



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
JULIANE KOKOTT
přednesené dne 12. listopadu 2015¹

Spojené věci C-191/14 a C-192/14

**Borealis Polyolefine GmbH a OMV Refining & Marketing GmbH
proti**

Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft
[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Landesverwaltungsgericht Niederösterreich
(Rakousko)]

a

Věc C-295/14

DOW Benelux BV a další

proti

Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu
[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Raad van State (Nizozemsko)]

a

Spojené věci C-389/14, C-391/14 až C-393/14

Esso Italiana Srl a další

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 dell'Economia e delle Finanze,
Presidenza del Consiglio dei Ministri**

(žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio)

„Právo životního prostředí — Systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů —
Metoda přidělování povolenek — Bezplatné přidělování povolenek — Opravný koeficient jednotný pro
všechna odvětví — Výpočet — Odpadní plyny — Kombinovaná výroba tepla a elektřiny —
Nově začleněné činnosti od roku 2008 a od roku 2013 — Odůvodnění — Postup projednávání ve
výborech — Vlastnictví — Osobní dotčení — Omezení účinků zrušení“

Obsah

I – Úvod	3
II – Právní rámec	4

¹ — Původní jazyk: němčina.

A – Směrnice 2003/87	4
B – Rozhodnutí 2011/278	6
C – Rozhodnutí 2013/448	7
III – Vnitrostátní řízení a žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce	8
A – Otázky ve věcech C-191/14 a C-192/14 (Borealis Polyolefine)	9
B – Otázky ve věci C-295/14 (DOW Benelux)	9
C – Otázky ve věcech C-389/14, C-391/14, C-392/14 a C-393/14 (Esso Italiana)	11
D – Řízení před Soudním dvorem	10
IV – Právní posouzení	11
A – K právní kvalifikaci opravného koeficientu	11
1. Uznaná potřeba průmyslových zařízení vypočítaná členskými státy	12
2. Odvětvový strop vypočítaný Komisí	12
a) Článek 10a odst. 5 písm. a) směrnice 2003/87	13
b) Článek 10a odst. 5 písm. b) směrnice 2003/87	13
3. Stanovený opravný koeficient	14
4. K cílům směrnice 2003/87 s ohledem na opravný koeficient	14
B – K zohlednění výroby elektřiny z odpadních plynů a průmyslového využití tepla z vysoce účinných zařízení pro kombinovanou výrobu tepla a elektřiny	15
1. K výrobě elektřiny z odpadních plynů	15
2. K zařízením pro kombinovanou výrobu tepla a elektřiny	17
C – K údajům použitým pro odvětvový strop o odvětvích zahrnutých poprvé od roku 2008, případně od roku 2013	18
1. K prováděcím ustanovením	18
2. Ke kvalitě údajů	19
a) K rozšíření od roku 2013	19
i) K nezohlednění nových činností v údajích některých členských států	19
ii) K zohlednění nových činností v údajích jiných členských států	20
b) K rozšíření od roku 2008	21
D – K odůvodnění stanovení opravného koeficientu	22
1. K nutnému odůvodnění stanovení opravného koeficientu v rozhodnutí 2013/448	22

2. K údajům použitým Komisí	23
3. K informativnímu dokumentu Generálního ředitelství pro oblast klimatu	25
4. K nutnosti zpětného výpočtu	25
5. Závěry k odůvodnění stanovení opravného koeficientu	25
E – K základnímu právu vlastnit majetek (šestá otázka ve věci Borealis Polyolefine a druhá otázka ve věci Esso Italiana)	26
F – K řízení při přijetí rozhodnutí 2013/448	26
G – K možnosti obrátit se přímo na soudy Unie	29
H – K následkům protiprávnosti rozhodnutí 2013/448	31
V – Závěry	33

I – Úvod

1. Systém obchodování s emisními právy podle směrnice 2003/87² nadále přechodně umožňuje přidělit mnoha průmyslovým zařízením bezplatně práva k emisím skleníkových plynů, takzvané povolenky. Směrnice ovšem obsahuje složitou úpravu, která prostřednictvím opravného koeficientu omezuje na základě komplexního posuzování historických emisí a uznané potřeby zařízení množství bezplatně přidělovaných povolenek.

2. V tomto stanovisku se budu zabývat žádostmi o rozhodnutí o předběžné otázce z Rakouska, Nizozemska a Itálie, které se týkají stanovení tohoto opravného koeficientu. Vycházejí z žalob podniků, které napadají určité aspekty výpočtu tohoto opravného koeficientu, aby ve výsledku získaly bezplatně větší množství emisních práv. Se stejným cílem jsou kromě těchto řízení u Soudního dvora projednávány další žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce z Itálie, Finska, Švédska, Španělska a Německa, které se převážně týkají podobných otázek³.

3. Ústřední otázkou těchto řízení je, zda Komise zohlednila při výpočtu opravného koeficientu správným způsobem určité činnosti. Jedná se zde o využití takzvaných odpadních plynů jako paliva, o využití tepla z kombinované výroby tepla a elektřiny, jakož i o průmyslové činnosti, které podléhají systému směrnice 2003/87 teprve od roku 2008 nebo 2013. Kromě toho požadují tyto podniky úplný přístup ke všem údajům, které Komise při výpočtu použila, aby bylo možno přezkoumat, zda existují další důvody k vytýkání jejích vad.

2 — 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 Smlouvy o přistoupení Chorvatska (Úř. věst. 2012, L 112, s. 21).

3 — Věci C-502/14 (Buzzi Unicem SpA a další, Úř. věst. 2015, C 26, s. 13), C-506/14 (Yara Suomi Oy a další, Úř. věst. 2015, C 34, s. 9), C-180/15 (Borealis AB a další v. Naturvårdsverket, Úř. věst. 2015, C 205, s. 21), C-369/15 až C-373/15 (Siderúrgica Sevillana a další, Úř. věst. 2015, C 311, s. 35) a C-456/15 (BASF), C-457/15 (Vattenfall Europe), C-460/15 (Schaefer Kalk) a C-461/15 (E.ON Kraftwerke).

4. Kromě toho je třeba objasnit, zda Komise oprávněně ustoupila od provedení určitého postupu, takzvaného postupu projednávání ve výborech, zda bylo porušeno základní právo podniků vlastnit majetek, zda podniky místo toho, aby podávaly žaloby u vnitrostátních soudů, musely tak učinit přímo u soudů Unie a jaké by mělo právní následky, pokud by byly jejich námitky zcela nebo zčásti opodstatněné.

II – Právní rámec

A – Směrnice 2003/87

5. Řízení se týká rozhodnutí, která Komise přijala na základě směrnice 2003/87 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství. Uváděná ustanovení, která jsou v projednávané věci relevantní, byla do uvedené směrnice vložena převážně na základě pozměňující směrnice 2009/29⁴.

6. Z definic uvedených v článku 3 směrnice 2003/87 je třeba zdůraznit tyto:

„Pro účely této směrnice se:

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

[...]

u) ‚výrobce elektřiny‘ 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.‘“

7. Článek 9 směrnice 2003/87 upravuje množství dostupných emisních práv a jeho roční snižování:

„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. Množství povolenek pro celé Společenství se v důsledku přistoupení Chorvatska zvýší pouze o takové množství povolenek, jež bude Chorvatsko dražit podle čl. 10 odst. 1.

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.

[...]“

8. Článek 9a odst. 2 směrnice upravuje, jak lze pro účely přidělení emisních práv vypočítat emise ze zařízení, která byla začleněna do systému teprve v roce 2013:

„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.

4 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES ze dne 23. dubna 2009 (Úř. věst. L 140, s. 63).

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.“

9. Článek 10a odst. 1 a 2 směrnice 2003/87 upravuje stanovení tzv. referenční hodnoty pro různé činnosti:

„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.

[...]

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. [...]“

10. Článek 10a odst. 3 směrnice 2003/87 vylučuje zejména bezplatné přidělování povolenek pro výrobu elektřiny:

„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.“

11. Článek 10a odst. 4 směrnice 2003/87 ovšem obsahuje zvláštní ustanovení pro kombinovanou výrobu tepla a elektřiny:

„Bezplatné povolenky se přidělují na dálkové vytápění a vysoce účinnou kombinovanou výrobu tepla a elektřiny [...] v případě hospodářsky odůvodněných žádostí, pokud jde o vytápění či chlazení. V každém roce následujícím po roce 2013 se celkové množství povolenek přidělených těmto zařízením a týkajících se tohoto tepla upraví o lineární faktor uvedený v článku 9.“

12. Článek 10a odst. 5 směrnice 2003/87 se týká výpočtu opravného koeficientu pro přidělování povolenek:

„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.“

B – Rozhodnutí 2011/278

13. V článku 10 rozhodnutí 2011/278⁵ je upraveno bezplatné přidělování povolenek. Podle odstavce 2 nejprve členské státy vypočítají na základě historických emisí a referenčních úrovní produktu dříve identifikovaných Komisí, kolik povolenek je možno přidělit jednotlivým průmyslovým zařízením. Výsledky se oznámí Komisi podle čl. 15 odst. 2 písm. e).

14. Podle čl. 15 odst. 3 rozhodnutí 2011/278 vypočítá Komise na základě informací předaných členskými státy opravný koeficient podle čl. 10a odst. 5 směrnice 2003/87:

„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/ES. 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, 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/ES 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.“

15. Pokud se předběžně vypočítané množství emisních povolenek, které mají být bezplatně přiděleny jednotlivým průmyslovým zařízením, vynásobí opravným koeficientem, získá se podle čl. 10 odst. 9 rozhodnutí 2011/278 konečné celkové roční množství povolenek.

16. Zvláštní význam pro zohlednění kombinované výroby tepla a elektřiny u referenčních úrovní má bod 21 odůvodnění rozhodnutí 2011/278:

„V případě, že je mezi dvěma nebo více zařízeními uskutečňována výměna měřitelného tepla, přidělení bezplatných povolenek na emise 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 na emise, které mají být přiděleny, je nezávislé na struktuře, která zajišťuje dodávku tepla, povolenky na emise by měly být přiděleny spotřebiteli tepla.“

5 — 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)

17. Zohledňování odpadních plynů při určování referenční úrovně produktu je vysvětleno v bodu 32 odůvodnění rozhodnutí 2011/278:

„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 vyvázeny z výrobního procesu mimo systémové hranice referenční úrovně příslušného produktu a spaleny 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 emise na základě referenční úrovně tepla nebo paliva. Vzhledem k obecné zásadě, že žádné povolenky na emise 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 vyvázeny z výrobního procesu mimo systémové hranice referenční úrovně příslušného produktu a spaleny 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.“

C – Rozhodnutí 2013/448

18. Článek 4 rozhodnutí 2013/448⁶ se týká opravného koeficientu pro roky 2013 až 2020:

„Opravný koeficient jednotný pro všechna odvětví uvedený v čl. 10a odst. 5 směrnice 2003/87/ES a stanovený podle čl. 15 odst. 3 rozhodnutí 2011/278/EU je uveden v příloze II tohoto rozhodnutí.“

19. Podle přílohy II rozhodnutí 2013/448 činil pro rok 2013 opravný koeficient 94,272151 %. V následujících letech se bude tato kvóta snižovat až na 82,438204 % pro rok 2020.

20. V bodě 25 odůvodnění Komise objasňuje, jak k těmto číslům dospěla:

„Maximální počet stanovený v čl. 10a odst. 5 směrnice 2003/87/ES 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/ES. Poté Komise stanovila za období 2005–2007 podíl emisí ze zařízení, na která se uvedené ustanovení nevztahuje, ale která jsou zahrnuta do EU ETS [systém Unie pro obchodování s emisemi] na období 2008–2012. Komise pak tímto 34,78289436 % podílem vynásobila množství (1 976 784 044 povolenek) vypočítané podle článku 9 směrnice 2003/87/ES. 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 EU ETS 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/ES s předběžným ročním množstvím bezplatných povolenek bez použití faktorů uvedených v příloze VI k rozhodnutí 2011/278/EU se obdrží roční opravný faktor jednotný pro všechna odvětví uvedený v příloze II tohoto rozhodnutí.“

6 — 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).

III – Vnitrostátní řízení a žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

21. Rakousko, Nizozemsko a Itálie v roce 2012 (provizorně) vypočítaly, kolik povolenek na emise skleníkových plynů se má bezplatně přidělit podnikům, které jsou žalobci v původních řízeních, a uvědomily o tom Komisi.
22. Komise přijala dne 5. září 2013 rozhodnutí 2013/448 a stanovila opravný koeficient jednotný pro všechna odvětví.
23. Na základě tohoto opravného koeficientu přidělily tři uvedené členské státy žalujícím podnikům množství emisních povolenek, jež bylo oproti předběžnému výpočtu nižší.
24. Proti tomu podaly podniky jako účastníci původního řízení žaloby, které vedly k projednávaným žádostem o rozhodnutí o předběžné otázce.

A – Otázky ve věcech C-191/14 (*Borealis Polyolefine*) a C-192/14 (*OMV Refining & Marketing*)

25. Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (Zemský správní soud Dolní Rakousko) klade Soudnímu dvoru následující 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 druhé odrážky písm. a) a b) vylučuje emise související s odpadními plyny, které produkují zařízení, na něž se vztahuje příloha I směrnice 2003/87, resp. teplo, které využívají zařízení, na něž se vztahuje příloha I směrnice 2003/87, a které pocházejí ze zařízení na kombinovanou výrobu tepla a elektřiny, pro něž je podle čl. 10a odst. 1 a 4 směrnice 2003/87 a rozhodnutí 2011/278 povoleno bezplatné přidělení povolenek?
- 2) Je rozhodnutí 2013/448 neplatné a je v rozporu s články 3e a 3u 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, resp. teplo, které využívají zařízení, na něž se vztahuje příloha I směrnice 2003/87, a které bylo získáno ze zařízení na kombinovanou výrobu tepla a elektřiny, jsou emisemi z „výroby 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 jsou ze základu pro výpočet podle čl. 10a odst. 5 druhé odrážky písm. a) a b) směrnice 2003/87 vyloučeny, kdežto podle čl. 10a odst. 1 a 4 směrnice 2003/87 a podle rozhodnutí 2011/278 existuje v souvislosti s nimi nárok na bezplatné přidělení?
- 4) Je rozhodnutí 2011/278 neplatné a je v rozporu s článkem 290 SFEU a článkem 10a odst. 5 směrnice 2003/87 v rozsahu, v němž čl. 15 odst. 3 rozhodnutí mění čl. 10a odst. 5 druhou odrážku písm. a) a b) směrnice 2003/87 v tom smyslu, že odkaz na „zařízení, na která se nevztahuje odstavec 3“, nahrazuje odkazem na „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 vydáno na základě regulativního postupu s kontrolou, který je předepsán v článku 5a rozhodnutí Rady 1999/468 a v článku 12 nařízení č. 182/2011?
- 6) Je nutno článek 17 Listiny základních práv Evropské unie chápat v tom smyslu, že vylučuje zadržení bezplatných přidělení na základě protiprávního výpočtu opravného koeficientu, který je jednotný pro všechna odvětví?

- 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, který stanoví pro bezplatná přidělení v členském státě použití protiprávně vypočteného opravného koeficientu, který je jednotný pro všechna odvětví, 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/ES), pokud se tyto činnosti uskutečňovaly v zařízeních, která byla v systému Společenství zahrnuta již před rokem 2013?“

B – Otázky ve věci C-295/14 (DOW Benelux)

26. Předběžné otázky nizozemské Raad van State (Státní rada) jsou následující:

- „1) Je třeba vykládat čl. 263 čtvrtý pododstavec SFEU v tom smyslu, že provozovatel zařízení, pro která platila od roku 2013 pravidla směrnice 2003/87 o obchodování s emisemi, s výjimkou provozovatelů zařízení ve smyslu čl. 10a odst. 3 této směrnice a nových účastníků na trhu, mohli bez pochyb podat před soudem žalobu na neplatnost rozhodnutí 2013/448 v rozsahu, v němž je v něm stanoven opravný koeficient jednotný pro všechna odvětví?
- 2) Je rozhodnutí 2013/448 v rozsahu, v němž je v něm stanoven opravný koeficient jednotný pro všechna odvětví, neplatné z toho důvodu, že nebylo vydáno v souladu s 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 prvně jmenovaný článek brání tomu, aby při stanovení opravného koeficientu jednotného pro všechna odvětví byly zohledněny emise výrobců elektřiny? Pokud ano, jaké důsledky má toto porušení pro rozhodnutí 2013/448?
- 4) Je rozhodnutí 2013/448 v rozsahu, v němž je v něm určen opravný koeficient jednotný pro všechna odvětví, neplatné z toho důvodu, že se zakládá i na údajích, které byly sděleny za účelem provedení čl. 9a odst. 2 směrnice 2003/87, aniž byly určeny předpisy vydané podle čl. 14 odst. 1 této směrnice uvedené v odstavci 2 tohoto článku?
- 5) Je rozhodnutí 2013/448 v rozsahu, v němž je v něm stanoven opravný koeficient jednotný pro všechna odvětví, v rozporu zejména s článkem 296 SFEU nebo článkem 41 Listiny základních práv Evropské unie, protože v rozhodnutí je jen zčásti uvedeno množství emisí a povolenek na emise relevantní pro výpočet opravného koeficientu?
- 6) Je rozhodnutí 2013/448 v rozsahu, v němž je v něm stanoven opravný koeficient jednotný pro všechna odvětví, v rozporu zejména s článkem 296 SFEU nebo článkem 41 Listiny základních práv Evropské unie, protože tento opravný koeficient byl stanoven na základě údajů, které provozovatelé zařízení účastnících se obchodování s emisemi nemohli vzít v potaz?“

C – Otázky ve věcech C-389/14, C-391/14 až C-393/14 (Esso Italiana)

27. A konečně Italský Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Správní soud Latium) pokládá Soudnímu dvoru následující otázky:

- „1) Je rozhodnutí 2013/448 neplatné z toho důvodu, že při výpočtu množství bezplatných povolenek, které budou přiděleny, nezohledňuje podíl emisí souvisejících se spalováním odpadních plynů nebo plynů z hutnických provozů, ani emisí souvisejících s výrobou tepla při využití kombinované výroby tepla a elektrické energie, a je tak v rozporu s článkem 290 SFEU a čl. 10a odst. 1, 4 a 5 směrnice 2003/87, překračuje meze zmocnění svěřené směrnicí a dostává se do rozporu s cíli směrnice (podpora technologií, které účinněji využívají energii, a zabezpečení potřeb hospodářského rozvoje a zaměstnanosti)?
- 2) Je rozhodnutí 2013/448 neplatné vzhledem k článku 6 SEU v důsledku rozporu s článkem 1 dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod (EÚLP) a s článkem 17 samotné úmluvy, neboť neoprávněně porušuje legitimní očekávání společností, které jsou žalobkyněmi, 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 jednotný pro všechna odvětví, jelikož rozhodnutí je v rozporu s čl. 296 druhým pododstavcem SFEU a článkem 41 Listiny z Nice, neboť postrádá náležité odůvodnění?
- 4) Je rozhodnutí 2013/448 neplatné v rozsahu, v němž definuje opravný koeficient jednotný pro všechna odvětví, jelikož rozhodnutí je v rozporu s čl. 10a odst. 5 směrnice 2003/87, zásadou proporcionality zakotvenou v čl. 5 odst. 4 SEU, a kromě toho je stíženo vadou spočívající v nedostatečném přezkumu a nesprávném posouzení, vzhledem k tomu, že ve výpočtu maximálního množství bezplatných povolenek, které mají být přiděleny (důležitý údaj pro definování opravného koeficientu jednotného pro všechna odvětví), 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 jednotný pro všechna odvětví, z důvodu porušení čl. 10a odst. 5 směrnice 2003/87, čl. 9a odst. 2 směrnice 2003/87, i z důvodu nedostatečného přezkumu a nesprávného posouzení, vzhledem k tomu, že výpočet maximálního množství bezplatných povolenek, které mají být přiděleny (důležitý údaj pro definování opravného koeficientu jednotného pro všechna odvětví), byl proveden na základě údajů poskytnutých členskými státy, které nejsou konzistentní, 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 jednotný pro všechna odvětví, z důvodu porušení procesních předpisů obsažených v čl. 10a odst. 1 a čl. 23 odst. 3 směrnice 2003/87?“

D – Řízení před Soudním dvorem

28. Strany se v jednotlivých sporech v původních řízeních vyjádřily písemně v rámci rakouských řízení Borealis Polyolefine a další, nizozemského řízení DOW Benelux, Esso Nederland a další, Akzo Nobel Chemicals a další a Yara Sluiskil a další a v rámci italských řízení Esso Italiana, Eni a Linde Gas Italia. Kromě toho předložily písemná stanoviska Německo, Nizozemsko, Španělsko (jen v rámci italského řízení) a Komise.

29. Soudní dvůr sice spojil obě rakouské a čtyři italské žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce, avšak v případě ostatních věcí dosud k formálnímu spojení předkládaných věcí nepřikročil. Přesto nařídil dne 3. září 2015 společné jednání. Tohoto jednání se zúčastnily s výjimkou Linde všichni výše uvedení účastníci řízení a jako účastníci italských řízení Luchini a další a Buzzi Unicem.

30. Ke všem předloženým věcem zaujímám jediné stanovisko a považuji za smysluplné, aby Soudní dvůr tento příklad následoval a spojil všechny věci ke společnému rozhodnutí.

IV – Právní posouzení

31. Otázky položené v žádostech o rozhodnutí o předběžné otázce směřují k tomu, aby byl zpochybněn opravný koeficient jednotný pro všechna odvětví (dále jen „opravný koeficient“), který je uveden v čl. 10a odst. 5 směrnice 2003/87 a který Komise stanovila v článku 4 a příloze II rozhodnutí 2013/448.

32. Pro porozumění těmto otázkám je nejprve nutné představit výpočet tohoto opravného faktoru a jeho význam v systému směrnice 2003/87 (viz část A). Následně se budu zabývat otázkami, které se týkají nedostatečného zohlednění určitých zdrojů emisí (viz části B a C), poté odůvodněním stanovení opravného koeficientu (viz část D), pak základním právem vlastnit majetek (viz část E) a postupem použitým při přijetí rozhodnutí (viz část F). Aby se výklad právně velmi komplikované látky nerozpadl, objasním teprve následně, že podniky žalující v původních řízeních nemusely uplatňovat své námitky přímo u soudů Unie (viz část G) a jaké důsledky by měl mít výsledek přezkoumání rozhodnutí (viz část H).

A – K právní kvalifikaci opravného koeficientu

33. Podle článku 1 směrnice 2003/87 se vytváří systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, aby se podpořilo snižování emisí skleníkových plynů způsobem efektivním z hlediska nákladů a ekonomicky účinným.

34. Zařízení, na něž se vztahuje tento systém, musí získat pro emise skleníkových plynů emisní práva, takzvané povolenky. Prakticky se to týká téměř výhradně emisí CO₂. Podle článků 9 a 9a směrnice 2003/87 je celkové množství dostupných povolenek omezené a počínaje rokem 2010 se každý rok snižuje o 1,74 %. Snižování přispěje podle bodu 13 odůvodnění směrnice 2009/29 k tomu, že emise škodlivé pro klima se do roku 2020 sníží oproti roku 1990 o 20 %.

35. Od roku 2013 jsou tyto povolenky přidělovány již jen částečně bezplatně a ve zbývajících částech draženy. Rozlišuje se mezi výrobcí elektřiny, kteří až na několik málo výjimek nedostávají žádné bezplatné povolenky⁷, a průmyslovými zařízeními, která dostávají bezplatně buď všechny⁸ potřebné povolenky, nebo alespoň jejich část⁹.

36. Předkládané otázky se bezprostředně týkají pouze situace průmyslových zařízení, která přicházejí v úvahu pro bezplatné přidělování povolenek, nikoli však výrobců elektřiny. Opravný koeficient, který je předmětem sporu, totiž vede ke snížení množství emisních povolenek přidělovaných průmyslovým zařízením bezplatně.

7 — Článek 10a odst. 1 třetí pododstavec druhá věta, odst. 3 a odst. 7 třetí pododstavec směrnice 2003/87.

8 — Těmi jsou podle čl. 10a odst. 12 směrnice 2003/87 zařízení v odvětvích nebo pododvětvích, která jsou vystavena závažnému riziku úniku uhlíku, tzv. „carbon leakage“.

9 — Obdrží podle čl. 10a odst. 11 směrnice 2003/87 nejdříve 80 % potřebných povolenek bezplatně. Do roku 2020 se tento podíl lineárně sníží na 30 % a v roce 2027 na 0 %.

37. Opravný koeficient se stanovuje tak, že členské státy a Komise vypočítají, kolik povolenek dohromady připadá na existující průmyslová zařízení. Při tom používají obě strany odlišných výpočtových metod. Nižší z obou hodnot je rozhodující pro to, kolik povolenek je nakonec bezplatně přidělováno.

38. Pokud by hodnota vypočtená členskými státy byla nižší, nevyžadovala by žádnou opravu. Členské státy by mohly provést bezplatné přidělení na základě této výchozí hodnoty.

39. Ve skutečnosti byla ovšem nižší hodnota vypočtená Komisí. Proto se uplatnila úprava čl. 10a odst. 5 druhého pododstavce směrnice 2003/87: bylo nutno použít opravného koeficientu, který je jednotný pro všechna odvětví. Ten činil v prvním roce přibližně 94,3 % a klesne do roku 2020 přibližně na 80,4 %. To znamená, že z množství bezplatně přidělovaných povolenek předběžně vypočítaného členskými státy může být přidělena jen tato část.

1. Uzaná potřeba průmyslových zařízení vypočítaná členskými státy

40. Členské státy stanoví hodnotu, která je zmíněna na začátku čl. 10a odst. 5 směrnice 2003/87, tedy množství povolenek, které slouží jako základ pro výpočet (budoucích) ročních bezplatných povolenek pro průmyslová zařízení. Toto množství je do určité míry vypočítáno od kořenů, tzn. na základě historické činnosti každého jednotlivého zařízení a takzvané „referenční úrovně“, kterou určila Komise pro příslušnou činnost v rozhodnutí 2011/278. V případě referenčních úrovní se jedná o určité množství emisí CO₂, které je podle Komise nutné pro výrobu určitého množství příslušného produktu. Tuto hodnotu budu dále nazývat *uznanou potřebou*.

41. Podle čl. 10a odst. 2 prvního pododstavce směrnice 2003/87 je výchozím bodem pro určování referenční hodnoty průměrný výkon, kterého v daném odvětví, popř. pododvětví dosáhlo 10 % nejúčinnějších zařízení v Unii. Kromě toho mají tyto referenční hodnoty podle čl. 10a odst. 1 třetího pododstavce zajistit, aby se přidělování uskutečňovalo způsobem, který motivuje ke snižování emisí skleníkových plynů a k energeticky účinným technikám, přičemž se mezi jinými zohlední vysoce účinná kombinovaná výroba tepla a elektřiny a účinné způsoby využívání energie z odpadních plynů, a který nemotivuje ke zvyšování emisí. Úkolem Komise je dosahovat tohoto cíle při určení referenčních hodnot pro různé činnosti.

42. Referenční hodnoty stanovené Komisí pro průmyslová zařízení zahrnují zejména emise z využívání odpadních plynů, které vznikají při určitých výrobních procesech, jakožto paliva (viz část B 1) a zohledňují průmyslové využití tepla ze zařízení pro kombinovanou výrobu tepla a elektřiny (viz část B 2). Kromě toho se použijí na všechna průmyslová zařízení, na něž se dnes vztahuje systém směrnice 2003/87, tedy také na zařízení, která jsou do něj zahrnuta teprve od roku 2008 (viz část C 2 písm. b)) nebo 2013 (viz část C bod 2 písm. a)).

43. Členské státy stanoví uznanou potřebu všech průmyslových zařízení nacházejících se na jejich území, která vyplývá z použití těchto referenčních hodnot, tím způsobem, že podle článku 10 rozhodnutí 2011/278 vynásobí referenční hodnoty pro příslušné činnosti historickou úrovní činnosti dílčího zařízení. Tato data poskytnou Komisi podle čl. 11 odst. 1 směrnice 2003/87 do 30. září 2011. Komise sečte údaje, které jí byly poskytnuty, a vypočítá celkovou uznanou potřebu všech průmyslových zařízení v Unii.

2. Odvětvový strop vypočítaný Komisí

44. Komise vypočítá druhou hodnotu, takzvaný odvětvový strop, do určité míry z ptací perspektivy tím způsobem, že vypočítá na základě historických dat o emisích podíl na celkovém množství dostupných emisních povolenek, který celkově připadne průmyslovým zařízením. Tento odvětvový strop je tvořen dvěma částmi, které jsou upraveny v čl. 10a odst. 5 písm. a) a b) směrnice 2003/87.

a) Článek 10a odst. 5 písm. a) směrnice 2003/87

45. Výchozím bodem první části podle čl. 10a odst. 5 písm. a) směrnice 2003/87 je průměrné roční celkové množství povolenek podle čl. 9 odst. 1, které byly přiděleny v druhém alokačním období let 2008–2012, tedy historická potřeba všech zařízení, na něž se během tohoto období vztahoval systém směrnice. Celkové množství zahrnuje obě skupiny, tedy jak výrobce elektřiny, tak i průmyslová zařízení.

46. Množství těchto povolenek bylo určeno jednotlivými členskými státy. K tomu jim směrnice 2003/87 v tehdy platném znění nestanovovala žádnou speciální metodu¹⁰.

47. Průměrné množství let 2008–2012 zjištěné pro celou Unii na základě těchto alokací jednotlivým státům se snižuje pro účely vypočítání budoucího platného ročního celkového množství počínaje uplynutím poloviny období, tedy rokem 2010, ročně¹¹ o lineární faktor 1,74 %.

48. Pro výpočet odvětvového stropu může být však podle čl. 10a odst. 5 písm. a) směrnice 2003/87 zohledněn jen podíl těch zařízení, na která se nevztahuje čl. 10a odst. 3. V praxi tedy nejsou brány v potaz povolenky přidělované výrobcům elektřiny až do roku 2012. Komise stanoví podíl těchto zařízení na základě množství povolenek, které byly přiděleny průmyslovým zařízeníům v průměru v letech 2005–2007.

49. Součástí odvětvového stropu proto nejsou povolenky, které byly v minulosti přiděleny výrobcům elektřiny za emise, které vznikly při využívání odpadních plynů jako paliva (viz část B 1) nebo při průmyslové výrobě tepla v zařízeních pro kombinovanou výrobu tepla a elektřiny (viz část B 2). Kromě toho neumožňuje přihlídnutí k podílu průmyslu v období 2005–2007 zohlednit průmyslová zařízení, na něž se vztahuje směrnice 2003/87 teprve od roku 2008 (viz část C písm. b)). To se týká určitých spalovacích zařízení a zařízení na území států EHP. Všechny tyto emise se nicméně zohledňují u průmyslových referenčních hodnot.

b) Článek 10a odst. 5 písm. b) směrnice 2003/87

50. Druhá část čl. 10a odst. 5 písm. b) směrnice se týká zařízení, na která se vztahuje systém směrnice teprve od roku 2013. Od tohoto roku jsou tak do systému dodatečně zahrnuty i emise z výroby hliníku a určitých odvětví chemického průmyslu.

51. To se děje na základě celkového průměrného množství ověřených emisí těchto zařízení vyprodukovaného v období let 2005–2007. Také tato hodnota se snižuje o zmíněný lineární faktor 1,74 % za rok a výrobci elektřiny se nezohledňují.

52. Potud vyvstává problém, že nebyla použita rovnocenná emisní data pro všechny členské státy. Pro mnohé členské státy byly použity jen údaje o emisích týkající se zařízení, která se k systému připojila teprve od roku 2013. Naproti tomu pro jiné členské státy byly dodatečně použity také údaje o emisích týkající se činností, na které se nově vztahuje systém a které se již v minulosti prováděly v zařízeních zapojených do systému kvůli jiným činnostem (viz část C 2 písm. a)).

10 — Rozsudek Komise v. Estonsko (C-505/09 P, EU:C:2012:179, bod 52).

11 — K vysvětlení viz 13. bod odůvodnění rozhodnutí Komise 2010/384/EU ze dne 9. července 2010 o množství povolenek pro celé Společenství, které mají být vydány v rámci systému EU pro obchodování s emisemi na rok 2013 (Úř. věst. L 175, s. 36).

3. Stanovený opravný koeficient

53. Na první pohled by se očekávalo, že uznaná potřeba orientovaná na nejúčinnější zařízení, jak ji vypočítají členské státy, musí být nižší než historická přidělení všem zařízením včetně těch méně účinných, jež jsou základem pro hodnotu vypočítanou Komisí¹². Podle toho by se mělo při srovnání obou hodnot projevit jen roční lineární snížení odvětvového stropu vždy o 1,74 %. Opravný koeficient by měl být zapotřebí teprve poté, co by byl „náskok“ orientace na nejúčinnější zařízení rozpuštěn sníženími.

54. Ve skutečnosti však výsledek srovnání mezi hodnotou členských států a hodnotou Komise vzbuzuje dojem, že uznaná potřeba, která je základem rozhodnutí 2013/448, je objemově *větší* než historická přidělení. Opravný koeficient má totiž od začátku větší vliv než lineární snížení: opravný koeficient ve výši 94,272151 % v prvním roce 2013 snižuje bezplatné přidělení o 5,727849 %. Lineární snížení pro roky 2011–2013 však dosahuje jen 5,22 %. Časem se tento efekt ovšem o něco zmenšuje. V posledním roce 2020 činí opravný koeficient 82,438204 %, způsobuje tedy snížení o 17,561796 %. To je jen nepatrně více než kumulované lineární snížení, které za těchto deset let činí 17,4 %.

55. Žalobci proto považují tuto opravu za příliš vysokou. Odvozují tento efekt především z toho, že určité činnosti byly neprávem zohledněny v rámci uznané potřeby¹³, nikoli však při stanovení odvětvového stropu¹⁴. Kromě toho požadují přístup k potřebným údajům, aby mohli celkově přezkoumat výpočet opravného koeficientu (viz část D).

4. K cílům směrnice 2003/87 s ohledem na opravný koeficient

56. Tomuto tvrzení je nutno dát za pravdu v tom, že „asymetrické“¹⁵ zohlednění určitých činností je v napjatém vztahu k jednomu z cílů opravného koeficientu. Tyto cíle nebyly sice výslovně stanoveny, přesto s ohledem na souvislosti právní úpravy sleduje opravný koeficient dvojí účel.

57. Zprv je aplikován lineární krátcí faktor činící 1,74 %. Tento účel není namítanou asymetrií dotčen. Krátcí faktor by ovšem bylo možno realizovat i bez komplikovaného srovnání mezi uznanou potřebou a odvětvovým stropem.

58. Důležitější je proto druhá funkce opravného koeficientu: má zajistit, aby bezplatná přidělení na základě referenčních hodnot nezměnila rovnováhu mezi průmyslovými činnostmi a výrobou elektřiny dle starého systému přidělování ve prospěch průmyslu.

59. Tato rovnováha je důležitá. Pokud by se zvýšil podíl průmyslových činností na celkovém množství dostupných povolenek, snížilo by se totiž současně množství povolenek, které jsou k dispozici pro dražby. Jestliže toto množství nestačí, aby pokrylo celkovou potřebu, která má být kryta dražbami, bylo by možno obávat se nepřiměřeného zvyšování cen. To by zatížilo především odvětví výroby elektřiny a spotřebitele elektřiny. Kromě toho by byla dotčena i určitá odvětví průmyslu, která musí kupovat část potřebných povolenek.

60. Pokud se však dnes na základě nové metody výpočtu řadí k průmyslu činnosti, které v minulosti patřily k výrobě elektřiny či nebyly vůbec zohledňovány, děje se tak odchýlně od historické rovnováhy.

12 — Na rozdíl od tvrzení Komise v těchto řízeních to odpovídalo v roce 2010 podle podání Esso Nederland a dalších i domněnce Komise.

13 — Viz výše bod 42.

14 — Viz výše body 49 a 52.

15 — GŘ Komise pro oblast klimatu, „Calculations for the determination of the cross-sectoral correction factor in the EU ETS in 2013 to 2020“ ze dne 22. října 2013, příloha 1, s. 4, podání od Borealis Polyolefine, dne 12. srpna 2015 také přístupné na webové stránce Komise http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/cap/allocation/docs/cross_sectoral_correction_factor_en.pdf.

61. Jak tvrdí Linde, je navíc taková asymetrická potřeba opravy v napjatém vztahu k cíli směrnice 2003/87, tedy zabránit „carbon leakage“. Tím se rozumí přemístění činností, které vytvářejí emise skleníkových plynů, do třetích států. Taková situace by byla na újmu nejen z hospodářskopolitického hlediska, ale ohrožovala by i celkový cíl snížit emise skleníkových plynů na celém světě.

62. Aby se zabránilo *carbon leakage*, jsou proto podle čl. 10a odst. 12 směrnice 2003/87 přiděleny zařízením v odvětvích nebo pododvětvích, která jsou vystavena závažnému riziku úniku uhlíku, bezplatné povolenky na 100% množství určeného v souladu s referenčními hodnotami uznané potřeby. Příliš vysoký opravný koeficient může však vést k tomu, že zařízení v konečném důsledku získají méně než 100 % potřebných povolenek, a tudíž vytvoří systém podle směrnice 2003/87 u těchto činností pobídku k přemístění činností do jiných států.

63. Na druhé straně odpovídá asymetrické zohlednění využívání odpadních plynů vlastnímu cíli směrnice 2003/87, totiž snižovat emise škodlivé pro klima. Protože snižuje množství bezplatně přidělených povolenek, vytváří pobídku k omezování emisí CO₂. Přispívá tedy k ochraně životního prostředí, boji proti změnám klimatu a vysoké úrovni ochrany, jak je požadováno v článku 191 SFEU.

64. V tomto světle je třeba blíže zkoumat čtyři oblasti, v nichž žalobci vytýkají odchylky, totiž zohlednění odpadních plynů a zařízení pro kombinovanou výrobu tepla a elektřiny (viz část B) a zohlednění činností a zařízení, na něž se vztahuje systém směrnice 2003/87 teprve od roku 2013, případně od roku 2008 (viz část C).

B – K zohlednění výroby elektřiny z odpadních plynů a průmyslového využití tepla z vysoce účinných zařízení pro kombinovanou výrobu tepla a elektřiny

65. První až čtvrtá otázka ve věci Borealis Polyolefine, třetí otázka ve věci Dow Benelux a první otázka ve věci Esso Italiana se týkají zohlednění výroby elektřiny z odpadních plynů (viz bod 1) a průmyslového využití tepla z vysoce účinných zařízení pro kombinovanou výrobu tepla a elektřiny (viz bod 2) při výpočtu opravného koeficientu. Obě činnosti jsou dnes řazeny k průmyslu, ačkoli byly dříve zohledněny v rámci výroby elektřiny.

1. K výrobě elektřiny z odpadních plynů

66. Odpadní plyny vznikají při určitých průmyslových výrobních procesech, a sice při výrobě koksu a oceli, a mohou být využity jako palivo, zejména pro výrobu elektřiny. To je ve smyslu udržitelného využívání zdrojů smysluplnější než tyto plyny odvést a bez užitku spálit.

67. Tento užitek je zřejmě důvodem, proč čl. 10a odst. 1 třetí pododstavec směrnice 2003/87 řadí podporu využívání odpadních plynů k podnětům ke snižování emisí skleníkových plynů a k energeticky účinným technikám. Jedná se patrně o týž důvod, proč druhá věta tohoto ustanovení stanovuje pro elektřinu vyráběnou z odpadních plynů výjimku z vyloučení výroby elektřiny z bezplatného přidělování povolenek.

68. Jak vysvětluje Komise, přihlédla proto při stanovování referenční úrovně produktu k okolnosti, že v některých odvětvích jsou spalovány odpadní plyny za účelem výroby elektřiny. To vedlo podle Komise zejména ke zvýšení referenční úrovně produktu u koksu, tekutého železa a sintrované rudy, tedy ke zvýšení uznané potřeby v těchto odvětvích.

69. Komise připouští, že se příslušné emise promítly do odvětvového stropu pouze částečně, totiž pouze pokud byly odpadní plyny spalovány v průmyslových zařízeních. Pokud byly naproti tomu odpadní plyny spalovány výrobcem elektřiny ve smyslu čl. 10a odst. 3 směrnice 2003/87, nebyly při výpočtu odvětvového stropu zohledněny. Vzhledem k tomu, že strop je v tomto rozsahu nižší, zvyšuje zohlednění odpadních plynů v referenčních hodnotách odpovídajícím způsobem opravný koeficient.

70. Je proto třeba ověřit, zda toto asymetrické zohlednění využití odpadních plynů je v souladu se směrnicí 2003/87.

71. V tomto směru je třeba konstatovat, že asymetrie je založena zněním čl. 10a odst. 1, 3 a 5 směrnice 2003/87. Podle odstavců 3 a 5 nelze při výpočtu odvětvového stropu zohlednit výrobce elektřiny, tedy ani výrobu elektřiny z odpadních plynů. Naproti tomu je třeba z odstavce 1 třetího pododstavce vyvodit, že Komise by měla zohlednit výrobu elektřiny z odpadních plynů při výpočtu referenčních hodnot, z nichž vyplývá uznaná potřeba průmyslových zařízení.

72. Naproti tomu nemohou také žalobci v původních řízeních uspět s argumentem, že odkaz čl. 10a odst. 5 směrnice 2003/87 na „zařízení [...]“, na která se nevztahuje odstavce 3“, nelze chápat v tom smyslu, že emise od výrobců elektřiny jsou vyloučeny ze zohlednění. Domnívají se sice, že jsou tím míněna zařízení, která připadají v úvahu pro bezplatné přidělování povolenek, pro tento názor však chybí jakákoli opora v textu.

73. Na rozdíl od tvrzení Buzzi Unicem není zejména podmínkou použití čl. 10a odst. 3 směrnice 2003/87, že pro výrobu elektřiny se neprovádí bezplatné přidělování. Vyloučení bezplatného přidělování je spíše právní důsledek tohoto ustanovení, z něhož jiná ustanovení připouštějí výjimky.

74. Jak bylo popsáno výše¹⁶, je sice třeba uznat, že tato asymetrie skutečně není v souladu s cíli opravného koeficientu, tedy aby byla zajištěna historická rovnováha mezi průmyslovými zařízeními a výrobou elektřiny. Také více pobízí k přemístění činností produkujících emise. Zároveň však také odpovídá cílům směrnice 2003/87 v oblasti životního prostředí.

75. V této situaci protichůdných cílů a systematických úvah by bylo možné očekávat, že zákonodárce své záměry výslovně objasní. To se stalo např. při jiné úpravě směrnice 2003/87, a sice čl. 9 odst. 1 třetí věty, která byla do směrnice vložena u příležitosti přistoupení Chorvatska. Podle této úpravy se množství povolenek v Unii v důsledku přistoupení Chorvatska zvýší pouze o takové množství povolenek, jež bude Chorvatsko dražit podle čl. 10 odst. 1. Vzhledem k tomu, že nejsou zohledněny povolenky bezplatně přidělované Chorvatskem, vede to nutně ke snížení množství dostupných povolenek v celé Unii a k nutnosti opravy ve smyslu čl. 10a odst. 5.

76. Pokud jde o odpadní plyny, není naproti tomu patrná ani odpovídající jasná úprava, ani vysvětlení v odůvodnění nebo v legislativních podkladech. Existují spíše důvody domnívat se, že normotvůrce problém při tvorbě pozměňující směrnice 2009/29 jednoduše přehlédl. Zmínka o odpadních plynech byla totiž do textu zahrnuta relativně pozdě – v průběhu třístranných rozhovorů k přijetí směrnice 2009/29 v prvním čtení. Odpadní plyny jsou zmíněny poprvé v pozměňovacím návrhu Parlamentu¹⁷, který směrnicí 2009/29 přijal během několika týdnů v rámci interinstitucionálního kompromisu¹⁸. Různí poslanci Parlamentu si přitom stěžovali na velký spěch při přijímání směrnice¹⁹.

77. Na druhou stranu normotvůrce také výslovně neuvedl, že přímé zajištění rovnováhy mezi průmyslovými zařízeními a výrobcí elektřiny a úleva průmyslovým zařízením mají v každém případě přednost.

16 — Viz výše body 56 a následující.

17 — Čtyřicátý osmý pozměňovací návrh (dokument Rady 14764/08 ze dne 24. října 2008, s. 80).

18 — Přijato Parlamentem dne 17. prosince 2008 (viz dokument Rady 17146/08 ze dne 14. ledna 2010), potvrzeno Radou dne 4. dubna 2009.

19 — Dokument Rady 17146/08 ze dne 14. ledna 2010, s. 5.

78. Konflikty cílů při asymetrickém zohlednění výroby elektřiny z odpadních plynů proto neospravedlňují potřebu vykládat směrnici 2003/87 nad rámec jejího znění v tom smyslu, že této asymetrii brání.

79. Také může zůstat nerozhodnuto, zda by byla Komise oprávněna odstranit asymetrii při zohlednění odpadních plynů formou prováděcího předpisu. Článek 10a odst. 1 směrnice 2003/87 ji sice zmocňuje, aby s ohledem na čl. 10a odst. 5 přijala prováděcí opatření ke změně jiných než podstatných prvků směrnice jejím doplněním, přesto vzhledem k protichůdným cílům nebyla v žádném případě zavázána využít tohoto oprávnění k tomu, aby tuto asymetrii odstranila.

80. Je tedy třeba konstatovat, že přezkum otázek týkajících se výroby elektřiny z odpadních plynů neprokázal nic, co by zpochybňovalo legalitu stanovení opravného koeficientu rozhodnutím 2013/448.

2. K zařízením pro kombinovanou výrobu tepla a elektřiny

81. Kombinovaná výroba tepla a elektřiny slibuje úplnější využití energie z paliv. Je-li využita výhradně vyrobená energie, například pro výrobu elektřiny, ztrácí se bez užitku vznikající teplo. V zařízeních pro kombinovanou výrobu tepla a elektřiny je proto vzniklé teplo zachyceno a využito pro jiné činnosti. Částečně se toto teplo využívá také k výrobě chlazení.

82. Otázky stran zohlednění zařízení pro kombinovanou výrobu tepla a elektřiny se týkají jen těch zařízení, na která se vztahuje definice výrobce elektřiny uvedená v čl. 3 písm. u) směrnice 2003/87. Výrobci elektřiny jsou zařízení, která vyrábějí elektřinu na prodej třetím osobám a v nichž neprobíhá jiná činnost uvedená v příloze I než „spalování paliv“.

83. Když byli účastníci řízení v rámci písemné části řízení ještě nejednotní v otázce toho, jak jsou tato zařízení výroby tepla a elektřiny vyrábějící elektřinu při výpočtu opravného koeficientu zohledňována, bylo na základě dotazu na jednání o této věci dosaženo shody.

84. Zajímavý je přitom případ, v němž zařízení pro kombinovanou výrobu tepla a elektřiny vyrábějící elektřinu prodává teplo nebo chlazení průmyslovému odběrateli. Jak ukazuje zejména bod 21 odůvodnění rozhodnutí 2011/278, je to zohledněno v referenční hodnotě průmyslového spotřebitele. Je jí tedy zvýšena uznaná potřeba, ale odpovídající emise se nedostanou do odvětvového stropu, protože vznikly u zařízení výroby tepla a elektřiny, tedy u výrobců elektřiny. Proto zvyšuje průmyslově využívané teplo ze zařízení pro kombinovanou výrobu tepla a elektřiny opravný koeficient a vede k další asymetrii.

85. Zde se uplatní v podstatě tytéž úvahy jako u výroby elektřiny z odpadních plynů.

86. Tato asymetrie je založena článkem 10a odst. 1, 3 a 5 směrnice 2003/87. Na jedné straně nejsou zohledněny výrobci elektřiny, tedy ani zařízení pro kombinovanou výrobu tepla a elektřiny vyrábějící elektřinu, při stanovení odvětvového stropu podle odstavců 3 a 5. Na druhé straně odst. 1 třetí pododstavec první věta stanoví, že referenční hodnoty motivují ke snižování emisí skleníkových plynů a k energeticky účinným technikám, přičemž se kromě jiného zohlední vysoce účinná kombinovaná výroba tepla a elektřiny.

87. Zařazení spotřeby tepla do průmyslové referenční úrovně produktu, které upravila Komise v rozhodnutí 2011/278, odpovídá tomuto cíli a usnadňuje praktické zacházení s využíváním tepla v průmyslu v rámci bezplatného přidělování. Usnadnění vyplývá z toho, že se zařízeními, která sama vyrábí teplo, a zařízeními, která jej odebírají od zařízení pro kombinovanou výrobu tepla a elektřiny,

se zachází stejně. Pro účely přidělování povolenek těmto zařízením se tedy nemusí individuálně ověřovat, kolik tepla z jakých zdrojů je odebráno. A podpůrný účinek vzniká tím, že průmyslová zařízení ušetří při odběru tepla od zařízení pro kombinovanou výrobu tepla a elektřiny povolenky, které mohou prodat.

88. Rozdíl na první pohled spočívá v čl. 10a odst. 4 první větě směrnice 2003/87. Podle něj se povolenky přidělují na vysoce účinnou kombinovanou výrobu tepla a elektřiny v případě hospodářsky odůvodněných žádostí, pokud jde o výrobu tepla a chlazení. Možnost takového přímého přidělení však nevylučuje zohlednění u referenčních hodnot, nýbrž dovoluje především přidělovat zařízením pro kombinovanou výrobu tepla a elektřiny povolenky pro výrobu tepla a chlazení, které nedodávají odběratelům, na které se vztahuje systém směrnice. Jedná se například o soukromé domácnosti.

89. Proto se určení referenční hodnoty s ohledem na průmyslové využití tepla ze zařízení pro kombinovanou výrobu tepla a elektřiny pohybuje v rámci prováděcích oprávnění Komise podle čl. 10a odst. 1 směrnice 2003/87.

90. Ve zbytku platí totéž, co při zohlednění odpadních plynů. Existují sice konflikty cílů a chybí jasné vyjádření normotvůrce, přesto to nevede nutně ani k výkladu směrnice 2003/87, který by asymetrii vylučoval, ani nezavazuje Komisi, aby asymetrii výkonem svých prováděcích oprávnění odstranila.

91. Přezkum otázek týkajících se zohlednění kombinované výroby tepla a elektřiny tedy nepřinesl nic, co by zpochybnilo legalitu určení opravného koeficientu rozhodnutím 2013/448.

C – K údajům použitým pro odvětvový strop o odvětvích zahrnutých poprvé od roku 2008, případně od roku 2013

92. Všechny tři soudy vyjadřují pochybnosti ohledně údajů použitých pro odvětvový strop, které se týkají odvětví zahrnutých poprvé od roku 2013. Raad van State se však svou čtvrtou otázkou dotazuje, zda již existovala nutná prováděcí ustanovení k poskytnutí údajů (viz níže bod 1), zatímco otázky obou dalších soudů se týkají kvality a rozsahu předaných a použitých údajů (viz níže bod 2 písm. a)). Oba tyto soudy také zpochybňují přiměřené zohlednění zařízení a činností, které byly zařazeny poprvé v roce 2008 (viz níže bod 2 písm. b)).

1. K prováděcím ustanovením

93. Na základě čtvrté otázky by se chtěl Raad van State dozvědět, zda je stanovení opravného koeficientu protiprávní, protože se mimo jiné zakládá na údajích, které byly předány k provedení čl. 9a odst. 2 směrnice 2003/87, aniž byly stanoveny předpisy uvedené v čl. 9a odst. 2 a přijaté podle čl. 14 odst. 1.

94. Teprve na druhý pohled se vyjasní, co má čl. 9a odst. 2 směrnice 2003/87 společného s opravným koeficientem, který je předmětem sporu. Upřesňuje totiž, jak bude určeno celkové průměrné roční množství ověřených emisí vyprodukovaných v období 2005–2007 zařízeními, jež budou do systému zařazena až od roku 2013 a nejsou výrobci elektřiny, a které je třeba podle čl. 10a odst. 5 písm. b) připočítat k odvětvovému stropu.

95. Pro tato zařízení musí provozovatelé podle čl. 9a odst. 2 prvního pododstavce směrnice 2003/87 předložit příslušným orgánům řádně podložené a nezávisle ověřené údaje o emisích, aby mohly být zohledněny při úpravě odvětvového stropu.

96. V článku 9a odst. 2 druhém pododstavci směrnice 2003/87 je přitom uvedeno, že všechny tyto údaje se předloží v souladu s předpisy přijatými podle čl. 14 odst. 1.

97. Raad van State vychází z toho, že v případě těchto předpisů se jedná o nařízení (EU) č. 601/2012²⁰, které ovšem v době předání těchto údajů Komisi ještě nebylo schváleno. Údaje totiž musely být podle čl. 9a odst. 2 druhého pododstavce předloženy do 30. dubna 2010.

98. Jak Německo právem uvádí, mohlo se předložení údajů v roce 2010 přesto opírat o jednotné předpisy, které byly uvedeny v rozhodnutí 2007/589²¹. Tyto jednotné předpisy byly stanoveny v čl. 14 odst. 1 směrnice 2003/87 ve znění účinném před přijetím pozměňující směrnice 2009/29.

99. Je nutno také vycházet z toho, že čl. 9a odst. 2 druhý pododstavec směrnice 2003/87 odkazuje na ustanovení rozhodnutí 2007/589. Vyžadoval totiž předložení údajů ke dni, k němuž nemusely být ještě vůbec přijaty nové prováděcí předpisy nařízení č. 601/2012. Článek 14 odst. 1 směrnice 2003/87 v nově účinném znění totiž stanovil lhůtu až do 31. prosince 2011

100. Mimoto není z příslušných ustanovení zjevný důvod pro to, aby musely být pro určení opravného koeficientu na základě nařízení č. 601/2012 nově stanoveny a předloženy potřebné údaje.

101. Tato otázka předložená ze strany Raad van State tedy nepřinesla nic, co by zpochybnilo legalitu stanovení opravného koeficientu v článku 4 a v příloze II rozhodnutí 2013/448.

2. Ke kvalitě údajů

102. Žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce z Itálie a Rakouska v této souvislosti rovněž zpochybňují kvalitu a rozsah údajů předkládaných členskými státy. Tyto otázky vycházejí z okolnosti, že systém směrnice 2003/87 byl dále rozšířen nejen mezi první fázi (2005–2007) a druhou fázi (2008–2012) (viz písmeno b), ale i v třetí fázi (2013–2012) (viz písmeno a)).

a) K rozšíření od roku 2013

i) K nezohlednění nových činností v údajích některých členských států

103. Landesverwaltungsgericht Niederösterreich vychází ve své deváté otázce z toho, že údaje o emisích ze zařízení, na která se před rokem 2013 vztahoval systém směrnice 2003/87 pouze *částečně*, byly při stanovení odvětvového stropu zohledněny neúplně, totiž jen v rozsahu, v němž se na ně systém vztahoval již dříve.

104. Tato hypotéza je také základem páté otázky Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio, která prvoplánově míří na různé výklady čl. 9a odst. 2 směrnice 2003/87 ze strany členských států. Tyto rozdíly se totiž týkají právě otázky, zda členské státy musí sdělovat jen údaje o zařízeních, na která se vztahuje systém poprvé od roku 2013, nebo také údaje o činnostech podrobených nově systému v zařízeních, která byla již zapojena v systému z důvodu jiných činností.

105. Článek 10a odst. 5 písm. b) a čl. 9a odst. 2 třetí pododstavec první věta směrnice 2003/87 nedávají na tyto otázky jasnou odpověď, neboť neuvádí nic o emisích z *činností*, které byly do systému nově zahrnuty a které probíhají v zařízeních již v systému začleněných. Obě ustanovení uvádějí pouze ověřené emise ze *zařízení*, která byla do systému začleněna teprve od roku 2013.

20 — Nařízení Komise (EU) č. 601/2012 ze dne 21. června 2012 o monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů podle směrnice 2003/87 (Úř. věst. L 181, s. 30).

21 — Rozhodnutí Komise ze dne 18. července 2007, kterým se stanoví pokyny pro monitorování a vykazování emisí skleníkových plynů podle směrnice 2003/87 (Úř. věst. L 229, s. 1).

106. Nejsou-li však emise z činností, na které se vztahuje systém teprve od roku 2013, v již zapojených zařízeních zohledněny při stanovení odvětvového stropu, vede to nutně ke zvýšené potřebě opravy. Tyto činnosti jsou totiž přesto zahrnuty do uznané potřeby.

107. Podobně jako u zohlednění výroby elektřiny z odpadních plynů²² a tepla ze zařízení pro kombinovanou výrobu tepla a elektřiny²³ vede tedy znění příslušné úpravy k asymetrickému zohlednění emisí. Také zde vznikají známé konflikty cílů a chybí jasná vyjádření normotvůrce.

108. Proto také v tomto případě nepřichází v úvahu jiný výklad čl. 10a odst. 5 písm. b) směrnice 2003/87 a Komise nebyla zavázána k tomu, aby asymetrii v prováděcích předpisech odstranila.

109. Je tedy třeba konstatovat, že přezkum otázek k zařízením a činnostem, na něž se od roku 2013 nově vztahuje systém směrnice 2003/87, neukázal, že by *nezohledněním* nových činností u již zapojených zařízení v údajích některých členských států při stanovení odvětvového stropu byla dotčena legalita stanovení opravného koeficientu článkem 4 a přílohou II rozhodnutí 2013/448.

ii) K zohlednění nových činností v údajích jiných členských států

110. Tento přezkum ovšem ukázal, že zohlednění nových činností u již začleněných zařízení v údajích *jiných* členských států při stanovení odvětvového stropu ovšem zpochybňuje legalitu stanovení opravného koeficientu článkem 4 a přílohou II rozhodnutí 2013/448. V článku 10a odst. 5 písm. b) směrnice 2003/87 je totiž stanoveno právě jen zohlednění nových zařízení.

111. Oproti tvrzení Německa nevzniká také žádný prostor při výkladu čl. 10a odst. 5 písm. b) směrnice 2003/87, který by mnohým členským státům dovoľoval zohledňovat jen zařízení, na něž se nově vztahuje systém, zatímco jiné členské státy zahrnují nové činnosti v již začleněných zařízeních. Jistě může při posuzování údajů předložených provozovateli vznikat prostor pro orgány členských států, ale pro zohlednění nových činností v již zapojených zařízeních jednoduše chybí právní základ.

112. Komise sice stejně jako Německo správně objasňuje, že směrnice 2003/87 jí neumožňuje měnit údaje členských států. Přesto z toho nevyplývá, že opravný koeficient může být stanoven na základě údajů, které podle použitelných ustanovení nesmí být zohledněny. Komise naopak musí alespoň prošetřit pochybnosti ohledně kvality údajů a případně zajistit, aby členské státy provedly co nejdříve nutné opravy. To odpovídá jejímu úkolu stanovenému čl. 17 odst. 1 SEU, tedy dohlížet na uplatňování práva Unie.

113. Nic jiného ostatně nevyplývá z rozsudku Komise v. Estonsko. Tento rozsudek se totiž týkal dříve účinného znění směrnice 2003/87, které ponechávalo členským státům zřetelně větší prostor než nyní platné právo. A Soudní dvůr ostatně ani v tomto případě nevyloučil kontrolu legality²⁴.

114. Nic na tom nemění ani nezbytnost určit opravný koeficient k určitému okamžiku. Pokud nelze včas objasnit, jaké údaje je třeba použít, musí Komise v případě nutnosti určit předběžný opravný koeficient s výhradou pozdější úpravy.

115. Proto nadále platí, že čl. 10a odst. 5 písm. b) směrnice 2003/87 připouští jen zohlednění emisí ze zařízení, na něž se systém směrnice vztahuje nově od roku 2013, nikoli však zohlednění činností nově zahrnutých do systému v již zapojených zařízeních.

22 — Viz výše bod 71 a následující.

23 — Viz výše bod 86 a následující.

24 — Rozsudek Komise v. Estonsko (C-505/09 P, EU:C:2012:179, bod 54).

116. V průběhu těchto řízení však bylo tvrzeno, že přinejmenším Francie, Belgie, Německo, Itálie a Španělsko předložily také údaje o emisích, které se týkaly činností nově zahrnutých do systému vykonávaných v zařízeních, na něž se vztahoval systém již z důvodu jiných činností. A Komise použila tyto údaje při výpočtu odvětvového stropu.

117. Komise proto stanovila příliš *vyšoký* odvětvový strop, když při výpočtu zohlednila emise z činností od roku 2013 nově zahrnutých do systému v již zapojených zařízeních. V tomto rozsahu je stanovení opravného koeficientu protiprávní a článek 4, jakož i příloha II rozhodnutí 2013/448 jsou neplatné.

118. Je třeba ostatně poukázat na to, že stejná myšlenka by se musela prosadit nejen při stanovení opravného koeficientu, nýbrž také při stanovení dostupného celkového množství povolenek podle čl. 9a odst. 2. A v tomto případě by nevyplývalo z asymetrie nižší bezplatné přidělování, nýbrž menší množství dostupných povolenek, tedy snížení emisí poškozujících klima. To by odpovídalo dokonce *ještě jednoznačněji* nadřazeným environmentálním cílům směrnice 2003/87 a článku 191 SFEU než omezení bezplatného přidělování. V těchto řízeních však nebyl vznesen dotaz na dostupné celkové množství, takže k tomu nemusí Soudní dvůr zaujímat stanovisko.

b) K rozšíření od roku 2008

119. Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio kromě toho ve čtvrté otázce žádá Soudní dvůr, aby objasnil, zda je výpočet odvětvového stropu chybný, protože nebylo při stanovení odvětvového stropu zohledněno rozšíření systému, které se uskutečnilo mezi první fází (2005–2007) a druhou fází (2008–2012) provádění směrnice. V této skutečnosti je obsažena také údajná chyba, kterou žádá přezkoumat Landesverwaltungsgericht Niederösterreich svou osmou otázkou. Domnívá se, že údaje o emisích ze zařízení, na něž se před rokem 2008 vztahoval systém směrnice 2003/87 pouze *částečně*, byly zohledněny neúplně, totiž jen v rozsahu, v němž se na tato zařízení předtím vztahoval systém.

120. Změny v druhém alokačním období vyvstaly z důvodu vyjasnění Komise k pojmu spalovacího zařízení, na základě něhož musely některé členské státy zařadit značné množství dalších zařízení²⁵. Kromě toho přistoupily k systému Norsko, Island a Lichtenštejnsko.

121. Komise se při určování historických emisí pro stanovení odvětvového stropu opírala o registr emisí Unie²⁶. Tento registr však neobsahoval údaje o emisích pro zařízení, která se zapojila do systému poprvé v druhém alokačním období.

122. Jak Komise správně uvádí, odpovídá toto čl. 10a odst. 5 písm. a) směrnice 2003/87. Podle tohoto ustanovení se mohou brát v úvahu při výpočtu odvětvového stropu pouze ověřené emise vyprodukované v období 2005–2007. A pro činnosti zahrnuté již od roku 2008 chybí úprava srovnatelná s čl. 9a odst. 2, která by zavazovala členské státy, aby sdělovaly ověřené údaje o emisích také pro tyto činnosti. Emise, které byly zahrnuty teprve od roku 2008, proto nebyly ověřené a nemohly být zohledněny.

123. Znění příslušné úpravy vede tedy také k asymetrickému zohledňování emisí. Zde se proto uplatní stejné úvahy jako u dosud zkoumaných asymetrií.

124. Přezkum těchto otázek tedy neodhalil žádnou skutečnost, jíž by mohla být dotčena platnost stanovení opravného koeficientu rozhodnutím 2013/448.

25 — Sdělení Komise ze dne 22. prosince 2005 „Další pokyny k alokačním plánům systému EU pro obchodování s emisemi na období 2008 až 2012“, COM(2005) 703 final, bod 36 a příloha 8.

26 — Dokument GR Komise pro oblast klimatu (viz poznámka pod čarou 15, s. 2).

D – K odůvodnění stanovení opravného koeficientu

125. Raad van State (pátá a šestá otázka) a Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (třetí otázka) konfrontují Soudní dvůr také s pochybnostmi ohledně odůvodnění stanovení opravného koeficientu.

126. Tyto otázky se týkají toho, že odůvodnění rozhodnutí 2013/448, jedná se v podstatě o bod 25 odůvodnění, neobsahuje všechny údaje, které jsou nezbytné k pochopení výpočtu opravného koeficientu. Jde konkrétně o to, že určitá čísla lze odvodit z údajů v odůvodnění pouze nepřímou (viz bod 4), a že později zveřejněný vysvětlující dokument Generálního ředitelství Evropské komise pro oblast klimatu sice obsahuje důležité dodatečné údaje, ale zaprvé není součástí odůvodnění (viz bod 3) a zadruhé stále ještě chybí mnoho potřebných informací (viz bod 2). K odpovědi na tuto otázku je nejdříve třeba upřesnit požadavky na odůvodnění (viz bod 1).

1. K nutnému odůvodnění stanovení opravného koeficientu v rozhodnutí 2013/448

127. Jak známo musí být odůvodnění vyžadované článkem 296 druhým pododstavcem SFEU přizpůsobeno povaze příslušného právního aktu a musejí z něho jasně a jednoznačně vyplývat úvahy orgánu, jenž akt vydal, tak aby se dotyčné osoby mohly seznámit s důvody, které vedly k přijetí opatření, a příslušný soud mohl vykonávat svůj přezkum²⁷.

128. Soudní dvůr to konkretizoval v tom směru, že účelem odůvodnění *individuálních rozhodnutí* je vedle umožnění soudního přezkumu poskytnout dotčené osobě dostatek údajů, aby seznala, zda je rozhodnutí případně stiženo vadou, která umožňuje zpochybnit jeho platnost²⁸.

129. Naproti tomu pokud se jedná o *akty s obecnou působností*, může se odůvodnění omezit na uvedení celkové situace, která vedla k přijetí aktu, a obecných cílů, které sleduje; musí z něho pouze vyplývat základní cíl, který orgán sleduje²⁹. V tomto případě by bylo zbytečné požadovat zvláštní odůvodnění pro každou technickou volbu, kterou tento orgán provedl³⁰.

130. Stanovení opravného koeficientu, které je předmětem sporu, bezpochyby není individuální rozhodnutí, nýbrž akt s obecnou působností a současně technická volba provedená Komisí. Proto by bylo možno předpokládat, že požadavky na odůvodnění jsou omezené.

131. Tento předpoklad by však byl chybný.

132. Omezené požadavky na odůvodnění aktů s obecnou působností lze vysvětlit prostorem pro uvážení při normotvorbě, jenž je jim zpravidla základem. Tento prostor podléhá soudnímu přezkumu pouze v úzkém rozsahu, takže postačuje, pokud odůvodnění obsahuje části nutné pro takový omezený přezkum.

27 — Viz například rozsudky Régie Networks (C-333/07, EU:C:2008:764, bod 63), AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, bod 58) a Banco Privado Português a Massa Insolvente do Banco Privado Português (C-667/13, EU:C:2015:151, bod 44).

28 — Rozsudky SISMA v. Komise (32/86, EU:C:1987:187, bod 8), Corus UK v. Komise (C-199/99 P, EU:C:2003:531, bod 145), Ziegler v. Komise (C-439/11 P, EU:C:2013:513, bod 115) a Dole Food a Dole Fresh Fruit Europe v. Komise (C-286/13 P, EU:C:2015:184, bod 93).

29 — Rozsudky AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, bod 59) a Inuit Tapiriit Kanatami a další v. Komise (C-398/13 P, EU:C:2015:535, bod 29).

30 — Rozsudky Eridania zuccherifici nazionali a další (250/84, EU:C:1986:22, bod 38), Itálie v. Rada a Komise (C-100/99, EU:C:2001:383, bod 64), British American Tobacco (Investments) a Imperial Tobacco (C-491/01, EU:C:2002:741, bod 166), Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, bod 62), Alliance for Natural Health a další (C-154/04 a C-155/04, EU:C:2005:449, bod 134), AJD Tuna (C-221/09, EU:C:2011:153, bod 59) a Estonsko v. Parlament a Rada (C-508/13, EU:C:2015:403, bod 60).

133. Při stanovení opravného koeficientu v rozhodnutí 2013/448 však Komise nevyužila pravomoci, které by takový prostor otevřely. Metoda výpočtu a údaje, které mají být použity, vyplývají ze směrnice 2003/87 a rozhodnutí 2011/278. Soudní kontrola se proto v podstatě týká toho, zda byla použita tato metoda vhodně a zda byly použity správné údaje. Proto musí odůvodnění obsahovat údaje potřebné k tomu, aby bylo možné tuto kontrolu provést.

2. K údajům použitým Komisí

134. Z toho již vyplývá ústřední prvek odpovědi na šestou otázku Raad van State, totiž zda odůvodnění musí obsahovat *všechny* údaje, které jsou potřebné, aby bylo možno podrobně přezkoumat opravný koeficient.

135. Odůvodnění rozhodnutí 2013/448 se skutečně musí vztahovat právě na tyto údaje, protože jinak nemůže Soudní dvůr kontrolovat, zda Komise pro výpočet opravného koeficientu použila správné údaje a vhodným způsobem i metodu výpočtu. Proto tyto údaje potřebují také dotčené subjekty, aby mohly uplatnit odpovídající procesní prostředky před soudy Unie a vnitrostátními soudy.

136. Odůvodnění stanovení opravného koeficientu v bodě 25 odůvodnění rozhodnutí 2013/448 těmto požadavkům zjevně nepostačuje, neboť neobsahuje všechny údaje, které Komise k výpočtu opravného koeficientu použila. Raad van State zdůrazňuje v této souvislosti zvláště tři faktory.

137. Aby bylo možné *zprv* přezkoumat určení podílu zařízení, která nejsou výrobci elektřiny, na emisích v období let 2005 až 2007, muselo by být známo, která zařízení Komise považuje za výrobce elektřiny.

138. *Zadruhé* lze ověřit výpočet celkového množství emisí ze zařízení, pro něž platí pravidla o obchodování s emisemi teprve od roku 2013, pokud lze nahlédnout do údajů předložených členskými státy Komisi na základě čl. 9a odst. 2 směrnice 2003/87.

139. A *zatřetí* je možné ověřit nekorigované přidělování jen tehdy, pokud bude umožněn přístup k seznamům s předběžnými celkovými ročními množstvími bezplatně přidělovaných emisních povolenek, které předložily členské státy.

140. Nepovažuji však za nutné začlenit do odůvodnění aktu tyto údaje v jejich úplnosti, neboť by v takovém případě bylo velmi obsáhlé. Soudní dvůr například uznal, že požadavky, které je třeba klást na odůvodnění rozhodnutí, jsou přizpůsobeny skutečným možnostem, jakož i technickým a časovým podmínkám, za nichž je vydáno³¹. Dostatečná by byla možnost vzít na vědomí nutné hrubé údaje a uvést odpovídající odkaz do odůvodnění.

141. To však chybí. A nejen to: Komise odpírala na základě příslušných dotazů dokonce přístup k údajům. Tím připravila úplnou právní ochranu s ohledem na výpočet opravného koeficientu o její základ.

142. Komise a Německo však poukazují na to, že tyto údaje obsahují obchodní tajemství.

143. S tímto tvrzením lze souhlasit potud, že ochrana důvěrných informací a obchodního tajemství musí být prováděna tak, aby byla v souladu s požadavky účinné právní ochrany a dodržením práva účastníků sporu na obhajobu³².

31 — Rozsudek Delacre a další v. Komise (C-350/88, EU:C:1990:71, bod 16).

32 — Rozsudky Mobistar (C-438/04, EU:C:2006:463, bod 40) a Varec (C-450/06, EU:C:2008:91, bod 52).

144. To zpravidla znamená, že kontrolující orgán, většinou soud, musí mít nezbytně možnost disponovat informacemi potřebnými k tomu, aby mohl se vši znalostí věci rozhodnout. To zahrnuje i důvěrné informace a obchodní tajemství. Naproti tomu musí být možné upřít tyto informace straně, pokud protistrana přesvědčí kontrolující orgán, že existuje převažující zájem na důvěrném nakládání³³.

145. V projednávaném případě však lze o převažujícím zájmu na důvěrném nakládání se všemi nutnými údaji pochybovat. Článek 17 směrnice 2003/87 totiž uvádí, že rozhodnutí o přidělování povolenek, informace o projektových činnostech, kterých se členský stát účastní nebo na kterých umožňují účast soukromým nebo veřejným subjektům, a zprávy o emisích, které je třeba předat podle povolení k vypouštění emisí skleníkových plynů a které jsou v držení příslušného orgánu, jsou zpřístupněny veřejnosti v souladu se směrnicí 2003/4³⁴. Obdobné skutečnosti vyplývají z článku 15a směrnice 2003/87.

146. Jak uvádí čl. 15a odst. 2 směrnice 2003/87, nevylučuje to sice ochranu tohoto obchodního tajemství, přesto je třeba na zdůvodnění takového tajemství klást vysoké nároky, neboť povinnost zachovávat toto tajemství nemůže být vykládána natolik extenzivně, že tím bude požadavek odůvodnění k tíži práva být vyslechnut zbaven své podstaty³⁵.

147. Je třeba zejména zohlednit, že podle čl. 4 odst. 2 čtvrté věty směrnice o informacích o životním prostředí a čl. 6 odst. 1 první věty nařízení o Aarhuské úmluvě³⁶ nesmí být odepřen přístup k informacím o emisích do životního prostředí s odvoláním na obchodní či služební tajemství.

148. Na tom nic nemění navzdory tvrzení Komise ani rozsudek Ville de Lyon. Tento rozsudek se sice také týkal přístupu k určitým informacím o použití směrnice 2003/87, avšak na tyto informace se vztahovala speciální úprava, která k nim vylučovala přístup odchýlně od směrnice o informacích o životním prostředí³⁷. Pro informace, které jsou předmětem zájmu v tomto případě, naproti tomu není patrná žádná zvláštní úprava, která by vylučovala použití hodnocení podle směrnice o informacích o životním prostředí a nařízení o Aarhuské úmluvě na povinnost uvést odůvodnění.

149. Je přinejmenším nasnadě, že se mnohé, možná dokonce všechny informace relevantní v projednávaném případě týkají emisí uvolňovaných do životního prostředí. Bylo by tedy třeba pečlivě ověřit, které z použitých údajů se netýkají emisí uvolňovaných do životního prostředí a současně se s nimi musí zacházet důvěrně jako s obchodním tajemstvím. Kromě toho bude muset Komise také přezkoumat, zda mezitím uplynutím času nezanikl zájem na ochraně původně uznaného obchodního tajemství³⁸. Všechny další údaje, které jsou nutné k přezkoumání stanovení opravného koeficientu, by musely být přístupné pro veřejnost, a tedy i pro dotyčné podniky.

150. V těchto řízeních není možné přijmout konečné rozhodnutí, s jakými údaji potřebnými k výpočtu opravného koeficientu se musí zacházet na základě převažujících důvodů jako s důvěrnými. Německo tak při jednání upřesnilo, že údaje o celkových ročních emisích zařízení jsou veřejné, kdežto údaje o částech zařízení je třeba posuzovat jako obchodní tajemství, protože umožňují činit zpětně závěry o výrobě. Do jaké míry jsou tyto údaje potřebné pro přezkum výpočtu opravného koeficientu a zda s nimi v tomto případě musí být skutečně zacházeno jako s důvěrnými, není předmětem tohoto řízení.

33 — Rozsudky Varec (C-450/06, EU:C:2008:91, body 53 a 54) a pro informace relevantní z hlediska bezpečnosti Komise a další v. Kadi (C-584/10 P, C-593/10 P a C-595/10 P, EU:C:2013:518, body 117 až 129).

34 — Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/4/ES ze dne 28. ledna 2003 o přístupu veřejnosti k informacím o životním prostředí a o zrušení směrnice Rady 90/313/EHS (Úř. věst. L 41, s. 26; Zvl. vyd. 15/07, s. 375).

35 — Rozsudek Nizozemsko a Leeuwarder Papierwarenfabriek v. Komise (296/82 a 318/82, EU:C:1985:113, bod 27).

36 — Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1367/2006 ze dne 6. září 2006 o použití ustanovení Aarhuské úmluvy o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí na orgány a subjekty Společenství (Úř. věst. L 264, s. 13).

37 — Rozsudek Ville de Lyon (C-524/09, EU:C:2010:822, bod 40).

38 — Viz čl. 4 odst. 7 nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1049/2001 ze dne 30. května 2001 o přístupu veřejnosti k dokumentům Evropského parlamentu, Rady a Komise (Úř. věst. L 145, s. 43) a rozsudek Internationaler Hilfsfonds v. Komise (C-362/08 P, EU:C:2010:40, body 56 a 57).

151. Nicméně je nesporné, že stanovení opravného koeficientu v článku 4 a příloze II rozhodnutí 2013/448 je odůvodněno nedostatečně, a je proto neplatné. Komisi přísluší přijmout nové rozhodnutí s dostatečným odůvodněním a v této souvislosti přezkoumat, do jaké míry je oprávněné důvěrné zacházení s výchozími údaji. Při nesrovnalostech musí být o této věci veden v krajním případě nový právní spor.

3. K informativnímu dokumentu Generálního ředitelství pro oblast klimatu

152. Je třeba dále uvést, že informativní dokument GŘ Komise pro oblast klimatu ze dne 22. října 2013³⁹, o kterém se Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio zmiňuje ve své třetí otázce, nemůže bez ohledu na svůj obsah napravit prokázané nedostatky odůvodnění.

153. Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio totiž vychází ze správné úvahy, že odůvodnění unijního právního aktu musí být vždy v tomto aktu obsaženo a že musí být přijato autorem samotného aktu⁴⁰.

154. Rozsah povinnosti uvést odůvodnění sice může být omezený, pokud jsou dotčeným subjektům rozhodné informace známy⁴¹. Taková znalost však může povinnost odůvodnění omezit nanejvýš, pokud dotčené subjekty mohly tyto informace znát v době přijetí rozhodnutí. Sporný dokument je však datován dnem 22. října 2013, zatímco rozhodnutí 2013/448 bylo přijato již dne 5. září 2013 a bylo zveřejněno o dva dny později.

155. Pozdější údaje jsou naproti tomu vhodné jen tehdy, pokud doplňují již samo o sobě postačující odůvodnění, nemohou však napravit žádné nedostatky odůvodnění. Údaje zde navíc nebyly zveřejněny Komisí jakožto autorem rozhodnutí 2013/448, nýbrž jedním z jejích útvarů. Skutečnost, že Komise se v těchto řízeních o tomto dokumentu přímo nezmiňuje a že mu mezitím stran zohlednění zařízení pro kombinovanou výrobu tepla a elektřiny dokonce protiřečila, ukazuje, že tento dokument nemá stejnou kvalitu jako odůvodnění aktu.

4. K nutnosti zpětného výpočtu

156. Raad van State se konečně dotazuje, zda je v souladu s povinností uvést odůvodnění, že v rozhodnutí jsou množství emisí a emisních povolenek směrodatná pro výpočet opravného koeficientu uvedena pouze zčásti. Tato otázka vychází z toho, že určité výchozí hodnoty lze stanovit jen tehdy, pokud se dopočítávají z uváděných čísel za použití pravidel pro výpočet.

157. V tom však nedostatek odůvodnění nespočívá, neboť rozsah povinnosti uvést odůvodnění musí být stanoven s ohledem na jeho kontext a na všechna právní pravidla upravující dotčenou oblast⁴². Pokud kontext umožní určit spolehlivě další informace, pokud se s přiměřeným úsilím vychází z údajů uvedených v odůvodnění, je povinnost odůvodnění splněna. Jak již bylo uvedeno, nelze však tímto způsobem určit všechny potřebné údaje.

5. Závěry k odůvodnění stanovení opravného koeficientu

158. Stanovení opravného koeficientu v článku 4 a příloze II rozhodnutí 2013/448 není dostatečně odůvodněno, a je proto neplatné.

39 — Viz poznámka pod čarou 15.

40 — Rozsudky Komise v. Parlament a Rada (C-378/00, EU:C:2003:42, bod 66) a Etimine (C-15/10, EU:C:2011:504, bod 113).

41 — Národní rozsudek Krupp Stahl v. Komise (275/80 a 24/81, EU:C:1981:247, bod 13).

42 — Viz rozsudky Arnold André (C-434/02, EU:C:2004:800, bod 62) a Gauweiler a další (C-62/14, EU:C:2015:400, bod 70).

E – K základnímu právu vlastnit majetek (šestá otázka ve věci Borealis Polyolefine a druhá otázka ve věci Esso Italiana)

159. Na základě žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce z Rakouska i na základě žádost z Itálie vyvstává otázka, zda snížení předběžně vypočítaného množství bezplatně přidělovaných emisních povolenek na základě opravného koeficientu je slučitelné se základním právem vlastnit majetek.

160. Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio přitom odkazuje na čl. 1 odst. 1 prvního dodatkového protokolu k EÚLP a článek 17 EÚLP, který zakazuje zneužití práv a svobod. Avšak vzhledem k tomu, že EÚLP není pro Unii bezprostředně závazná⁴³, jsou rozhodující odpovídající ustanovení Listiny základních práv, tedy články 17 a 54, jakož i odpovídající obecné zásady unijního práva.

161. Není však zřejmé, do jaké míry by se mohlo jednat o zneužití základních práv ve smyslu článku 54 Listiny.

162. Proto je třeba přezkoumat jen právo na vlastnictví chráněné článkem 17 Listiny a odpovídající obecnou právní zásadu. Ochrana poskytovaná článkem 17 se netýká pouhých zájmů nebo šancí obchodního charakteru, jejichž nejistý charakter je vlastní samotné podstatě ekonomické činnosti, ale práv majetkové hodnoty, z nichž s ohledem na právní řád plyne právní postavení umožňující vlastníkovi těchto práv jejich nezávislý výkon na jeho účet⁴⁴.

163. To je však při předběžném výpočtu bezplatného přidělení podle článku 10 rozhodnutí 2011/278 vyloučeno. Tento výpočet nemohl založit jisté právní postavení, neboť čl. 10a odst. 5 směrnice 2003/87 stanoví možnost snížení.

164. Na tom nemohou nic změnit ani odkazy Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio na judikaturu ESLP, podle níž může zahrnovat ochrana vlastnictví podle čl. 1 odst. 1 prvního dodatkového protokolu k EÚLP také legitimní očekávání nabytí majetku⁴⁵. Článek 17 Listiny má sice podle čl. 52 odst. 3 stejný význam a dosah jako právo na vlastnictví podle EÚLP vykládané ESLP⁴⁶, avšak okolnost, že pro účely snížení předběžného výpočtu je stanoven opravný koeficient, legitimní očekávání vylučuje⁴⁷.

165. Proto není opravný koeficient v rozporu se základním právem na vlastnictví.

F – K řízení při přijetí rozhodnutí 2013/448

166. Pátou předběžnou otázkou ve věcech Borealis Polyolefine, druhou předběžnou otázkou ve věci Dow Benelux a šestou předběžnou otázkou ve věcech Esso Italiana by se chtěly předkládající soudy v podstatě dozvědět, zda je stanovení opravného koeficientu neplatné, protože Komise nepřijala rozhodnutí 2013/448 na základě regulativního postupu s kontrolou podle článku 5a rozhodnutí 1999/468.

43 — Rozsudky Kamberaj (C-571/10, EU:C:2012:233, bod 60) a Åkerberg Fransson (C-617/10, EU:C:2013:105, bod 44) a posudek 2/13 (EU:C:2014:2454, bod 179).

44 — Rozsudek Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, bod 34).

45 — ESLP, např. rozsudky ze dne 28. září 2004, Kopecký v. Slovensko (stížnost č. 44912/98, *Sbírka rozsudků a rozhodnutí* 2004-IX, bod 35) a ze dne 25. června 2013, Gáll v. Maďarsko (stížnost č. 49570/11, body 33 a 34).

46 — V tomto smyslu viz rozsudky Centre public d'action sociale d'Ottignies-Louvain-La-Neuve (C-562/13, EU:C:2014:2453, bod 47) a Minister for Justice and Equality (C-237/15 PPU, EU:C:2015:474, body 56 a 57).

47 — Viz ESLP, rozsudek ze dne 6. října 2005, Maurice v. Francie (stížnost č. 11810/03, *Sbírka rozsudků a rozhodnutí* 2005-IX, body 65 a 66).

167. Tyto otázky vyvstávají s ohledem na to, že podle čl. 10a odst. 1 směrnice 2003/87 je sice Komise zmocněna k přijetí prováděcích opatření, avšak musí při tom použít regulativní postup s kontrolou. Účelem tohoto postupu je dohled nad Komisí při výkonu kvazilegislativních pravomocí. Ten se uskutečňuje na jedné straně činností regulativního výboru složeného ze zástupců členských států a na druhé straně následnou možností zásahu ze strany Parlamentu a Rady.

168. Tímto postupem přijala Komise rozhodnutí 2011/278 a v čl. 15 odst. 3 tohoto rozhodnutí – vycházela přitom z čl. 10a odst. 5 směrnice 2003/87 – upravila podmínky výpočtu opravného koeficientu. Naproti tomu kvantitativní stanovení opravného koeficientu se uskutečnilo přijetím článku 4 a přílohy II rozhodnutí 2013/448 bez použití zvláštního postupu.

169. Bezprostředním právním základem pro přijetí článku 4 a přílohy II rozhodnutí 2013/448 je čl. 15 odst. 3 rozhodnutí 2011/278, podle něhož Komise stanoví opravný koeficient. V preambuli rozhodnutí 2013/448 není sice čl. 15 odst. 3 rozhodnutí 2011/278 výslovně uveden jako právní základ, zato je takto uveden v článku 4 tohoto rozhodnutí⁴⁸.

170. V článku 15 odst. 3 rozhodnutí 2011/278 však nejsou upraveny žádné speciální podmínky postupu při stanovení opravného koeficientu. Proto byla Komise v zásadě zmocněna k prostému přijetí článku 4 rozhodnutí 2013/448.

171. Některé zúčastněné strany však namítají, že se Komise prostřednictvím čl. 15 odst. 3 rozhodnutí 2011/278 sama nepřípustným způsobem zmocnila ke stanovení opravného koeficientu nebo přinejmenším obešla regulativní postup s kontrolou.

172. Nejdříve je třeba posoudit, zda si Komise prostřednictvím čl. 15 odst. 3 rozhodnutí 2011/278 směla stanovit sama právní základ pro přijetí článku 4 rozhodnutí 2013/448.

173. Podle čl. 10a odst. 1 prvního pododstavce směrnice 2003/87 přijme Komise prováděcí opatření k bezplatnému přidělování povolenek. Takovým prováděcím opatřením je rozhodnutí 2011/278. Vzhledem k tomu, že zmocnění ke stanovení opravného koeficientu v čl. 15 odst. 3 slouží rovněž provedení, je vytvoření takového právního základu v principu vhodným předmětem takovýchto prováděcích opatření.

174. Obsahová omezení pro prováděcí opatření však mohou vyplývat z článků 290 SFEU a 291 SFEU.

175. Podle čl. 290 odst. 1 SFEU lze na Komisi legislativním aktem přenést pravomoc přijímat nelegislativní akty s obecnou působností, kterými se doplňují nebo mění některé prvky legislativního aktu, které nejsou podstatné. Toto je takzvaná tvorba právních předpisů v přenesené pravomoci.

176. Jsou-li pro provedení právně závazných aktů Unie nezbytné jednotné podmínky, svěřují se naproti tomu Komisi (nebo ve zvláštních případech Radě) podle čl. 291 odst. 2 SFEU těmito akty prováděcí pravomoci.

177. Zařazení rozhodnutí 2013/448 do jedné z těchto dvou kategorií je ztíženo tím, že Komise je neoznačila ani za akt v přenesené pravomoci, ani za prováděcí opatření, ačkoli se odpovídající označení vyžaduje v čl. 290 odst. 3 a čl. 291 odst. 4 SFEU. Nepovažují však v tomto případě tuto procesní chybu za natolik závažnou, aby odůvodňovala zrušení rozhodnutí, protože ze souvislosti této úpravy a jejího obsahu je dostatečně jasné, že se jedná o prováděcí opatření⁴⁹.

48 — Tím jsou také splněny požadavky na identifikaci právního základu v odůvodnění, viz rozsudky Komise v. Rada (45/86, EU:C:1987:163, bod 9) a Komise v. Rada (C-370/07, EU:C:2009:590, bod 56).

49 — Viz analogicky judikatura Soudního dvora k uvedení právního základu jako součásti odůvodnění v rozsudcích Komise v. Rada (45/86, EU:C:1987:163, bod 9) a Komise v. Rada (C-370/07, EU:C:2009:590, bod 56).

178. Pro úmysl Komise přijmout prováděcí opatření hovoří již okolnost, že se rozhodnutí 2013/448 opírá o rozhodnutí 2011/278. Akt v přenesené pravomoci se totiž může podle čl. 290 odst. 1 SFEU zakládat pouze na legislativním aktu. Jedná se přitom podle článku 289 SFEU o akty, které jsou na základě Smluv přijaty Parlamentem a Radou, nikoli však o akty přijímané Komisí. Naproti tomu mohou být prováděcí pravomoci podle čl. 291 odst. 2 SFEU přeneseny pouhými „závaznými akty“, tedy také akty Komise, jako je rozhodnutí 2011/278.

179. Obsah článku 4 a přílohy II rozhodnutí 2013/448 potvrzuje jejich kvalifikaci jakožto prováděcí opatření.

180. Dotyčný orgán má při výkonu prováděcích pravomocí ve smyslu článku 291 SFEU upřesnit obsah legislativního aktu za účelem zajištění jeho provedení za jednotných podmínek ve všech členských státech⁵⁰. Takové *upřesnění* se pohybuje v přípustném rámci, pokud ustanovení prováděcího aktu respektují základní obecné cíle sledované legislativním aktem a jsou nezbytná nebo užitečná k provedení tohoto aktu⁵¹. Vyloučena je však změna nebo doplnění základního aktu, a to i v jeho nepodstatných prvcích⁵². K tomu může být totiž Komise zmocněna pouze na základě článku 290 SFEU.

181. Stanovením opravného koeficientu přijetím článku 4 a přílohy II rozhodnutí 2013/448 nebylo změněno rozhodnutí 2011/278 ani směrnice 2003/87. Do textu těchto aktů nebylo zasahováno, naopak zůstal jejich normativní obsah nezměněn⁵³. Nejedná se ani o doplnění. Rozhodnutím 2013/448 totiž Komise opravný koeficient nevytvořila. Ten je upraven již ve směrnici 2003/87 a byl rozhodnutím 2011/278 blíže konkretizován.

182. Kvantitativní stanovení opravného koeficientu představuje spíše výsledek použití způsobů výpočtu, které byly k tomu účelu upraveny, a provádí tím čl. 10a odst. 5 směrnice 2003/87 a čl. 15 odst. 3 rozhodnutí 2011/278. Vzhledem k tomu, že v této souvislosti je nutno nesporně uznat také potřebu jednotného stanovení v celé Unii, jedná se v případě přijetí článku 4 a přílohy II rozhodnutí 2013/448 o prováděcí opatření, jak je upravuje čl. 291 odst. 2 SFEU.

183. Pro prováděcí opatření Komise stanovuje čl. 291 odst. 3 SFEU, že Parlament a Rada předem stanoví pravidla a obecné zásady pro to, jakým způsobem budou členské státy kontrolovat Komisi při výkonu prováděcích pravomocí.

184. Tato pravidla a obecné zásady jsou zakotveny v nařízení (EU) č. 182/2011⁵⁴, které ovšem neupravuje závazné požadavky na postup, neboť podle článku 1 se pravidla a obecné zásady použijí (jen tehdy), pokud právně závazný akt Unie vyžaduje, aby přijetí prováděcích aktů Komisí podléhalo kontrole členských států.

185. Proto se směla Komise článkem 15 odst. 3 rozhodnutí 2011/278 sama zmocnit ke stanovení opravného koeficientu, aniž by byl stanoven další kontrolní postup.

186. Vzhledem k tomu, že stanovení opravného koeficientu v článku 4 a příloze II rozhodnutí 2013/448 je prováděcím opatřením ve smyslu článku 291 SFEU, lze na námitku obcházení regulativního postupu s kontrolou snadno odpovědět.

50 — Viz rozsudky Komise v. Parlament a Rada (C-427/12, EU:C:2014:170, bod 39), Parlament v. Komise (C-65/13, EU:C:2014:2289, bod 43) a Komise v. Parlament a Rada (C-88/14, EU:C:2015:499, bod 30).

51 — Viz rozsudek Parlament v. Komise (C-65/13, EU:C:2014:2289, bod 46).

52 — Viz rozsudky Parlament v. Komise (C-65/13, EU:C:2014:2289, bod 45) a Komise v. Parlament a Rada (C-88/14, EU:C: 2015:499, bod 31).

53 — Viz také rozsudek Komise v. Parlament a Rada (C-88/14, EU:C: 2015:499, bod 44).

54 — 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).

187. Ustanovení čl. 10a odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2003/87 vyžaduje totiž tento postup jen pro opatření, jež mají za účel změnit jiné než podstatné prvky této směrnice jejím doplněním. O tento případ se však na základě toho, co bylo uvedeno výše, nejedná.

188. Přezkum předběžných otázek k nepoužití regulativního postupu s kontrolou tudíž neodhalil žádnou skutečnost, již by mohla být dotčena legalita stanovení opravného koeficientu v článku 4 a příloze II rozhodnutí 2013/448.

G – K možnosti obrátit se přímo na soudy Unie

189. Svou první otázkou se Raad van State dotazuje, zda provozovatelé existujících průmyslových zařízení, pro něž od roku 2013 platila pravidla směrnice 2003/87, mohli soudu podat bez pochybností žalobu podle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU na prohlášení neplatnosti opravného koeficientu stanoveného v rozhodnutí 2013/448.

190. Tato otázka má vztah k ustálené judikatuře, podle níž uznání práva účastníka řízení namítat neplatnost aktu Unie před vnitrostátními soudy předpokládá, že tento účastník řízení neměl právo podat proti uvedenému aktu přímou žalobu na základě článku 263 SFEU⁵⁵. Bylo-li by totiž občan, který byl bez jakýchkoli pochyb aktivně legitimován ve smyslu čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU podat proti aktu Unie žalobu na neplatnost, umožněno, aby po uplynutí lhůty k podání žaloby stanovené v čl. 263 šestém pododstavci SFEU napadl platnost téhož aktu před vnitrostátním soudem, poskytla by se mu tak možnost obejít skutečnost, že po uplynutí lhůt k podání žaloby má vůči němu uvedený akt konečnou povahu⁵⁶.

191. Relevantnost právě přezkoumávaných otázek, které se týkají platnosti stanovení opravného koeficientu v rozhodnutí 2013/448, by byla pochybná, kdyby podniky žalující v původním řízení mohly podat žalobu u soudů Unie a tato aktivní legitimace by existovala bez pochybností. Ukázu ovšem, že se zde nejedná o tento případ.

192. Podle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU může každá fyzická nebo právnická osoba podat žalobu proti aktům, které jsou jí určeny (první varianta) nebo které se jí bezprostředně a osobně dotýkají (druhá varianta), jakož i proti právním aktům s obecnou působností [nařizovacích aktů], které se jí bezprostředně dotýkají a nevyžadují přijetí prováděcích opatření (třetí varianta).

193. Aktivní legitimace podniků žalujících v původních řízeních podle první nebo třetí varianty čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU je vyloučena. Rozhodnutí 2013/448 není určeno jim, nýbrž podle článku 5 členským státům. Opravný koeficient stanovený v článku 4 vyžaduje prováděcí opatření členských států, totiž přizpůsobení množství bezplatně přidělovaných povolenek, které již bylo provizorně vypočítáno.

194. Žalující podniky by tedy mohly být oprávněny podat žalobu proti rozhodnutí 2013/448 u soudů Unie jen podle druhé varianty čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU. To však předpokládá, že se jich rozhodnutí osobně a bezprostředně dotýká.

55 — Rozsudky TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, bod 23), Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, bod 41) a Banco Privado Português a Massa Insolvente do Banco Privado Português (C-667/13, EU:C:2015:151, bod 28).

56 — Rozsudky TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90, body 18 a 24), Pringle (C-370/12, EU:C:2012:756, bod 41) a Banco Privado Português a Massa Insolvente do Banco Privado Português (C-667/13, EU:C:2015:151, bod 28).

195. Jiné subjekty než adresáti rozhodnutí mohou tvrdit, že jsou osobně dotčeny, pouze tehdy, pokud je toto rozhodnutí zasahuje 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, jakým by byl individualizován adresát takového rozhodnutí⁵⁷.

196. Opravný koeficient se sice potenciálně týká každého, neboť je třeba jej použít také na zařízení, která se nově připojí k systému obchodování s emisními právy. Přesto skutečnost, že ustanovení, které má svou povahou a působností normativní charakter, jelikož se obecně použije na všechny dotčené hospodářské subjekty, nevylučuje, že by se mohlo některých z nich osobně dotýkat⁵⁸.

197. V projednávaném případě existuje vymežitelný okruh dotčených subjektů, totiž již existující průmyslová zařízení. Pro ně bylo předběžně vypočteno, kolik emisních povolenek jim lze bezplatně přidělit, a toto předběžné množství je sníženo použitím opravného koeficientu. Navíc musí mít podle článku 4 směrnice 2003/87 všechna zařízení zahrnutá v systému obchodování povolení k uvolňování emisí skleníkových plynů.

198. Judikatura týkající se otázky, zda jsou členové takového vymežitelného okruhu dotčeni osobně, ovšem není příliš jasná.

199. Soudní dvůr na jedné straně rozhodl, že pokud se napadený akt dotýká skupiny osob, jež byly nebo mohly být známy v okamžiku přijetí tohoto aktu a na základě kritérií vlastních členům této skupiny, mohou být tyto osoby rozhodnutím osobně dotčeny, neboť patří k omezenému okruhu hospodářských subjektů⁵⁹. Tomu tak může být zejména v případě, že rozhodnutí mění práva, která jednotlivec nabyt *před jeho přijetím*⁶⁰.

200. Oproti tvrzení Nizozemska však vlastníci dotčených zařízení nenabyli před rozhodnutím o opravném koeficientu emisní práva, neboť předchozí výpočet povolenek podle čl. 10 odst. 2 a čl. 15 odst. 2 písm. e) rozhodnutí 2011/278 byl provizorní povahy⁶¹. Jak správně uvádí Komise, je naopak nutno k určení práv podniků nejdříve stanovit opravný koeficient. Potud se tato situace liší například od rozsudku Codorniu, který se týkal úpravy zasahující do existujících práv ochranných známek⁶², nebo od rozsudku Infront, kde šlo o existující práva na televizní vysílání sportovních událostí⁶³.

201. Proto je třeba vzít v úvahu protichůdnou judikaturu. Soudní dvůr rozhodl, že možnost určit více či méně přesně počet, nebo dokonce i totožnost právních subjektů, na něž se opatření použije, nikterak neznamená, že tyto subjekty musí být považovány za osobně dotčené tímto opatřením, je-li nesporné, že se toto použití provádí na základě objektivní právní nebo faktické situace definované dotčeným aktem⁶⁴. Soud tím rozumí to, že příslušnost k omezenému okruhu nemůže dotyčnou osobu individualizovat, pokud tento okruh vyplývá ze samotné povahy režimu zavedeného napadenou právní úpravou⁶⁵.

57 — Rozsudky Plaumann v. Komise (25/62, EU:C:1963:17, 238), Sahlstedt a další v. Komise (C-362/06 P, EU:C:2009:243, bod 26), Stichting Woonpunt a další v. Komise (C-132/12 P, EU:C:2014:100, bod 57) a T & L Sugars a Sidul Açúcares v. Komise (C-456/13 P, EU:C:2015:284, bod 63).

58 — Rozsudek Sahlstedt a další v. Komise (C-362/06 P, EU:C:2009:243, bod 29).

59 — Rozsudek Sahlstedt a další v. Komise (C-362/06 P, EU:C:2009:243, bod 30).

60 — Rozsudky Stichting Woonpunt a další v. Komise (C-132/12 P, EU:C:2014:100, bod 59).

61 — Viz výše bod 163.

62 — Rozsudek Codorniu v. Rada (C-309/89, EU:C:1994:197, body 21 a 22).

63 — Rozsudek Komise v. Infront WM (C-125/06 P, EU:C:2008:159, body 73 až 77).

64 — Rozsudky Sahlstedt a další v. Komise (C-362/06 P, EU:C:2009:243, bod 31), Stichting Woonpunt a další v. Komise (C-132/12 P, EU:C:2014:100, bod 58) a T & L Sugars a Sidul Açúcares v. Komise (C-456/13 P, EU:C:2015:284, bod 64).

65 — Rozsudek T & L Sugars a Sidul Açúcares v. Komise (T-279/11, EU:T:2013:299, bod 84).

202. Soudní dvůr proto nedávno ve velmi podobném případě vyloučil osobní dotčení. Přitom šlo o stanovení přidělového koeficientu, který byl použit na základě žádostí v oblasti trhu s cukrem, které byly podány v určitém období. Okruh žadatelů byl tímto sice určen jako uzavřený⁶⁶, přesto byl koeficient vypočítán v závislosti na dostupném množství a požadovaném množství, aniž byly zohledňovány individuální žádosti nebo specifická situace žadatelů⁶⁷.

203. Právě tak tomu je v tomto případě: opravný koeficient je vypočítán na základě údajů členských států o uznané potřebě průmyslových zařízení podle referenčních hodnot a odvětvového stropu, aniž je zohledněna situace jednotlivých zařízení. Proto je třeba podle judikatury Soudního dvora odmítnout i přes vymežitelný okruh hospodářských subjektů osobní dotčení. Aktivní legitimace zde proto neexistovala.

204. Bez ohledu na to, zda Soudní dvůr tento názor sdílí, ukazuje tato diskuse, že případná aktivní legitimace před soudy Unie by každopádně neexistovala bez pochybností. Nebyla by na překážku tomu, aby byly položeny otázky ohledně platnosti opravného koeficientu.

205. Na první otázku ve věci Dow Benelux je proto třeba odpovědět tak, že provozovatelé zařízení, pro něž od roku 2013 platila pravidla směrnice 2003/87 o obchodu s emisemi, s výjimkou provozovatelů zařízení ve smyslu čl. 10a odst. 3 této směrnice a nových účastníků na trhu, nemohli bez pochyb podle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU podat soudu žalobu na neplatnost rozhodnutí 2013/448 v rozsahu, v němž je v rozhodnutí stanoven opravný koeficient.

H – K následkům protiprávnosti rozhodnutí 2013/448

206. Landesverwaltungsgericht Niederösterreich by chtěl svou sedmou otázkou zjistit, zda určení neplatnosti opravného koeficientu vylučuje jeho použití. Jde tedy o to, zda zařízení v případě zrušení opravného koeficientu Soudním dvorem obdrží předběžně vypočítané množství bezplatné přidělovaných povolenek bez jakéhokoli snížení.

207. Tato otázka vyvstává proto, že jsem výše konstatovala, že článek 4 a příloha II rozhodnutí 2013/448 jsou neplatné. Odpovídající rozsudek Soudního dvora by měl stejně jako zrušující rozsudek zpětnou účinnost⁶⁸. Určení neplatnosti by mimoto bylo pro každý vnitrostátní soud dostatečným důvodem k tomu, aby dotčený právní akt, pokud jde o opatření vydaná na jeho základě, rovněž považoval za neplatný⁶⁹.

208. Bylo by proto možné předpokládat, že po zrušení opravného koeficientu musí následovat konečné plné přidělení ve výši předběžného výpočtu. To by znamenalo, že zařízení by pro roky 2013 až 2015 obdržela o 6 % až 10 % více bezplatných povolenek ročně. Není vyloučeno, že takové dodatečné přidělení by celkově vyžadovalo přinejmenším pro minulost odpovídající zvýšení celkového množství povolenek, neboť povolenky, které se nepřidělují bezplatně, byly již pravděpodobně vydraženy. Během následujících let by bylo množství dodatečných bezplatných povolenek ještě větší, avšak tyto povolenky by mohly být z množství dražených povolenek vyňaty.

209. Takové dodatečné bezplatné přidělování by bylo zjevně nepřiměřené. Podle zde navrhané odpovědi na žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce totiž nebylo bezplatné přidělování vyhodnoceno jako příliš nízké, nýbrž jako příliš vysoké⁷⁰.

66 — Rozsudek T & L Sugars a Sidul Açúcares v. Komise (T-279/11, EU:T:2013:299, bod 81)

67 — Rozsudek T & L Sugars a Sidul Açúcares v. Komise (C-456/13 P, EU:C:2015:284, body 65 a 66).

68 — Rozsudky Roquette Frères (C-228/92, EU:C:1994:168, bod 17) a Centre d'exportation du livre français (C-199/06, EU:C:2008:79, body 61 a 63).

69 — Rozsudek International Chemical Corporation (66/80, EU:C:1981:102, bod 13), a usnesení Fratelli Martini a Cargill (C-421/06, EU:C:2007:662, bod 54).

70 — Viz výše bod 110 a následující.

210. Německo proti tomuto chápání následků neplatnosti opravného koeficientu ostatně namítá, že stanovení opravného koeficientu je podmínkou konečného přidělování. V tomto případě by jeho zrušení zpochybnilo právní základ dosavadního konečného přidělování a bránilo by budoucímu konečnému přidělování. To by mohlo podstatně narušovat funkčnost systému.

211. V konečném výsledku však účinek nedostatku opravného koeficientu není rozhodující. Je totiž třeba připomenout, že příslušné orgány Unie jsou povinny přijmout nezbytná opatření k nápravě zjištěné protiprávnosti, pokud Soudní dvůr v rámci postupu podle článku 267 SFEU konstatuje neplatnost aktu přijatého některým z orgánů Unie. Povinnost stanovená v článku 266 SFEU pro případ zrušujícího rozsudku platí v takovém případě obdobně⁷¹.

212. Zrušení opravného koeficientu by proto bylo pouze přechodné povahy. Komise by jej musela okamžitě nově stanovit ve světle rozhodnutí o projednávaných žádostech o rozhodnutí o předběžné otázce.

213. Z důvodu zamezení právní nejistoty do nového rozhodnutí Komise by měl proto Soudní dvůr – jak Komise podpůrně navrhovala – společně se zrušením opravného koeficientu přijmout přechodnou úpravu. 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 přijatých orgány Evropské unie, pravomoc k tomu, aby v každém jednotlivém případě uvedl ty účinky dotčeného aktu, které jsou nadále považovány za zachované⁷².

214. Proto se nabízí ponechat účinky dosavadního opravného koeficientu až do doby stanovení nového koeficientu.

215. Mimo to by měl Soudní dvůr také dále vyloučit, aby musela být na základě nového opravného koeficientu změněna přidělování, která již byla provedena a před novým stanovením opravného koeficientu ještě budou provedena.

216. Takové omezení účinku rozsudku je možné, když jednak existuje riziko závažných hospodářských dopadů způsobených obzvláště vysokým počtem právních vztahů založených v dobré víře na základě právní úpravy považované za platnou a účinnou, a jednak se jeví, že jednotlivci a vnitrostátní orgány byli vedeni k chování, které nebylo v souladu s právní úpravou Unie z důvodu objektivní a závažné nejistoty ohledně dosahu ustanovení unijního práva, ke které případně přispělo i samotné chování jiných členských států nebo Komise⁷³.

217. Tyto podmínky jsou v projednávaném případě splněny. Zpětné *snížení* by totiž narušilo oprávněnou důvěru velkého množství provozovatelů zařízení ve stav konečného přidělování. A v období mezi rozsudkem Soudního dvora a přijetím nového opravného faktoru by byli vystaveni nezaviněnému nákladovému riziku, pokud by se budoucí bezplatné přidělování uskutečňovalo s výhradou snížení.

218. Pokud však Soudní dvůr v této formě časově ohraničí použití správně vypočítaného opravného koeficientu, měla by jej Komise co nejdříve stanovit. Soudní dvůr by jí měl tedy určit lhůtu. Jeden rok se zdá být přiměřeným časovým úsekem.

71 — Rozsudky FIAMM a další v. Rada a Komise (C-120/06 P a C-121/06 P, EU:C:2008:476, bod 123) a Régie Networks (C-333/07, EU:C:2008:764, bod 124).

72 — Rozsudky Parlament v. Rada (C-22/96, EU:C:1998:258, bod 42) a Régie Networks (C-333/07, EU:C:2008:764, bod 121).

73 — Rozsudky Bidar (C-209/03, EU:C:2005:169, bod 69) a Richards (C-423/04, EU:C:2006:256, bod 42).

V – Závěry

219. Navrhuji proto Soudnímu dvoru, aby rozhodl následujícím způsobem:

- „1) Věci C-191/14 a C-192/14, C-295/14 a C-389/14, C-391/14 až C-393/14 se spojují ke společnému rozhodnutí.
- 2) Provozovatelé zařízení, pro něž od roku 2013 platila pravidla směrnice 2003/87/ES, s výjimkou provozovatelů zařízení ve smyslu čl. 10a odst. 3 této směrnice a nových účastníků na trhu, nemohli bez pochybností podat podle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU k Tribunálu Evropské unie žalobu na neplatnost rozhodnutí 2013/448/EU, pokud je jím stanoven opravný koeficient jednotný pro všechna odvětví.
- 3) Článek 4 a příloha II rozhodnutí 2013/448 se prohlašují za neplatné.
- 4) Účinky článku 4 a přílohy II rozhodnutí 2013/448 jsou zachovány, dokud Komise v přiměřené lhůtě, která nesmí překročit jeden rok, nepřijme nové rozhodnutí podle čl. 10a odst. 5 směrnice 2003/87 a čl. 15 odst. 3 rozhodnutí 2011/278/EU. Použití tohoto nového rozhodnutí na přidělování před jeho přijetím je vyloučeno.“