



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

21. června 2018*

„Žaloba na neplatnost – Rozhodnutí (EU) 2015/1814 – Určení právního základu – Zohlednění účinků aktu – Absence – Článek 192 odst. 1 SFEU – Článek 192 odst. 2 první pododstavec písm. c) SFEU – Opatření významně ovlivňující volbu členského státu mezi různými energetickými zdroji a základní skladbu zásobování členského státu energií – Zásada loajální spolupráce – Článek 15 SEU – Právomoci Evropské rady – Zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání – Zásada proporcionality – Posouzení dopadů“

Ve věci C-5/16,

jejímž předmětem je žaloba na neplatnost na základě článku 263 SFEU, podaná dne 4. ledna 2016,

Polská republika, zastoupená B. Majczynou a K. Rudzińskou, jako zmocněnci, ve spolupráci s I. Tatarewiczem, expert,

žalobkyně,

proti

Evropskému parlamentu, zastoupenému A. Tamásem a A. Pospíšilovou Padowskou, jako zmocněnci,

Radě Evropské unie, zastoupené M. Simm a A. Sikora, jakož i K. Pleśniakem, jako zmocněnci,

žalovaným,

podporovaným:

Dánským královstvím, zastoupeným M. Wolff, jakož i J. Nymann-Lindegrenem a C. Thorningem, jako zmocněnci,

Spolkovou republikou Německo, zastoupenou T. Henzem, jako zmocněncem,

Španělským královstvím, zastoupeným A. Gavela Llopis a M. A. Sampol Pucurullem, jako zmocněnci,

Francouzskou republikou, zastoupenou D. Colasem, G. de Berguesem, J. Trabandem a T. Deleuilem, jakož i S. Ghiandoni, jako zmocněnci,

Švédským královstvím, zastoupeným A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson a N. Otte Widgren, jakož i L. Swedenborgem, jako zmocněnci.

* Jednací jazyk: polština.

Evropskou komisí, zastoupenou K. Herrmann a A.C. Becker, jakož i E. Whitem a K. Mifsud-Bonnicim, jako zmocněnci,

vedlejšími účastníky řízení,

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení M. Ilešič, předseda senátu, A. Tizzano, místopředseda Soudního dvora, vykonávající funkci soudce druhého senátu, A. Rosas (zpravodaj), C. Toader a E. Jarašiūnas, soudci,

generální advokát: P. Mengozzi,

vedoucí soudní kanceláře: M. Aleksejev, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 11. července 2017,

po vyslechnutí stanoviska generálního advokáta na jednání konaném dne 30. listopadu 2017,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Svou žalobou se Polská republika domáhá, aby Soudní dvůr zrušil rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1814 ze dne 6. října 2015 o vytvoření a uplatňování rezervy tržní stability pro systém Unie pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně směrnice 2003/87/ES (Úř. věst. 2015, L 264, s. 1, dále jen „napadené rozhodnutí“).

Právní rámec

Směrnice 2003/87

- 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. 2003, L 275, s. 32; Zvl. vyd. 15/03, s. 631), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES ze dne 23. dubna 2009 (Úř. věst. 2009, L 140, s. 63, dále jen „směrnice 2003/87“), byla přijata na základě čl. 175 odst. 1 ES (nyní čl. 192 odst. 1 SFEU).
- 3 Směrnice 2003/87 vytvořila systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Evropské unii (dále jen „systém ETS“).
- 4 Systém ETS je v účinnosti ode dne 1. ledna 2005 ve všech státech Evropského hospodářského prostoru a pokrývá přibližně 45 % emisí skleníkových plynů. Podle čl. 13 odst. 1 uvedené směrnice se třetí obchodovací období, které v současnosti probíhá, vztahuje na 8 let, od roku 2013 do roku 2020 (dále jen „třetí obchodovací období“).
- 5 Body 5 a 22 odůvodnění směrnice 2003/87 uvádí:
„(5) Společenství a jeho členské státy se dohodly, že splní své závazky ohledně snížení antropogenních emisí skleníkových plynů podle Kjótského protokolu v souladu s rozhodnutím [Rady] 2002/358/ES [ze dne 25. dubna 2002 o schválení Kjótského protokolu k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu jménem Evropského společenství a o společném plnění závazků z něj vyplývajících (Úř. věst. 2002, L 130, s. 1)]. Cílem této směrnice je přispět k efektivnějšímu plnění

závazků Evropského společenství a jeho členských států prostřednictvím účinného evropského trhu s povolenkami na emise skleníkových plynů při současném co možná nejmenším snížení hospodářského rozvoje a zaměstnanosti.

[...]

(22) Tato směrnice je slučitelná s Rámcovou úmluvou Organizace spojených národů o změně klimatu a s Kjótským protokolem. Je třeba ji přezkoumat na základě vývoje v této souvislosti a přihlížet při tom ke zkušenostem získaným při jejím provádění a k pokroku dosaženému při monitorování emisí skleníkových plynů.“

6 Článek 1 této směrnice, nadepsaný „Předmět“, zní:

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

Tato směrnice rovněž stanoví větší snížení emisí skleníkových plynů s cílem přispět k takovým úrovním snížení, které se z vědeckého hlediska považují za nezbytné k odvrácení nebezpečné změny klimatu.

Tato směrnice rovněž upravuje hodnocení a uplatňování přísnějšího cíle Společenství, podle něhož by měly být emise sníženy o více než 20 %, který bude uplatňován poté, co Společenství schválí mezinárodní dohodu o změně klimatu vedoucí ke snížení emisí skleníkových plynů nad rámec povinností podle článku 9, které se odrážejí v závazku 30 % snížení schváleném Evropskou radou v březnu 2007.“

7 Článek 9 uvedené směrnice, nadepsaný „Množství povolenek pro celé Společenství“, v odstavci 1 stanoví:

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

[...]“

8 Článek 29 téže směrnice stanoví:

„Pokud Komise na základě pravidelných zpráv o fungování trhu s uhlíkem podle čl. 10 odst. 5 získá důkazy o tom, že řádné fungování trhu s uhlíkem je narušeno, předloží o tom Evropskému parlamentu a Radě zprávu. K této zprávě může případně připojit návrhy na zvýšení transparentnosti trhu s uhlíkem a na vypracování opatření, která by jeho fungování zlepšila.“

Směrnice 2009/29

9 Body 3 až 5 odůvodnění směrnice 2009/29 uvádějí:

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

schopnostem. Do roku 2050 by se celosvětové emise skleníkových plynů měly snížit o nejméně 50 % pod úroveň roku 1990. K tomuto snižování emisí by měla přispívat všechna hospodářská odvětví, včetně mezinárodní námořní a letecké dopravy. [...]

- (4) Evropský parlament připomněl v usnesení ze dne 31. ledna 2008 k závěrům konference na Bali o změně klimatu (COP 13 a COP/MOP 3) [(Úř. věst. 2009, C 68 E, s. 13)] svůj požadavek, aby se průmyslové země zavázaly ke snížení svých emisí skleníkových plynů o nejméně 30 % do roku 2020 a o 60 až 80 % do roku 2050 oproti úrovni roku 1990. Vzhledem k tomu, že tento plán předpokládá pozitivní výsledky konference COP 15, která se bude konat v Kodani v roce 2009, měla by Evropská unie v rámci svého přínosu k budoucí mezinárodní dohodě o změně klimatu [...] začít vypracovávat vyšší cíle pro snížení emisí pro rok 2020 a pro léta následující a měla by se rovněž pokusit zajistit, že po roce 2013 umožní systém Společenství zavést v případě nutnosti přísnější maximální hodnoty emisí.
- (5) S cílem přispět k dosažení těchto dlouhodobých cílů je vhodné stanovit předvídatelný postup, jímž by měly být snižovány emise zařízení, na která se vztahuje systém Společenství. Aby byl závazek Společenství snížit emise skleníkových plynů o nejméně 20 % pod úroveň roku 1990 splněn efektivněji z hlediska nákladů, měly by přidělené povolenky na emise dotyčných zařízení v roce 2020 být 21 % pod emisní úrovní roku 2005.“

Nařízení (EU) č. 176/2014

- 10 Bod 3 odůvodnění nařízení Komise (EU) č. 176/2014 ze dne 25. února 2014, kterým se mění nařízení (EU) č. 1031/2010 zejména s cílem stanovit objem povolenek na emise skleníkových plynů, které se mají dražít v období 2013–2020 (Úř. věst. 2014, L 56, s. 11), uvádí:

„Je třeba vzít v úvahu výjimečné změny týkající se faktorů, které ovlivňují rovnováhu mezi poptávkou a nabídkou povolenek, zejména opětovné hospodářské zpomalení, a také dočasné faktory přímo spojené s přechodem do třetí fáze, včetně narůstajícího objemu nevyužitých povolenek pro druhé obchodovací období, které byly nutné k zajištění souladu v daném období, narůstajících objemů certifikovaných snížení emisí a jednotek snížení emisí pocházejících z projektů snižování emisí v rámci mechanismu čistého rozvoje nebo společných prováděcích ustanovení, která jsou k dispozici subjektům zapojeným do systému Unie pro obchodování s emisemi k vyřazení a zpeněžení povolenek v rezervě pro nové účastníky na trhu pro třetí obchodovací období na podporu demonstračních projektů zachycování a sekvence uhlíku a inovativních technologií v oblasti obnovitelných zdrojů energie (NER300) podle rozhodnutí Komise 2010/670/EU [ze dne 3. listopadu 2010, kterým se stanoví kritéria a opatření pro financování komerčních demonstračních projektů, jež jsou zaměřeny na zachycování a geologické ukládání CO₂, která nepoškozují životní prostředí, a financování demonstračních projektů inovativních technologií v oblasti obnovitelných zdrojů energie v rámci systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství, jak je stanoveno směrnicí 2003/87 (Úř. věst. 2010, L 290, s. 39)], a uvolnění povolenek, které nejsou v rezervách pro nové účastníky na trhu v druhém obchodovacím období potřeba. Přestože u všech těchto faktorů existuje určitý stupeň nejistoty, je důležité, aby roční objemy pro dražby v období 2014–2020 byly včas odpovídajícím způsobem upraveny.“

11 Článek 1 uvedeného nařízení stanoví:

„Nařízení [Komise] (EU) č. 1031/2010 [ze dne 12. listopadu 2010 o harmonogramu, správě a jiných aspektech dražeb povolenek na emise skleníkových plynů v souladu se směrnicí 2003/87 (Úř. věst. 2010, L 302, s. 1)] se mění takto:

1) Za čl. 10 odst. 2 druhý pododstavec se vkládají nové pododstavce, které znějí:

„Objem povolenek, které mají být draženy v daném roce, určený podle prvního nebo druhého pododstavce tohoto odstavce v letech 2014–2016 se sníží o množství povolenek pro daný rok uvedené v druhém sloupci tabulky v příloze IV tohoto nařízení.

[...]“

Závěry ze zasedání Evropské rady ve dnech 23. a 24. října 2014

12 Ve dnech 23. a 24. října 2014 přijala Evropská rada závěry o rámci politiky v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030 (EUCO 169/14) (dále jen „závěry ze zasedání Evropské rady z roku 2014“).

13 V bodě 2 těchto závěrů se uvádí:

„Evropská rada potvrdila závazný cíl [Unie], jímž je snížit do roku 2030 domácí emise skleníkových plynů alespoň o 40 % oproti roku 1990. Za tímto účelem:

[...]

[systém ETS]

2.3 hlavním [unijním] nástrojem pro dosažení tohoto cíle bude řádně fungující a reformovaný systém obchodování s emisemi zahrnující nástroj pro stabilizaci trhu v souladu s návrhem Komise; roční faktor pro snížení stropu maximálních povolených emisí se od roku 2021 změní z 1,74 % na 2,2 %;

[...]“

Napadené rozhodnutí

14 Dne 6. října 2015 přijaly Evropský parlament a Rada Evropské unie napadené rozhodnutí, které se týká vytvoření a uplatňování rezervy tržní stability (dále jen „RTS“).

15 Body 1, 2, 4, 5 a 8 odůvodnění tohoto rozhodnutí uvádějí:

„(1) Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES vytváří systém [...] [ETS] s cílem podpořit snižování emisí skleníkových plynů nákladově efektivním a ekonomicky účinným způsobem.

(2) Podle závěrů Evropské rady [z roku 2014] bude hlavním evropským nástrojem pro splnění cíle Unie v oblasti snižování emisí skleníkových plynů řádně fungující a reformovaný systém [ETS] zahrnující nástroj pro stabilizaci trhu.

[...]

(4) Zpráva Komise o stavu evropského trhu s uhlíkem v roce 2012, určená Evropskému parlamentu a Radě, identifikovala potřebu přijmout opatření za účelem řešení strukturální nerovnováhy mezi nabídkou a poptávkou. Z posouzení dopadu rámce politiky v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030 vyplývá, že tato nerovnováha bude přetrvávat a že by nebyla dostatečně řešena přizpůsobením lineární trajektorie přísnějšímu cíli v uvedeném rámci. Změna lineárního faktoru pouze postupně mění celkový počet povolenek v Unii (emisní strop systému [...] ETS). Přebytek by tak klesal pouze postupně, tudíž by trh musel i nadále fungovat po více než jedno desetiletí s přebytkem přibližně 2 miliard povolenek či větším, což by bránilo tomu, aby systém [...] ETS poskytoval nezbytný signál pro investice vedoucí k nákladově efektivnímu snižování emisí CO₂ a byl podnětem k nízkouhlíkovým inovacím, přispívajícím k hospodářskému růstu a k tvorbě pracovních míst.

(5) S cílem vyřešit uvedený problém a učinit systém [...] ETS odolnějším vůči nerovnováze mezi nabídkou a poptávkou a umožnit fungování tohoto systému řádným tržním způsobem, by měla být v roce 2018 vytvořena [RTS], která by se měla uplatňovat od roku 2019. [RTS] rovněž posílí součinnost s jinými politikami v oblasti klimatu a energetiky. Pro dosažení co největší předvídatelnosti by měla být stanovena jasná pravidla pro umísťování povolenek do [RTS] a jejich uvolňování z [RTS]. [...]

[...]

(8) Plánované navrácení 300 milionů povolenek v roce 2019 a 600 milionů povolenek v roce 2020, jak je stanoveno v nařízení Komise (EU) č. 176/2014, by oslabilo účel [RTS], kterým je řešení strukturální nerovnováhy mezi nabídkou a poptávkou. Těchto 900 milionů povolenek by tedy mělo být namísto vydražení v roce 2019 a 2020 umístěno do [RTS].“

16 Článek 1 uvedeného rozhodnutí, nadepsaný „Rezerva tržní stability“, stanoví:

„1. V roce 2018 bude vytvořena [RTS] a od 1. ledna 2019 se bude uplatňovat umísťování povolenek do [RTS].

2. 900 milionů povolenek odebraných z draženého objemu v období 2014-2016, jak je stanoveno v nařízení (EU) č. 176/2014 podle čl. 10 odst. 4 směrnice 2003/87/ES, nebude přidáno k objemu, který má být dražen v roce 2019 a 2020, ale namísto toho bude umístěno do [RTS].

3. Povolenky nepřidělené zařízením na základě čl. 10a odst. 7 směrnice 2003/87/ES a povolenky nepřidělené zařízením na základě čl. 10a odst. 19 a 20 uvedené směrnice budou umístěny do [RTS] v roce 2020. Komise v souvislosti s těmito nepřidělenými povolenkami provede přezkum směrnice 2003/87/ES a případně předloží návrh Evropskému parlamentu a Radě.

4. Komise zveřejní celkový počet povolenek v oběhu pro každý rok, a to vždy do 15. května následujícího roku. [...]

5. Každý rok se počet povolenek rovnající se 12 % celkového počtu povolenek v oběhu, stanoveného v nejaktuálnějším zveřejnění podle odstavce 4 tohoto článku, odečte od objemu povolenek určených k dražbě členskými státy podle čl. 10 odst. 2 směrnice 2003/87/ES a bude po dobu dvanácti měsíců počínaje 1. zářím daného roku umísťován do [RTS], a to pokud počet povolenek, které mají být umístěny do [RTS], nebude nižší než 100 milionů. V prvním roce fungování [RTS] bude mezi 1. lednem a 1. zářím daného roku umístěno do rezervy 8 % (tedy 1 % za každý kalendářní měsíc) celkového počtu povolenek v oběhu, stanoveného v nejaktuálnějším zveřejnění.

Aniž je dotčen celkový počet povolenek, jež mají být odečteny v souladu s tímto odstavcem, nezohlední se do 31. prosince 2025 při určování podílů členských států na tomto celkovém počtu povolenky uvedené v čl. 10 odst. 2 prvním pododstavci písm. b) směrnice 2003/87/ES.

6. V kterémkoli roce, pokud je celkový počet povolenek v oběhu nižší než 400 milionů, se z [RTS] uvolní 100 milionů povolenek a připojí se k objemu povolenek určených k dražbě členskými státy podle čl. 10 odst. 2 směrnice 2003/87/ES. V případě, že je v [RTS] méně než 100 milionů povolenek, uvolní se podle tohoto odstavce všechny povolenky v [RTS].

7. V kterémkoli roce, pokud se nepoužije odstavec 6 tohoto článku a jsou přijata opatření podle článku 29a směrnice 2003/87/ES, se z [RTS] uvolní 100 milionů povolenek a připojí se k objemu povolenek určených k dražbě členskými státy podle čl. 10 odst. 2 směrnice 2003/87/ES. V případě, že je v [RTS] méně než 100 milionů povolenek, uvolní se podle tohoto odstavce všechny povolenky v [RTS].

[...]“

Skutečnosti předcházející sporu

- 17 V listopadu 2012 vypracovala Komise zprávu určenou Evropskému parlamentu a Radě, nadepsanou „Stav evropského trhu s uhlíkem v roce 2012“ [COM(2012) 652 final] (dále jen „zpráva o stavu trhu s uhlíkem v roce 2012“), a konstatovala, že na začátku třetího obchodovacího období se systém ETS vyznačoval rostoucí strukturální nerovnováhou mezi nabídkou a poptávkou povolenek, což by mělo za následek přebytek dosahující přibližně 2 miliard povolenek.
- 18 S cílem odstranit tuto nerovnováhu předložila Komise dne 22. ledna 2014 návrh rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady o vytvoření a uplatňování rezervy tržní stability pro systém Unie pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně směrnice 2003/87 [COM(2014) 20 final] (dále jen „návrh Komise z roku 2014“).
- 19 V posouzení dopadů připojeném k návrhu rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady o vytvoření a uplatňování rezervy tržní stability pro systém Unie pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně směrnice 2003/87/ES [SWD(2014) 017 final] (dále jen „posouzení dopadů“) Komise uvedla, že by tento strukturální přebytek povolenek na emise v systému ETS, který se rychlým tempem nahromadil od roku 2008 do roku 2012, mohl ohrozit schopnost uvedeného systému dosáhnout svých dlouhodobých cílů nákladově efektivním způsobem, pokud by nebyla přijata regulační opatření.
- 20 Návrh Komise z roku 2014 byl projednán v Radě a jejích přípravných orgánech během několika zasedání, jež se konala od konce ledna 2014 do května 2015. Jednání s Evropským parlamentem vyústila v přijetí napadeného rozhodnutí dne 6. října 2015.

Návrhová žádání účastníků řízení a řízení před Soudním dvorem

- 21 Polská republika navrhuje, aby Soudní dvůr:
 - napadené rozhodnutí zrušil a
 - uložil Parlamentu a Radě náhradu nákladů řízení.
- 22 Parlament a Rada navrhují, aby Soudní dvůr:
 - zamítl žalobu v plném rozsahu a
 - uložil Polské republice náhradu nákladů řízení.

- 23 Rozhodnutím ze dne 1. června 2016 bylo Dánskému království, Spolkové republice Německo, Španělskému království, Francouzské republice a Komisi povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Parlamentu a Rady. Téhož dne bylo Švédskému království povoleno vedlejší účastenství na podporu návrhových žádání Rady.

K žalobě

K prvnímu žalobnímu důvodu vycházejícímu z porušení čl. 192 odst. 1 SFEU ve spojení s čl. 192 odst. 2 prvním pododstavcem písm. c) SFEU

Argumentace účastníků řízení

- 24 Polská republika tvrdí, že napadené rozhodnutí porušuje čl. 192 odst. 1 SFEU, ve spojení s čl. 192 odst. 2 prvním pododstavcem písm. c) SFEU tím, že bylo přijato řádným legislativním postupem, ačkoli představuje opatření významně ovlivňující volbu členského státu mezi různými energetickými zdroji a základní skladbu jeho zásobování energií ve smyslu posledně zmíněného ustanovení. Podle čl. 192 odst. 2 prvního pododstavce SFEU mělo být takovéto rozhodnutí přijato Radou jednomyslně zvláštním legislativním postupem.
- 25 Zaprvé tento členský stát tvrdí, že ze znění čl. 192 odst. 2 prvního pododstavce písm. c) SFEU vyplývá, že volba tohoto ustanovení jakožto právního základu musí být založena na posouzení konkrétních dopadů vyplývajících z uplatňování opatření na ochranu životního prostředí stanovených v dotčeném legislativním aktu, a nikoli cílů sledovaných přijetím tohoto aktu.
- 26 Polská republika poukazuje na to, že se čl. 192 odst. 2 první pododstavec písm. c) SFEU týká podle svého znění „opatření významně ovlivňujících volbu členského státu mezi různými energetickými zdroji a základní skladbu jeho zásobování energií“, a nikoli opatření, jejichž cílem je, aby měla významný vliv na tuto volbu. Proto tvrdí, že pokud by bylo přípuštěno, že by volba tohoto ustanovení jakožto právního základu nemusela být založena na hodnocení konkrétních dopadů opatření, byl by zvláštní postup stanovený v uvedeném ustanovení zbaven smyslu a pouhá skutečnost, že autor návrhu aktu prohlásí, že tento akt nemá za cíl ovlivnit volbu členského státu mezi různými energetickými zdroji, by stačila k tomu, aby byla popřena nezbytnost použít zvláštní legislativní postup.
- 27 Tento členský stát tvrdí, že takováto analýza není v rozporu s judikaturou Soudního dvora týkající se volby právního základu. Vyplývá zejména z rozsudků ze dne 23. února 1999, Parlament v. Rada (C-42/97, EU:C:1999:81, bod 63), jakož i ze dne 12. prosince 2002, Komise v. Rada (C-281/01, EU:C:2002:761, body 40 a 41), že účinky legislativního aktu jsou součástí objektivních skutečností, které mohou podléhat soudnímu přezkumu.
- 28 Zadruhé žalující členský stát tvrdí, že s ohledem na stávající celkovou energetickou situaci v Polsku napadené rozhodnutí významně ovlivňuje volbu tohoto členského státu mezi jeho energetickými zdroji a základní skladbu jeho zásobování energií.
- 29 V tomto ohledu Polská republika tvrdí, že je v obzvláště vysoké míře závislá na fosilních palivech, což znamená, že více než 83 % elektrické energie, která se v tomto členském státě vyrábí, pochází z černého a hnědého uhlí. Vytvořením RTS by došlo ke zvýšení cen povolenek na emise, které by nevyhnutelně vedlo ke změně energetického odvětví v tomto členském státě. V daném případě by využívání zemního plynu vzrostlo a v roce 2035 by dosáhlo 700 % současné úrovně využívání. Naopak v případě neexistence RTS by polské energetické odvětví bylo i nadále závislé především na hnědém a černém uhlí. Kromě toho by využívání zemního plynu značně překračovalo současnou celostátní úroveň těžby této suroviny, vedlo by ke zvýšení objemu dovozů, a tím by nepříznivě ovlivňovalo bezpečnost Polské republiky v oblasti zásobování energií.

- 30 Podle tohoto členského státu by zavedení RTS mělo za následek zvýšení cen povolenek na emise, které by vedlo též ke změně konkurenceschopnosti různých typů elektráren a struktury výroby elektřiny na vnitrostátní úrovni, jakož i k poklesu konkurenceschopnosti polského odvětví energetiky a hospodářství.
- 31 K prokázání vlivu napadeného rozhodnutí na její vlastní skladbu zdrojů energie předložila Polská republika v příloze repliky dokument nadepsaný „Posouzení dopadů mechanismu rezervy tržní stability [podle rozhodnutí 2015/1814] na tvorbu skladby zdrojů energie Polska“, vypracovaný Krajowym Ośrodkiem Bilansowania i Zarządzania Emisjami (Národní centrum pro bilancování a správu emisí, Polsko).
- 32 Zatřetí Polská republika tvrdí, že z posouzení dopadů, které je připojeno k návrhu Komise z roku 2014, každopádně přímo vyplývá, že boj proti nerovnováze mezi nabídkou a poptávkou na trhu s povolenkami na emise je instrumentálním cílem napadeného rozhodnutí, které ve skutečnosti usiluje o to, aby cena povolenek byla stanovena na správné úrovni. Tato cena by následně měla přeorientovat členské státy na obnovitelné zdroje energie nebo paliva s nízkými emisemi uhlíku, a tedy vést ke změně struktury jejich zásobování energií prostřednictvím diverzifikace a snížení podílu energie získané z fosilních paliv.
- 33 Z toho podle Polské republiky vyplývá, že by řešení stávající nerovnováhy na trhu prostřednictvím zvýšení cen povolenek mělo umožnit dosáhnout hlavního cíle napadeného rozhodnutí, který spočívá ve změně skladby zdrojů energie členských států, což potvrzuje, že napadené rozhodnutí mělo být přijato na základě čl. 192 odst. 2 prvního pododstavce písm. c) SFEU.
- 34 V odpověď na argumentaci Rady, podle které by změna cen hospodářské subjekty nenutila k zaujetí určitého postoje, neboť by jim ponechávala možnost zvolit si mezi nákupem povolenek, nebo snížením emisí, nebo též přenesením nákladů na zákazníky, Polská republika namítá, že na řádně fungujícím velkoobchodním trhu s energií mají hospodářské subjekty omezené možnosti přenést náklady na zákazníky. Toto přenesení by bylo možné v krátkodobém výhledu, ale v dlouhodobém horizontu by hospodářský subjekt, který používá uhlí, musel soutěžit s jinými hospodářskými subjekty, které budou využívat například zemní plyn, dosažením nižších výrobních nákladů, nebo se vzdát využívání uhlí ve prospěch jiných zdrojů energie, k zajištění kontroly zvyšování nákladů na výrobu energie.
- 35 Polská republika konečně popírá argumenty žalovaných orgánů ke ztrátě významu podílu vyhrazeného spalovacím zařízením ve všech členských státech dotčených systémem ETS, z důvodu stále se rozšiřující oblasti působnosti směrnice 2003/87. Údaje poskytnuté Evropskou agenturou pro životní prostředí (EEA) dokládají, že podíl emisí ze spalování se během prvních let třetího obchodovacího období výrazně nezměnil a jeho úroveň v Polsku vysoce převyšuje průměr zjištěný ve všech členských státech.
- 36 Rada a Parlament, podporované vedlejšími účastníky, mají za to, že první žalobní důvod musí být zamítnut.

Závěry Soudního dvora

- 37 Pro účely rozhodnutí o tomto žalobním důvodu je třeba uvést, že jak správně připomínají Rada a Evropský parlament, měl Soudní dvůr v rozsudku ze dne 30. ledna 2001, Španělsko v. Rada (C-36/98, EU:C:2001:64), posoudit povahu výjimky stanovené v čl. 192 odst. 2 prvním pododstavci SFEU, při výkladu čl. 130s odst. 2 prvního pododstavce druhé odrážky Smlouvy o ES, který odpovídá čl. 192 odst. 2 prvnímu pododstavci písm. b) druhé odrážce SFEU.

- 38 V uvedené věci Soudní dvůr připomněl, že se volba právního základu unijního právního aktu musí zakládat na objektivních skutečnostech, které mohou být předmětem soudního přezkumu, mezi něž patří zejména cíl a obsah tohoto aktu (rozsudky ze dne 30. ledna 2001, Španělsko v. Rada, C-36/98, EU:C:2001:64, body 58 a 59, a ze dne 11. června 2014, Komise v. Rada, C-377/12, EU:C:2014:1903, bod 34 a citovaná judikatura).
- 39 Ačkoli se věc, v níž byl vydán rozsudek ze dne 30. ledna 2001, Španělsko v. Rada (C-36/98, EU:C:2001:64), týkala výjimky obsažené v čl. 192 odst. 2 prvním pododstavci písm. b) SFEU, tytéž úvahy musí platit i pro ustanovení čl. 192 odst. 2 prvního pododstavce písm. c) SFEU. Z této judikatury vyplývá, že se volba čl. 192 odst. 2 prvního pododstavce písm. c) SFEU jako právního základu tedy nemůže zakládat na jiných skutečnostech, než které jsou ustáleně zohledňovány Soudním dvorem v jeho judikatuře.
- 40 Skutečnost, že v době, kdy Soudní dvůr vydal uvedený rozsudek, obsahovalo znění čl. 130s odst. 2 prvního pododstavce druhé odrážky Smlouvy o ES slovo „týkající se“, a nikoli „ovlivňující“, nijak nezpochybnuje závěry, které je třeba z toho vyvodit pro účely řešení projednávaného sporu. Z argumentace Soudního dvora v uvedeném rozsudku totiž vyplývá, že Soudní dvůr chápal tyto dva pojmy tak, že jsou ve značné míře rovnocenné, jak to dokládá bod 52 téhož rozsudku, v němž je upřesněno, že se článek 130s odst. 2 první pododstavec druhá odrážka Smlouvy o ES týká opatření ovlivňujících územní plánování a využívání půdy členských států, jakož i jejich vodní zdroje jako takové.
- 41 Vzhledem k tomu, že ke zjištění skutečných a konkrétních účinků legislativního opatření je nezbytné provést posouzení těchto účinků po nabytí účinnosti tohoto opatření, by volba normotvůrce musela vycházet z domněnek týkajících se pravděpodobného dopadu uvedeného opatření, které mají již svojí povahou spekulativní charakter a nepředstavují objektivní skutečnosti, jež mohou být předmětem soudního přezkumu, ve smyslu judikatury citované v bodě 38 tohoto rozsudku.
- 42 Je tedy třeba konstatovat, že posuzování dopadů unijního aktu na energetickou politiku členského státu nepředstavuje skutečnost, která musí být posuzována nad rámec cíle či obsahu tohoto aktu nebo odchylně od nich.
- 43 Kromě toho je třeba zdůraznit – jak uvedla Rada – že čl. 192 odst. 2 SFEU musí být vykládán ve spojení s článkem 191 SFEU, jehož cílem je svěřit Unii určitou úlohu při ochraně životního prostředí a boji proti změně klimatu, zejména tím, že za tímto účelem přijímá a plní mezinárodní závazky.
- 44 Vzhledem k tomu, že opatření přijatá za tímto účelem mají nutně dopady na odvětví energetiky členských států, široký výklad čl. 192 odst. 2 prvního pododstavce písm. c) SFEU by mohl mít za následek, že by se použití zvláštního legislativního postupu, jenž má povahu výjimky stanovené Smlouvou o FEU, stalo pravidlem.
- 45 Tento závěr přitom není slučitelný s judikaturou Soudního dvora, podle které ustanovení, jež se odchyľují od určité zásady, musí být vykládána restriktivně (obdobně viz rozsudek ze dne 10. června 2010, Bruno a další, C-395/08 a C-396/08, EU:C:2010:329, bod 35 a citovaná judikatura).
- 46 Z toho vyplývá, že čl. 192 odst. 2 první pododstavec písm. c) SFEU může tvořit právní základ unijního aktu pouze tehdy, když z cíle a obsahu tohoto aktu vyplývá, že prvotním výsledkem sledovaným tímto aktem je významně ovlivnit volbu členského státu mezi různými energetickými zdroji a základní skladbu jeho zásobování energií.

- 47 Pokud jde o argument Polské republiky, podle kterého by autor návrhu aktu, který prohlásí, že cílem sledovaným tímto aktem není ovlivnit volbu členského státu mezi různými energetickými zdroji, mohl obejít zvláštní postup stanovený v uvedeném ustanovení, je třeba připomenout, že podstatným prvkem pro účely přezkumu opodstatněnosti právního základu přijatého aktu není pouze jeho cíl, ale i jeho obsah.
- 48 S ohledem na výše uvedené je třeba opodstatněnost volby právního základu napadeného rozhodnutí posoudit z hlediska cíle a obsahu tohoto rozhodnutí.
- 49 Je třeba předeslat, že napadený akt je zajisté neoddělitelně spjat se směrnicí 2003/87. Podle ustálené judikatury však musí být právní základ aktu určen s přihlédnutím k jeho vlastnímu cíli a obsahu, a nikoliv s ohledem na právní základ použitý pro přijetí jiných unijních aktů, vyznačujících se případně podobnými vlastnostmi (rozsudek ze dne 10. ledna 2006, Komise v. Parlament a Rada, C-178/03, EU:C:2006:4, bod 55). Proto, jak právem tvrdí Polská republika, posouzení právního základu napadeného rozhodnutí musí být provedeno autonomně ve vztahu k posouzení právního základu směrnice 2003/87.
- 50 Pokud jde o cíl napadeného rozhodnutí, je třeba připomenout důvody, které vedly k jeho přijetí.
- 51 Jak je zmíněno v důvodové zprávě k návrhu Komise z roku 2014, na začátku třetího obchodovacího období se systém ETS vyznačoval značnou nerovnováhou mezi nabídkou povolenek a poptávkou po nich, jak bylo připomenuto v bodech 17 a 18 tohoto rozsudku.
- 52 Tato nerovnováha souvisí především s nesouladem mezi nabídkou povolenek na emise, které mají být draženy, jež je stanovena rigidně, a poptávkou po povolenkách, která je flexibilní a je ovlivněna hospodářskými cykly, cenami fosilních paliv a dalšími faktory. Je-li tedy pokles poptávky obvykle provázen snížením nabídky na trhu s uhlíkem v Unii, neplatí totéž v případě nabídky povolenek určených k dražbě, z důvodu platné právní úpravy.
- 53 Jak zdůrazňuje tento návrh, jakož i bod 4 odůvodnění napadeného rozhodnutí, existence tak velkého přebytku mohla zpochybnit pobídkový účinek, který mělo zavedení fungujícího systému ETS vyvolat, a podstatně omezit způsobilost tohoto systému dosáhnout jeho cílů v budoucích fázích.
- 54 Proto je v bodě 5 odůvodnění napadeného rozhodnutí upřesněno, že „[s] cílem vyřešit uvedený problém a učinit systém [ETS] odolnějším vůči nerovnováze mezi nabídkou a poptávkou a umožnit fungování tohoto systému řádným tržním způsobem, by měla být v roce 2018 vytvořena [RTS], která by se měla uplatňovat od roku 2019“.
- 55 Bod 8 odůvodnění tohoto rozhodnutí rovněž zdůrazňuje, že účelem RTS je „řešení strukturální nerovnováhy mezi nabídkou a poptávkou“.
- 56 Jak generální advokát uvedl v bodě 22 svého stanoviska, napadené rozhodnutí bylo tedy přijato pouze v reakci na tuto „strukturální nerovnováhu“ identifikovanou od roku 2012.
- 57 Pokud jde o obsah uvedeného rozhodnutí, je třeba připomenout, že RTS je koncipována jako kvantitativní nástroj, na jehož základě se objemy povolenek určených k dražbě automaticky upravují podle určité řady kritérií, jež jsou podrobně popsána v článku 1 téhož rozhodnutí.
- 58 Jak vyplývá z tohoto článku 1, RTS může fungovat tak, že buď zabrání vstupu povolenek na trh, nebo v případě nedostatečné nabídky uvolní část povolenek, jež byly do této rezervy umístěny. Účinkem RTS je tudíž stabilizovat nabídku povolenek na trhu, aniž by byly přidány další povolenky a aniž by povolenky byly s konečnou platností z trhu staženy.

- 59 Podle čl. 1 odst. 4 napadeného rozhodnutí se převody do RTS nebo z této rezervy provedou na základě číselných údajů týkajících se nabídky povolenek na trhu pro každý rok, jež zveřejní Komise.
- 60 Z cíle i obsahu tohoto rozhodnutí tedy vyplývá, že RTS byla koncipována jako nástroj, který má nejprve vyřešit stávající nerovnováhu a následně učinit systém ETS odolnějším vůči všem budoucím událostem velkého rozsahu, které by mohly vážně narušit rovnováhu mezi nabídkou povolenek a poptávkou po nich.
- 61 V podstatě se jedná o dílčí zásah normotvůrce s cílem napravit strukturální slabinu systému ETS, která by mohla bránit tomu, aby tento systém poskytoval nezbytný signál pro investice vedoucí k nákladově efektivnímu snižování emisí CO₂ a byl podnětem k nízkouhlíkovým inovacím, přispívajícím k boji proti změně klimatu.
- 62 S ohledem na výše uvedené z posouzení cíle a obsahu napadeného rozhodnutí nevyplývá, že prvotním cílem sledovaným tímto rozhodnutím je významně ovlivnit volbu členského státu mezi různými energetickými zdroji a základní skladbu jeho zásobování energií, takže by volba čl. 192 odst. 1 SFEU jako právního základu tohoto rozhodnutí byla chybná, s ohledem na právní základ nabízený článkem 192 odst. 2 prvním pododstavcem písm. c) SFEU.
- 63 Pokud jde o argument Polské republiky, že hlavním cílem napadeného rozhodnutí je ve skutečnosti změna skladby zdrojů energie členských států zvýšením cen povolenek, je třeba uvést, že jak vyplývá z ustanovení i ze systematiky směrnice 2003/87, systém ETS byl koncipován jako kvantitativní nástroj, v němž je vydáno předem stanovené množství povolenek na emise pro dosažení požadovaného environmentálního cíle, kterým je podle článku 1 této směrnice „podpořit snižování emisí skleníkových plynů způsobem efektivním z hlediska nákladů a ekonomicky účinným“. Je třeba rovněž zdůraznit, že tento systém nezasahuje přímo s cílem stanovit cenu povolenek, neboť tato cena je výlučně určována tržními silami, zejména na základě vzácnosti povolenek ve spojení s pružností plynoucí z možnosti jejich obchodování. Cenový signál takto vytvořený na unijní úrovni má mít vliv na operativní a strategická rozhodnutí investorů.
- 64 Je přitom třeba uvést – jak učinily žalované orgány – že cena povolenek stanovená prostřednictvím trhu nemá žádný vliv na fungování RTS, která ze své podstaty zůstává z tohoto hlediska neutrální.
- 65 Kromě toho s ohledem na pravidla upravující uvedený systém, a zejména na skutečnost, že RTS může buď zabránit vstupu povolenek na trh, nebo část jich uvolnit, bude pravděpodobným účinkem této rezervy stabilizace cen emisí, nikoli jejich zvýšení.
- 66 Nicméně vzhledem k tomu, že se celkové množství dostupných povolenek v rámci systému ETS snižuje podle ročního lineárního redukčního faktoru, z jeho povahy vyplývá, že cena povolenek se v průběhu času postupně zvyšuje.
- 67 V rozsahu, v němž napadené rozhodnutí napravuje strukturální slabinu systému ETS, přispívá k tomu, aby tento systém poskytoval signál ceny uhlíku na unijní úrovni, čímž Unii umožňuje dosáhnout cílů v oblasti snižování emisí a logicky povede ke zvýšení cen povolenek v budoucnu.
- 68 Je však třeba konstatovat, že tyto účinky jsou pouze nepřímým důsledkem úzké spojitosti mezi napadeným rozhodnutím a směrnicí 2003/87.
- 69 Jak uvedl generální advokát v bodě 24 svého stanoviska, jelikož je RTS pojata pouze jako doplněk nebo oprava systému ETS, unijní normotvůrce správně založil napadené rozhodnutí na čl. 192 odst. 1 SFEU.
- 70 Za těchto podmínek není namístě zkoumat tvrzené dopady napadeného rozhodnutí na skladbu zdrojů energie Polské republiky.

71 S ohledem na výše uvedené je třeba první žalobní důvod zamítnout jako neopodstatněný.

Ke druhému žalobnímu důvodu vycházejícímu z porušení pravomocí Evropské rady vymezených v článku 15 SEU a z porušení povinnosti loajální spolupráce

Argumentace účastníků řízení

72 Polská republika v podstatě tvrdí, že závěry ze zasedání Evropské rady z roku 2014 stanovily jako datum vstupu RTS v platnost rok 2021.

73 Přitom posunutím tohoto data o dva roky vpřed, jak vyplývá z čl. 1 odst. 1 napadeného rozhodnutí, zasáhly žalované orgány podle tvrzení Polské republiky do pravomocí Evropské rady a zpochybnily její pravomoc určovat směry politik v oblasti uplatňování unijních právních předpisů, jak jsou zaručeny v článku 15 SEU.

74 Polská republika tvrdí, že změna data zavedení RTS porušuje i zásadu loajální spolupráce, neboť napadené rozhodnutí obsahuje základní prvek, který je v rozporu se závěry Evropské rady.

75 Žalovaní a vedlejší účastníci s těmito argumenty nesouhlasí.

Závěry Soudního dvora

76 Druhý žalobní důvod se dělí na dvě části, vycházející zaprvé z porušení pravomocí Evropské rady, jak jsou vymezeny v článku 15 SEU, a zadruhé z porušení zásady loajální spolupráce.

77 V rámci první části se žalující členský stát v podstatě opírá o doslovný výklad bodu 2.3 závěrů ze zasedání Evropské rady z roku 2014, podle kterého Evropská rada stanovila jako datum vstupu RTS v platnost rok 2021.

78 V této souvislosti je třeba upřesnit, že zmíněný bod 2.3 ve francouzském znění uvádí: „un [SEQE] efficace et réformé, doté d'un instrument visant à stabiliser le marché, conformément à la proposition de la Commission, constituera le principal instrument de [l'Union] pour atteindre cet objectif; le facteur annuel de réduction du plafond d'émissions maximales autorisées sera modifié, passant de 1,74 % à 2,2 % à partir de [l'année] 2021“ („hlavním [unijním] nástrojem pro dosažení tohoto cíle bude řádně fungující a reformovaný [systém ETS] zahrnující nástroj pro stabilizaci trhu v souladu s návrhem Komise; roční faktor pro snížení stropu maximálních povolených emisí se od roku 2021 změní z 1,74 % na 2,2 %“).

79 Ze samotného znění tohoto bodu vyplývá, že výslovný odkaz na rok 2021 neodkazuje na datum zavedení systému ETS, nýbrž na datum, kdy bude změněn roční faktor pro snížení.

80 Tento závěr je potvrzen i analýzou dalších jazykových verzí, ve kterých interpunkčním znaménkem použitým pro oddělení dvou vět uvedeného bodu není středník jako ve francouzské jazykové verzi, ale tečka.

81 Je tedy třeba konstatovat – jak učinily žalované orgány – že Evropská rada ve svých závěrech z roku 2014 výslovně nestanovila datum vstupu RTS v platnost.

82 Polská republika rovněž argumentuje tím, že Evropská rada uvedla, že systém ETS musí zahrnovat nástroj pro stabilizaci trhu „v souladu s návrhem Komise“, který v době, kdy se Evropská rada takto vyjádřila, stanovil, že RTS vstoupí v platnost během roku 2021.

- 83 V tomto ohledu je třeba připomenout, že čl. 15 odst. 1 SEU definuje posláání Evropské rady jako posláání dávat „Unii nezbytné podněty pro její rozvoj a [vymezovat] její obecné politické směry a priority“. Toto ustanovení upřesňuje, [že „n]evykonává legislativní funkci“.
- 84 Legislativní pravomoc, kterou čl. 14 odst. 1 SEU a čl. 16 odst. 1 SEU vyhrazují Parlamentu a Radě a která je projevem zásady svěřených pravomocí zakotvené v čl. 13 odst. 2 SEU, jakož i z širšího hlediska zásady institucionální rovnováhy typické pro institucionální strukturu Unie, naproti tomu implikuje, že obsah legislativního aktu určují výlučně tyto orgány (k pravomoci legislativní iniciativy přiznané Komisi viz rozsudek ze dne 6. září 2017, Slovensko a Maďarsko, C-643/15 a C-647/15, EU:C:2017:631, bod 146).
- 85 Jak přitom uvedl generální advokát v bodě 33 svého stanoviska, vykládat odkaz na návrh Komise z roku 2014 jako příkaz ze strany Evropské rady zavést RTS až od roku 2021, by vedlo jednak k tomu, že by role Parlamentu a Rady byla omezena na pouhou registraci závěrů Evropské rady, a jednak k přiznání pravomoci Evropské radě přímo zasahovat do legislativní sféry, v rozporu se zásadou svěřených pravomocí zakotvenou v čl. 13 odst. 2 SEU.
- 86 Kromě toho údajný vliv „politické“ povahy závěrů Evropské rady na legislativní pravomoc Parlamentu a Rady nemůže být důvodem k tomu, aby Soudní dvůr napadené rozhodnutí zrušil (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 6. září 2017, Slovensko a Maďarsko v. Rada, C-643/15 a C-647/15, EU:C:2017:631, bod 145).
- 87 První část druhého žalobního důvodu proto musí být zamítnuta jako neopodstatněná.
- 88 S ohledem na výše uvedené je třeba zamítnout i druhou část druhého žalobního důvodu.
- 89 Jak vyplývá z bodu 85 tohoto rozsudku, výklad podaný žalujícím členským státem by totiž měl za následek, že by byly dotčeny legislativní pravomoci Parlamentu a Rady, ve prospěch respektování politické vůle vyjádřené Evropskou radou.
- 90 Podle ustálené judikatury je však loajální spolupráce mezi unijními orgány ve smyslu čl. 13 odst. 2 SEU naplňována při dodržování mezí působnosti svěřené každému orgánu Smlouvami. Povinnost vyplývající z uvedeného ustanovení tudíž nemůže uvedenou působnost změnit (v tomto smyslu viz zejména rozsudky ze dne 14. dubna 2015, Rada v. Komise, C-409/13, EU:C:2015:217, bod 64 a citovaná judikatura, a ze dne 6. října 2015, Rada v. Komise, C-73/14, EU:C:2015:663, bod 84 a citovaná judikatura). Z toho plyne, že tato spolupráce nemůže zasahovat ve prospěch určitého unijního orgánu do výkonu pravomocí jiným orgánem.
- 91 Z toho vyplývá, že druhý žalobní důvod musí být jako neopodstatněný zamítnut v plném rozsahu.

Ke třetímu žalobnímu důvodu vycházejícímu z porušení zásad právní jistoty a ochrany legitimního očekávání

Argumentace účastníků řízení

- 92 V rámci třetího žalobního důvodu Polská republika v podstatě tvrdí, že datum, kdy byla RTS vytvořena, bylo stanoveno v rozporu se zásadami právní jistoty a ochrany legitimního očekávání.
- 93 Zprvce tvrdí, že unijní normotvůrce nemohl platně změnit zásady fungování systému ETS, zejména počet povolenek dostupných na trhu během určitého obchodovacího období, aniž byla ohrožena předvídatelnost tohoto systému.

- 94 Podle žalujícího členského státu totiž stanovení obchodovacích období směrnicí 2003/87 nesleduje pouze administrativní cíl, ale především umožňuje podnikům vymezit strategii právě na základě množství povolenek dostupných v daném období.
- 95 Zadruhé Polská republika tvrdí, že na základě předchozích závazků Unie, zejména nařízení č. 176/2014, jakož i návrhu Komise z roku 2014, nemohl opatrný a obezřetný hospodářský subjekt v žádném případě předvídat, že počet povolenek na emise dostupných na trhu bude v posledních letech současného obchodovacího období drasticky snížen.
- 96 V tomto ohledu poukazuje Polská republika na to, že nařízení č. 176/2014 stanovilo, že 900 milionů povolenek na emise, které byly staženy z prodeje během let 2014 a 2015, bude vydraženo v letech 2019 a 2020.
- 97 Dále uvádí, že zveřejnění tohoto nařízení souběžně se zveřejněním návrhu Komise z roku 2014, který stanovil vstup RTS v platnost na rok 2021, vyvolalo u jednotlivých účastníků trhu podložené naděje, že řešení stanovená tímto nařízením budou následně dodržena.
- 98 S ohledem na výše uvedené argumenty Polská republika tvrdí, že účastníci trhu oprávněně očekávali, že dočasně stažené povolenky budou znovu uvedeny na trh v letech 2019 a 2020, a své plány činnosti založili na důvěře, kterou vložili do tohoto opětovného uvedení na trh.
- 99 Žalované orgány a vedlejší účastníci nesouhlasí s argumentací Polské republiky.

Závěry Soudního dvora

- 100 Za účelem rozhodnutí o třetím žalobním důvodu je třeba připomenout, že z judikatury Soudního dvora vyplývá, že zásada právní jistoty, jejímž logickým důsledkem je zásada ochrany legitimního očekávání, zejména vyžaduje, aby právní úprava byla jasná a přesná a její účinky byly předvídatelné, zejména pokud může vyvolat nepříznivé důsledky pro jednotlivce a podniky (rozsudek ze dne 20. prosince 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, bod 46 a citovaná judikatura).
- 101 Je přitom třeba nejprve podotknout, že napadené rozhodnutí, jež bylo přijato dne 6. října 2015, stanoví, že by RTS měla být vytvořena během roku 2018 a začne fungovat až ode dne 1. ledna 2019.
- 102 Zmíněné rozhodnutí následně jasně a přesně popisuje fungování RTS s podrobným uvedením zejména podmínek a postupů týkajících se umístování povolenek do RTS a jejich uvolňování z této rezervy.
- 103 Článek 1 napadeného rozhodnutí stanoví, že v prvním roce fungování RTS bude mezi 1. lednem a 1. zářím daného roku umístěno do rezervy 8 % celkového počtu povolenek v oběhu. Následně musí rezerva provést úpravu ročních objemů dražených povolenek.
- 104 Podle uvedeného článku 1 se počínaje rokem 2019 počet povolenek rovnající se 12 % celkového počtu povolenek v oběhu odečte od objemu povolenek určených k dražbě členskými státy podle čl. 10 odst. 2 směrnice 2003/87 a bude po dobu dvanácti měsíců počínaje 1. zářím daného roku umístován do rezervy, a to pokud počet povolenek, které mají být umístěny do rezervy, nebude nižší než 100 milionů. Uvedený článek 1 mimoto stanoví, že pokud je v daném roce celkový počet povolenek v oběhu nižší než 400 milionů, uvolní se z rezervy 100 milionů povolenek a připojí se k objemu povolenek určených k dražbě členskými státy podle čl. 10 odst. 2 směrnice 2003/87.
- 105 Celkový počet povolenek v oběhu je zveřejněn Komisí na základě kritérií stanovených v čl. 1 odst. 4 napadeného rozhodnutí.

- 106 Článek 3 uvedeného rozhodnutí ukládá Komisi povinnost monitorovat fungování RTS a její případné dopady na konkurenceschopnost, jakož i povinnost pravidelného přezkumu fungování rezervy.
- 107 Konečně se předpokládá, že 900 milionů povolenek odebraných z draženého objemu v období 2014–2016, jak je stanoveno v nařízení č. 176/2014, nebude přidáno k objemu, který má být dražen v letech 2019 a 2020, ale namísto toho bude umístěno do zmíněné rezervy, aby nebyl ohrožen cíl této rezervy.
- 108 Napadené rozhodnutí tedy stanoví objektivní a transparentní právní úpravu, která dotčným osobám umožňuje získat přesné informace, a stanoví dostatečně dlouhé přechodné období, aby bylo hospodářským subjektům umožněno přizpůsobit se novému zavedenému systému.
- 109 Za těchto podmínek je třeba dovést, že se Polské republice nepodařilo nijak prokázat, že napadené rozhodnutí je v rozporu se zásadou právní jistoty.
- 110 Pokud jde o možnost dovolávat se zásady ochrany legitimního očekávání, z ustálené judikatury vyplývá, že se této zásady může dovolávat každý hospodářský subjekt, u kterého vzbudil orgán podložené naděje. Ve smyslu této judikatury jsou ujištění způsobilá vzbudit takováto očekávání tvořena přesnými, nepodmíněnými a shodujícími se informacemi z oprávněných a spolehlivých zdrojů bez ohledu na formu, v jaké jsou tyto informace sděleny (rozsudek ze dne 14. března 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle, C-545/11, EU:C:2013:169, body 24 a 25 a citovaná judikatura).
- 111 Je-li naproti tomu opatrný a obezřetný hospodářský subjekt s to předvídat přijetí unijního opatření, které se může nepříznivě dotknout jeho zájmů, nemůže se dovolávat zásady ochrany legitimního očekávání, pokud je toto opatření přijato (rozsudek ze dne 14. března 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle, C-545/11, EU:C:2013:169, bod 26).
- 112 Kromě toho, pokud jde o uplatnění zásady ochrany legitimního očekávání z důvodu činnosti unijního normotvůrce, je třeba připomenout, že Soudní dvůr přiznal unijnímu normotvůrci širokou posuzovací pravomoc, pokud jeho činnost předpokládá volby politické, ekonomické a sociální povahy a pokud má provést komplexní posouzení a hodnocení (rozsudek ze dne 16. prosince 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine a další, C-127/07, EU:C:2008:728, bod 57).
- 113 V projednávané věci je třeba konstatovat, že hospodářským subjektům zapojeným do systému ETS nebylo poskytnuto žádné ujištění, jež by odůvodňovalo, aby vkládaly legitimní očekávání do skutečnosti, že počet povolenek nebude během obchodovacích období změněn.
- 114 Zprv, jak podotýkají žalované orgány, několik ustanovení směrnice 2003/87 výslovně stanoví, že může být nezbytné změnit pravidla týkající se systému ETS.
- 115 Bod 22 odůvodnění této směrnice zejména stanoví, že směrnici „je třeba přezkoumat na základě vývoje v této souvislosti a přihlížet při tom ke zkušenostem získaným při jejím provádění“.
- 116 Podle ustanovení o přezkumu podle čl. 9 třetího pododstavce uvedené směrnice „[K]omise přezkoumá lineární faktor a v roce 2020 nebo později případně předloží Evropskému parlamentu a Radě návrh s cílem přijmout rozhodnutí do roku 2025“.
- 117 Článek 29 též směrnice výslovně uvádí případ špatného fungování trhu, které bude zjištěno Komisí v rámci zprávy předané Parlamentu a Radě, která může případně zahrnovat návrhy na zlepšení.
- 118 Je přitom třeba konstatovat, že žádné z těchto ustanovení neomezuje pravomoc unijního normotvůrce k zásahu během obchodovacích období.

- 119 Dále různé změny směrnice 2003/87 ukazují, že legislativní a nelegislativní akty, které Polská republika navíc nezpochybnuje, několikrát změnila dostupnost povolenek během určitého obchodovacího období.
- 120 Například čl. 1 bod 9 směrnice 2009/29, kterým byl změněn článek 9 směrnice 2003/87, stanovil počátek ročního lineárního snižování množství povolenek „po uplynutí poloviny období 2008–2012“.
- 121 Článek 1 rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 1359/2013/EU ze dne 17. prosince 2013 o změně směrnice 2003/87/ES za účelem vyjasnění ustanovení o harmonogramu dražeb povolenek na emise skleníkových plynů (Úř. věst. 2013, L 343, s. 1), který pozměnil znění čl. 10 odst. 4 směrnice 2003/87, stanoví, že „[p]okud se na základě posouzení jednotlivých průmyslových odvětví ukáže, že se neočekává žádný významný dopad na odvětví nebo pododvětví vystavená značnému riziku úniku uhlíku, může Komise ve výjimečných případech upravit harmonogram pro období uvedené v čl. 13 odst. 1, které začíná dnem 1. ledna 2013, tak, aby bylo zajištěno řádné fungování trhu“.
- 122 Konečně, nařízení Komise č. 176/2014 stanovilo v článku 1 snížení objemu povolenek, které mají být draženy v daném roce, v letech 2014–2016.
- 123 Jak uvedl generální advokát v bodě 42 svého stanoviska, nebyla tak poskytnuta žádná záruka ani při příležitosti přijetí směrnice 2003/87 ani při příležitosti přijetí směrnice 2009/29, která změnila prvne zmíněnou směrnici, že původně popsání fungování systému ETS nebude změněno nebo že bude moci být změněno pouze na konci každého období obchodování s povolenkami.
- 124 Tento závěr platí rovněž z důvodu zvláštních znaků systému ETS.
- 125 Předně je třeba uvést – jak bylo připomenuto v bodě 112 tohoto rozsudku – že systém ETS je komplexním systémem, v rámci něhož Soudní dvůr přiznal unijnímu normotvůrci možnost postupovat v etapách a podle získaných zkušeností, pokud má tento systém restrukturalizovat (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 16. prosince 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine a další, C-127/07, EU:C:2008:728, bod 57).
- 126 Dále je třeba zdůraznit – jak to učinily žalované orgány – že systém ETS je jakožto hlavní nástroj unijní politiky v oblasti klimatu trvalým nástrojem, bez jakéhokoli časového omezení, který má účinky nad rámec obchodovacích období a v rámci všech těchto období.
- 127 Obchodovací období, která byla přijata za účelem přizpůsobení systému ETS lhůtám stanoveným v příslušných mezinárodních nástrojích, nemohou bránit tomu, aby normotvůrce zasáhl do tohoto nástroje jako takového, ukáže-li se, že posledně zmíněný nástroj již není způsobilý dosáhnout cílů, pro něž byl zaveden.
- 128 Výklad směrnice 2003/87, podle kterého by normotvůrce mohl upravit pravidla týkající se systému ETS pouze na konci určitého obchodovacího období, tudíž nemá žádnou oporu v samotné uvedené směrnici, ale navíc je též v rozporu s judikaturou Soudního dvora týkající se systému ETS.
- 129 Konečně je v odpověď na argumenty předložené Polskou republikou a shrnuté v bodech 94 až 96 tohoto rozsudku třeba připomenout, že návrh Komise z roku 2014 představuje přípravný akt, který nemůže být ze své podstaty považován za konečný. Takový akt nemohl vyvolat podložené naděje, jelikož s ohledem na samotnou povahu unijního legislativního procesu bude původní návrh již z povahy věci podléhat v průběhu tohoto procesu změnám. Tento návrh proto nemůže poskytnout konkrétní a nepodmíněné ujištění ve smyslu judikatury připomenuté v bodě 110 tohoto rozsudku.
- 130 Pokud jde o argumenty Polské republiky týkající se závazků, které Unie přijala podle nařízení č. 176/2014, je třeba zdůraznit, že toto nařízení bylo přijato v rámci prováděcí pravomoci, kterou má Komise v dotčené oblasti, a nemohlo být vykládáno v tom smyslu, že představuje záruku, že žádný legislativní zásah nezpůsobí, že obsah uvedeného nařízení se stane obsoletním.

- 131 Kromě toho je třeba uvést, že jak návrh Komise z roku 2014, tak nařízení č. 176/2014 jasně dokládají, že dotyčné orgány byly znepokojeny endemickou nerovnováhou charakterizující systém ETS a uvažovaly o přijetí vhodných opatření.
- 132 V tomto ohledu bod 3 odůvodnění nařízení č. 176/2014 zejména uvádí, že „[j]e třeba vzít v úvahu výjimečné změny v okolnostech určujících rovnováhu mezi poptávkou a nabídkou povolenek“.
- 133 K návrhu Komise z roku 2014 je připojeno posouzení dopadů, jež popisuje strukturální nerovnováhu, s níž se potýká systém ETS, a upozorňuje na nutnost přijetí regulačních opatření. V uvedeném posouzení dopadů jsou zkoumány různé možnosti zásahu, z nichž některé zmiňují datum vstupu RTS v platnost před rokem 2021.
- 134 Kromě toho se veřejnost dozvěděla o závažném selhání systému ETS, pokud jde o jeho způsobilost vytvořit cenový signál, nejpozději po zveřejnění zprávy o stavu trhu s uhlíkem v roce 2012. Tato zpráva obsahovala dva druhy opatření pro řešení zjištěných problémů, a sice zaprvé přezkum harmonogramu dražeb jako krátkodobé opatření, a zadruhé přijetí strukturálních opatření, v rámci nichž bylo stanoveno šest možností, včetně možnosti trvalého stažení určitého množství povolenek během třetího obchodovacího období systému ETS.
- 135 S ohledem na výše uvedené je třeba konstatovat, že opatrný a obezřetný hospodářský subjekt nemohl očekávat, že se dotčený právní rámec nezmění a že dotyčné orgány nepřijmou žádné opatření k řešení strukturální nerovnováhy charakterizující systém ETS před rokem 2020.
- 136 Za těchto podmínek je třeba třetí žalobní důvod zamítnout jako neopodstatněný.

Ke čtvrtému a pátému žalobnímu důvodu

Argumentace účastníků řízení

- 137 V rámci čtvrtého žalobního důvodu Polská republika tvrdí, že napadené rozhodnutí je v rozporu se zásadou proporcionality v rozsahu, v němž opatření v něm stanovená nesplňují kritérium nezbytnosti a ukládají hospodářským subjektům zapojeným do systému ETS nepřiměřeně vysokou zátěž.
- 138 Vytvoření RTS není podle Polské republiky opatřením nezbytným pro dosažení cíle snížení emisí o 20 % do roku 2020, v souladu s mezinárodními závazky Unie.
- 139 Žalující členský stát poukazuje na to, že úroveň snížení předpokládaná systémem ETS byla stanovena na základě určení celkového povoleného počtu povolenek na emise pro období 2013–2020. V důsledku toho zavazuje stažení povolenek na emise přidělených pro toto období z trhu Unii a její členské státy k dosažení vyššího cíle snížení, než jsou cíle v současnosti stanovené na mezinárodní úrovni v rámci druhého období plnění závazků, které Unie přijala v rámci Kjótského protokolu k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu.
- 140 Z toho vyplývá, že napadené rozhodnutí nesplňuje kritérium nezbytnosti.
- 141 Napadené rozhodnutí je rovněž nepřiměřené v rozsahu, v němž ukládá podnikům zátěž, která není nezbytná pro dosažení 20% snížení emisí, jež stanovila Unie v souladu se svými mezinárodními závazky.
- 142 V rámci pátého žalobního důvodu Polská republika tvrdí, že dopady napadeného rozhodnutí nebyly náležitě posouzeny.

- 143 Zprvč tento členský stát tvrdí, že posouzení dopadů, které bylo připojeno k návrhu Komise z roku 2014, bylo nedostatečné, pokud jde o posouzení dopadů napadeného rozhodnutí na členské státy a na trh s povolenkami na emise. Uvedený členský stát tvrdí, že toto posouzení má mnoho nedostatků týkajících se klíčových aspektů, jako jsou důsledky napadeného rozhodnutí pro trh práce, konkurenceschopnost podniků a životní úroveň společnosti.
- 144 Zadruhé Polská republika tvrdí, že posouzení provedená během jednání, která předcházela přijetí napadeného rozhodnutí, nebyla zveřejněna a nebyla ani předmětem veřejné konzultace.
- 145 Zatřetí Polská republika tvrdí, že žalované orgány tím, že podstatně změnily návrh Komise z roku 2014, aniž provedly náležitě a úplné posouzení účinků zamýšlených změn, nesplnily svou povinnost náležitě posoudit tyto účinky.
- 146 Žalované orgány a vedlejší účastníci nesouhlasí s argumentací Polské republiky předloženou na podporu čtvrtého a pátého žalobního důvodu.

Závěry Soudního dvora

- 147 V rámci čtvrtého žalobního důvodu Polská republika v podstatě tvrdí, že napadené rozhodnutí je v rozporu se zásadou proporcionality z důvodu, že jeho důsledkem je dosažení vyšších cílů snižování emisí, než jsou cíle, které vyplývají jak z mezinárodních závazků Unie, tak ze směrnice 2003/87.
- 148 V rámci pátého žalobního důvodu tento členský stát vytýká na jedné straně Komisi, že provedla subjektivní a neúplné posouzení dopadů, a na druhé straně Parlamentu a Radě, že neposoudily důsledky opatření, která zamýšlely přijmout a která se lišila od návrhů, jejichž účinky byly posouzeny Komisí. Parlamentu a Radě navíc vytýká, že v průběhu legislativního procesu neuspořádaly otevřené veřejné konzultace.
- 149 Tyto dva žalobní důvody je třeba přezkoumat společně.
- 150 Úvodem je třeba zdůraznit, že ve složitém technickém rámci, který se neustále vyvíjí, disponuje unijní normotvůrce širokou posuzovací pravomocí, zejména pokud jde o posouzení velmi složitých vědeckých a technických skutečností pro určení povahy a rozsahu přijímaných opatření, zatímco přezkum prováděný unijním soudem musí být omezen na přezkum toho, zda při výkonu této pravomoci nedošlo ke zjevnému pochybení nebo zneužití pravomoci nebo zda normotvůrce zjevně nepřekročil meze své posuzovací pravomoci. V takovém kontextu nemůže totiž unijní soud svým posouzením vědeckých a technických skutečností nahradit posouzení normotvůrce, kterému tuto úlohu svěřila Smlouva (rozsudek ze dne 8. července 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, bod 28).
- 151 Kromě toho se široká posuzovací pravomoc unijního normotvůrce, s níž se pojí omezený soudní přezkum jejího výkonu, uplatní nejen na povahu a dosah ustanovení, která je třeba přijmout, ale také v určité míře na zjištění základních údajů (rozsudky ze dne 7. září 2006, Španělsko v. Rada, C-310/04, EU:C:2006:521, bod 121, a ze dne 8. července 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, bod 33).
- 152 Takový soudní přezkum, i když má omezený rozsah, nicméně vyžaduje, aby unijní orgány, tvůrci dotčeného aktu, byly schopny před Soudním dvorem prokázat, že akt byl přijat v rámci skutečného výkonu jejich posuzovací pravomoci, která předpokládá zohlednění všech relevantních skutečností a okolností situace, kterou měl tento akt upravovat (rozsudek ze dne 7. září 2006, Španělsko v. Rada, C-310/04, EU:C:2006:521, bod 122, a ze dne 8. července 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, bod 34).

- 153 Z toho vyplývá, že tyto orgány musí být alespoň schopné předložit a vysvětlit jasně a jednoznačně základní údaje, které měly být zohledněny pro účely odůvodnění napadených opatření obsažených v tomto aktu a na nichž závisel výkon posuzovací pravomoci těchto orgánů (rozsudek ze dne 7. září 2006, Španělsko v. Rada, C-310/04, EU:C:2006:521, bod 123).
- 154 V tomto ohledu je třeba podotknout, že zpráva o stavu trhu s uhlíkem v roce 2012 byla prvním podkladem pro pochopení problematiky související s přebytkem povolenek v rámci systému ETS a zkoumala možná regulační řešení. Po této analýze následovalo v lednu 2014 posouzení dopadů, které bylo připojeno k návrhu Komise z roku 2014.
- 155 Na rozdíl od toho, co tvrdí Polská republika, z uvedeného posouzení vyplývá, že Komise podrobně přezkoumala v jeho bodě 6 různé možnosti řešení nerovnováhy charakterizující systém ETS a některé dílčí možnosti, které představovaly varianty uvedených možností.
- 156 Kromě toho je třeba podotknout, že pokud jde konkrétně o možnost vytvoření RTS, Komise rovněž posoudila v bodě 7.1.3 posouzení dopadů různé hypotézy stanovící různá data vstupu této rezervy v platnost, zatímco přezkum kritérií týkajících se vymezení prahových hodnot pro uvolnění povolenek nebo jejich umístění do zmíněné rezervy, byl předmětem bodů 6.2.3.2 a 7.1 tohoto posouzení.
- 157 Z uvedeného posouzení navíc rovněž vyplývá, že Komise podrobně zkoumala celou řadu hospodářských a sociálních aspektů souvisejících s různými zvažovanými možnostmi.
- 158 V bodě 7.2.3 tohoto posouzení dopadů jsou tak obsaženy závěry ohledně účinku RTS na vývoj cen povolenek. Body 7.3 a 7.4 tohoto posouzení uvádějí úvahy týkající se otázek dražeb a konkurenceschopnosti. Bod 7.4.2 uvedeného posouzení se konkrétně týká potenciálních nepřímých účinků na cenu elektrické energie, zatímco bod 7.5 tohoto posouzení se týká sociálních dopadů a dopadů na trh práce. Konečně bod 7.6 téhož posouzení hodnotí dopady na životní prostředí.
- 159 Kromě toho je třeba připomenout, že Soudní dvůr judikoval, že posouzení dopadů není pro Parlament ani Radu závazné (rozsudek ze dne 8. července 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, bod 57).
- 160 Ze spisu předloženého Soudnímu dvoru vyplývá, že normotvůrce zohlednil i jiná zjištění, jež se stala dostupnými během jednání, která předcházela přijetí napadeného rozhodnutí.
- 161 Zejména za účelem poskytnutí podkladů pro diskusi v rámci Rady a Parlamentu uspořádala Komise dne 25. června 2014 setkání odborníků věnované důsledkům zamýšlených opatření pro trh a fungování RTS. Debata o této rezervě, za účasti hospodářských subjektů na trhu a odborníků z členských států, se konala dne 8. září 2014. Konečně dne 5. listopadu 2014 uspořádal Parlament seminář věnovaný RTS, který byl přístupný veřejnosti a v rámci něhož provedl též doplňující posouzení ohledně data vstupu této rezervy v platnost.
- 162 Ze spisu předloženého Soudnímu dvoru dále rovněž vyplývá, že na zasedáních Rady v rámci Pracovní skupiny pro životní prostředí představilo několik delegací svá posouzení dopadů různých možností. Rozpravy věnované návrhu rozhodnutí se tak opíraly o faktický základ, z něhož zástupci všech členských států vycházeli při vymezení svého postoje během těchto zasedání.
- 163 Z výše uvedeného vyplývá, že Parlament a Rada vzaly v průběhu legislativního procesu v úvahu dostupné vědecké údaje, aby tak mohly účinně vykonat svoji posuzovací pravomoc.
- 164 Jak zdůraznily žalované orgány, několik setkání a seminářů uspořádaných unijními orgány ohledně RTS bylo veřejných, nebo byl zveřejněn alespoň obsah těchto setkání a seminářů. Kromě toho proběhly při přípravě návrhu rozhodnutí Komise rovněž veřejné konzultace.

- 165 Jak správně tvrdí Rada a Parlament, je každopádně třeba upřesnit, že neveřejnost určitých konzultací nemůže zpochybnit legalitu napadeného rozhodnutí, jelikož normotvůrce není povinen přehlížet skutečnosti obsažené v neveřejných dokumentech nebo zmíněné na neveřejných zasedáních.
- 166 Navíc, jak uvedl generální advokát v bodě 54 svého stanoviska, nelze Parlamentu, Radě nebo Komisi vytýkat, že nepřihlédly k údajně zvláštní situaci Polské republiky, pokud jde o trh s uhlíkem.
- 167 Z judikatury Soudního dvora totiž vyplývá, že normotvůrce není povinen zohlednit zvláštní situaci členského státu, jestliže má unijní akt dopad ve všech členských státech a předpokládá, že bude zajištěna rovnováha mezi jednotlivými dotčenými zájmy s ohledem na cíle sledované tímto aktem. Nelze tudíž mít za to, že hledání takové rovnováhy, které zohledňuje nikoli zvláštní situaci jednoho členského státu, ale situaci všech členských států Unie, je v rozporu se zásadou proporcionality (obdobně viz rozsudek ze dne 18. června 2015, Estonsko v. Parlament a Rada, C-508/13, EU:C:2015:403, bod 39).
- 168 Z toho vyplývá, že normotvůrce měl pro učinění voleb obsažených v napadeném rozhodnutí k dispozici dostatečné poznatky ve smyslu judikatury připomenuté v bodech 152 a 153 tohoto rozsudku.
- 169 Pokud jde konkrétně o čtvrtý žalobní důvod, vycházející z porušení zásady proporcionality, je třeba připomenout, že tato zásada je součástí obecných unijních právních zásad a vyžaduje, aby prostředky zavedené ustanovením unijního práva byly způsobilé k uskutečnění legitimních cílů sledovaných dotyčnou právní úpravou a nepřekračovaly meze toho, co je k dosažení těchto cílů nezbytné (rozsudek ze dne 17. října 2013, Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, bod 34 a citovaná judikatura).
- 170 Soudní dvůr rovněž upřesnil, že co se týče soudního přezkumu uvedených podmínek – jak bylo konstatováno v bodě 150 tohoto rozsudku – je však třeba přiznat unijnímu normotvůrci širokou posuzovací pravomoc, jestliže má rozhodovat v oblasti, která zahrnuje rozhodnutí politické, ekonomické a sociální povahy a ve které je povolán k učinění komplexních posouzení. Soudní dvůr tak při soudním přezkumu výkonu takovéto pravomoci nemůže posouzení, které provedl unijní normotvůrce, nahradit vlastním posouzením. Mohl by nanejvýš určit, že normotvůrcova volba je vadná, pokud by se jevila jako zjevně nesprávná nebo pokud by byly obtíže, které z ní plynou pro určité hospodářské subjekty, neúměrné výhodám, které jinak přináší (rozsudek ze dne 17. října 2013, Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, bod 35 a citovaná judikatura).
- 171 Jak bylo přitom připomenuto v rámci posouzení prvního žalobního důvodu, cílem napadeného rozhodnutí je zajistit řádné fungování systému ETS a zlepšit schopnost směrnice 2003/87 zajistit dosažení cílů jí sledovaných ode dne vstupu RTS v platnost a bez časového omezení.
- 172 Ve světle tohoto cíle a s ohledem na údaje, které měly dotyčné orgány k dispozici ke dni, kdy zasáhly, nemůže být obsah přijatého aktu důvodně zpochybněn.
- 173 Zpráva o stavu trhu s uhlíkem v roce 2012 totiž jasně ukázala strukturální nerovnováhu, kterou byl stížen systém ETS, a tedy učinila nutným legislativní zásah za účelem obnovení jeho řádného fungování. K odstranění této nerovnováhy bylo zásadní snížit počet povolenek. Nicméně, jak uvádí bod 4 odůvodnění napadeného rozhodnutí, změna lineárního faktoru snižovala přebytek pouze postupně, tudíž trh s uhlíkem by musel i nadále fungovat po více než jedno desetiletí s přebytkem přibližně 2 miliard povolenek.
- 174 Vytvoření RTS, do které jsou dočasně umístěny přebývající povolenky, bylo tedy vhodným řešením pro snížení počtu povolenek, aniž by došlo ke zrušení těchto povolenek. Toto řešení rovněž umožnilo jednak vzít v úvahu případ, kdy by byla rovnováha systému ohrožena nikoliv přebytkem povolenek, nýbrž nedostatkem povolenek, neboť bylo stanoveno, že by pak byly z rezervy uvolněny na trh

povolanky, které do ní byly dočasně umístěny, a jednak posílit odolnost systému ETS vůči událostem velkého rozsahu, které by mohly vážně narušit rovnováhu mezi nabídkou povolenek a poptávkou po nich.

- 175 Mechanismus stanovený napadeným rozhodnutím se tedy jeví jako vhodný k naplňování cíle spočívajícího ve snížení kolísavosti trhu s povolenkami a nepřekračuje meze toho, co bylo k dosažení tohoto cíle nezbytné.
- 176 Normativní volba, kterou učinil unijní normotvůrce, se tedy nejeví jako zjevně nesprávná ve smyslu judikatury citované v bodě 170 tohoto rozsudku.
- 177 Konečně Polská republika neprokázala, že obtíže vyplývající z této volby jsou nepřiměřené výhodám, které tato volba jinak přináší, zaprvé z důvodu neexistence přímé souvislosti mezi RTS a určením cen povolenek a zadruhé s ohledem na skutečnost, že stabilizace cen povolenek zjevně spadá pod cíl napadeného rozhodnutí.
- 178 S ohledem na výše uvedené je třeba zamítnout i čtvrtý a pátý žalobní důvod jako neopodstatněné, a tudíž zamítnout žalobu v plném rozsahu.

K nákladům řízení

- 179 Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Parlament a Rada požadovaly náhradu nákladů řízení a Polská republika neměla ve věci úspěch, je důvodné uložit posledně uvedené náhradu nákladů řízení vynaložených těmito dvěma orgány.
- 180 Kromě toho v souladu s čl. 140 odst. 1 jednacího řádu poneseu Dánské království, Spolková republika Německo, Španělské království, Francouzská republika, Švédské království a Komise, jakožto vedlejší účastníci řízení, vlastní náklady řízení.

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

- 1) **Žaloba se zamítá.**
- 2) **Polské republice se ukládá náhrada nákladů řízení vynaložených Evropským parlamentem a Radou Evropské unie.**
- 3) **Dánské království, Spolková republika Německo, Španělské království, Francouzská republika, Švédské království a Evropská komise poneseu vlastní náklady řízení.**

Podpisy.