



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (prvního senátu)

22. února 2018 *

„Řízení o předběžné otázce – Životní prostředí – Systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Evropské unii – Směrnice 2003/87/ES – Článek 10a – Rozhodnutí 2011/278/EU – Přechodná pravidla harmonizovaného přidělování bezplatných povolenek na emise – Období 2013–2020 – Žádost o přidělení – Chybné údaje – Oprava – Prekluzivní lhůta“

Ve věci C-572/16,

jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU, podaná rozhodnutím Verwaltungsgericht Berlín (správní soud v Berlíně, Německo) ze dne 3. listopadu 2016, došlým Soudnímu dvoru dne 14. listopadu 2016, v řízení

INEOS Köln GmbH

proti

Spolkové republice Německo,

SOUDNÍ DVŮR (první senát),

ve složení R. Silva de Lapuerta, předsedkyně senátu, C. G. Fernlund, J.-C. Bonichot, A. Arabadžev a E. Regan (zpravodaj), soudci,

generální advokát: H. Saugmandsgaard Øe,

vedoucí soudní kanceláře: R. Šereš, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 14. září 2017,

s ohledem na vyjádření předložená:

- za INEOS Köln GmbH S. Altenschmidtem a A. Sitzerem, Rechtsanwälte,
- za Umweltbundesamt I. Budde, jako zmocněnkyní,
- za německou vládu T. Henzem, jako zmocněncem,
- za Evropskou komisi A. C. Becker a C. Zadrou, jako zmocněnci,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 23. listopadu 2017,

vydává tento

* Jednací jazyk: němčina.

Rozsudek

- 1 Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce se týká výkladu článku 10a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES (Úř. věst. 2003, L 275, s. 32; Zvl. vyd. 15/03, s. 631), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES ze dne 23. dubna 2009 (Úř. věst. 2009, L 140, s. 63) (dále jen „směrnice 2003/87“), jakož i rozhodnutí Komise 2011/278/EU ze dne 27. dubna 2011, kterým se stanoví přechodná pravidla harmonizovaného přidělování bezplatných povolenek na emise platná v celé Unii podle článku 10a směrnice 2003/87 (Úř. věst. 2011, L 130 s. 1).
- 2 Tato žádost byla podána v rámci sporu mezi společností INEOS Köln GmbH (dále jen „INEOS“) a Bundesrepublik Deutschland (Spolková republika Německo), zastoupenou Umweltbundesamt (Spolkový úřad životního prostředí, Německo), z důvodu, že této společnosti nebylo umožněno provést opravu žádosti o přidělení bezplatných povolenek na emise skleníkových plynů (dále jen „povolenky“) pro třetí obchodovací období (2013–2020).

Právní rámec

Unijní právo

Směrnice 2003/87

- 3 Článek 1 směrnice 2003/87, nadepsaný „Předmět“, uvádí:

„Tato směrnice vytváří systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství (dále jen „systém Společenství“), aby se podpořilo snižování emisí skleníkových plynů způsobem efektivním z hlediska nákladů a ekonomicky účinným.

[...]“

- 4 Článek 10a této směrnice nadepsaný „Přechodná pravidla harmonizovaného přidělování bezplatných povolenek platná v celém Společenství“ stanoví:

„1. Do 31. prosince 2010 přijme Komise prováděcí opatření platná v celém Společenství k harmonizovanému přidělování povolenek [...]“

[...]

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. [...]

[...]

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, který je jednotný pro všechna odvětví.

[...]

- 5 Článek 11 uvedené směrnice nadepsaný „Vnitrostátní prováděcí opatření“ stanoví:

„1. Každý členský stát do 30. září 2011 zveřejní a předloží Komisi seznam zařízení na svém území, na která se vztahuje tato směrnice, a každé přidělení bezplatných povolenek každému zařízení na svém území vypočítané podle pravidel uvedených v čl. 10a odst. 1 a v článku 10c.

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

[...]

Rozhodnutí 2011/278

- 6 Bod 15 odůvodnění rozhodnutí 2011/278 zní následovně:

„Členské státy by měly zajistit, aby údaje shromážděné od provozovatelů a použité pro účely přidělení byly úplné, jednotné a vykazovaly nejvyšší možnou míru přesnosti. Měly by být ověřeny nezávislým ověřovatelem, aby bylo zajištěno, že přidělování bezplatných povolenek na emise je založeno na přesvědčivých a spolehlivých údajích. Toto rozhodnutí by mělo stanovit konkrétní minimální požadavky na shromažďování a ověřování údajů s cílem umožnit harmonizované a jednotné uplatňování pravidel týkajících se přidělování.“

- 7 Článek 7 tohoto rozhodnutí nadepsaný „Shromažďování základních údajů“ stanoví:

„1. Pro každé stávající zařízení způsobilé pro přidělení bezplatných povolenek na emise podle článku 10a směrnice [2003/87], včetně zařízení, která jsou v provozu pouze příležitostně, zejména zařízení, která jsou držena v rezervě nebo v pohotovostním režimu, a zařízení provozovaná podle sezónního rozvrhu členské státy za všechny roky v období od 1. ledna 2005 do 31. prosince 2008 nebo případně od 1. ledna 2009 do 31. prosince 2010, během kterých bylo zařízení v provozu, shromáždí od provozovatele veškeré příslušné informace a údaje týkající se jednotlivých parametrů uvedených v příloze IV.

[...]

7. Členské státy od provozovatelů požadují, aby předkládali úplné a jednotné údaje a aby zajistili, že se dílčí zařízení mezi sebou nepřekrývají a že nedochází k dvojímu započtení. Členské státy zejména zajistí, aby provozovatelé prováděli hloubkovou kontrolu [postupovali s náležitou péčí] a předkládali údaje vykazující nejvyšší možnou míru přesnosti tak, aby bylo možné podat přiměřené ujištění o integritě údajů.

Za tímto účelem členské státy zajistí, aby každý provozovatel rovněž předložil zprávu o metodice obsahující zejména popis zařízení, použitou metodiku kompilace, různé zdroje údajů, jednotlivé kroky výpočtu a případně též předpoklady a metodiku použitou k přiřazení emisí příslušným dílčím zařízením v souladu s odstavcem 6. Členské státy mohou provozovateli nařídit, aby prokázal přesnost a úplnost poskytnutých údajů.

8. V případě, že údaje chybějí, členské státy si od provozovatele vyžádají náležité odůvodnění.

Členské státy požadují, aby provozovatel veškeré chybějící údaje nahradil konzervativními odhady, založenými zejména na osvědčené praxi v odvětví a nejaktuálnějších vědeckých a technických poznacích, před ověřením nebo nejpozději během ověření ověřovatelem.

[...]“

8 Článek 8 uvedeného rozhodnutí nadepsaný „Ověřování“ stanoví:

„1. V rámci postupu shromažďování údajů v souladu s článkem 7 členské státy přijmou pouze údaje, které byly ověřovatelem označeny za uspokojivé. Postup ověřování se zaměří na zprávu o metodice a vykázané parametry uvedené v článku 7 a v příloze IV. Ověřování se týká spolehlivosti, věrohodnosti a přesnosti údajů poskytnutých provozovatelem a musí vyústit v ověřovací posudek, v němž je s přiměřeným ujištěním uvedeno, že předložené údaje neobsahují významné nesprávnosti.

[...]

4. Členské státy nepřidělí bezplatné povolenky na emise zařízení v případě, že údaje týkající se tohoto zařízení nebyly v rámci ověřování označeny za uspokojivé.

[...]“

9 Článek 10 rozhodnutí 2011/278, nadepsaný „Přidělování povolenek na úrovni zařízení“, stanoví:

„1. Na základě údajů shromážděných v souladu s článkem 7 členské státy pro každý rok vypočítají množství povolenek na emise bezplatně přidělených od roku 2013 každému stávajícímu zařízení na jejich území podle odstavců 2 až 8.

2. Pro účely tohoto výpočtu členské státy nejprve pro každé dílčí zařízení zvlášť stanoví předběžné roční množství bezplatně přidělených povolenek na emise [...]

[...]

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

10 Článek 11 tohoto rozhodnutí nadepsaný „Přidělování povolenek na provoz ethylenové jednotky [zařízení parního krakování]“ upravuje specifickou metodu odchylnou od metody popsané v čl. 10 odst. 2 uvedeného rozhodnutí pro výpočet ročního množství povolenek na emise bezplatně přidělených dílčímu zařízení pro referenční úroveň produktu v souvislosti s výrobou chemických látek vysoké hodnoty.

11 Článek 15 uvedeného rozhodnutí 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], [...], pomocí elektronické šablony, kterou Komise poskytne.

2. Seznam uvedený v odstavci 1 obsahuje k jednotlivým stávajícím zařízením zejména tyto informace:

[...]

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 na emise.

Poté, co všechny členské státy oznámí předběžné celkové roční množství povolenek na emise 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 na emise bezplatně přidělených zařízením, která nejsou výrobcem elektřiny, na každý rok období 2013–2020 [...] 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 [...]

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

[...]“

- 12 Podle přílohy IV rozhodnutí 2011/278 nadepsané „Parametry pro sběr základních údajů u stávajících zařízení“ musí členské státy pro účely sběru základních údajů uvedených v čl. 7 odst. 1 tohoto rozhodnutí požádat provozovatele, aby předložil na úrovni zařízení a dílčích zařízení za všechny kalendářní roky zvoleného základního období (2005–2008 nebo 2009–2010) zejména celkové emise skleníkových plynů, jakož i emise skleníkových plynů z paliv a emise skleníkových plynů z procesů.

Německé právo

- 13 Ustanovení § 9 odst. 1 až 4 Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (zákon o obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů) ze dne 21. července 2011 (BGBl. 2011 I, s. 1475, dále jen „TEHG“), znějí následovně:

„1) Provozovatelům zařízení se přidělí bezplatné povolenky podle zásad stanovených v článku 10a [...] směrnice 2003/87 [...] v platném znění a v rozhodnutí 2011/278 [...]

2) Předpokladem přidělení je žádost podaná u příslušného orgánu. Žádost o bezplatné přidělení povolenek je třeba podat ve lhůtě, kterou příslušný orgán oznámí alespoň tři měsíce před jejím uplynutím ve spolkovém věstníku. Lhůta se oznámí nejdříve po vstupu nařízení o pravidlech přidělování podle § 10 v platnost. V případě opožděného podání žádosti nevzniká nárok na bezplatné přidělení. K žádosti je třeba přiložit podklady nezbytné k ověření nároku. Pokud se v nařízení podle § 10 nestanoví nic jiného, musí být skutečné údaje v žádosti o přidělení ověřeny ověřovatelem podle § 21.

3) Příslušný orgán vypočte předběžná množství přidělených povolenek, zveřejní seznam všech zařízení, na která se vztahuje tento zákon, a předběžné množství přidělených povolenek ve spolkovém věstníku a seznam oznámí Evropské komisi. Při výpočtu předběžného množství přidělených povolenek se zohlední jen ty údaje provozovatele, jejichž spolehlivost je dostatečně potvrzena. [...]

4) Příslušný orgán před začátkem obchodovacího období rozhodne o přidělení bezplatných povolenek pro zařízení provozovatelů, kteří podali žádost ve lhůtě oznámené podle druhé věty odst. 2. [...]“

- 14 Ustanovení § 5 Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 (nařízení o přidělování povolenek na emise skleníkových plynů pro obchodovací období let 2013 až 2020) ze dne 26. září 2011 (BGBl. 2011 I, s. 1921), nadepsané „Shromažďování referenčních údajů“, stanoví v odstavci 1, že provozovatel zařízení je v žádosti o bezplatné přidělení povinen uvést u stávajících zařízení údaje o zařízení, jakož i údaje o každém prvku přidělení.
- 15 Zveřejněním v německém elektronickém věstníku povinných zákonných oznámení (elektronischer Bundesanzeiger, eBAnz AT118 2011 B1) dne 20. října 2011 stanovil Deutsche Emissionshandelsstelle (německý úřad pro prodej povolenek na emise, dále jen „DEHSt“) konec lhůty upravené v § 9 odst. 2 TEHG na 23. ledna 2012.

Spor v původním řízení a předběžná otázka

- 16 Společnost INEOS provozuje zařízení sloužící k výrobě chemických výrobků prostřednictvím parního krakování nafty při vysokých teplotách. Na toto zařízení se od 1. ledna 2008 vztahuje povinnost obchodovat s povolenkami na emise.
- 17 Dne 23. ledna 2012 podala INEOS podle § 9 odst. 1 TEHG u DEHSt pro toto zařízení v předepsané lhůtě žádost o bezplatné přidělení povolenek na obchodovací období let 2013 až 2020 na základě referenčního období let 2005 až 2008. Ve stejný den totiž uplynula lhůta pro podání těchto žádostí podle odstavce 2 uvedeného ustanovení. Ze spisu předloženého Soudnímu dvoru vyplývá, že uvedenou žádost ověřil nezávislý ověřovací orgán. Žádost obsahovala zejména roční předběžné množství 574 635 povolenek, jež měly být přiděleny, stanovené podle výpočtů provedených INEOS v souladu se specifickou metodou výpočtu upravenou v článku 11 rozhodnutí 2011/278 pro zařízení parního krakování.
- 18 Rozhodnutím ze dne 17. února 2014 přidělil DEHSt společnosti INEOS pro toto obchodovací období celkové množství 3 867 032 povolenek na emise dotčeného zařízení a uvedl, že přidělení vycházelo z údajů uvedených INEOS v její žádosti o přidělení (dále jen „sporné rozhodnutí“).
- 19 Dne 11. března 2014 podala INEOS k DEHSt proti spornému rozhodnutí rozklad, v němž zejména tvrdila, že DEHSt měl u výpočtu přímých emisí za roky 2006 a 2007 zohlednit některé další údaje.
- 20 Tento rozklad DEHSt dne 3. září 2015 zamítl zejména z toho důvodu, že nové údaje nemohly být pro účely přidělení bezplatných povolenek zohledněny, jelikož je INEOS poskytla až v dubnu 2015 v rámci rozkladu, tedy více než tři roky po uplynutí lhůty pro podání žádosti o přidělení, a sice po 23. lednu 2012. DEHSt uvedl, že ustanovení § 9 odst. 2 TEHG stanoví zákonnou prekluzivní lhůtu a že jakékoliv změně údajů obsažených v této žádosti brání úzká návaznost vnitrostátního postupu na postup přidělování upravený unijním právem.
- 21 INEOS podala dne 29. září 2015 u Verwaltungsgericht Berlin (správní soud v Berlíně) proti tomuto zamítavému rozhodnutí žalobu, v níž zejména uvedla, že omylem opomněla předložit některé údaje týkající se přímých emisí v letech 2006 a 2007, jelikož se nesprávně domnívala, že DEHSt měl již tyto údaje k dispozici, přičemž však dotčené zařízení podléhalo systému pro obchodování s povolenkami na emise až od 1. ledna 2008. Podle názoru INEOS ji měl DEHSt vyzvat k doplnění nebo opravě údajů poskytnutých v žádosti o přidělení.
- 22 Předkládající soud uvádí, že vzhledem k tomu, že unijní právo neobsahuje výslovnou úpravu právních účinků, které nastanou v případě, že provozovatel poskytne údaje po uplynutí lhůty stanovené vnitrostátním právem pro podání žádosti o přidělení, je třeba objasnit, zda je § 9 odst. 2 TEHG, na základě kterého neexistuje nárok na bezplatné přidělení v případě opožděné žádosti, slučitelný s ustanoveními směrnice 2003/87 a rozhodnutí 2011/278.

- 23 Za těchto podmínek se Verwaltungsgericht Berlin (správní soud v Berlíně, Německo) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Brání ustanovení článku 10a směrnice [2003/87], jakož i ustanovení rozhodnutí [2011/278] právní úpravě členského státu, která pro obchodovací období let 2013 až 2020 stanoví hmotněprávní prekluzivní lhůtu pro žádosti o přidělení bezplatných povolenek na emise existujícím zařízením, které nebyly podány včas, a vylučuje tak opravu chyb nebo doplnění (neúplných) údajů v žádosti o přidělení, které byly zjištěny až po uplynutí lhůty stanovené v právu členského státu?“

K předběžné otázce

- 24 Podstatou otázky předkládajícího soudu je, zda musí být článek 10a směrnice 2003/87 a rozhodnutí 2011/278 vykládány v tom smyslu, že brání takovému vnitrostátnímu ustanovení, jako je ustanovení dotčené ve věci v původním řízení, které u žádosti o přidělení bezplatných povolenek pro období 2013–2020 stanoví prekluzivní lhůtu, po jejímž uplynutí nemá žadatel žádnou možnost svou žádost opravit či doplnit.
- 25 Z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že tato otázka vyvstala ve sporu, v němž provozovatel zařízení, na které se vztahuje systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů od 1. ledna 2008, jímž je v projednávaném případě společnost INEOS, omylem neposkytl v žádosti o přidělení bezplatných povolenek určité referenční údaje, jež se týkají přímých emisí tohoto zařízení v letech 2006 a 2007. Je nesporné, že bez tohoto pochybení by tento provozovatel získal více bezplatných emisních povolenek.
- 26 Úvodem je třeba připomenout, že cílem směrnice 2003/87 je vytvořit systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, který má snížit emise skleníkových plynů do atmosféry na úroveň, jež brání nebezpečným důsledkům vzájemného působení lidstva a klimatického systému, a jehož konečným cílem je ochrana životního prostředí (viz zejména rozsudek ze dne 8. března 2017, ArcelorMittal Rodange a Schifflange, C-321/15, EU:C:2017:179, bod 24).
- 27 Tento systém spočívá na ekonomické logice, která motivuje všechny účastníky tohoto systému k tomu, aby vypouštěli nižší množství skleníkových plynů, než jaké odpovídá povolenkám, které jim byly původně přiděleny, za účelem převodu přebytku povolenek na jiného účastníka, který vyprodukoval vyšší množství emisí, než byly přidělené povolenky (viz zejména rozsudek ze dne 8. března 2017, ArcelorMittal Rodange a Schifflange, C-321/15, EU:C:2017:179, bod 22).
- 28 Účelem směrnice 2003/87 je snížit do roku 2020 celkové emise skleníkových plynů v Evropské unii o nejméně 20 % pod úroveň roku 1990 způsobem efektivním z hlediska nákladů a ekonomicky účinným (rozsudek ze dne 8. září 2016, E.ON Kraftwerke, C-461/15, EU:C:2016:648, bod 23).
- 29 Za tímto účelem stanoví článek 10a směrnice 2003/87 pro zařízení spadající do určitých odvětví bezplatné přidělování povolenek na emise, jejichž množství se bude v období let 2013–2020 postupně snižovat s cílem dosáhnout toho, aby v roce 2027 nebyly přiděleny žádné bezplatné povolenky (v tomto smyslu viz rozsudky ze dne 8. září 2016, E.ON Kraftwerke, C-461/15, EU:C:2016:648, bod 24, jakož i ze dne 26. října 2016, Yara Suomi a další, C-506/14, EU:C:2016:799, bod 46).
- 30 Podle článku 10a odst. 1 směrnice 2003/87 vypracovala Komise rozhodnutím 2011/278 unijní harmonizovaná pravidla pro toto přidělování bezplatných povolenek. Tato harmonizovaná pravidla konkretizují zásadní požadavek spočívající v co největším omezení narušení hospodářské soutěže na vnitřním trhu (rozsudek ze dne 22. června 2016, DK Recycling und Roheisen v. Komise, C-540/14 P, EU:C:2016:469, bod 53).

- 31 INEOS má za to, že unijní zákonodárce tak provedl úplnou harmonizaci všech, včetně procesních, aspektů žádostí o přidělení bezplatných povolenek, takže členské státy nemají v tomto ohledu žádný prostor pro uvážení. Jak ze znění relevantních ustanovení rozhodnutí 2011/278 a zejména jeho článků 7, 8 a 10, tak jeho struktury a cíle, který sleduje, totiž vyplývá, že členské státy mají povinnost ujistit se, že referenční údaje získané od provozovatelů jsou úplné, přesné a jednotné. Podle názoru INEOS toto rozhodnutí naopak nestanoví, že tyto povinnosti členských států mohou být omezeny lhůtami nebo že by členské státy mohly samy stanovit vlastní prekluzivní lhůty.
- 32 V tomto ohledu je třeba uvést, že postup zavedený unijním zákonodárcem pro přidělování bezplatných povolenek na období let 2013–2020 zahrnoval v podstatě tři samostatné etapy.
- 33 V průběhu první etapy musely členské státy v souladu s článkem 7 rozhodnutí 2011/278 shromáždit od provozovatelů pro každé stávající zařízení způsobilé pro přidělení bezplatných povolenek za každý rok období let 2005–2008, během nichž bylo zařízení v provozu, veškeré příslušné informace a údaje týkající se jednotlivých parametrů uvedených v příloze IV tohoto rozhodnutí, jež umožňují určit rozsah tohoto přidělení (rozsudek ze dne 8. září 2016, E.ON Kraftwerke, C-461/15, EU:C:2016:648, bod 25).
- 34 Podle čl. 8 odst. 1 rozhodnutí 2011/278 měly členské státy povinnost přijmout za tímto účelem pouze údaje, které byly ověřovatelem označeny za uspokojivé, kterýžto měl ověřit spolehlivost, věrohodnost a přesnost, a toto ověření mělo vyústit v ověřovací posudek s přiměřeným ujištěním, že předložené údaje neobsahují významné nesprávnosti.
- 35 Na základě takto shromážděných údajů musely členské státy podle článku 10 rozhodnutí 2011/278 vypočítat pro každý rok předběžné množství povolenek přidělených od roku 2013 bezplatně každému stávajícímu zařízení na jejich území (rozsudek ze dne 8. září 2016, E.ON Kraftwerke, C-461/15, EU:C:2016:648, body 26 a 34).
- 36 Po skončení této první etapy měl každý členský stát podle čl. 11 odst. 1 směrnice 2003/87 a čl. 15 odst. 1 a 2 rozhodnutí 2011/278 povinnost zveřejnit a Komisi do 30. září 2011 předložit seznam zařízení a dílčích zařízení na svém území, na která se vztahuje tato směrnice, a upřesnit pro každé z nich předběžné množství povolenek přidělovaných na celé období let 2013–2020.
- 37 V průběhu druhé etapy pak měla Komise po obdržení tohoto seznamu, a pokud předběžné celkové roční množství vypočítané členskými státy přesahovalo strop určený pro dané odvětví odpovídající maximálnímu ročnímu počtu povolenek uvedenému v článku 10a odst. 5 směrnice 2003/87, tento předběžný počet vypočítaný členskými státy proporčně snížit za použití opravného koeficientu jednotného pro všechna odvětví upraveného v tomto ustanovení, který představuje poměr uvedeného předběžného množství k tomuto stropu (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. dubna 2016, Borealis Polyolefine a další, C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 a C-391/14 až C-393/14, EU:C:2016:311, body 62 a 63).
- 38 V průběhu třetí etapy pak musely členské státy na základě čl. 15 odst. 4 a 5 rozhodnutí 2011/278 stanovit konečné roční množství bezplatně přidělených povolenek na každý rok období 2013–2020, a to vynásobením, podle čl. 10 odst. 9 tohoto rozhodnutí, předběžného celkového ročního množství bezplatně přidělených povolenek tímto opravným koeficientem jednotným pro všechna odvětví. Podle čl. 11 odst. 2 směrnice 2003/87 jsou členské státy povinny každoročně nejpozději do 28. února určit množství povolenek, které se mají v daném roce přidělit.
- 39 Jak vyplývá již z bodu 25 tohoto rozsudku, týká se v projednávaném případě prekluzivní lhůta upravená v § 9 odst. 2 TEHG dotčená ve sporu v původním řízení první etapy tohoto postupu, během níž měli provozovatelé na základě článku 7 rozhodnutí 2011/278 povinnost poskytnout příslušným vnitrostátním orgánům ohledně každého dotčeného zařízení referenční údaje uvedené v příloze IV tohoto rozhodnutí, které se týkaly období let 2005–2008.

- 40 Je přitom nutné konstatovat, že na rozdíl od toho, co tvrdí INEOS, unijní zákonodárce tuto etapu postupu nijak vyčerpávajícím způsobem neharmonizoval. Směrnice 2003/87 a rozhodnutí 2011/278 ji sice vymezily, avšak tato směrnice ani toto rozhodnutí nestanovily lhůtu, v níž provozovatel musí podat svou žádost o přidělení, a již vůbec ne lhůtu, v níž by tento provozovatel případně mohl opravit nebo doplnit údaje poskytnuté na podporu této žádosti.
- 41 V tomto ohledu je třeba uvést, že čl. 7 odst. 8 rozhodnutí 2011/278 stanoví, že v případě, že údaje chybějí, musí si členské státy od provozovatele vyžádat náležité odůvodnění a požadovat, aby nahradil „údaje, které jsou k dispozici částečně“, konzervativními odhady, aniž však stanoví postup, kterým by bylo možné poskytnuté údaje opravit nebo doplnit. Stejně tak článek 8 tohoto rozhodnutí zakazuje členským státům přijmout údaje, které nebyly ověřovatelem uznány za uspokojivé, aniž přitom stanoví lhůtu nebo postup pro opravu neuspokojivých údajů.
- 42 Z toho plyne, že neexistují-li pravidla unijního práva týkající se procesních podmínek pro podávání a posuzování žádostí o přidělení bezplatných povolenek, musí podle ustálené judikatury upravit tyto podmínky vnitrostátní právní řád každého členského státu na základě zásady procesní autonomie, avšak za předpokladu, že uvedené podmínky nebudou na jedné straně méně příznivé než ty, jimiž se řídí obdobné situace vnitrostátní povahy (zásada rovnocennosti), a že nebudou prakticky znemožňovat nebo nadměrně ztěžovat výkon práv přiznaných unijním právním řádem (zásada efektivity) (v tomto smyslu viz zejména rozsudek ze dne 20. října 2016, Danqua, C-429/15, EU:C:2016:789, bod 29).
- 43 Pokud jde o zásadu rovnocennosti, ze žádné skutečnosti ve spise předloženém Soudnímu dvoru nevyplývá, ani nebylo před Soudním dvorem v tomto řízení tvrzeno, že by prekluzivní lhůta dotčená ve sporu v původním řízení byla s touto zásadou v rozporu. V každém případě, jak správně uvedla Komise, musí v tomto ohledu rozhodnout předkládající soud.
- 44 Stran zásady efektivity je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury je třeba každý případ, ve kterém vystává otázka, zda vnitrostátní procesní ustanovení znemožňuje nebo nadměrně ztěžuje použití unijního práva, posuzovat s přihlédnutím k úloze tohoto ustanovení v celém řízení, průběhu řízení a zvláštnostem řízení před různými vnitrostátními orgány. Z tohoto hlediska je třeba případně zohlednit ochranu práva na účinnou procesní obranu, zásadu právní jistoty a řádný průběh řízení (viz zejména rozsudek ze dne 20. října 2016, Danqua, C-429/15, EU:C:2016:789, bod 42).
- 45 Pokud jde konkrétně o prekluzivní lhůty, Soudní dvůr rozhodl, že je na členských státech, aby pro vnitrostátní právní předpisy, které spadají do rozsahu působnosti unijního práva, stanovily lhůty odpovídající zejména významu rozhodnutí, která mají být přijata, pro zúčastněné osoby, složitosti řízení a právních předpisů, které mají být použity, počtu osob, které mohou být dotčeny, a dalším veřejným nebo soukromým zájmům, které je třeba zohlednit (viz zejména rozsudek ze dne 20. října 2016, Danqua, C-429/15, EU:C:2016:789, bod 44).
- 46 Z judikatury vyplývá, že stanovení prekluzivních lhůt je v zásadě slučitelné s požadavkem efektivity, neboť představuje uplatnění základní zásady právní jistoty, která chrání jak dotčenou osobu, tak dotčený správní orgán. Povaha těchto lhůt není totiž taková, že by prakticky znemožňovala nebo nadměrně ztěžovala výkon práv přiznaných unijním právním řádem (viz zejména rozsudek ze dne 21. prosince 2016, TDC, C-327/15, EU:C:2016:974, bod 98).
- 47 Z toho vyplývá, že stanovení přiměřených prekluzivních lhůt v zájmu právní jistoty je v souladu s unijním právem (rozsudek ze dne 29. října 2015, BBVA, C-8/14, EU:C:2015:731, bod 28).
- 48 V projednávaném případě z předkládacího rozhodnutí vyplývá, že lhůta pro podání žádostí o přidělení bezplatných povolenek upravená v § 9 odst. 2 TEHG uplynula 23. ledna 2012. Jak plyne z bodu 15 tohoto rozsudku, je nesporné, že toto datum bylo úředně zveřejněno dne 20. října 2011.

Kromě toho je z písemného vyjádření německé vlády předloženého Soudnímu dvoru, které nebylo v tomto ohledu zpochybněno, zjevné, že lhůta byla provozovatelům sdělena v jim zaslané elektronické zprávě a byla také zveřejněna v tiskové zprávě.

- 49 Z toho vyplývá, že prekluzivní lhůta stanovená ve věci v původním řízení pro podání žádostí provozovatelů o přidělení bezplatných povolenek podle článku 10a směrnice 2003/87 a relevantních ustanovení rozhodnutí 2011/278 pro období let 2013–2020 přesahovala mírně tři měsíce.
- 50 Je proto třeba určit, zda byla taková lhůta způsobilá prakticky znemožnit či nadměrně ztížit výkon práva přiznaného unijním právem takovým provozovatelem, jakým je ve věci v původním řízení společnost INEOS.
- 51 V tomto ohledu je třeba konstatovat, že článek 10a směrnice 2003/87 a rozhodnutí 2011/278 přiznávají určitým provozovatelům, jako je INEOS, právo na bezplatné povolenky pro období let 2013–2020, avšak tento provozovatel v projednávaném případě netvrdil, že tato lhůta mírně překračující tři měsíce byla příliš krátká pro podání žádosti za účelem přiznání takového práva a tuto žádost navíc v uvedené lhůtě podal. Jak také uvedl generální advokát v bodě 87 svého stanoviska, spis předložený Soudnímu dvoru neobsahuje žádnou skutečnost, která by umožňovala domnívat se, že by dotčená prekluzivní lhůta výkon tohoto práva znemožňovala nebo jej nadměrně ztěžovala.
- 52 Z předkládacího rozhodnutí naopak vyplývá, jak již bylo uvedeno v bodech 25 a 39 tohoto rozsudku, že tento provozovatel napadá nemožnost doplnit tuto žádost po uplynutí této lhůty, aby mohly být opraveny chybné údaje, které poskytl ohledně emisí z vlastních zařízení.
- 53 Je však třeba připomenout, že podle ustálené judikatury je prekluzivní lhůta v zásadě slučitelná se zásadou efektivitativy bez ohledu na skutečnost, že uplynutí takové lhůty může již ze své povahy zabránit dotčeným osobám, aby zcela či zčásti uplatnily svá práva (viz zejména rozsudky ze dne 16. května 2000, Preston a další, C-78/98, EU:C:2000:247, bod 34; ze dne 18. září 2003, Pflücke, C-125/01, EU:C:2003:477, bod 35, jakož i ze dne 8. září 2011, Q-Beef a Bosschaert, C-89/10 a C-96/10, EU:C:2011:555, bod 36).
- 54 Pouhá okolnost, že prekluzivní lhůta dotčená ve věci v původním řízení brání ze své povahy žadateli o přidělení bezplatných povolenek, aby poskytl po jejím uplynutí dodatečné údaje, nemůže proto jako taková postačovat k prokázání porušení zásady efektivitativy.
- 55 Z toho vyplývá, že žádná skutečnost ve spisu předloženém Soudnímu dvoru neumožňuje učinit závěr, že by taková prekluzivní lhůta mohla prakticky znemožňovat či nadměrně ztěžovat podání žádosti o přidělení bezplatných povolenek za účelem využití práva na přidělení bezplatných povolenek podle článku 10a směrnice 2003/87, jakož i rozhodnutí 2011/278.
- 56 INEOS však tvrdí, že z povinnosti členských států vycházet při výpočtu těchto povolenek z co nejpřesnějších a nejúplnějších referenčních údajů plyne, že příslušné vnitrostátní orgány musí k zajištění účinného uplatňování unijního práva vyloučit použití každé procesní podmínky, jako je například prekluzivní lhůta dotčená ve věci v původním řízení, která brání opravě chybných údajů.
- 57 Jak již rozhodl Soudní dvůr, v této souvislosti platí, že členské státy musí podle čl. 7 odst. 7 rozhodnutí 2011/278, ve spojení s bodem 15 odůvodnění uvedeného rozhodnutí zajistit, aby údaje shromážděné od provozovatelů a použité pro účely přidělení bezplatných povolenek byly úplné, jednotné a vykazovaly nejvyšší možnou míru přesnosti (rozsudek ze dne 8. září 2016, E.ON Kraftwerke, C-461/15, EU:C:2016:648, body 27 a 37).

- 58 V tomtož ohledu, jak vyplývá již z bodu 34 tohoto rozsudku, ukládá čl. 8 odst. 1 rozhodnutí 2011/278 členským státům povinnost zajistit, že ověřovatel ověřil „spolehlivost, věrohodnost a přesnost“ těchto údajů za účelem vypracování ověřovacího posudku, v němž je s „přiměřeným ujištěním“ uvedeno, že předložené údaje neobsahují významné nesprávnosti.
- 59 Takový požadavek na přesnost, který vyplývá jak z těchto ustanovení tak bodu 15 odůvodnění rozhodnutí 2011/278, platí pro členské státy za tím účelem, aby byly s to dosáhnout prostřednictvím harmonizované a koherentní aplikace pravidel o přidělování cíle snižování emisí skleníkových plynů, který byl připomenut v bodech 26 až 28 tohoto rozsudku.
- 60 Jak nicméně vyplývá zejména ze samotného znění čl. 7 odst. 7 a 8 rozhodnutí 2011/278, vyžaduje požadavek na přesnost uložený členským státům spolupráci ze strany provozovatelů, jimž v této souvislosti rovněž ukládá dodržování různých povinností, mezi něž patří mimo jiné povinnost předkládat údaje, jež jsou úplné, jednotné a vykazují nejvyšší možnou míru přesnosti, jakož i povinnost postupovat s náležitou péčí.
- 61 Cílem těchto povinností spolupráce uložené provozovatelům, jak uvádí Spolkový úřad životního prostředí a německá vláda, je tedy jasně podnitit tyto provozovatele, jelikož disponují referenčními údaji nezbytnými pro výpočet bezplatných povolenek, k postupování s veškerou náležitou péčí, aby zajistili, že budou shromážděny co nejpřesnější údaje, a to za účelem, aby samy členské státy mohly splnit své povinnosti podle článků 7 a 8 rozhodnutí 2011/278 a uskutečnit cíl snížení emisí skleníkových plynů sledovaný směrnicí 2003/87.
- 62 Za těchto podmínek, jak uvedl generální advokát v bodech 93 a 94 svého stanoviska, je třeba konstatovat, že za přesnost odpovídají společně provozovatelé a členské státy, takže nelze mít na rozdíl od toho, co tvrdí INEOS, za to, že těmto provozovatelům plyne z rozhodnutí 2011/278 nějaké právo na přesnost údajů poskytnutých pro účely výpočtu bezplatných povolenek, jehož by se mohli dovolávat vůči svému členskému státu. Z toho vyplývá, že účinné uplatňování tohoto rozhodnutí nevyžaduje, aby vnitrostátní orgány vyloučily použití takové procesní podmínky, jako je prekluzivní lhůta dotčená ve věci v původním řízení, aby provozovateli umožnily opravit chybné údaje, které v této lhůtě sám poskytl.
- 63 Žádná skutečnost ve spisu předložená Soudnímu dvoru proto neumožňuje dospět k závěru, že by taková lhůta, jako je prekluzivní lhůta dotčená ve věci v původním řízení, porušovala zásadu efektivity.
- 64 Toto posouzení platí za okolností věci v původním řízení tím spíše, že ze skutečností předložených Soudnímu dvoru německou vládou, které INEOS v tomto ohledu nezpochybnila, vyplývá, že příslušné vnitrostátní orgány dotyčné provozovatele od října 2011 několikrát upozornily, že u zařízení, která, tak jako zařízení společnosti INEOS dotčené ve věci v původním řízení, podléhala systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů až od 1. ledna 2008, je v případě, že bylo zvoleno referenční období let 2005–2008, nezbytné dodatečně sdělit relevantní údaje uvedené v § 5 nařízení o přidělování povolenek na emise skleníkových plynů pro obchodovací období let 2013 až 2020 ze dne 26. září 2011.
- 65 Kromě toho je nutné uvést, že v projednávaném případě by k opravě chybných údajů za účelem přidělení dodatečných bezplatných povolenek, pokud by byla možná, došlo nejen po ukončení první etapy, ale také po ukončení třetí a poslední etapy postupu, plynoucí z oznámení sporného rozhodnutí.
- 66 Taková opožděná oprava by však mohla narušit zásadu právní jistoty, jelikož by hrozilo, že by každé přidělení bezplatných povolenek zůstalo předběžné po neurčitou dobu, a první etapa postupu by mohla být neustále znovu otevírána. Z toho by vyplývalo závažné narušení řádného průběhu postupu přidělování bezplatných povolenek.

- 67 Na rozdíl od toho, co tvrdí INEOS, nelze jiný závěr vyvodit ani z rozsudku ze dne 28. dubna 2016, Borealis Polyolefine a další (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 a C-391/14 až C-393/14, EU:C:2016:311). Je pravda, že v bodě 97 uvedeného rozsudku Soudní dvůr rozhodl, že Komise měla členské státy vyzvat, aby provedly „potřebné opravy“ poskytnutých údajů o emisích. V těchto věcech však pochybení spočívalo, jak vyplývá z bodů 94 a 95 uvedeného rozsudku, v tom, že Komise zohlednila údaje o emisích předané členskými státy týkající se emisí z období, na které se nevztahuje čl. 10a odst. 5 první pododstavec písm. b) směrnice 2003/87. Zásada právní jistoty nebránila zpochybnění opravného koeficientu jednotného pro všechna odvětví s účinkem *ex nunc* od okamžiku uvedeného v bodě 111 uvedeného rozsudku pouze z toho důvodu, že toto pochybení bylo závažného charakteru a mělo podstatný vliv na tento opravný koeficient a *in fine* na množství povolenek, které měly být bezplatně přiděleny.
- 68 S ohledem na výše uvedené je třeba na položenou otázku odpovědět tak, že článek 10a směrnice 2003/87, jakož i rozhodnutí 2011/278 musejí být vykládány v tom smyslu, že nebrání takovému vnitrostátnímu ustanovení, jako je ustanovení dotčené ve věci v původním řízení, které u žádosti o přidělení bezplatných povolenek pro období 2013–2020 stanoví prekluzivní lhůtu, po jejímž uplynutí nemá žadatel žádnou možnost svou žádost opravit či doplnit, jelikož tato lhůta není takové povahy, aby prakticky znemožňovala či nadměrně ztěžovala podání takové žádosti.

K nákladům řízení

- 69 Vzhledem k tomu, že řízení má, pokud jde o účastníky původního řízení, povahu incidenčního řízení ve vztahu ke sporu probíhajícímu před předkládajícím soudem, je k rozhodnutí o nákladech řízení příslušný uvedený soud. Výdaje vzniklé předložením jiných vyjádření Soudnímu dvoru než vyjádření uvedených účastníků řízení se nenahrazují.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (první senát) rozhodl takto:

Článek 10a 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, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES ze dne 23. dubna 2009, jakož i rozhodnutí Komise 2011/278/EU ze dne 27. dubna 2011, kterým se stanoví přechodná pravidla harmonizovaného přidělování bezplatných povolenek na emise platná v celé Unii podle článku 10a směrnice 2003/87/ES musejí být vykládány v tom smyslu, že nebrání takovému vnitrostátnímu ustanovení, jako je ustanovení dotčené ve věci v původním řízení, které u žádosti o přidělení bezplatných povolenek pro období 2013–2020 stanoví prekluzivní lhůtu, po jejímž uplynutí nemá žadatel žádnou možnost svou žádost opravit či doplnit, jelikož tato lhůta není takové povahy, aby prakticky znemožňovala či nadměrně ztěžovala podání takové žádosti.

Podpisy.