



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

28. dubna 2016 *

„Řízení o předběžné otázce — Systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Evropské unii — Směrnice 2003/87/ES — Článek 10a odst. 5 — Způsob přidělování povolenek — Přidělování bezplatných povolenek — Způsob vyčíslení opravného koeficientu jednotného pro všechna odvětví — Rozhodnutí 2011/278/EU — Článek 15 odst. 3 — Rozhodnutí 2013/448/EU — Článek 4 — Příloha II — Platnost“

Ve spojených věcech C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 a C-391/14 až C-393/14,

jejichž předmětem jsou žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU předložené rozhodnutím Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Zemský správní soud spolkové republiky Dolní Rakousko, Rakousko) ze dne 10. dubna 2014, došlým Soudnímu dvoru dne 17. dubna 2014 (věci C-191/14 a C-192/14), rozhodnutím Raad van State (Státní rada, Nizozemsko) ze dne 11. června 2014, došlým Soudnímu dvoru dne 16. června 2014 (věc C-295/14), a rozhodnutím Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Správní soud regionu Lazio, Itálie) ze dne 3. července 2014, došlým Soudnímu dvoru dne 18. srpna 2014 (věci C-389/14 a C-391/14 až C-393/14), v řízení

Borealis Polyolefine GmbH

proti

Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (C-191/14),

OMV Refining & Marketing GmbH

proti

Bundesminister für Land und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (C-192/14),

DOW Benelux BV a další

proti

Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (C-295/14),

Esso Italiana Srl,

Eni SpA,

Linde Gas Italia Srl

proti

* Jednací jazyky: němčina, nizozemština a italština.

Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto,

Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero dell’Economia e delle Finanze,

Presidenza del Consiglio dei Ministri

za přítomnosti:

Edison SpA (C-389/14),

Api Raffineria di Ancona SpA

proti

Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto,

Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero dello Sviluppo economico,

za přítomnosti:

Edison SpA (C-391/14),

Lucchini in Amministrazione Straordinaria SpA

proti

Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto,

Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero dello Sviluppo economico,

za přítomnosti:

Cofely Italia SpA (C-392/14),

a

Dalmine SpA

proti

Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto,

Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero dello Sviluppo economico,

za přítomnosti:

Cofely Italia SpA,

Buzzi Unicem SpA (C-393/14),

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení R. Silva de Lapuerta, předsedkyně prvního senátu vykonávající funkci předsedkyně druhého senátu, J. L. da Cruz Vilaça, A. Arabadžev, C. Lycourgos a J.-C. Bonichot (zpravodaj), soudci,

generální advokátka: J. Kokott,

vedoucí soudní kanceláře: K. Malacek, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 3. září 2015,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za Borealis Polyolefine GmbH B. Windisch-Altieri, Rechtsanwältin, a G. van Thuyne, advocaat,
- za OMV Refining & Marketing GmbH B. Windisch-Altieri, Rechtsanwältin, a G. van Thuyne, advocaat,
- za DOW Benelux BV M. G. J. Maas-Cooymans a B. Ebben, advocaten,
- za Esso Nederland BV a ExxonMobil Chemical Holland BV P. Wytinckem, V. M. Y. van 't Lam, A. ten Veenem a B. Hoorelbekem, advocaten,
- za Yara Sluiskil BV a další L. Spaanssem, H. van Geenem a G. van Thuyne, advocaten,
- za BP Raffinaderij Rotterdam BV a další N. H. van den Biggelaar a I. F. Kieftem, advocaten,
- za Esso Italiana Srl A. Capriou, E. Gardinim a A. Lirosim, avvocati,
- za Eni SpA L. Torchiou, V. Vecchionem a G. Fortunou, avvocati,
- za Linde Gas Italia Srl L. Biamontim, P. De Caterinim a A. Lo Gagliou, avvocati,
- za Api Raffineria di Ancona SpA F. Carabba Tettamantim a G. Zurloem, avvocati,
- za Lucchini in Amministrazione Straordinaria SpA a Dalmine SpA F. Bucchim a V. La Rosou, avvocati,
- za Buzzi Unicem SpA M. Prottoem a C. Vivanim, avvocati,
- za nizozemskou vládu M. Bulterman, C. S. Schillemans a M. de Ree, jakož i J. Langerem, jako zmocněnci,
- za německou vládu T. Henzem a K. Petersen, jako zmocněnci,
- za španělskou vládu A. Gavela Llopis a L. Banciellou Rodríguez-Miñónem, jako zmocněnci,

— za Evropskou komisi E. Whitem, C. Hermesem, K. Mifsud-Bonnicim, E. Manhaevem a L. Pignataro-Nolin, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 12. listopadu 2015,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce se týkají platnosti čl. 15 odst. 3 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. L 130, s. 1), a platnosti článku 4 a přílohy II k 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. L 240, s. 27).
- 2 Tyto žádosti byly předloženy v rámci sporů mezi podniky produkujícími skleníkové plyny a vnitrostátními orgány příslušnými k přidělování bezplatných emisních povolenek na emise skleníkových plynů (dále jen „povolenky“) v Itálii, Nizozemsku a v Rakousku, které se týkaly platnosti vnitrostátních rozhodnutí o přidělení povolenek na období od roku 2013 do roku 2020, v nichž byl uplatněn opravný koeficient jednotný pro všechna odvětví (dále jen „opravný koeficient“) ve smyslu čl. 10a odst. 5 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. L 275, s. 32; Zvl. vyd. 15/07, s. 631), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES ze dne 23. dubna 2009 (Úř. věst. L 140, s. 63) (dále jen „směrnice 2003/87“).

Právní rámec

Směrnice 2003/87

- 3 Článek 2 odst. 1 směrnice 2003/87 stanoví:

„Tato směrnice se použije na emise z činností uvedených v příloze I a na skleníkové plyny uvedené v příloze II.“

- 4 Článek 3 písm. e), f), t) a u) této směrnice definuje následující pojmy:

„e) ‚zařízením‘ [se] 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;

f) ‚provozovatelem‘ [se] rozumí jakákoli osoba, která zařízení provozuje nebo řídí, nebo pokud to vyžadují vnitrostátní právní předpisy, na kterou byla přenesena rozhodující hospodářská pravomoc nad technickou funkcí zařízení;

[...]

t) ‚spalováním‘ [se] rozumí každá oxidace paliv bez ohledu na způsob, jakým jsou tímto procesem vyprodukované teplo, elektřina nebo mechanická energie využity, a veškeré jiné přímo spojené činnosti, včetně čištění odpadních plynů;

u) ‚výrobce elektřiny‘ [se] rozumí zařízení, které 1. ledna 2005 nebo později vyrábělo elektřinu na prodej třetí osobám a v němž neprobíhá jiná činnost uvedená v příloze I než ‚spalování paliv‘.“

5 Článek 9 směrnice 2003/87, nadepsaný „Množství povolenek pro celé Společenství“, stanoví:

„Množství povolenek pro celé Společenství, které se od roku 2013 začne vydávat každoročně, se lineárně snižuje po uplynutí poloviny období 2008–2012. Množství se snižuje o lineární faktor 1,74 % ve srovnání s průměrným celkovým ročním množstvím povolenek, které vydaly členské státy v souladu s rozhodnutím Komise o jejich národních alokačních plánech na období 2008–2012.

Komise do 30. června 2010 zveřejní absolutní množství povolenek pro celé Společenství na rok 2013, založené na celkovém množství povolenek, které vydaly nebo mají vydat členské státy v souladu s rozhodnutími Komise o jejich národních alokačních plánech na období 2008–2012.

[...]“

6 Článek 9a uvedené směrnice, nadepsaný „Úprava množství povolenek pro celé Společenství“, zní takto:

„1. Co se týče zařízení, která byla zahrnuta do systému Společenství v období 2008–2012 podle čl. 24 odst. 1, upraví se množství povolenek, které se mají vydat od 1. ledna 2013, tak, aby vyjadřovalo průměrné roční množství povolenek vydaných pro tato zařízení během doby jejich zahrnutí do systému, upravené o lineární faktor uvedený v článku 9.

2. Členské státy zajistí, aby provozovatelé zařízení provádějících činnosti uvedené v příloze I, která jsou zahrnuta do systému Společenství pouze v období od roku 2013, předkládali příslušným orgánům řádně podložené a nezávisle ověřené údaje o emisích, aby mohly být zohledněny při úpravě množství povolenek, které se mají pro celé Společenství vydat.

Všechny tyto údaje se předloží příslušnému orgánu do 30. dubna 2010 v souladu s předpisy přijatými podle čl. 14 odst. 1.

Pokud jsou předložené údaje řádně podloženy, příslušný orgán je oznámí Komisi do 30. června 2010 a množství povolenek, které se mají vydat, upravené o lineární faktor uvedený v článku 9, se upraví odpovídajícím způsobem. V případě zařízení vypouštějících jiné skleníkové plyny než CO₂ smí příslušný orgán oznámit nižší objem emisí v závislosti na potenciálu těchto zařízení ke snížení emisí.

3. Komise zveřejní upravená množství uvedená v odstavcích 1 a 2 do 30. září 2010.

[...]“

7 Článek 10 odst. 1 téže směrnice stanoví:

„Všechny povolenky, které nejsou přiděleny bezplatně v souladu s články 10a a 10c, členské státy od roku 2013 draží. Do 31. prosince 2010 Komise určí a zveřejní předpokládané množství povolenek, které budou draženy.“

8 Článek 10a směrnice 2003/87, nadepsaný „Přechodná pravidla harmonizovaného přidělování bezplatných povolenek platná v celém Společenství“, zní takto:

„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 změnit 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.

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.

4. Bezplatné povolenky se přidělují na dálkové vytápění a vysoce účinnou kombinovanou výrobu tepla a elektřiny ve smyslu směrnice 2004/8/ES v případě hospodářsky odůvodněných žádostí, pokud jde o vytápění či chlazení. V každém roce následujícím po roce 2013 se celkové množství povolenek přidělených těmto zařízeními a týkajících se tohoto tepla upraví o lineární faktor uvedený v článku 9.

5. Maximální roční počet povolenek, jenž je základem pro výpočet povolenek pro zařízení, na která se nevztahuje odstavec 3 a která nejsou novými účastníky na trhu, nepřesáhne součet

- a) ročního celkového množství pro celé Společenství, jak je určeno podle článku 9, vynásobeného podílem emisí ze zařízení, na něž se nevztahuje odstavec 3, na celkovém průměrném množství ověřených emisí vyprodukovaném v období 2005–2007 zařízeními, na něž se vztahoval systém Společenství v období 2008–2012, a
- b) celkového průměrného ročního množství ověřených emisí vyprodukovaných v období 2005–2007 zařízeními, jež budou do systému Společenství zařazena až od roku 2013 a na něž se nevztahuje odstavec 3, po úpravě o lineární faktor uvedený v článku 9.

V případě nutnosti se použije opravný koeficient [...].

[...]

7. Pět procent z množství povolenek pro celé Společenství určeného v souladu s články 9 a 9a na období 2013–2020 se vyčlení pro nové účastníky na trhu jako maximální množství, které se může přidělit novým účastníkům na trhu v souladu s pravidly přijatými podle odstavce 1 tohoto článku. [...]

Množství přidělených povolenek se upraví o lineární faktor uvedený v článku 9.

Žádné bezplatné povolenky se nepřidělují na výrobu elektřiny novými účastníky na trhu.

[...]

11. S výhradou článku 10b představuje množství přidělených bezplatných povolenek podle odstavců 4 až 7 tohoto článku v roce 2013 80 % množství určeného v souladu s opatřeními uvedenými v odstavci 1. Bezplatné přidělení se poté každý rok snižuje o stejnou částku, což povede k 30 % přidělených bezplatných povolenek v roce 2020 s cílem dosáhnout toho, aby v roce 2027 nebyly přiděleny žádné bezplatné povolenky.

[...]“

9 Článek 11 odst. 2 směrnice 2003/87 stanoví:

„Příslušné orgány každoročně do 28. února určí množství povolenek, které se mají v daném roce přidělit, vypočítané podle článků 10, 10a a 10c.“

10 Článek 23 odst. 3 této směrnice stanoví:

„Odkazuje-li se na tento odstavec, použijí se čl. 5a odst. 1 až 4 a článek 7 rozhodnutí 1999/468/ES s ohledem na článek 8 zmíněného rozhodnutí.“

Směrnice 2009/29/ES

11 Body 3, 5, 13, 14, 19 a 21 odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES ze dne 23. dubna 2009, kterou se mění směrnice 2003/87/ES s cílem zlepšit a rozšířit systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství (Úř. věst. L 140, s. 63), znějí takto:

„(3) Evropská rada v březnu 2007 přijala pevný závazek snížit do roku 2020 celkové emise skleníkových plynů ve Společenství o nejméně 20 % pod úroveň roku 1990 a o 30 % za předpokladu, že ostatní vyspělé země se rovněž zaváží k srovnatelným snížením emisí a hospodářsky vyspělejší rozvojové země přispějí úměrně svým povinnostem a příslušným schopnostem. Do roku 2050 by se celosvětové emise skleníkových plynů měly snížit o nejméně 50 % pod úroveň roku 1990. [...]

[...]

(5) S cílem přispět k dosažení těchto dlouhodobých cílů je vhodné stanovit předvídatelný postup, jímž by měly být snižovány emise zařízení, na která se vztahuje systém Společenství. Aby byl závazek Společenství snížit emise skleníkových plynů o nejméně 20 % pod úroveň roku 1990 splněn efektivněji z hlediska nákladů, měly by [povolenky přidělené dotyčným zařízením] v roce 2020 být 21 % pod emisní úrovní roku 2005.

[...]

- (13) Množství povolenek vydané v celém Společenství by se od poloviny období 2008–2012 mělo lineárně snižovat, aby se zajistilo, že systém obchodování s emisemi povede v průběhu času k postupnému a předvídatelnému snížení emisí. Roční snížení povolenek by mělo odpovídat 1,74 % povolenek vydaných členskými státy na základě rozhodnutí Komise o jejich národních alokačních plánech na období 2008–2012, aby systém Společenství cestou co nejmenších nákladů přispěl k tomu, že Společenství splní svůj závazek snížit do roku 2020 celkové emise o nejméně 20 %.
- (14) [...] Po ukončení přidělování povolenek na období 2008–2012 zveřejní Komise přidělené množství povolenek pro celé Společenství. Toto množství by mělo být přizpůsobeno s ohledem na zařízení, která spadají nebo nespádají v období 2008–2012 anebo od roku 2013 do systému Společenství.
- [...]
- (19) Proto by se mělo plné dražení povolenek od roku 2013 pro odvětví energetiky stát pravidlem, při zohlednění schopnosti tohoto odvětví přesouvat zvýšené náklady na CO₂, a pro zachytávání a ukládání CO₂ by neměly být přidělovány bezplatné povolenky, neboť pobídka pro toto opatření spočívá v povolenkách, které s ohledem na uložené emise nemusí být vyřazeny. [...]
- [...]
- (21) Pro jiná odvětví, na která se vztahuje systém Společenství, by měl být stanoven přechodný systém, podle něhož by v roce 2013 bylo bezplatně přidělováno 80 % množství, jež odpovídá procentnímu podílu celkových emisí v celém Společenství v období 2005–2007 vypuštěných dotyčnými zařízeními na celkovém množství povolenek přidělených každoročně ve Společenství. Poté by měl počet bezplatných povolenek klesat každý rok stejným dílem až k 30 % přidělených bezplatných povolenek v roce 2020 s cílem dosáhnout toho, aby v roce 2027 nebyly přiděleny žádné bezplatné povolenky.“

Rozhodnutí 2011/278

12 Body 21 a 32 odůvodnění rozhodnutí 2011/278 znějí takto:

- „(21) V případě, že je mezi dvěma nebo více zařízeními uskutečňována výměna měřitelného tepla, přidělení bezplatných [povolenek] by mělo být založeno na spotřebě tepla jednotlivých zařízení a mělo by být při něm zohledněno riziko úniku uhlíku. Aby se zajistilo, že množství bezplatných [povolenek], které mají být přiděleny, je nezávislé na struktuře, která zajišťuje dodávku tepla, [povolenky] by měly být přiděleny spotřebiteli tepla.
- [...]
- (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 vyváženy z výrobního procesu mimo systémové hranice referenční úrovně příslušného produktu a spáleny 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 základě referenční úrovně tepla nebo paliva. Vzhledem k obecné zásadě, že žádné [povolenky] 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 vyváženy

z výrobního procesu mimo systémové hranice referenční úrovně příslušného produktu a spáleny 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.“

13 Článek 10 rozhodnutí 2011/278 zní následovně:

„[...]

2. Pro účely tohoto výpočtu členské státy nejprve pro každé dílčí zařízení zvlášť stanoví předběžné roční množství bezplatně přidělených [povolenek], a to tímto způsobem:

- a) u každého dílčího zařízení pro referenční úroveň produktu odpovídá předběžné roční množství bezplatně přidělených [povolenek] za daný rok hodnotě této referenční úrovně produktu, jak je uvedeno v příloze I, která se vynásobí příslušnou historickou úrovní činnosti týkající se produktů;
- b) u:
 - i) dílčího zařízení pro referenční úroveň tepla odpovídá předběžné roční množství bezplatně přidělených [povolenek] za daný rok hodnotě referenční úrovně produktu pro měřitelné teplo, jak je uvedeno v příloze I, která se vynásobí příslušnou historickou úrovní činnosti týkající se tepla za spotřebu měřitelného tepla,
 - ii) dílčího zařízení pro referenční úroveň paliva odpovídá předběžné roční množství bezplatně přidělených [povolenek] za daný rok hodnotě referenční úrovně paliva, jak je uvedeno v příloze I, která se vynásobí příslušnou historickou úrovní činnosti týkající se paliva za spotřebované palivo,
 - iii) dílčího zařízení pro emise z procesů odpovídá předběžné roční množství bezplatně přidělených [povolenek] za daný rok historické úrovní činnosti týkající se procesů vynásobené hodnotou 0,9700.

[...]

9. Konečným celkovým ročním množstvím [povolenek] bezplatně přidělených jednotlivým stávajícím zařízením je s výjimkou zařízení, na něž se vztahuje čl. 10a odst. 3 směrnice [2003/87], předběžné celkové roční množství [povolenek] bezplatně přidělených jednotlivým zařízením určené v souladu s odstavcem 7, jež se vynásobí opravným koeficientem [...] a stanoví se v souladu s čl. 15 odst. 3.

U zařízení, na něž se vztahuje čl. 10a odst. 3 směrnice [2003/87] a která jsou způsobilá pro přidělování bezplatných [povolenek], odpovídá konečné celkové roční množství bezplatně přidělených [povolenek] předběžnému celkovému ročnímu množství [povolenek] bezplatně přidělených jednotlivým zařízením určenému v souladu s odstavcem 7, které se každoročně upraví o lineární koeficient uvedený v čl. 10a odst. 4 směrnice [2003/87], přičemž referenčním množstvím je předběžné celkové roční množství [povolenek] bezplatně přidělených dotčenému zařízení na rok 2013.“

14 Článek 15 rozhodnutí 2011/278, nadepsaný „Vnitrostátní prováděcí opatření“, stanoví:

„1. V souladu s čl. 11 odst. 1 směrnice [2003/87] předloží členské státy Komisi do 30. září 2011 seznam zařízení na svém území, na která se vztahuje směrnice [2003/87], včetně zařízení vymezených podle článku 5, pomocí elektronické šablony, kterou Komise poskytne.

[...]

3. Poté, co Komise obdrží seznam uvedený v odstavci 1 tohoto článku, posoudí zahrnutí jednotlivých zařízení do seznamu a příslušné předběžné celkové roční množství bezplatně přidělených [povolenek].

Poté, co všechny členské státy oznámí předběžné celkové roční množství [povolenek] bezplatně přidělených na období 2013–2020, stanoví Komise opravný koeficient, který je jednotný pro všechna odvětví a který je uveden v čl. 10a odst. 5 směrnice [2003/87]. Tento opravný koeficient se stanoví srovnáním souhrnu předběžného celkového ročního množství [povolenek] bezplatně přidělených zařízením, která nejsou výrobcem elektřiny, na každý rok období 2013–2020, aniž se použijí koeficienty uvedené v příloze VI, s ročním množstvím povolenek, které se vypočítá v souladu s čl. 10a odst. 5 směrnice [2003/87] pro zařízení, jež nejsou výrobcem elektřiny ani novými účastníky na trhu, přičemž se zohlední příslušný podíl celkového ročního množství povolenek pro celou Unii stanoveného podle článku 9 uvedené směrnice a příslušné množství emisí, které je zahrnuto do systému Unie až od roku 2013.

4. Pokud Komise nezamítne zapsání zařízení na tento seznam, včetně příslušného předběžného celkového ročního množství [povolenek] bezplatně přidělených tomuto zařízení, dotčený členský stát následně stanoví konečné roční množství [povolenek] bezplatně přidělených na každý rok období 2013–2020 v souladu s čl. 10 odst. 9 tohoto rozhodnutí.

[...]

Rozhodnutí 2013/448

15 Body 22, 23 a 25 odůvodnění směrnice 2013/448 znějí následovně:

„(22) Ustanovení čl. 10a odst. 5 směrnice [2003/87] omezuje maximální roční množství povolenek, které je základem pro výpočet bezplatných povolenek zařízením, na která se nevztahuje čl. 10a odst. 3 směrnice [2003/87]. Toto maximální množství je složeno ze dvou částí uvedených v čl. 10a odst. 5 písm. a) a b) směrnice [2003/87], z nichž každou část stanoví Komise na základě množství určeného podle článků 9 a 9a směrnice [2003/87], veřejně přístupných údajů v databázích Unie a informací poskytnutých členskými státy, zejména o podílu emisí z výroby elektřiny a dalších zařízení nezpůsobilých pro přidělení bezplatných povolenek uvedených v čl. 10a odst. 3 směrnice [2003/87] a také na základě ověřených emisí z období 2005–2007 ze zařízení náležejících do [systému Evropské unie pro obchodování s povolenkami] až od roku 2013, pokud jsou k dispozici, se zohledněním nejnovějších vědeckých poznatků o potenciálu skleníkových plynů přispívat ke globálnímu oteplení.

(23) Maximální počet povolenek stanovený v čl. 10a odst. 5 směrnice [2003/87] nemůže být překročen, což je zajištěno použitím ročního opravného koeficientu [...], kterým se v případě nutnosti rovnoměrně sníží počet bezplatných povolenek všem způsobilým zařízením. Členské státy musí uvedený koeficient zohlednit při rozhodování vycházejícím z předběžného množství přidělených povolenek a při konečném ročním přidělení povolenek zařízením musí zohlednit toto rozhodnutí. Ustanovení čl. 15 odst. 3 rozhodnutí [2011/278] ukládá Komisi, aby stanovila opravný koeficient [...], který se stanoví srovnáním souhrnu předběžného celkového ročního množství bezplatných povolenek předloženého členskými státy s maximálním množstvím daným v čl. 10a odst. 5 vypočítaným v souladu s čl. 15 odst. 3 rozhodnutí [2011/278].

[...]

(25) Maximální počet stanovený v čl. 10a odst. 5 směrnice [2003/87] je 809 315 756 povolenek pro rok 2013. Ke zjištění tohoto maximálního počtu povolenek Komise nejprve shromáždila informace členských států a zemí EHP-ESVO o tom, zda jsou zařízení klasifikována jako výrobci elektřiny nebo jiná zařízení uvedená v čl. 10a odst. 3 směrnice [2003/87]. Poté Komise stanovila za období 2005–2007 podíl emisí ze zařízení, na která se uvedené ustanovení nevztahuje, ale která jsou zahrnuta do [systému Evropské unie pro obchodování s povolenkami] na období 2008–2012. Komise pak tímto 34,78289436 % podílem vynásobila množství (1 976 784 044 povolenek)

vypočítané podle článku 9 směrnice [2003/87]. K výsledku tohoto výpočtu pak Komise připočítala 121 733 050 povolenek vycházejících z průměrného množství ověřených emisí z příslušných zařízení za období 2005–2007, při zohlednění revidovaného rozsahu [systému Evropské unie pro obchodování s povolenkami] z roku 2013. K tomu účelu použila Komise informace poskytnuté členskými státy a zeměmi EHP-ESVO, aby upravila mezní hodnotu. Pokud nebyla k dispozici informace o množství ročních ověřených emisí za období 2005–2007, získala Komise příslušné hodnoty v možném rozsahu extrapolací z ověřených emisí v pozdějších letech za použití faktoru 1,74 % v opačném směru. Informace a údaje k tomu použité Komise konzultovala s členskými státy a ty jejich správnost potvrdily. Porovnáním maximálního počtu povolenek daného v čl. 10a odst. 5 směrnice [2003/87] s předběžným ročním množstvím bezplatných povolenek bez použití faktorů uvedených v příloze VI k rozhodnutí [2011/278] se obdrží roční opravný faktor [...] uvedený v příloze II tohoto rozhodnutí.“

16 Článek 4 rozhodnutí 2013/448 stanoví:

„Opravný koeficient [...] uvedený v čl. 10a odst. 5 směrnice [2003/87] a stanovený podle čl. 15 odst. 3 rozhodnutí [2011/278] je uveden v příloze II tohoto rozhodnutí.“

17 Příloha II rozhodnutí 2013/448 stanoví:

„Rok	Opravný koeficient jednotný pro všechna odvětví
2013	94,272151 %
2014	92,634731 %
2015	90,978052 %
2016	89,304105 %
2017	87,612124 %
2018	85,903685 %
2019	84,173950 %
2020	82,438204 %“

Spory v původním řízení a předběžné otázky

Ve věcech C-191/14 a C-192/14

- 18 Společnostem Borealis Polyolefine GmbH (dále jen „Borealis“) a OMV Refining & Marketing GmbH (dále jen „OMV“) jsou způsobilé k získání bezplatných povolenek v období od roku 2013 do roku 2020. Bundesminister für Land und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (spolkový ministr zemědělství, lesnictví, životního prostředí a vodního hospodářství) vydal rozhodnutí, v nichž na základě opravného koeficientu určil, jaké celkové množství povolenek lze společností Borealis a OMV v tomto období přidělit.
- 19 Společnost Borealis ve věci C-191/14 a společnost OMV ve věci C-192/14 se obrátily na Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Zemský správní soud spolkové republiky Dolní Rakousko) se žalobou proti těmto rozhodnutím. Na podporu svých žalob mimo jiné tvrdí, že rozhodnutí 2011/278 a 2013/448 jsou zčásti neplatná. Článek 15 odst. 3 rozhodnutí 2011/278, který upravuje výpočet opravného koeficientu, jakož i článek 4 rozhodnutí 2013/448, kterým Komise tento koeficient

stanovila, totiž podle nich mění podstatné prvky směrnice 2003/87 a zejména její čl. 10a odst. 5. Oba zmiňované články i vnitrostátní rozhodnutí, v nichž byl tento koeficient použit, jsou proto podle nich protiprávní.

20 Za těchto okolností se Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Zemský správní soud spolkové republiky Dolní Rakousko) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:

- „1) Je rozhodnutí 2013/448 neplatné a je v rozporu s čl. 10a odst. 5 směrnice 2003/87 v rozsahu, v němž ze základu pro výpočet podle čl. 10a odst. 5 prvního pododstavce písm. a) a b) vylučuje emise související s odpadními plyny, které produkují zařízení, na něž se vztahuje příloha I směrnice 2003/87, a teplo, které využívají zařízení, na něž se vztahuje příloha I směrnice 2003/87, a které pochází ze zařízení na kombinovanou výrobu tepla a elektřiny (kogenerace), pro něž je podle čl. 10a odst. 1 a 4 směrnice 2003/87 a rozhodnutí 2011/278 povoleno bezplatné přidělování povolenek?
- 2) Je rozhodnutí 2013/448 neplatné a je v rozporu s článkem 3 písm. e) a u) směrnice 2003/87 samo o sobě nebo ve spojení s čl. 10a odst. 5 směrnice 2003/87 v rozsahu, v němž stanoví, že emise CO₂ související s odpadními plyny, které produkují zařízení, na něž se vztahuje příloha I směrnice 2003/87, a teplem, které využívají zařízení, na něž se vztahuje příloha I směrnice 2003/87, a které bylo získáno ze zařízení na kombinovanou výrobu tepla a elektřiny (kogenerace), jsou emisemi ‚výrobců elektřiny‘?
- 3) Je rozhodnutí 2013/448 neplatné a je v rozporu s cíli směrnice 2003/87 v rozsahu, v němž vytváří asymetrii, když emise související se spalováním odpadních plynů a s teplem vyrobeným kombinovanou výrobou tepla a elektřiny vylučuje ze základu pro výpočet podle čl. 10a odst. 5 prvního pododstavce písm. a) a b) směrnice 2003/87, ačkoli podle čl. 10a odst. 1 a 4 směrnice 2003/87 a podle rozhodnutí 2011/278 existuje v souvislosti s nimi nárok na bezplatné přidělení povolenek?
- 4) Je rozhodnutí 2011/278 neplatné a je v rozporu s článkem 290 SFEU a čl. 10a odst. 5 směrnice 2003/87 v rozsahu, v němž čl. 15 odst. 3 tohoto rozhodnutí mění čl. 10a odst. 5 první pododstavce písm. a) a b) směrnice 2003/87 v tom smyslu, že slovní spojení ‚zařízení, na která se nevztahuje odstavce 3‘, nahrazuje [spojením] ‚zařízení, která nejsou výrobcem elektřiny‘?
- 5) Je rozhodnutí 2013/448 neplatné a je v rozporu s čl. 23 odst. 3 směrnice 2003/87 v rozsahu, v němž toto rozhodnutí nebylo přijato regulativním postupem s kontrolou, který je předepsán v článku 5a rozhodnutí Rady 1999/468/ES [ze dne 28. června 1999 o postupech pro výkon prováděcích pravomocí svěřených Komisi (Úř. věst. 184, s. 23; Zvl. vyd. 01/03, s. 124),] a v článku 12 nařízení [Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 182/2011 ze dne 16. února 2011, kterým se stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí (Úř. věst. L 55, s. 13)]?
- 6) Je nutno článek 17 Listiny základních práv Evropské unie [(dále jen ‚Listina‘] chápat v tom smyslu, že zakazuje ponechat si bezplatně přidělené povolenky, které byly přiděleny na základě protiprávního výpočtu opravného koeficientu [...]
- 7) Je nutno čl. 10a odst. 5 směrnice 2003/87 sám o sobě nebo ve spojení s čl. 15 odst. 3 rozhodnutí 2011/278 chápat v tom smyslu, že vylučuje použití vnitrostátního právního předpisu, podle něhož se pro povolenky přidělované v členském státě bezplatně použije protiprávně vypočtený opravný koeficient [...], tak jak je stanoven v článku 4 rozhodnutí 2013/448 a jeho příloze II?

- 8) Je rozhodnutí 2013/448 neplatné a je v rozporu s čl. 10a odst. 5 směrnice 2003/87 v rozsahu, v němž zahrnuje jen emise ze zařízení, která byla v systému Společenství zahrnuta od roku 2008, a tedy vylučuje ty emise, které souvisejí s činnostmi, které byly v systému Společenství zahrnuty od roku 2008 (v pozměněné příloze I směrnice 2003/87), pokud se tyto činnosti uskutečňovaly v zařízeních, která byla v systému Společenství zahrnuta již před rokem 2008?
- 9) Je rozhodnutí 2013/448 neplatné a je v rozporu s čl. 10a odst. 5 směrnice 2003/87 v rozsahu, v němž zahrnuje jen emise ze zařízení, která byla v systému Společenství zahrnuta od roku 2013, a tedy vylučuje ty emise, které souvisejí s činnostmi, které byly v systému Společenství zahrnuty od roku 2013 (v pozměněné příloze I směrnice 2003/87), pokud se tyto činnosti uskutečňovaly v zařízeních, která byla v systému Společenství zahrnuta již před rokem 2013?“

Ve věci C-295/14

- 21 Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (ministr pro infrastrukturu a životní prostředí) přidělil prozatímním rozhodnutím ze dne 2. července 2012 několika podnikům bezplatné povolenky na období od roku 2012 do roku 2020. Toto rozhodnutí změnil rozhodnutím ze dne 29. října 2013, v němž uplatnil opravný koeficient podle čl. 10a odst. 5 směrnice 2003/87.
- 22 Proti posledně uvedenému rozhodnutí byla k Raad van State (Státní rada) podána žaloba na neplatnost. Na podporu žaloby žalobkyně v původním řízení ve věci C-295/14 mimo jiné uvádějí, že rozhodnutí 2013/448 je protiprávní, neboť stanoví opravný koeficient v rozporu s požadavky vyplývajícími ze směrnice 2003/87. Napadají dále platnost čl. 15 odst. 3 rozhodnutí 2011/278, který upřesňuje pravidla pro určení opravného koeficientu stanovená v čl. 10a odst. 5 téže směrnice.
- 23 Podle Raad van State (Státní rada) mohou být některé argumenty žalobkyň vznesené v původním řízení ve věci C-295/14 za účelem napadení platnosti rozhodnutí 2013/448 a 2011/278 opodstatněné. Připomíná však, že podle rozsudku TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90) se jednotlivec nemůže před vnitrostátním soudem dovolávat neplatnosti rozhodnutí Komise, pokud se mohl bez jakýchkoli pochybností dovolávat jeho zrušení před Tribunálem Evropské unie. V tomto případě nelze vyloučit, že by byly tyto žalobkyně osobně dotčeny, neboť patří do úzké skupiny hospodářských subjektů.
- 24 Po věcné stránce si Raad van State (Státní rada) klade otázku, zda je rozhodnutí 2013/448 prováděcím opatřením ve smyslu čl. 10a odst. 1 směrnice 2003/87, které mělo být přijato regulativním postupem s kontrolou podle čl. 23 odst. 3 této směrnice. Tento soud však uvádí, že nelze vyloučit, že by čl. 15 odst. 3 rozhodnutí 2011/278 přijatého tímto postupem, mohl být právním základem pro rozhodnutí 2013/448.
- 25 Pokud jde o výklad čl. 10a odst. 5 směrnice 2003/87, podle Raad van State (Státní rada) nelze vyloučit, že toto ustanovení vyžaduje, aby byly při určování opravného koeficientu zohledněny emise související s výrobou elektřiny z odpadních plynů a s teplem vyrobeným kogenerací. Toto ustanovení podle ní případně brání čl. 15 odst. 3 rozhodnutí 2011/278, a tedy i článku 4 rozhodnutí 2013/448. Z uvedeného čl. 15 odst. 3 totiž podle ní vyplývá, že při určování opravného koeficientu se zohlední pouze emise ze zařízení, která nejsou výrobcí elektřiny.
- 26 Raad van State (Státní rada) dále zastává názor, že stanovení maximálního množství povolenek, které lze bezplatně přidělit každý rok od roku 2013, by mohlo být v rozporu s čl. 10a odst. 5 prvním pododstavcem písm. b) směrnice 2003/87. Tento soud se však rozhodl nepokládat v tomto ohledu předběžnou otázku. Podle něj totiž Nizozemské království předalo Komisi veškeré údaje nezbytné k tomu, aby bylo toto množství určeno. Z tohoto ustanovení ve spojení s čl. 9a odst. 2 směrnice 2003/87 podle něj vyplývá, že se týká pouze emisí ze zařízení, která byla zařazena do systému

obchodování s povolenkami od roku 2013. Žalobkyně v původním řízení naopak zastávají názor, že pro určení maximálního počtu povolenek, které lze přidělit bezplatně, jsou relevantní emise ze zařízení, která již před tímto datem patřila do systému obchodování s povolenkami.

- 27 Podle Raad van State (Státní rada) by mohlo být rozhodnutí 2013/448 protiprávní i z důvodu, že údaje předané Komisi na základě čl. 9a odst. 2 druhého pododstavce směrnice 2003/87 ve spojení s jejím čl. 14 odst. 1 nebyly shromážděny v souladu s nařízením Komise (EU) č. 601/2012 ze dne 21. června 2012 o monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů podle směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES (Úř. věst. L 181, s. 30).
- 28 K otázce, zda je rozhodnutí 2013/448 dostatečně odvodněno, Raad van State (Státní rada) uvádí, že toto rozhodnutí neobsahuje všechny relevantní informace pro vyčíslení opravného koeficientu a že se žalobkyně v původním řízení ve věci C-295/14 nemohly seznámit se všemi relevantními informacemi.
- 29 Za těchto podmínek se Raad van State (Státní rada) rozhodla přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) Je třeba vykládat čl. 263 čtvrtý pododstavec SFEU v tom smyslu, že provozovatelé zařízení, pro která platila od roku 2013 pravidla směrnice 2003/87 o obchodování s povolenkami, s výjimkou provozovatelů zařízení ve smyslu čl. 10a odst. 3 této směrnice a nových účastníků na trhu, mohou bez jakýchkoli pochybností podat k Tribunálu žalobu na neplatnost rozhodnutí 2013/448 v rozsahu, v němž je v něm stanoven opravný koeficient [...]?
- 2) Je rozhodnutí 2013/448 protiprávní v rozsahu, v němž je v něm stanoven opravný koeficient [...], neboť nebylo vydáno regulativním postupem s kontrolou uvedeným v čl. 10a odst. 1 směrnice 2003/87?
- 3) Je článek 15 rozhodnutí 2011/278 v rozporu s čl. 10a odst. 5 směrnice 2003/87, protože brání tomu, aby byly při stanovení opravného koeficientu [...] zohledněny emise výrobců elektřiny? Pokud ano, jaké důsledky má toto porušení pro rozhodnutí 2013/448?
- 4) Je rozhodnutí 2013/448 protiprávní v rozsahu, v němž je v něm určen opravný koeficient [...], neboť se zakládá i na údajích, které byly sděleny za účelem provedení čl. 9a odst. 2 směrnice 2003/87, aniž byly přijaty předpisy ve smyslu uvedeného odstavce vydané podle čl. 14 odst. 1?
- 5) Je rozhodnutí 2013/448 v rozporu s článkem 296 SFEU či článkem 41 Listiny v rozsahu, v němž je v něm stanoven opravný koeficient [...], protože uvádí pouze částečně množství emisí a povolenek relevantních pro výpočet opravného koeficientu?
- 6) Je rozhodnutí 2013/448 v rozporu s článkem 296 SFEU či článkem 41 Listiny v rozsahu, v němž je v něm stanoven opravný koeficient [...], protože tento opravný koeficient byl stanoven na základě údajů, které provozovatelé zařízení účastnících se obchodování s povolenkami nemohli znát?“

Ve věcech C-389/14 a C-391/14 až C-393/14

- 30 K Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Správní soud regionu Lazio) bylo podáno několik žalob týkajících se platnosti rozhodnutí Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto (Národní komise pro směrnici 2003/87/ES a pro podporu projektových činností podle Kjótského protokolu) č. 29/2013, 10/2014 a 16/2014, která byla přijata na základě rozhodnutí 2013/448.

- 31 Před uvedeným soudem je namítáno, že rozhodnutí této Národní komise pro směrnici 2003/87/ES a pro podporu projektových činností podle Kjótského protokolu jsou protiprávní, neboť je v nich použit opravný koeficient, který sám není v souladu s čl. 10a odst. 5 této směrnice.
- 32 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Správní soud regionu Lazio) v tomto ohledu zastává názor, že Komise změnila podstatné prvky směrnice 2003/87, když přijala rozhodnutí 2013/448. Uvádí, že podle čl. 10a odst. 5 této směrnice musí být opravný koeficient stanoven s ohledem na emise ze zařízení, na něž se nevztahuje odstavce 3 uvedeného článku 10a. Odkaz na posledně uvedené ustanovení podle něj znamená, že Komise měla při stanovení tohoto koeficientu zohlednit emise vyprodukované v rámci všech činností, které v něm nejsou uvedeny. To je podle něj i případ emisí souvisejících s výrobou elektřiny z odpadních plynů a s teplem vyrobeným kogenerací. Postup Komise podle něj vytvořil asymetrii mezi emisemi, pro něž lze přidělit bezplatné povolenky, a skutečně přidělenými povolenkami. Taková asymetrie je podle něj v rozporu s cíli směrnice 2003/87 vyplývajícími konkrétně z jejího článku 10a.
- 33 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Správní soud regionu Lazio) dále uvádí, že použití opravného koeficientu může narušit legitimní očekávání provozovatelů ohledně toho, zda jim budou v konečném důsledku přiděleny povolenky, které jim byly před aplikací opravného koeficientu přiděleny předběžně.
- 34 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Správní soud regionu Lazio) považuje odůvodnění rozhodnutí 2013/448 za nedostatečné. Bez informací o tom, jaké údaje Komise konkrétně použila, nelze podle něj z rozhodnutí pochopit, proč je třeba použít tak vysoký opravný koeficient, jaký v něm byl stanoven.
- 35 Toto rozhodnutí navíc nezohledňuje změnu ve výkladu pojmu „spalovací zařízení“, k níž došlo na konci prvního obchodovacího období (2005 až 2007). Komise sice uvedla, že emise vzniklé určitými spalovacími procesy probíhajícími v zařízeních, která některé členské státy nepovažují za „spalovací zařízení“, je třeba za takové považovat a zohlednit od roku 2008. Tento orgán však určil opravný koeficient pouze na základě emisí zapsaných v nezávislém protokolu transakcí v letech 2005 až 2007, k nimž nepatří emise z těchto zařízení.
- 36 Podle Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Správní soud regionu Lazio) vedlo k chybě, která by mohla mít vliv na platnost rozhodnutí 2013/448, i rozšíření působnosti směrnice 2003/87 v průběhu roku 2013. Údaje poskytnuté členskými státy na základě čl. 9a odst. 2 této směrnice, které Komise použila pro účely určení částky zmíněné v čl. 10a odst. 5 prvním pododstavci písm. b) téže směrnice, totiž podle něj nejsou koherentní. Konkrétně Nizozemské království údajně oznámilo Komisi pouze údaje o emisích ze zařízení, na něž se směrnice 2003/87 vztahovala poprvé až od roku 2013. Belgické království a Francouzská republika předaly kromě těchto údajů i údaje o emisích ze zařízení, na něž se dříve vztahovala směrnice 2003/87 a které byly vyprodukovány v důsledku činností spadajících do působnosti této směrnice až od roku 2013. Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Správní soud regionu Lazio) dále uvádí, že rozhodnutí 2013/448 nebylo přijato regulativním postupem s kontrolou stanoveným v čl. 10a odst. 1 a čl. 23 odst. 3 směrnice 2003/87, takže může být z toho důvodu neplatné.
- 37 Za těchto okolností se Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Správní soud regionu Lazio) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžné otázky:
- „1) Je rozhodnutí 2013/448 neplatné z toho důvodu, že při výpočtu množství bezplatně přidělovaných povolenek nezohledňuje podíl emisí souvisejících se spalováním odpadních plynů nebo plynů z hutnických provozů ani podíl emisí souvisejících s výrobou tepla při využití kombinované výroby tepla a elektrické energie, takže je v rozporu s článkem 290 SFEU a čl. 10a odst. 1, 4 a 5 směrnice

2003/87, překračuje meze zmocnění založeného touto směrnicí a dostává se do rozporu s cíli uvedené směrnice (podpora technologií, které účinněji využívají energii, a zabezpečení potřeb hospodářského rozvoje a zaměstnanosti)?

- 2) Je rozhodnutí 2013/448 neplatné s ohledem na článek 6 SEU v důsledku rozporu s článkem 1 dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod [podepsané v Římě dne 4. listopadu 1950] a s článkem 17 téže úmluvy, neboť neoprávněně porušuje legitimní očekávání žalujících společností týkající se zachování majetku spočívajícího v předběžně přiděleném množství povolenek, jež jim přísluší na základě ustanovení směrnice, což vede k tomu, že jsou společnosti zbaveny hospodářského užitku spojeného s uvedeným majetkem?
- 3) Je rozhodnutí 2013/448 neplatné v rozsahu, v němž definuje opravný koeficient, jelikož je v rozporu s čl. 296 druhým pododstavcem SFEU a článkem 41 Listiny, neboť není náležitě odůvodněno?
- 4) Je rozhodnutí 2013/448 neplatné v rozsahu, v němž definuje opravný koeficient, jelikož je v rozporu s čl. 10a odst. 5 směrnice 2003/87, se zásadou proporcionality zakotvenou v čl. 5 odst. 4 SEU, a kromě toho je stíženo vadou spočívající v nedostatečném zkoumání a nesprávném posouzení, vzhledem k tomu, že ve výpočtu maximálního množství bezplatných povolenek, které mají být přiděleny (relevantní údaj pro stanovení opravného koeficientu), nejsou zohledněny dopady změn, k nimž došlo ve výkladu pojmu „spalovací zařízení“ v období mezi první (2005–2007) a druhou (2008–2012) fází provádění směrnice 2003/87?
- 5) Je rozhodnutí 2013/448 neplatné v rozsahu, v němž definuje opravný koeficient, z důvodu porušení čl. 10a odst. 5 směrnice 2003/87, čl. 9a odst. 2 směrnice 2003/87, i z důvodu nedostatečného zkoumání a nesprávného posouzení, vzhledem k tomu, že výpočet maximálního množství bezplatných povolenek, které mají být přiděleny (relevantní údaj pro stanovení opravného koeficientu), byl proveden na základě údajů poskytnutých členskými státy, které nejsou koherentní, neboť vycházejí z rozdílného výkladu čl. 9a odst. 2 směrnice 2003/87?
- 6) Je rozhodnutí 2013/448 neplatné v rozsahu, v němž definuje opravný koeficient, z důvodu porušení procesních ustanovení obsažených v čl. 10a odst. 1 a čl. 23 odst. 3 směrnice 2003/87?“

Spojení pro účely vydání rozsudku

- 38 Vzhledem k tomu, že otázky spolu souvisejí, což bylo potvrzeno v průběhu ústní části řízení, je třeba projednávané věci spojit pro účely rozsudku v souladu s článkem 54 jednacího řádu Soudního dvora.

K návrhu na znovuotevření ústní části řízení

- 39 Po vyhlášení stanoviska generální advokátky dne 12. listopadu 2015 navrhly BP Raffinaderij Rotterdam BV a další v samostatném podání došlém kanceláři Soudního dvora dne 7. března 2016, aby byla znovu otevřena ústní část řízení. Na podporu tohoto návrhu tyto podniky uvádějí, že výklad čl. 10a odst. 5 písm. b) směrnice 2003/87 podaný v uvedeném stanovisku je nesprávný.
- 40 Je třeba podotknout, že Soudní dvůr může podle článku 83 svého jednacího řádu kdykoli po vyslechnutí generálního advokáta nařídit znovuotevření ústní části řízení, zejména má-li za to, že věc není dostatečně objasněna, nebo má-li být věc rozhodnuta na základě argumentu, který nebyl mezi účastníky řízení nebo zúčastněnými uvedenými v článku 23 statutu Soudního dvora Evropské unie projednán (rozsudek Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, bod 24).

- 41 To se v projednávaném případě nestalo. Stejně jako ostatní zúčastněné strany totiž BP Raffinaderij Rotterdam BV a další předložily v průběhu písemné a ústní části řízení argumenty k výkladu čl. 10a odst. 5 písm. b) směrnice 2003/87. Soudní dvůr má po vyslechnutí generální advokátky za to, že projednávaná věc je dostatečně objasněná, aby mohl rozhodnout, a že není třeba tuto věc rozhodnout na základě argumentů, které mezi zúčastněnými stranami nebyly projednány.
- 42 Vzhledem k výše uvedenému je Soudní dvůr toho názoru, že není namístě nařídit znovuotevření ústní části řízení.

K předběžným otázkám

K přípustnosti

- 43 Ve své první otázce vyjadřuje Raad van State (Státní rada) pochybnosti ohledně přípustnosti žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce týkajících se platnosti rozhodnutí 2013/448 z hlediska judikatury Soudního dvora vycházející z rozsudku TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90).
- 44 Nizozemská vláda dále tvrdí, že podniky produkující emise skleníkových plynů jsou bezprostředně dotčeny článkem 4 rozhodnutí 2013/448 stanovícím opravný koeficient. Tento koeficient podle ní snižuje počet bezplatně přidělovaných povolenek a členské státy nemají při jeho aplikaci posuzovací pravomoc. Tyto podniky jsou podle ní uvedeným rozhodnutím dotčeny i osobně ve smyslu rozsudku Stichting Woonpunt a další v. Komise (C-132/12 P, EU:C:2014:100). Jakožto držitelé povolenek na emise patří do uzavřené skupiny hospodářských subjektů. Vnitrostátní orgány jim na základě tohoto postavení předběžně přidělily bezplatné povolenky. Jelikož aplikace opravného koeficientu snižuje počet těchto povolenek, rozhodnutí 2013/448 podle ní mění nabytá práva těchto podniků.
- 45 Nizozemská vláda proto tvrdí, že žalobkyně v původním řízení nemohou napadat platnost tohoto rozhodnutí nepřímo prostřednictvím žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, když rozhodnutí 2013/448 nenapadly před Tribunálem podle článku 263 SFEU.
- 46 V tomto ohledu je třeba uvést, že předpokladem k tomu, aby jednotlivec mohl namítat před vnitrostátním soudem, který se věcí zabývá, neplatnost ustanovení obsažených v unijním aktu, je, že tento účastník řízení neměl právo podat proti těmto ustanovením přímou žalobu na základě článku 263 SFEU (viz rozsudky TWD Textilwerke Deggendorf, C-188/92, EU:C:1994:90, bod 23, a Valimar, C-374/12, EU:C:2014:2231, bod 28).
- 47 Z téže judikatury však vyplývá, že aby bylo možné namítat takovouto nepřípustnost, nesmějí existovat jakékoli pochybnosti o legitimaci tohoto účastníka řízení podat žalobu na neplatnost.
- 48 V této souvislosti je třeba připomenout, že podle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU „[k]aždá fyzická nebo právnická osoba může za podmínek uvedených v prvním a druhém pododstavci podat žalobu proti aktům, které jsou jí určeny nebo které se jí bezprostředně a osobně dotýkají, jakož i proti právním aktům s obecnou působností [proti nařizovacím aktům], které se jí bezprostředně dotýkají a nevyžadují přijetí prováděcích opatření“.
- 49 Hned na úvod je třeba uvést, že první a třetí podmínka tohoto ustanovení nejsou splněny. Je totiž třeba uvést, že rozhodnutí 2013/448 je aktem s obecnou působností, jehož adresáty jsou členské státy, a právě tyto členské státy musí v souladu s čl. 15 odst. 4 a čl. 10 odst. 9 rozhodnutí 2011/278 přijmout prováděcí opatření ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU, aby aplikovaly opravný koeficient stanovený v článku 4 rozhodnutí 2013/448 ve spojení s jeho přílohou II.

- 50 Z toho vyplývá, že žalobkyně v původním řízení by byly aktivně legitimovány k podání žaloby na neplatnost proti rozhodnutí 2013/448 pouze v případě, že by se jich toto rozhodnutí bezprostředně a osobně dotýkalo.
- 51 Pokud jde o druhou z těchto podmínek stanovených v čl. 263 čtvrtém pododstavci SFEU, tj. o osobní dotčení předmětným aktem, z ustálené judikatury vyplývá, že jiné subjekty než adresáti rozhodnutí mohou tvrdit, že jsou osobně dotčeny, pouze pokud se jich toto rozhodnutí dotýká z důvodu určitých vlastností, které jsou pro ně zvláštní, nebo faktické situace, která je vymezuje vzhledem ke všem ostatním osobám, a tím je individualizuje způsobem obdobným tomu, jak je individualizován adresát rozhodnutí (rozsudky Plaumann v. Komise, 25/62, EU:C:1963:17, 223, jakož i T & L Sugars a Sidul Açúcares v. Komise, C-456/13 P, EU:C:2015:284, bod 63).
- 52 Pouhá možnost určit více či méně přesně počet, nebo dokonce i totožnost právních subjektů, na něž se opatření použije, neznamená, že tyto subjekty musí být považovány za osobně dotčené tímto opatřením, pokud se toto použití provádí na základě objektivní právní nebo skutkové situace definované dotčeným aktem (rozsudek Stichting Woonpunt a další v. Komise, C-132/12 P, EU:C:2014:100, bod 58).
- 53 Z ustálené judikatury nicméně vyplývá, že pokud se rozhodnutí dotýká skupiny osob, jež byly nebo mohly být známy v okamžiku přijetí tohoto aktu, a na základě kritérií, která jsou členům skupiny vlastní, mohou být tyto osoby tímto aktem osobně dotčeny v rozsahu, v němž patří do omezené skupiny hospodářských subjektů, přičemž tomu tak může být zejména v případě, když rozhodnutí mění práva, která jednotlivec nabyl před jeho přijetím (rozsudek Stichting Woonpunt a další v. Komise, C-132/12 P, EU:C:2014:100, bod 59).
- 54 Rozhodnutí 2013/448, které v tomto případě stanoví opravný koeficient, se dotýká žalobkyň v původním řízení v jejich objektivním postavení provozovatelů zařízení produkujících emise skleníkových plynů, avšak nebere v potaz jejich individuální situaci.
- 55 Stanovení opravného koeficientu v rozhodnutí 2013/448 dále samo o sobě nevedlo ke změně práv, která uvedené žalobkyně nabyly před přijetím tohoto rozhodnutí, neboť bezplatné povolenky mohou být s konečnou platností přiděleny až po stanovení opravného koeficientu. Podle ustanovení čl. 10a odst. 5 a čl. 11 odst. 2 směrnice 2003/87 ve spojení s čl. 10 odst. 9 prvním pododstavcem rozhodnutí 2011/278 totiž členské státy určí konečné celkové množství bezplatně přidělovaných povolenek na základě tohoto opravného koeficientu.
- 56 Tyto závěry týkající se rozhodnutí 2013/448 platí *mutatis mutandis* i pro čl. 15 odst. 3 rozhodnutí 2011/278, jehož platnost je rovněž zpochybňována. Toto ustanovení, které je určeno členskými státy a Komisi, totiž v podstatě přebírá postup pro stanovení opravného koeficientu stanovený v čl. 10a odst. 5 směrnice 2003/87.
- 57 Ve světle výše uvedeného nelze dospět k závěru, že by byla přímá žaloba ve smyslu článku 263 SFEU, kterou by žalobkyně v původním řízení měly podat proti rozhodnutím 2011/278 a 2013/448, bez jakýchkoli pochybností přípustná.
- 58 Za těchto podmínek je třeba konstatovat, že žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce jsou přípustné v rozsahu, v němž se týkají posouzení platnosti rozhodnutí 2013/448 a rozhodnutí 2011/278.

K platnosti rozhodnutí 2011/278

- 59 První až čtvrtou otázkou ve věcech C-191/14 a C-192/14, třetí otázkou ve věci C-295/14 a první otázkou ve věcech C-389/14 a C-391/14 až C-393/14 předkládající soudy v podstatě žádají Soudní dvůr, aby se vyslovil k platnosti čl. 15 odst. 3 rozhodnutí 2011/278, který vylučuje, aby byly zohledněny emise výrobců elektřiny při určování maximálního ročního počtu povolenek ve smyslu čl. 10a odst. 5 směrnice 2003/87 (dále jen „maximální roční počet povolenek“).
- 60 Tento počet je rozhodující pro stanovení opravného koeficientu, takže neplatnost tohoto ustanovení by měla dopad na platnost článku 4 rozhodnutí 2013/448 a jeho přílohy II, v nichž Komise tento koeficient stanovila.
- 61 Žalobkyně v původním řízení tvrdí, že podle čl. 10a odst. 5 směrnice 2003/87 měla Komise při stanovení opravného koeficientu zahrnout emise určitých výrobců elektřiny do maximálního ročního počtu povolenek. Tvrdí konkrétně, že emise spojené s výrobou elektřiny z odpadních plynů a s výrobou tepla kogenerací byly vyloučeny v rozporu s tímto ustanovením.
- 62 V tomto ohledu je třeba uvést, že opravný koeficient se stanoví, vyžaduje-li to výsledek aritmetických operací stanovených v čl. 10a odst. 5 směrnice 2003/87. Z tohoto ustanovení ve spojení s čl. 15 odst. 3 rozhodnutí 2011/278 vyplývá, že Komise musí porovnat předběžně vypočítané množství bezplatně přidělovaných povolenek, na které se nevztahuje čl. 10a odst. 3 této směrnice, s maximálním ročním počtem povolenek. Maximální roční počet povolenek se rovná počtu povolenek podle čl. 10a odst. 5 prvního pododstavce písm. a) a b) téže směrnice.
- 63 Pouze v případě, že je předběžně vypočítané množství bezplatně přidělovaných povolenek, na které se nevztahuje čl. 10a odst. 3 směrnice 2003/87, vyšší než maximální roční počet povolenek, stanoví Komise opravný koeficient na základě tohoto srovnání.
- 64 Pokud jde o vyloučení emisí výrobců elektřiny z maximálního ročního počtu povolenek, k tomu dochází v mezích působnosti čl. 10a odst. 5 směrnice 2003/87, který platí pouze pro „zařízení, na která se nevztahuje odstavec 3 [tohoto článku]“. Tento odstavec 3 totiž uvádí výrobce elektřiny, zařízení na zachytávání CO₂, přepravní potrubí pro CO₂ a úložiště CO₂ jako subjekty, kterým se bezplatné povolenky v zásadě nepřidělují.
- 65 Z toho vyplývá, že odkaz v čl. 10a odst. 5 směrnice 2003/87 na „zařízení, na která se nevztahuje odstavec 3“, je třeba chápat v tom smyslu, že jde o jiná zařízení než výrobce elektřiny, zařízení na zachytávání CO₂, přepravní potrubí pro CO₂ a úložiště CO₂.
- 66 To, že zákaz stanovený v čl. 10a odst. 3 směrnice 2003/87 platí v případě, že v ostatních ustanoveních není stanoveno jinak, na tomto zjištění nic nemění. Jak uvedla generální advokátka v bodě 73 stanoviska, zařízením uvedeným v tomto článku nejsou bezplatné povolenky přidělovány přímo na základě tohoto základního pravidla, od něhož se lze odchýlit, pokud tuto výjimku umožňují jiná ustanovení.
- 67 Hodnoty uvedené v čl. 10a odst. 5 směrnice 2003/87 kromě toho vycházejí z historických údajů. Jak uvedla Komise na jednání, na rozdíl od výrobců elektřiny zařízení na zachytávání CO₂, přepravní potrubí pro CO₂ a úložiště CO₂ podle čl. 10a odst. 3 této směrnice v referenčních obdobích neexistovala. Komise proto mohla při přijímání prováděcích opatření ve smyslu čl. 10a odst. 1 uvedené směrnice, kterými se provádí čl. 10a odst. 5 této směrnice, platně vykládat odkaz „zařízení, na která se nevztahuje odstavec 3“, v odst. 5 uvedené směrnice tak, že se vztahuje pouze na zařízení, která nejsou výrobců elektřiny.

- 68 Článek 15 odst. 3 rozhodnutí 2011/278, který neumožňuje zohlednit emise výrobců elektřiny při určování maximálního ročního počtu povolenek, je proto v souladu se zněním čl. 10a odst. 5 směrnice 2003/87 ve spojení s odst. 3 posledně uvedeného článku.
- 69 Tento výklad je rovněž v souladu se systematikou a cíli směrnice 2003/87.
- 70 Článek 15 odst. 3 rozhodnutí 2011/278 totiž odráží dvojkolejnost zakotvenou konkrétně v čl. 10a odst. 1 třetím pododstavci a odst. 3 až 5 směrnice 2003/87. Podle těchto ustanovení je třeba rozlišovat zařízení, na která se vztahuje čl. 10a odst. 3 této směrnice, a ostatní zařízení generující emise skleníkových plynů (dále jen „průmyslová zařízení“). K prvně uvedeným patří zejména výrobci elektřiny ve smyslu čl. 3 písm. u) uvedené směrnice.
- 71 V duchu tohoto rozdílu se podle čl. 10 odst. 9 prvního pododstavce rozhodnutí 2011/278 použije opravný koeficient pouze na předběžně vypočítané množství bezplatných povolenek přidělovaných průmyslovým zařízením. Pokud jde o zařízení, na která se vztahuje čl. 10a odst. 3 směrnice 2003/87 a která přesto splní podmínky pro přidělení bezplatných povolenek, čl. 10 odst. 9 druhý pododstavec rozhodnutí 2011/278 stanoví, že konečné množství bezplatně přidělovaných povolenek se určí tak, že se na předběžné celkové roční množství použije lineární koeficient stanovený v článku 9 směrnice 2003/87.
- 72 I přes jednoznačné odlišení výrobců elektřiny od průmyslových zařízení mohou průmyslová zařízení získat bezplatné povolenky pro určité emise, které souvisejí s výrobou elektřiny. Tyto emise však nejsou zohledněny při výpočtu maximálního ročního počtu povolenek.
- 73 Pokud jde totiž o výrobu elektřiny z odpadních plynů, z bodu 32 odůvodnění rozhodnutí 2011/278 vyplývá, že Komise zohlednila na základě čl. 10a odst. 1 třetího pododstavce směrnice 2003/87 emise spojené s účinným využíváním energie z odpadních plynů. Jak uvedla generální advokátka v bodě 68 stanoviska, Komise za tímto účelem upravila určité referenční hodnoty, mj. pro koks, tekuté železo a sintrovanou rudu. Chtěla tak podnítit podniky k tomu, aby využívaly či prodávaly odpadní plyny vzniklé při výrobě těchto produktů. Z téhož bodu 32 odůvodnění totiž vyplývá, že průmyslové zařízení, které je využije při jiném procesu, má v zásadě nárok na přidělení dalších bezplatných povolenek. Pokud výrobce elektřiny tyto plyny spaluje, nárok na takové povolenky mu sice nevzniká, avšak jejich prodejem takovému výrobcí může výrobce odpadních plynů povolenky ušetřit.
- 74 Vzhledem k tomu, že se předběžné roční množství bezplatných povolenek přidělovaných průmyslovým zařízením vypočte v souladu s čl. 10 odst. 2 rozhodnutí 2011/278 tak, že se jejich historická úroveň činnosti vynásobí referenčními hodnotami uvedenými v příloze I k tomuto rozhodnutí, včetně hodnot pro koks, tekuté železo a sintrovanou rudu, toto množství se zvýšilo v závislosti na úpravách, které Komise provedla. Pokud však výrobci elektřiny odpadní plyny spálili, odpovídající emise nebyly zohledněny při určování maximálního ročního počtu povolenek.
- 75 Pokud jde o výrobu tepla kogenerací, z čl. 10a odst. 3 a 5 směrnice 2003/87 vyplývá, že emise vygenerované výrobcí elektřiny včetně emisí ze zařízení pro kombinovanou výrobu tepla a elektřiny vyrábějící elektřinu nejsou zohledňovány pro účely stanovení maximálního ročního počtu povolenek. Na druhé straně čl. 10a odst. 1 třetí pododstavec směrnice 2003/87 stanoví, že přidělování povolenek motivuje ke snižování emisí skleníkových plynů a k energeticky účinným technikám, přičemž se kromě jiného zohlední vysoce účinná kombinovaná výroba tepla a elektřiny. V této souvislosti bod 21 rozhodnutí 2011/278 uvádí, že aby se zajistilo, že množství bezplatných povolenek na emise, které mají být přiděleny, bude nezávislé na struktuře, která zajišťuje dodávku tepla, povolenky na emise by měly být přiděleny spotřebiteli tepla.
- 76 Jak generální advokátka uvedla v bodě 87 stanoviska, to, že je se zařízeními, která sama vyrábějí teplo, a zařízeními, která jej odebírají od zařízení pro kombinovanou výrobu tepla a elektřiny, zacházeno stejně, usnadňuje praktické zacházení s využíváním tepla v průmyslu v rámci bezplatného přidělování

povolenek. Pro účely přidělování povolenek těmto zařízením se v zásadě nemusí individuálně ověřovat, kolik tepla z jakých zdrojů je odebráno. Tento mechanismus dále přispívá ke splnění cíle spočívajícího v podpoře využívání takových technik, jako je kogenerace, neboť průmyslová zařízení mohou využíváním tepla ze zařízení pro kombinovanou výrobu tepla a elektřiny ušetřit povolenky, které mohou prodat.

- 77 Toto asymetrické zohledňování emisí spojených s výrobou elektřiny z odpadních plynů a výrobou tepla kogenerací zvyšuje opravný koeficient, který – jak bylo uvedeno v bodech 62 a 63 tohoto rozsudku – se stanoví na základě srovnání sumy předběžného celkového ročního množství povolenek bezplatně přidělených průmyslovým zařízením a maximálního ročního počtu povolenek.
- 78 Je pravda, že kvůli této asymetrii může opravný koeficient zmenšovat účinky opatření, která Komise přijala na základě čl. 10a odst. 1 třetího pododstavce směrnice 2003/87. Na rozdíl od toho, co tvrdí některé žalobkyně v původním řízení, však Komise nemusela zacházet s těmito emisemi stejně při určování maximálního ročního počtu povolenek. Z bodů 62 až 68 tohoto rozsudku naopak vyplývá, že emise vygenerované výrobcí elektřiny jsou z výpočtu tohoto množství vyloučeny na základě čl. 10a odst. 5 této směrnice, který Komisi v tomto ohledu nedává žádnou posuzovací pravomoc.
- 79 Takové asymetrické zacházení s emisemi je dále v souladu s hlavním cílem směrnice 2003/87, kterým je ochrana životního prostředí snížením emisí skleníkových plynů (v tomto smyslu viz rozsudek Arcelor Atlantique et Lorraine a další, C-127/07, EU:C:2008:728, bod 31).
- 80 V tomto ohledu z čl. 1 druhého pododstavce téže směrnice vyplývá, že směrnice snižuje ve větší míře emise skleníkových plynů tak, aby došlo ke snížení, které je z vědeckého hlediska považované za nezbytné k omezení klimatických změn.
- 81 Jak vyplývá zejména z bodů 3 a 5 odůvodnění směrnice 2009/29, směrnice 2003/87 za tímto účelem plánuje snížit do roku 2020 celkové emise skleníkových plynů v Unii o nejméně 20 % pod úroveň roku 1990 efektivně z hlediska nákladů. Normotvůrce Unie stanovil k dosažení tohoto cíle dva mechanismy. První, zavedený v článku 9 směrnice 2003/87, spočívá podle bodů 13 a 14 odůvodnění směrnice 2009/29 v lineárním snižování počtu dostupných povolenek ve výši 1,74 % z celkového ročního průměrného počtu povolenek vydaných členskými státy v souladu s rozhodnutími Komise týkajícími se národních alokačních plánů pro povolenky na období od roku 2008 do roku 2012. Druhý mechanismus spočívá v dražení povolenek, což by mělo rovněž umožnit snížení emisí skleníkových plynů efektivně z hlediska nákladů.
- 82 Podle bodu 19 odůvodnění směrnice 2009/29 z čl. 10 odst. 1 a čl. 10a odst. 3 směrnice 2003/87 vyplývá, že od roku 2013 se pro výrobce elektřiny stalo dražení povolenek pravidlem. Co se týče zařízení, kterým jsou povolenky bezplatně přidělovány od tohoto data, podle čl. 10a odst. 11 směrnice 2003/87 vykládaného ve světle bodu 21 odůvodnění směrnice 2009/29 se počet bezplatně přidělovaných povolenek postupně snižuje, aby v roce 2027 nebyly přiděleny žádné bezplatné povolenky.
- 83 Jak uvedla generální advokátka v bodech 57 a 58 stanoviska, opravný koeficient přispívá ke splnění těchto cílů. Tento koeficient lineárně snižuje počet dostupných povolenek ve smyslu článku 9 směrnice 2003/87. Jelikož do maximálního ročního počtu povolenek nejsou zahrnuty emise spojené s výrobou elektřiny, zajišťuje dále, že do počtu povolenek, které mají být s konečnou platností přiděleny průmyslovým zařízením, nebudou tyto emise zahrnuty. Opravný koeficient tak má kompenzovat skutečnost, že jsou při určování předběžného počtu povolenek, které mají být přiděleny, zohledňovány emise spojené s výrobou elektřiny z odpadních plynů a výrobou tepla kogenerací.
- 84 Závěry uvedené v bodech 62 až 83 tohoto rozsudku platí i pro rozhodnutí 2013/448, neboť opravný koeficient je v něm určen podle čl. 15 odst. 3 rozhodnutí 2011/278.

85 Z výše uvedeného vyplývá, že přezkum první až čtvrté otázky ve věcech C-191/14 a C-192/14, třetí otázky ve věci C-295/14 a první otázky ve věcech C-389/14 a C-391/14 až C-393/14 neodhalil žádnou skutečnost, jíž by mohla být dotčena platnost čl. 15 odst. 3 rozhodnutí 2011/278 v rozsahu, v němž toto ustanovení nezohledňuje emise výrobců elektřiny při určování maximálního ročního počtu povolenek.

K platnosti rozhodnutí 2013/448

- 86 Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Zemský správní soud spolkové republiky Dolní Rakousko) v deváté otázce ve věcech C-191/14 a C-192/14 a Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Správní soud regionu Lazio) v páté otázce ve věcech C-389/14 a C-391/14 až C-393/14 v podstatě žádají Soudní dvůr, aby se vyslovil k platnosti článku 4 a přílohy II rozhodnutí 2013/448 v rozsahu, v němž opravný koeficient, který stanoví, vychází z nekoherentních údajů.
- 87 Žalobkyně v původním řízení totiž zastávají názor, že se Komise dopustila nesprávného právního posouzení při určování maximálního ročního počtu povolenek. Toto pochybení podle nich vyplývá z odlišného výkladu čl. 10a odst. 5 prvního pododstavce písm. b) směrnice 2003/87, který se podle nich vztahuje na všechny emise, „jež budou [členskými státy] do systému Společenství zařazeny až od roku 2013“.
- 88 Tatáž pochybení namítají i žalobkyně v původním řízení před Raad van State (Státní rada). Tento soud však Soudnímu dvoru takovou otázku nepoložil. Podle jeho názoru jsou údaje o emisích z nizozemských zařízení, které byly předány Komisi, v souladu s požadavky stanovenými v čl. 10a odst. 5 směrnice 2003/87. Toto ustanovení podle něj vyžaduje, aby byly pro účely určení maximálního ročního počtu povolenek zohledněny pouze emise ze zařízení, která byla do systému obchodování s povolenkami zařazena až v roce 2013.
- 89 V tomto ohledu je třeba uvést, že se jednotlivá jazyková znění rozcházejí. Zatímco francouzské znění čl. 10a odst. 5 prvního pododstavce písm. b) směrnice 2003/87 hovoří o „emisích [...], jež budou do systému Společenství zařazeny až od roku 2013“, ostatní jazyková znění včetně španělského, dánského, německého, anglického, italského, nizozemského, polského, portugalského, rumunského, slovinského a švédského, hovoří o „emisích vyprodukovaných [...] zařízeními, jež budou do systému Společenství zařazena až od roku 2013“.
- 90 V tomto ohledu je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury Soudního dvora nezbytnost jednotného výkladu ustanovení unijního práva v případě rozdílu mezi jednotlivými jazykovými verzemi tohoto ustanovení vyžaduje, aby bylo dotčené ustanovení vykládáno v závislosti na kontextu a účelu právní úpravy, jejíž je součástí (rozsudek Nike European Operations Netherlands, C-310/14, EU:C:2015:690, bod 17).
- 91 To, že čl. 10a odst. 5 první pododstavec písm. b) směrnice 2003/87 hovoří pouze o „emisích vyprodukovaných [...] zařízeními, jež budou do systému Společenství zařazena až od roku 2013“, a nikoli o všech emisích zařazených od tohoto data, vyplývá z obecné systematiky této směrnice. Článek 9a odst. 2 uvedené směrnice, který do ní byl vložen čl. 1 bodem 10 směrnice 2009/29, má totiž zajistit, jak vyplývá z bodu 14 odůvodnění posledně uvedené směrnice, aby byl počet povolenek vydávaných pro Společenství upraven tak, že budou zohledněny emise vyprodukované zařízeními, která jsou zařazena do systému obchodování s povolenkami až od roku 2013.
- 92 Jak uvedla generální advokátka v bodě 50 stanoviska, působnost směrnice 2003/87 byla k 1. lednu 2013 rozšířena tak, aby zahrnovala i emise z výroby hliníku a určitých odvětví chemického průmyslu. Za tímto účelem změnila směrnice 2009/29 přílohu I směrnice 2003/87, která uvádí kategorie činností, na

než se tato směrnice vztahuje. Počet povolenek vydávaných pro celou Unii byl proto upraven podle čl. 9a odst. 2 směrnice 2003/87 tak, aby zahrnoval emise „zařízení provádějících činnosti uvedené v příloze I [této směrnice], která jsou zahrnuta do systému Společenství pouze v období od roku 2013“.

- 93 Článek 10a odst. 5 první pododstavec písm. b) směrnice 2003/87 zohledňuje úpravu počtu povolenek pro celé Společenství, aby v čísle maximálního ročního počtu povolenek odrážel příslušné zvýšení předběžně určeného množství povolenek přidělovaných bezplatně průmyslovým zařízením. Vzhledem ke spojitosti tohoto ustanovení s čl. 9a odst. 2 téže směrnice by bylo inkohorentní používat různé údaje.
- 94 Z výše uvedeného vyplývá, že Komise mohla při určování maximálního ročního počtu povolenek zohledňovat v souladu s čl. 10a odst. 5 prvním pododstavcem písm. b) směrnice 2003/87 pouze emise ze zařízení zařazených do systému Společenství od roku 2013. Toto ustanovení tak brání tomu, aby byly zohledněny emise z činností uvedených v příloze I ke směrnici 2003/87 od roku 2013 v rozsahu, v němž tyto emise vyprodukovala zařízení zařazená do systému obchodování s povolenkami před tímto datem.
- 95 Z písemných vyjádření předložených Soudnímu dvoru, jakož i z vysvětlení, které Komise podala v ústní části řízení, však vyplývá, že tento orgán přinejmenším zčásti zohlednil při určování maximálního ročního počtu povolenek emise ze zařízení zařazených do systému obchodování s povolenkami před rokem 2013. Toto číslo tedy nesplňuje podmínky stanovené v čl. 10a odst. 5 prvním pododstavci písm. b) směrnice 2003/87, neboť je příliš vysoké.
- 96 Tento závěr nevyvrací ani argument Komise, podle něhož jí směrnice 2003/87 neumožňuje změnit údaje, které jí členské státy předaly na základě čl. 9a odst. 2 téže směrnice.
- 97 Toto ustanovení totiž stanoví dvě povinnosti. Členské státy shromažďují údaje o emisích ze zařízení zařazených do systému obchodování s povolenkami až od roku 2013 a dále tyto údaje předávají Komisi, aby mohla přijmout opatření požadovaná ve směrnici 2003/87. Tento orgán tak měl dohlédnout na to, aby mu členské státy předaly relevantní údaje, které mu umožní splnit jeho povinnosti. Pokud mu tyto údaje neumožňovaly určit maximální roční počet povolenek a potažmo opravný koeficient, měl minimálně požádat členské státy, aby provedly potřebné opravy.
- 98 Jak bylo uvedeno v bodě 95 tohoto rozsudku, Komise neurčila maximální roční počet povolenek v souladu s podmínkami stanovenými v čl. 10a odst. 5 prvním pododstavci písm. b) směrnice 2003/87, takže opravný koeficient stanovený v článku 4 a v příloze II rozhodnutí 2013/448 je s tímto ustanovením rovněž v rozporu.
- 99 Z výše uvedeného vyplývá, že na devátou otázku ve věcech C-191/14 a C-192/14 a na pátou otázku ve věcech C-389/14 a C-391/14 až C-393/14 je třeba odpovědět tak, že článek 4 a příloha II rozhodnutí 2013/448 jsou neplatné.

K ostatním otázkám

- 100 Vzhledem k odpovědi na devátou otázku ve věcech C-191/14 a C-192/14 a na pátou otázku ve věcech C-389/14 a C-391/14 až C-393/14 není třeba odpovídat na ostatní otázky týkající se platnosti článku 4 a přílohy II rozhodnutí 2013/448.

K omezení časových účinků tohoto rozsudku

- 101 Komise pro případ, že by Soudní dvůr dospěl k závěru, že článek 4 a příloha II rozhodnutí 2013/448 stanoví opravný koeficient jsou neplatné, žádala, aby byly časové účinky tohoto rozsudku omezeny.

- 102 Tato žádost odráží i obavy Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Zemský správní soud spolkové republiky Dolní Rakousko), vyslovené v šesté a sedmé otázce, jakož i obavy Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Správní soud pro region Lazio) vyjádřené ve druhé otázce, kde se tyto soudy táží, jaké důsledky je třeba spojit s neplatností článku 4 a přílohy II rozhodnutí 2013/448.
- 103 V tomto ohledu je třeba připomenout, že pokud to odůvodňují naléhavé důvody právní jistoty, má Soudní dvůr podle čl. 264 druhého pododstavce SFEU, který je obdobně použitelný rovněž v rámci řízení podle článku 267 SFEU o předběžné otázce týkající se platnosti aktů Unie, posuzovací pravomoc k tomu, aby v každém jednotlivém případě uvedl ty účinky dotčeného aktu, které jsou nadále považovány za zachované (rozsudek Volker und Markus Schecke a Eifert, C-92/09 a C-93/09, EU:C:2010:662, bod 93).
- 104 V tomto případě jsou určení opravného koeficientu a jeho aplikace členskými státy fázemi nezbytnými pro fungování systému obchodování s povolenkami zřízeného směrnicí 2003/87. Jak totiž vyplývá z bodu 83 tohoto rozsudku, tento koeficient přispívá ke splnění cílů stanovených v této směrnici včetně snížení počtu dostupných povolenek. Jak dále vyplývá z bodu 55 tohoto rozsudku, členské státy určí konečný počet bezplatně přidělovaných povolenek na základě opravného koeficientu.
- 105 Z toho zaprvé vyplývá, že zrušení opravného koeficientu se může dotknout všech povolenek, které byly před vydáním tohoto rozsudku přiděleny s konečnou platností v členských státech na základě právních předpisů považovaných za platné. Rozhodnutí o neplatnosti článku 4 a přílohy II rozhodnutí 2013/448 by tak mohlo mít závažný dopad na velký počet právních vztahů založených v dobré víře. Tyto naléhavé důvody právní jistoty mohou odůvodnit omezení časových účinků tohoto rozhodnutí.
- 106 Zadruhé je třeba uvést, že rozhodnutí o neplatnosti článku 4 a přílohy II rozhodnutí 2013/448 by v případě absence použitelného opravného koeficientu znemožnilo přidělovat povolenky po vydání tohoto rozsudku. Výsledné dočasné právní vakuum by mohlo ohrozit fungování systému obchodování s povolenkami zřízeného směrnicí 2003/87, a tedy i plnění jejích cílů. Jakékoli přerušování obchodování s povolenkami by totiž bylo v rozporu s hlavním cílem této směrnice, tj. s ochranou životního prostředí prostřednictvím snižování skleníkových plynů (obdobně viz rozsudek Inter-Environnement Wallonie a Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, bod 61).
- 107 Je však třeba připomenout, že pokud Soudní dvůr v rámci řízení zahájeného na základě článku 267 SFEU konstatuje neplatnost unijního aktu, je právním následkem jeho rozhodnutí povinnost uložená příslušným unijním orgánům, aby přijaly nezbytná opatření k nápravě zjištěné protiprávnosti (v tomto smyslu viz rozsudek Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, bod 124).
- 108 Zatřetí je pravda, že Soudní dvůr může, pokud využije možnosti omezit zpětnou účinnost rozhodnutí o neplatnosti unijního aktu v řízení o předběžné otázce, určit, zda je možné učinit výjimku z omezení těchto časových účinků rozsudku ve prospěch účastníka původního řízení, který u vnitrostátního soudu podal žalobu proti vnitrostátnímu opatření provádějícímu unijní akt, nebo zda naopak i pro tohoto účastníka představuje rozhodnutí o neplatnosti unijního aktu mající účinky jen pro budoucnost přiměřenou nápravu (v tomto smyslu viz rozsudek Roquette Frères, C-228/92, EU:C:1994:168, bod 25).
- 109 Vzhledem k tomu, že prohlášení neplatnosti učiněné v bodě 99 tohoto rozsudku povede Komisi k revizi opravného koeficientu na základě čl. 10a odst. 1 a 5 směrnice 2003/87, není vyloučeno, že tento orgán sníží maximální roční počet povolenek a odpovídajícím způsobem zvýší opravný koeficient.
- 110 Časové účinky prohlášení neplatnosti článku 4 a přílohy II rozhodnutí 2013/448 tedy není třeba omezovat tak, aby se nevztahovalo na žalobkyně v původním řízení.

- 111 Z výše uvedeného vyplývá, že časové účinky prohlášení neplatnosti článku 4 a přílohy II rozhodnutí 2013/448 je třeba omezit tak, aby toto prohlášení nabylo účinnosti až po uplynutí deseti měsíců od data vyhlášení tohoto rozsudku, a Komise tak mohla přijmout nezbytná opatření, a aby opatření přijatá do té doby na základě zrušených ustanovení nemohla být zpochybněna.

K nákladům řízení

- 112 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícími soudy, 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 (druhý senát) rozhodl takto:

- 1) **Přezkum první až čtvrté otázky ve věcech C-191/14 a C-192/14, třetí otázky ve věci C-295/14 a první otázky ve věcech C-389/14 a C-391/14 až C-393/14 neodhalil žádnou skutečnost, jíž by mohla být dotčena platnost čl. 15 odst. 3 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, v rozsahu, v němž tento čl. 15 odst. 3 nezohledňuje emise výrobců elektřiny při určování maximálního ročního počtu povolenek.**
- 2) **Článek 4 a příloha II 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 se zrušují.**
- 3) **Časové účinky prohlášení neplatnosti článku 4 a přílohy II rozhodnutí 2013/448 se omezují tak, aby toto rozhodnutí nabylo účinnosti až po uplynutí deseti měsíců od data vydání tohoto rozsudku, a Evropská komise tak mohla přijmout nezbytná opatření, a aby opatření přijatá do té doby na základě zrušených ustanovení nemohla být zpochybněna.**

Podpisy.