

Věc C-575/20

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

Datum doručení:

dne 3. listopadu 2020

Předkládající soud:

Fővárosi Törvényszék (Městský soud v Budapešti, Maďarsko)

Datum předkládacího rozhodnutí:

dne 29. září 2020

Žalobkyně:

Apollo Tyres (Hungary) Kft.

Žalovaný:

Innovációért és Technológiáért Felelős Miniszter (Ministr inovací a technologií)

Fővárosi Törvényszék (Městský soud v Budapešti, Maďarsko)

[omissis]

Ve správním řízení soudním mezi **Apollo Tyres (Hungary) Kft.** ([omissis] Gyöngyöshalász [omissis] [Maďarsko]) [omissis], žalobkyně, a **Innovációért és Technológiáért Felelős Miniszter** (Ministr inovací a technologie) ([omissis] Budapešť [omissis]) [omissis], Fővárosi Törvényszék (Městský soud v Budapešti, Maďarsko) přijal toto

Usnesení:

Zdejší soud zahajuje řízení o předběžné otázce před Soudním dvorem Evropské unie týkající se výkladu ustanovení 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.

Tento soud pokládá Soudnímu dvoru Evropské unie [následující předběžnou otázku]:

Může být směrnice 2003/87/ES, a zvláště bod 3 její přílohy I, vykládána v tom smyslu, že pro určení, zda se na [spalování v určitém zařízení] vztahuje EU ETS, má prokázána skutečnost, že vybavení, jež je součástí zařízení, funguje jen omezeně, vliv na celkový jmenovitý tepelný příkon zařízení?

[omissis] [procesní aspekty podle vnitrostátního práva]

Odůvodnění

Zdejší soud se táže Soudního dvora na výklad čl. 3 písm. e) a přílohy I bodu 3 směrnice 2003/87/ES, pokud jde o určení celkového jmenovitého tepelného příkonu zařízení, na které se vztahuje systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (dále jen „EU ETS“).

I. Příslušná právní ustanovení

Unijní právo

Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Unii a o změně směrnice Rady 96/61/ES.

Pokyny Evropské komise k výkladu přílohy I směrnice.

Maďarské právo

Az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában történő részvételtől szóló 2012. évi CCXVII. Törvény (zákon č. CCXVII z roku 2012 o účasti na společném systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a provádění rozhodnutí o sdíleném úsilí, dále jen „zákon č. CCXVII z roku 2012“).

Ustanovení § 2 bodu 24 stanoví:

„Zařízením se rozumí stacionární technická jednotka, ve které probíhá jedna či více činností uvedených v příloze I bodech I až XXI nebo jakékoli další technologické činnosti spojené s těmito činnostmi, jakož i jakékoli činnosti, které jsou po technické stránce spojené s činnostmi probíhajícími v dotyčném místě nebo by mohly ovlivnit emise a znečištění a které jsou definovány v příloze I.“

Ustanovení § 2 bodů 46 a 47 tohoto stanovují:

„46. Rezervní jednotkou se rozumí vybavení, které vypouští emise, a které je určeno k nahrazení vybavení, jež za běžných podmínek funguje v rámci zařízení;

47. Bezpečnostní jednotkou se rozumí vybavení, které vypouští emise, a které funguje a je operační v rámci zařízení v případě, že není k dispozici primární energetický zdroj z důvodu vyšší moci.“

Činností ve smyslu přílohy I bodu 3.I se rozumí „spalování paliv v zařízeních s celkovým jmenovitým tepelným příkonem vyšším než 20 MWt (s vyloučením zařízení pro spalování nebezpečného nebo komunálního odpadu)“.

Az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában való részvételről szóló 2012. évi CCXVII. törvény végrehajtásának egyes szabályairól szóló 410/2012. (XII. 28.) Korm. rendelet (nařízení vlády č. 410/2012 ze dne 28. prosince 2012 o některých prováděcích pravidlech k zákonu CCXVII z roku 2012 o účasti na společném systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a provádění rozhodnutí o sdíleném úsilí, dále jen „prováděcí nařízení“).

Ustanovení § 1 odst. 5 stanoví: „Úřad vydá povolení k vypouštění emisí na základě správního rozhodnutí, v němž jsou stanoveny podmínky provozu s ohledem na životní prostředí, pokud má za to, že provozovatel splňuje podmínky stanovené v zákoně č. CCXVII z roku 2012. Konkrétní požadavky týkající se obsahu povolení k vypouštění emisí jsou stanoveny v příloze 3.“

Činností ve smyslu přílohy 2 tabulky 3 bodu I se rozumí: „spalování paliv v zařízeních s celkovým jmenovitým tepelným příkonem vyšším než 20 MWt (s vyloučením zařízení pro spalování nebezpečného nebo komunálního odpadu a dieselových generátorů používaných jako nouzový zdroj energie v jaderných elektrárnách)“.

Bod 2.7 přílohy 2 stanoví: „Zakládá-li se rozhodnutí o zahrnutí zařízení do systému Společenství na výpočtu jeho celkového jmenovitého tepelného příkonu, sčítají se jmenovité tepelné příkony všech technických jednotek, které jsou jeho součástí – včetně vybavení vyloučených podle § 15 části B zákona č. CCXVII z roku 2012, a sice rezervních a bezpečnostních jednotek – a v nichž dochází ke spalování paliva. Těmito jednotkami mohou být všechny typy kotlů, hořáků, turbín, topných těles, topenišť, spalovacích, vypalovacích a jiných pecí, trub, sušiček, motorů, palivových článků, spalovacích jednotek CLC (chemical looping combustion), pochodní a termických nebo katalytických dodatečných spalovačů, včetně vybavení vyloučených podle § 15 části B zákona č. CCXVII z roku 2012. K jednotkám se jmenovitým tepelným příkonem nižším než 3 MW a jednotkám využívajícím výhradně biomasu se pro účely tohoto výpočtu nepřihlíží. Jednotkami využívajícími výhradně biomasu se rozumějí též jednotky, u nichž se používá fosilních paliv pouze při jejich spouštění a vypínání.“

A 140 kWth és annál nagyobb, de 50 MWth-nál kisebb teljes névleges bemenő hőteljesítményű tüzelőberendezések működési feltételeiről és légszennyező anyagainak kibocsátási határértékeiről szóló 53/2017. (Vyhláška ministerstva zemědělství č. 53/2017 (X. 18.) ze dne 18. října 2017 o provozních podmínkách

spalovacích jednotek s celkovým jmenovitým tepelným příkonem rovným 140 kWt nebo vyšším, avšak nižším než 50 Mwt, a o mezních hodnotách emisí látek znečišťujících ovzduší, dále jen „ministrská vyhláška č. 53/2017 ze dne 18. října 2017“).

Ustanovení § 2 bodu 7 stanoví: „Jmenovitý tepelný příkon je výhřevnost, vyjádřená v kilowattech (KW) nebo megawattech (MW), paliva přivedeného do spalovacího zařízení za jednotku času nezbytnou k tomu, aby dotčené spalovací zařízení fungovalo na jmenovitém příkonu stanoveném ve správním rozhodnutí“.

II. Předmět sporu v původním řízení a relevantní skutkový stav

Podnik, který je žalobcem, začal v roce 2017 vyrábět pneumatiky. V rámci uvedené činnosti využívá tři parních kotlů typu Bosch Universal UL-S 18000. Společnost Kazántrade Kft. potvrdila, že maximální tepelný příkon kotlů byl prostřednictvím softwaru upraven na hodnoty: 8 991 kW — 8 791 kW — 8 962 kW. K tomu, aby se žalobkyně v každém případě udržela pod hranici 20 MW, je jeden z kotlů vždy vypnut, takže může být dosažen jmenovitý tepelný příkon maximálně 17 953 kW (8 991 kW + 8 962 kW). Toto tvrzení je podloženo systémem registrace spotřeby plynu dostupným online a denními záznamy o provozu kotlů, jakož i dokumenty o spotřebě plynu, které jsou uchovávány v zařízení. Pozměněné povolení žalobkyně k provozu v oblasti ochrany kvality ovzduší rovněž uvádí, že „mohou být v provozu současně maximálně jen dva kotly, jejichž maximální celkový tepelný příkon je 17 953 kW“.

Ministr inovací jako žalovaný orgán, který je zmocněn k vydání povolení k vypouštění emisí, uložil žalobkyni pokutu z důvodu provozu bez odpovídajícího povolení činnosti, u níž dochází k vypouštění emisí. Tato pokuta je předmětem řízení před správním soudem. Žalovaný měl za to, že provozní praxe, které se dovolává žalobkyně, podle níž je nižší hodnota tepelného příkonu dosažená provozem parních kotlů, a sice 17 953 MW, uvedena jako „referenční příkon technologie“, odkazuje na celkový jmenovitý tepelný příkon jen dvou kotlů, a sice na souhrn tepelných příkonů kotlů, které mají nejvyšší příkon, a tedy nikoli na tepelný příkon všech tří kotlů.

S odkazem na vnitrostátní právo a na právní úpravu týkající se EU ETS měl žalovaný za to, že žádné platné ustanovení neumožňuje takový způsob vybavení nacházejícího se v zařízení, jako je způsob, který je popsán výše (omezení prostřednictvím softwaru) za účelem změny tepelného příkonu. Tři parní kotly omezené prostřednictvím softwaru mají nadále tepelný příkon vyšší než 20 MW.

Vzhledem k výše uvedenému dospěl žalovaný ve svém rozhodnutí k závěru, že k odpovědi na otázku zahrnutí do společného systému (EU ETS) není nutné ověřit spalování paliva v určitém okamžiku, a tudíž musí být zohledněn tepelný příkon všech technických jednotek zařízení.

Hlavní argumenty účastníků řízení

Žalobkyně zejména navrhuje, aby zdejší soud určil, že pro zahrnutí do EU ETS je třeba zohlednit, pokud jde o celkový jmenovitý tepelný příkon, omezení, které brání tomu, aby tak omezené zařízení fungovalo současně se zařízením, které je v provozu, nebo aby fungovalo s tepelným příkonem překračujícím omezení.

Jak podle práva Společenství tak podle vnitrostátního práva je podle žalobkyně třeba za účelem zahrnutí určité činnosti do EU ETS určit, zda zařízení má přímý vliv na emise, ať již se jedná o jednotku přispívající ke zvýšení výkonnosti, nebo rezervní či bezpečnostní jednotku, a zda v ní probíhá spalování paliva nebo o činnost, která přímo souvisí s takovou činností anebo činnost, která je po technické stránce spojena s takovou činností.

Žalobkyně zvláště tvrdí, že pojem jmenovitý tepelný příkon není definován ve směrnici ani v právu Společenství. Má za to, že podle Pokynů Evropské komise k výkladu přílohy I směrnice je hodnota tepelného příkonu specifikována výrobcem a uvedena na technickém zařízení se souhlasem kontrolního orgánu. Není-li údaj od výrobce k dispozici, provozovatel zařízení poskytne příslušnému orgánu odhad založený na nejlepší dostupné informaci (například maximální spotřeba paliva dosažená za 24 hodin v průběhu minulého kalendářního roku).

Uvádí, že podle maďarské právní úpravy platí, že jmenovitý tepelný příkon zařízení je stanoven správním rozhodnutím, přičemž tento příkon není stejný jako jmenovitý tepelný příkon zařízení, neboť posledně uvedený je výhřevností přivedeného paliva, které je nutné k tomu, aby toto zařízení fungovalo s jmenovitým tepelným příkonem.

Ustanovení § 2 bodu 7 ministerské vyhlášky 53/2017 ze dne 18. října 2007 nevyžaduje správní rozhodnutí pro určení jmenovitého tepelného příkonu zařízení. Uvádí, že základní povolení stanovilo jmenovitý tepelný příkon kotlů tak, že uvedlo, že vzhledem k tomu, že potřeba skutečného maximálního tepla výrobní technologie může být zajištěna současným provozem dvou kotlů, třetí kotel byl považován za rezervní kotel. Před zahájením správního řízení žalovaným bylo základní povolení změněno v tom smyslu, že stanovilo s ohledem na fyzické omezení nebo omezení prostřednictvím softwaru, že referenční příkon vyžadovaný u technologického postupu je určen v úředním dokumentu. V průběhu řízení žalobkyně několikrát prokázala prostřednictvím aktů a prohlášení, že kotly byly jak fyzicky tak prostřednictvím softwaru omezeny, což však žalovaný neuznal, neboť při rozhodování o zahrnutí do EU ETS zohlednil jen údaje uvedené jako celkový jmenovitý tepelný příkon v základním povolení. Podle žalobkyně měl žalovaný za účelem vydání povolení k vypouštění emisí výslovně přezkoumat také ustanovení základního povolení, pokud podmínky uvedené v zákoně o systému obchodování (celkový jmenovitý tepelný příkon zařízení provozovaného žalobkyní vyšší než 20 MW) byly splněny. Dále

žalobkyně uvádí, že v řízení o vydání povolení k vypouštění emisí je k přijetí opodstatněného rozhodnutí zvláště důležité, aby byl celkový jmenovitý tepelný příkon přezkoumán, jelikož určení celkového jmenovitého tepelného příkonu je povinné při vydávání povolení k vypouštění emisí podle přílohy 3 vládního nařízení č. 410/2012 a že kromě toho v řízení prokázala, že z důvodu omezení kotlů je jejich skutečný jmenovitý tepelný příkon nižší než příkon vyplývající z údajů uvedených v základním povolení jako celkový jmenovitý tepelný příkon. Žalobkyně se domnívá, že vzhledem k výše uvedenému je stanovisko žalovaného, podle něhož může být pro rozhodnutí o zahrnutí do EU ETS zohledněn jen celkový jmenovitý tepelný příkon vyplývající ze základního povolení, nesoudržné. Uvádí, že když základní povolení jakožto úřední dokument uznává omezený příkon jako referenční hodnotu příkonu vyžadovaného pro daný technologický postup, žalovaný k tomu nijak nepřihlíží, avšak když je omezený příkon zaznamenán jako celkový jmenovitý tepelný příkon, zohledňuje to naopak na základě jeho názvu, aniž přezkoumá charakteristiky omezení. V souladu s bodem 3 přílohy I směrnice může být zohledněn tepelný jmenovitý příkon technických jednotek, které jsou součástí zařízení a v nichž dochází ke spalování paliva. Žalobkyně uvádí, že vybavení, které je omezeno, nemůže být v rozsahu omezení považováno za technickou jednotku, v níž dochází ke spalování paliva, takže jeho tepelný příkon může být nezohledněn při výpočtu celkového tepelného jmenovitého příkonu. Dále uvádí, že na základě definice uvedené v čl. 3 bodě e) směrnice je vyloučeno, aby měla technická jednotka, ve které nemůže probíhat žádná činnost z důvodu omezení nebo ve které může probíhat jen omezená činnost z důvodu omezení prostřednictvím softwaru, či nemůže probíhat na místě činnosti související po technické stránce s touto činností, v rozsahu, v němž existuje omezení, vliv na emise a znečištění ovzduší, a tudíž část vybavení, která je omezena, není součástí zařízení z hlediska zahrnutí do EU ETS.

Učiníme-li paralelu s maďarskou právní úpravou, lze konstatovat, že pokud jde o rozhodnutí zahrnout činnost do EU ETS, jsou technickými jednotkami zařízení, jejichž tepelný jmenovitý příkon je zohledněn pro výpočet celkového tepelného jmenovitého příkonu, technické jednotky, v nichž probíhá spalování. Kromě toho se domnívá, že vzhledem k tomu, že v těchto omezených vybaveních neprobíhá žádná činnost v rozsahu omezení, a tudíž nevypouští žádné emise skleníkových plynů, a z důvodu omezení mohou mít jen nepřímý vliv na emise, pokud by byla tato omezení zrušena, není část vybavení, která je omezena, součástí zařízení. Vzhledem k tomu, že omezené vybavení nemůže být v rozsahu omezení považováno za provozní nebo fungující jednotku, nemůže být z hlediska maďarského práva považováno za rezervní nebo bezpečnostní jednotku.

Pro shrnutí výše uvedeného, pokud jde o rozhodnutí zahrnout činnost do EU ETS, je jak podle práva Společenství, tak podle vnitrostátního práva třeba určit, zda vybavení má přímý vliv na emise, ať již se jedná o jednotku přispívající ke zvýšení výkonnosti, nebo rezervní či bezpečnostní jednotku, a zda v ní probíhá spalování paliva nebo činnost, která přímo souvisí s takovou činností anebo činnost, která je po technické stránce spojena s takovou činností. Pokud tomu tak

podle žalobkyně není, může být jmenovitý tepelný příkon tohoto vybavení nezohledněn při výpočtu celkového tepelného jmenovitého příkonu.

Podle **žalovaného** může být omezení příkonu doloženo jen dokumentem, který osvědčuje slučitelnost z hlediska technické bezpečnosti po úpravě nebo omezení, a který zároveň spolehlivě uvádí jmenovitý tepelný příkon spalovací jednotky. Žalovaný tvrdí, že při určování jmenovitého tepelného příkonu v rámci řízení o vydání povolení k vypouštění emisí není rozhodující „tepelný příkon, který odráží faktickou situaci“, neboť rozhodující jsou jen specifikace výrobce (návod k použití, štítky umístěné na zařízení). Vzhledem k výše uvedenému je podle žalovaného jmenovitý tepelný příkon specifikací výrobce, která je neměnná a nemůže být změněna úpravou kotle.

Dále žalovaný uvádí, že podle ustanovení bodu 2.7 přílohy 2 prováděcího nařízení, jakož i podle § 1 odst. 5 téhož nařízení mohou být, pokud jde o celkový jmenovitý tepelný příkon, přijaty jen úřední doklady, a tudíž pro rozhodnutí o zahrnutí činnosti žalobkyně do EU ETS může být zohledněn součet tepelných jmenovitých příkonů spalovacích jednotek, které jsou uvedeny v základním povolení žalobkyně. Má za to, že podle právní úpravy EU ETS žádné platné ustanovení neumožňuje uznat pro omezení tepelného jmenovitého příkonu skutečnost, že vybavení, které se nachází v zařízení je v provozu s omezeními, ať již učiněnými prostřednictvím softwaru nebo fyzicky. Povolená technická praxe musí být podle žalovaného rovněž uvedena v základním povolení, aby jí žalovaný mohl zohlednit při vydávání povolení k vypouštění emisí. Omezení kotlů může být zohledněno při určování celkového jmenovitého tepelného příkonu zařízení tehdy, když dotčený má v držení správní rozhodnutí osvědčující omezení.

III. Odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

K vyřešení sporu je nezbytné určit, zda, pokud jde o rozhodnutí zahrnout činnost do EU ETS, je třeba určit, zda vybavení má přímý vliv na emise, ať již se jedná o jednotku přispívající ke zvýšení výkonnosti, nebo rezervní či bezpečnostní jednotku, a zda v ní probíhá spalování paliva nebo činnost, která přímo souvisí s takovou činností anebo činnost, která je po technické stránce spojena s takovou činností. Pokud tomu tak není, [vyvstává otázka], zda může být jmenovitý tepelný příkon tohoto vybavení nezohledněn při výpočtu celkového jmenovitého tepelného příkonu.

[omissis] [omissis][procesní aspekty podle vnitrostátního práva]

V Budapešti, 29. září 2020.

[omissis] [podpisy]