resp. čl. 3 písm. h) bodu v) rozhodnutí Komise 2011/278. Sporné emise oxidu uhličitého vznikají při použití suroviny s obsahem uhlíku. Kyselý plyn použitý pro získávání síry, se v přirozeném stavu těží z různých podzemních ložisek, a obsahuje směs sirovodíku, vodní páry, metanu a oxidu uhličitého. Oxid uhličitý obsahuje uhlík.
- 7 Na rozdíl názoru žalované nelze oxid uhličitý považovat pouze za doprovodný plyn. Ostatní vyjádření žalobkyně v tomto ohledu odpovídají vyjádřením předneseným v rámci sporu v původním řízení ve věci C-682/17.
- 8 Na rozdíl od názoru žalované nedochází ani pouze k pouhému přechodu oxidu uhličitého. Vyjádření žalobkyně v tomto ohledu rovněž v podstatě odpovídají vyjádřením předneseným v rámci sporu v původním řízení ve věci C-682/17.
- 9 Podle názoru žalobkyně znění definice „dílčí zařízení pro emise z procesů“ právě vyžaduje, aby použitá surovina obsahovala uhlík. Znění příslušných právních předpisů nevyžaduje, aby uhlík byl přítomen i při probíhající chemické reakci.

Použití jen předpokládá, že něco se používá k určitému účelu. To vyplývá rovněž z různých jazykových verzí čl. 3 písm. h) bodu v) rozhodnutí 2011/278. Na rozdíl od ustanovení čl. 3 písm. h) bodu v), který je relevantní v projednávané věci, je například v případě procesů podle článku 3 písm. h) bodu iv) výslovně stanoveno, že při reakci je přítomen materiál s obsahem uhlíku.

- 10 Další argumenty, které se opírají o systematické a teleologické úvahy, na podporu tvrzení, že v případě emisí z procesů není namístě se zaměřovat na přítomnost uhlíku při Clausově reakci, nýbrž jen na příčinnou souvislost jednotlivých procesů pro vznik emisí CO<sub>2</sub>, odpovídají argumentům, které byly předneseny v rámci sporu v původním řízení ve věci C-682/17.
- 11 Nakonec poukazuje na to, že účelem jednotných pravidel EU pro přidělování povolenek není omezovat zařízení na výrobu síry na přidělení podle referenční úrovně tepla. Omezení na emisní úroveň tepla by s ohledem na řadu jiných chemických výrobků, pro které byly v příloze I rozhodnutí 2011/278 výslovně stanoveny referenční hodnoty produktu, představovalo neodůvodněné nerovné zacházení. Je třeba zohlednit, že množství oxidu uhličitého získávaného z podzemí není pokryto žádným jiným kritériem přidělování povolenek.
- 12 Argumentace **žalované** se v podstatě shoduje s argumenty, které předložila v rámci sporu v původním řízení ve věci C-682/17.

### **Stručné vylíčení odůvodnění předběžné otázky**

- 13 Předkládající soud poukazuje na to, že na rozdíl od případu, o kterém Soudní dvůr rozhodl v řízení ve věci C-682/17, v projednávaném případě se elektrárna žalobkyně, která je součástí zařízení, do sítě připojila až v roce 2014 a v létě roku 2014, a tedy po začátku třetího obchodovacího období a po vydání rozhodnutí o přidělení povolenek elektřinu do veřejné sítě dodala poprvé.
- 14 První až třetí předběžná otázka spočívající v tom, zda a popřípadě podle jaké emisní úrovně pro tzv. Clausův proces, k němuž dochází ve sporném zařízení, existuje nárok na přidělení bezplatných povolenek na emise, má dopad na celkový rozsah nároku žalobkyně na přidělení povolenek.
- 15 Čtvrtá předběžná otázka vychází z úvah Soudního dvora obsažených v rozsudku ze dne 8. září 2016, Borealis a další, konkrétně z bodů 62 a 69 tohoto rozsudku.
- 16 Z těchto úvah podle názoru předkládajícího soudu vyplývá, že otázka hierarchie těchto tří tzv. „nouzových přístupů“ při přidělování povolenek nesmí vzniknout. Pokud se definice ve všech případech přicházejících do úvahy vzájemně vylučují, přichází v potaz přidělení pouze podle jedné z těchto tří referenčních hodnot. Žalovaná v několika dalších řízeních probíhajících před předkládajícím soudem nadále zastává názor, že se jedná o hierarchii tří tzv. „nouzových přístupů“ a vychází z toho, že referenční úroveň tepla má přednost před přidělením podle referenční úrovně emisí z procesů.

- 17 S výhradou odpovědi na první až třetí předběžnou otázku je v projednávaném případě podle všeho možné, že emise pocházející z tzv. Clausova procesu mohou naplnit jak definici referenčního standardu tepla, tak i definici emisí z procesů. Rozdíl mezi referenčním standardem tepla a referenčním standardem paliv je s ohledem na rozlišování mezi měřitelným teplem a neměřitelným teplem jednoznačný. Objasnění vztahu přidělování povolenek podle referenčního standardu tepla a podle emisí z procesů je podle názoru senátu v projednávaném případě podle všeho nezbytné s výhradou odpovědi na první až třetí otázku. Pokud se totiž při tzv. Clausově procesu používá surovina s obsahem uhlíku ve smyslu čl. 3 písm. h) bodu v) rozhodnutí 2011/278, pak v případě tepla vytvářeného při exotermickém Clausově procesu přichází v úvahu přidělení povolenek jak podle referenčního standardu tepla ve smyslu čl. 3 písm. c), tak i podle referenčního standardu pro emise z procesů podle čl. 3 písm. h) bodu v) rozhodnutí 2011/278.

Pátá předběžná otázka je podle názoru senátu relevantní pro rozhodnutí v projednávané věci, pokud v tomto řízení o žalobě nemůže být vydáno pravomocné rozhodnutí před koncem třetího období obchodování.

- 18 Třetí období obchodování končí 31. prosince 2020. Podle judikatury německých soudů vedl konec prvního a druhého obchodovacího období k tomu, že až do 30. dubna roku následujícího po skončení období obchodování již nemohly být dosud nevyčerpané nároky na přidělení povolenek uspokojeny, ale naopak v důsledku neexistence výslovného přechodného ustanovení ve vnitrostátním právu zanikly. Přechodné ustanovení pro nároky na přidělení povolenek, které jsou ještě předmětem soudních řízení, a jsou tudíž otevřené, ve vnitrostátním právu neexistuje ani ve třetím obchodovacím období. Tato neexistence vnitrostátního přechodného ustanovení byla odůvodněna tím, že pravidla pro přidělování bezplatných povolenek v obchodovací období v letech 2021-2030 jsou taxativně stanovena v evropském nařízení o přidělování povolenek a kompenzace nároků na přidělení povolenek přesahující období obchodování je přípustná pouze tehdy, pokud je to upraveno v evropském nařízení o přidělování povolenek (které bylo v okamžiku protichůdného vyjádření spolkové vlády ještě vypracovááno) pro čtvrté období obchodování.
- 19 Předkládající soud se vyslovuje ve prospěch jednotného posouzení ještě otevřených nároků na přidělení povolenek podle unijních právních předpisů. Poukazuje na to, že výslovná úprava v tomto ohledu není obsažena ani ve směrnici 2003/87, ani v rozhodnutí 2011/278. Ani v nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2019/331 ze dne 19. prosince 2018 (Úř. věst. 2019, L 59, s. 8, dále jen „evropské nařízení o přidělování povolenek“), které bylo mezitím přijato, nejsou obsažena žádná pravidla týkající se kompenzace nároků na přidělení povolenek přesahujících období obchodování, například ve formě rezervy stanovené judikaturou.
- 20 Právní úprava obsažená v článku 13 směrnice 2003/87 týkající se platnosti povolenek se nevyjadřuje k otázce povolenek, které ještě nebyly přiděleny ke konci třetího obchodovacího období. Podle sedmého bodu odůvodnění rozhodnutí

Evropského parlamentu a Rady 2015/1814 (EU) ze dne 6. října 2015 by měly být povolenky, jež nebyly přiděleny zařízením na základě čl. 10a odst. 7 směrnice 2003/87 a ani na základě čl. 10a odst. 19 a 20 uvedené směrnice (dále jen „nepřidělené povolenky“), umístěny do rezervy v roce 2020. Podle názoru předkládajícího soudu nasvědčuje sedmý bod odůvodnění tomu, že přechod z třetího do čtvrtého obchodovacího období nevede k zániku nároků na vícenásobné přidělení povolenek, které až do tohoto okamžiku nebyly vyčerpány. Jednoznačná úprava týkající se osudu nároků na vícenásobné přidělení povolenek, které nebyly vyčerpány do konce třetího obchodovacího období, však neexistuje.

- 21 Tato otázka vyvstala v několika řízeních, které ještě probíhají před tímto senátem, jakož i před jinými vnitrostátními soudy rozhodujícími v jiných stupních. Vzhledem k tomu, že v každém řízení nebude možné vydat pravomocné rozhodnutí do konce období obchodování a provozovatelé zařízení se na základě dosavadní judikatury německých soudů obávají zániku nároků na přidělení povolenek, senátu již byly ohlášeny zrychlená řízení na ochranu těchto nároků. V takových zrychlených řízeních nemůže senát předvídat rozhodnutí Soudního dvora, které je nezbytné pro vyřešení této otázky.
- 22 Předkládající soud žádá Soudní dvůr, aby objasnil otázku týkající se následků skončení třetího období obchodování na osud nároků na přidělení povolenek na emise, které k tomuto okamžiku nebyly vyčerpány, i bez ohledu na odpověď na zbývající předběžné otázky, neboť jde o zásadní otázku, která vyvstala ve všech soudních řízeních, které se týkají nároků na vícenásobné přidělení povolenek a stále ještě v Unii probíhají, a naléhavě vyžaduje objasnění pro účely zachování právní jistoty a jednotnosti při uplatňování evropských právních předpisů v oblasti obchodování s emisemi.