ROZSUDEK SOUDU (třetího rozšířeného senátu)

7. listopadu 2007 *

Ve věci T-374/04,

Spolková republika Německo, původně zastoupená C.-D. Quassowskim, A. Tiemann a C. Schulze-Bahr, dále C. Schulze-Bahr a M. Lummou, jako zmocněnci, ve spolupráci s D. Sellnerem a U. Karpensteinem, advokáty,

žalobkyně,

proti

Komisi Evropských společenství, zastoupené U. Wölkerem, jako zmocněncem,

žalované,

jejímž předmětem je návrh na částečné zrušení rozhodnutí Komise K (2004) 2515/2 konečné ze dne 7. července 2004, které se týká národního alokačního plánu pro přidělování povolenek na emise skleníkových plynů oznámeného Spolkovou republikou

* Jednací jazyk: němčina.

Německo v souladu se směrnicí 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), v rozsahu, v němž Komise v tomto rozhodnutí odmítá některá opatření, jejichž předmětem jsou dodatečné úpravy v přidělování, z důvodu jejich neslučitelnosti s kritérii č. 5 a 10 přílohy III uvedené směrnice,

SOUD PRVNÍHO STUPNĚ
EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ (třetí rozšířený senát),

ve složení M. Jaeger, předseda, V. Tiili, J. Azizi, E. Cremona a O. Czúcz, soudci,

vedoucí soudní kanceláře: K. Andová, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 21. června 2006,

vydává tento

Rozsudek

Právní rámec

1 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. 15/03, s. 80), která vstoupila v platnost dne 25. října 2003, vytváří systém obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství (dále jen „systém obchodování s povolenkami“), aby se podpořilo snižování emisí skleníkových plynů, zvláště pak oxidu uhličitého (dále jen „CO_2“), způsobem efektivním z hlediska nákladů a ekonomicky účinným (článek 1 směrnice 2003/87). Směrnice vychází z povinností, které vyplývají pro Společenství z rámcové úmluvy Organizace spojených národů o změně klimatu a Kjótského protokolu. Tento protokol byl schválen rozhodnutím 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 (Úř. věst. L 130, s. 1; Zvl. vyd. 11/42, s. 24). Vstoupil v platnost dne 16. února 2005.

2 Společenství a jeho členské státy se zavázaly ke snížení svých úhrnných antropogenních emisí skleníkových plynů uvedených v příloze A protokolu v letech 2008 až 2012 o 8 % v porovnání s hodnotami z roku 1990 (bod 4 odůvodnění směrnice 2003/87).

3 Za tímto účelem směrnice 2003/87 zejména stanoví, že emise skleníkových plynů ze zařízení vyjmenovaných v její příloze I musejí podléhat předchozímu povolení a musí na ně být přiděleny povolenky v souladu s národními alokačními plány (dále jen „NAP“). Jestliže se provozovateli podaří své emise snížit, lze přebývající povolenky prodat jiným provozovatelům. Naopak provozovatel zařízení, jehož emise jsou nadměrné, může potřebné povolenky nakoupit od provozovatele, který jich má přebytek.

4 Směrnice 2003/87 stanoví první fázi od roku 2005 do roku 2007 (dále jen „první alokační období“), která předchází prvnímu období závazků stanovenému v Kjót-

ském protokolu, a poté druhou fázi od roku 2008 do roku 2012 (dále jen „druhé alokační období“), která odpovídá výše uvedenému prvnímu období plnění závazků (článek 11 směrnice 2003/87) (článek 11 směrnice 2003/87).

5 Kritérium č. 1 přílohy III směrnice 2003/87 pro účely plnění závazků vyplývajících z rozhodnutí2002/358 a Kjótského protokolu upřesňuje:

„Celkové množství povolenek, které mají být přiděleny pro příslušné období, je v souladu s povinností členského státu omezit své emise podle rozhodnutí 2002/358 […] a Kjótského protokolu […]. Celkové množství povolenek, které mají být přiděleny, nesmí být větší, než je pravděpodobně nutné k přísnému uplatňování kritérií této přílohy. Do roku 2008 musí být množství tak velké, aby bylo v souladu s cestou k dosažení nebo překročení cíle každého členského státu podle rozhodnutí 2002/358 […] a Kjótského protokolu.“

6 Konkrétně je systém obchodování s povolenkami založen jednak na povinnosti získat předchozí povolení k vypouštění skleníkových plynů (články 4 až 8 směrnice 2003/87) a jednak na povolenkách, které provozovateli, který je vlastní, dovolují vypouštět určité množství skleníkových plynů, přičemž je povinen každoročně vyřadit počet povolenek odpovídající celkovým emisím z uvedeného zařízení (čl. 12 odst. 3 směrnice 2003/87).

7 Podmínky a postupy, podle nichž příslušné vnitrostátní orgány přidělují na základě NAP povolenky provozovatelům zařízení, jsou stanoveny v článcích 9 až 11 směrnice 2003/87.

8 Článek 9 odst. 1 směrnice 2003/87 upřesňuje:

„Členské státy vytvoří pro každé období uvedené v čl. 11 odst. 1 a 2 [NAP] uvádějící celkové množství povolenek, které mají v úmyslu přidělit pro uvedené období, a způsob, jak je zamýšlí přidělit. [NAP] je založen na objektivních a transparentních kritériích, včetně kritérií uvedených v příloze III, přičemž se náležitě přihlédne k připomínkám veřejnosti. Aniž je dotčena Smlouva, Komise vypracuje nejpozději do 31. prosince 2003 pokyny k provádění kritérií uvedených v příloze III.

Pro období uvedené v čl. 11 odst. 1 se [NAP] zveřejní a oznámí Komisi a ostatním členským státům nejpozději do 31. března 2004 […]“

9 Komise vydala výše uvedené pokyny v rámci svého sdělení KOM (2003) 830 konečné ze dne 7. ledna 2004 o pokynech ohledně pomoci členským státům při provádění kritérií uvedených v příloze III směrnice 2003/87 a podmínkách pro prokázání vyšší moci (dále jen „pokyny Komise“).

10 Článek 9 odst. 3 směrnice 2003/87 stanoví:

„Do tří měsíců po oznámení [NAP] členským státem podle odstavce 1 může Komise [NAP] nebo jeho jakoukoli část odmítnout z důvodu neslučitelnosti s kritérii uvede-

nými v příloze III nebo s článkem 10. Členský stát učiní rozhodnutí podle čl. 11 odst. 1 nebo 2 pouze tehdy, pokud Komise přijme navržené změny. Odmítavé rozhodnutí musí Komise odůvodnit."

11 Podle článku 10 směrnice 2003/87 musejí členské státy zdarma přidělit pro první alokační období alespoň 95 % povolenek a pro druhé alokační období alespoň 90 % povolenek.

12 Článek 11 směrnice 2003/87 týkající se přidělování a vydávání povolenek stanoví:

„1. Pro tříleté období počínající dnem 1. ledna 2005 rozhodne každý členský stát o celkovém množství povolenek, které přidělí pro uvedené období, a o přidělení těchto povolenek provozovateli každého zařízení. Toto rozhodnutí se učiní alespoň tři měsíce před začátkem období a bude založeno na [NAP] vytvořeném podle článku 9 a v souladu s článkem 10, přičemž se náležitě přihlédne k připomínkám veřejnosti.

[…]

3. Rozhodnutí podle odstavce 1 nebo 2 musí být v souladu s požadavky Smlouvy, a zejména s články 87 a 88. Při rozhodování o přidělování přihlíží členské státy k potřebě poskytnout přístup k povolenkám novým účastníkům na trhu.

4. Příslušný orgán vydá část z celkového množství povolenek do 28. února každého roku období uvedeného v odstavci 1 […].“

13 Příloha III směrnice 2003/87 vyjmenovává jedenáct kritérií pro NAP.

14 Podle kritéria č. 1 přílohy III:

„Celkové množství povolenek, které mají být přiděleny pro příslušné období, je v souladu s povinností členského státu omezit své emise podle rozhodnutí 2002/358 […] a Kjótského protokolu, přičemž se přihlédne na jedné straně k podílu na celkových emisích, který tyto povolenky představují ve srovnání s emisemi ze zdrojů nespadajících pod tuto směrnici, a na druhé straně k národním energetickým politikám, a mělo by být v souladu s národním programem změny klimatu. Celkové množství povolenek, které mají být přiděleny, nesmí být větší, než je pravděpodobně nutné k přísnému uplatňování kritérií této přílohy. Do roku 2008 musí být množství tak velké, aby bylo v souladu s cestou k dosažení nebo překročení cíle každého členského státu podle rozhodnutí 2002/358 […] a Kjótského protokolu.“

15 Podle kritéria č. 5 přílohy III:

„V souladu s požadavky Smlouvy, a zejména s články 87 a 88, [NAP] nerozlišuje mezi společnostmi nebo odvětvími tak, aby neoprávněně upřednostňoval některé podniky nebo činnosti.“

16 Podle kritéria č. 9 přílohy III:

„[NAP] zahrnuje ustanovení pro vyjádření připomínek veřejnosti a obsahuje informace o tom, jak se k těmto připomínkám přiměřeně přihlíží před přijetím rozhodnutí o přidělení povolenek."

17 V tomto ohledu body 93 až 96 pokynů Komise zejména upřesňují:

„93. Použití kritéria je povinné.

94. […][NAP] by měl být zpřístupněn veřejnosti tak, aby mohla účinně a včas vyjádřit své připomínky […]

95. Členský stát by měl stanovit přiměřenou lhůtu pro předložení připomínek a přizpůsobit ji vnitrostátnímu rozhodovacímu řízení tak, aby připomínky mohly být v plné míře zohledněny před přijetím rozhodnutí o [NAP]. Výrazem ‚v plné míře zohledněny' se rozumí, že připomínky musí být podle okolností vzaty v úvahu buď s odkazem na kritéria přílohy III nebo na jakékoli jiné objektivní a transparentní kritérium uplatňované členským státem v jeho [NAP]. Členský stát by měl uvědomit Komisi o každé změně, kterou se chystá učinit poté, co proběhla veřejná konzultace, která následovala po zveřejnění a oznámení [NAP] a předcházela přijetí konečného rozhodnutí podle článku 11 [směrnice 2003/87]. Veřejnost musí být obecnou formou informována o přijatém rozhodnutí a hlavních skutečnostech, které jej odůvodňují.

96. Je třeba připomenout, že možnost veřejnosti vyjádřit své připomínky k [NAP], která je upravená v rámci tohoto kritéria, představuje druhé kolo veřejné konzultace. Podle čl. 9 odst. 1 směrnice [2003/87] by měly být připomínky vyjádřené v prvním kole veřejné konzultace provedeném na základě záměru [NAP], pokud jsou relevantní, zahrnuty do [NAP] před jeho oznámením Komisi a ostatním členským státům. První kolo veřejné konzultace je zásadní pro to, aby celý proces účasti veřejnosti (konzultace a zohlednění připomínek) byl účinný. Pravidla popsaná v rámci tohoto kritéria by měla být uplatněna v první fázi účasti veřejnosti.

Členský stát musí uvědomit Komisi o každé změně, kterou se chystá učinit po zveřejnění a oznámení [NAP] před přijetím svého konečného rozhodnutí na základě článku 11 [směrnice 2003/87].“ (*neoficiální překlad)*

18 Kritérium č. 10 přílohy III upřesňuje, že „[NAP] obsahuje seznam zařízení spadajících pod tuto směrnici s uvedenými množstvími povolenek, které mají být každému zařízení přiděleny“.

19 Co se týče kritéria č. 10, v bodech 97 až 100 pokynů Komise se uvádí:

„97. Toto kritérium upravuje transparentnost [NAP]. To znamená, že je uvedeno množství povolenek přidělených každému zařízení, takže toto množství je v době, kdy je [NAP] předkládán Komisi a ostatním členským státům, známo veřejnosti.

[…]

98. Toto kritérium se považuje za splněné v případě, že členský stát splní povinnost sestavit seznam veškerých zařízení, která spadají do rozsahu působnosti směrnice [2003/87] […]

[…]

100. Členský stát je povinen uvést celkové množství povolenek, které hodlá přidělit každému zařízení, a měl by uvést množství povolenek, které každému zařízení přiděluje na každý rok v souladu s čl. 11 odst. 4 [směrnice 2003/87].“ *(neoficiální překlad)*

20 Podle bodů 60 až 74 pokynů Komise si členský stát může vytvořit rezervu povolenek (dále jen „rezerva“), kterou může dát, na základě objektivních a transparentních pravidel a postupů bezplatně k dispozici zejména novým účastníkům na trhu. V NAP musí být stanoven rozsah této rezervy vzhledem ke stanovenému celkovému množství povolenek.

21 Článek 12 odst. 1 směrnice 2003/87 stanoví, že povolenky mohou být převáděny mezi fyzickými nebo právnickými osobami v rámci Společenství nebo na fyzické či právnické osoby ve třetích zemích. Na základě čl. 12 odst. 3 směrnice 2003/87 musí provozovatel každého zařízení před 1. květnem každého roku příslušnému orgánu odevzdat počet povolenek rovnající se celkovým emisím z uvedeného zařízení během předchozího kalendářního roku a uvedené povolenky budou následně zrušeny.

22 Na základě čl. 29 odst. 1 směrnice 2003/87:

„[…] členské státy [mohou] požádat Komisi, aby některým zařízením vydala další povolenky v případech vyšší moci. Komise určí, zda je vyšší moc prokázána, a v takovém případě povolí vydání dalších, nepřevoditelných povolenek dotyčným členským státem pro provozovatele uvedených zařízení."

23 Článek 38 odst. 2 nařízení Komise (ES) č. 2216/2004 ze dne 21. prosince 2004 o standardizovaném a bezpečném systému rejstříků podle směrnice 2003/87 […] a rozhodnutí 280/2004/ES Evropského parlamentu a Rady (Úř. věst. L 386, s. 1) s nadpisem „Tabulka [NAP] plánu pro [první alokační] období […]" stanoví:

„Členský stát oznámí Komisi veškeré úpravy [NAP] s odpovídajícími úpravami tabulky [NAP]. Pokud úprava tabulky [NAP] vychází z [NAP] oznámeného Komisi, který nebyl na základě čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87[…] odmítnut nebo ke kterému Komise přijala navrhované změny, a je-li tato úprava v souladu s metodikou uvedenou v [NAP] nebo vyplývá ze zlepšení údajů, pověří Komise hlavního správce, aby zanesl odpovídající úpravy do tabulky [NAP] […]. Ve všech dalších případech oznámí členský stát Komisi úpravu svého [NAP], a pokud Komise tuto změnu neodmítne postupem podle čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87 […], pověří Komise hlavního správce, aby zanesl odpovídající úpravy do tabulky [NAP] […]."

Skutkový stav, řízení a návrhová žádání účastníků řízení

24 Dne 31. března 2004 oznámila Spolková republika Německo Komisi německý NAP pro první alokační období podle čl. 9 odst. 1 směrnice 2003/87.

25 Německý NAP tvoří „makroplán“ a „mikroplán“. Makroplán obsahuje členění národního emisního rozpočtu a stanoví celkové množství přidělovaných povolenek v souladu se závazky Spolkové republiky Německo ohledně snižování emisí. Mikroplán upravuje přidělování povolenek provozovatelům jednotlivých zařízení a upravuje vytvoření rezervy povolenek určených novým účastníkům na trhu.

26 Pro účely určení množství přidělovaných povolenek jednotlivým zařízením NAP stanoví ve své části pojednávající o mikroplánu tři období, tj. stanoví tři různé metody v závislosti na datu, k němuž je zahájen provoz zařízení.

27 U zařízení, jejichž provoz byl zahájen před 31. prosincem 2002, se množství přidělovaných povolenek vypočte na základě ročního průměru jejich emisí CO_2 v minulosti, a to výpočtovou metodou zvanou „grandfathering“. Počet přidělovaných povolenek se stanoví jako násobek minulých údajů o emisích a „koeficientu plnění“ (Erfüllungsfaktor) určeného podle cíleného snížení emisí, jehož má být dosaženo. Tento koeficient plnění je tedy obecně nižší než 1, aby se umožnilo snížení ve srovnání s předchozí úrovní emisí a v konečném výsledku omezení celkového počtu přidělovaných povolenek.

28 U zařízení, jejichž provoz byl zahájen mezi 1. lednem 2003 a 31. prosincem 2004, se počet bezplatně přidělovaných povolenek vypočítá na základě údajů o průměrných ročních emisích CO_2 oznámených provozovatelem. Provozovatel je povinen ke své žádosti o přidělení povolenek přiložit posudek o rozhodných vlastnostech zařízení. Žádost i posudek musí obsahovat údaje o kapacitě zařízení, plánovaném užití surovin a míře využití kapacity zařízení. Koeficient plnění uplatňovaný na tato zařízení po dobu dvanácti let je 1.

29 V případě nových zařízení, to znamená v případě těch, jejichž provoz byl zahájen po 1. lednu 2005, tj. u „nových účastníků na trhu“, je počet bezplatně přidělovaných povolenek při neexistenci historických údajů určen podle výpočtové metody označované jako „benchmarking“, tj. jako součin předpokládaného průměrného ročního objemu výroby v letech 2005 až 2007, předpokládaných emisí zařízení na jednotku výstupu a počtu kalendářních roků, v nichž má být zařízení provozováno po dobu trvání alokačního období. Při vyhodnocování prognóz emisí na jednotku výstupu je jako kritérium (benchmark) použit stav „nejlepší dostupné techniky“. Během prvních čtrnácti let provozu období se koeficient plnění u těchto nových zařízení nemění a zůstává stanoven na hodnotu 1.

30 Na základě čl. 11 odst. 4 směrnice 2003/87 německý NAP stanoví, že povolenky přidělené na první alokační období budou vydány v ročních stejně velkých tranších nejpozději do 28. února každého roku.

31 Německý NAP, ve znění oznámeném Komisi, počítá s dodatečnými úpravami počtu přidělených povolenek v následujících případech:

— Podstatné snížení využívání výrobní kapacity a uzavření zařízení (pravidlo označované jako „faktické uzavření“): pokud je provoz zařízení ukončen, provozovatel

je povinen odevzdat povolenky, které mu byly přiděleny v rozsahu, v jakém se staly přebytečnými. Provoz zařízení se považuje za ukončený, pokud jsou emise tohoto zařízení v daném roce nižší než 10 % ročního průměru emisí zaznamenaných v referenčním období. Pokud jsou tyto emise nižší než 60 % ročního průměru emisí zaznamenaných v referenčním období, stává se tranše vydaných povolenek pro daný rok předmětem dodatečné úpravy, která je přiměřená poklesu využívání výrobní kapacity. Pro následující roky bude tranše přidělených povolenek odpovídat počátečnímu rozhodnutí o přidělení s výhradou nového pozdějšího uplatnění pravidla dodatečné úpravy.

– Převod povolenek v případě uzavření a nahrazení zařízení (tzv. „pravidlo převodu“): povolenky přidělené uzavřenému zařízení nejsou na základě žádosti odňaty, pokud provozovatel zahájí provoz nového zařízení ve lhůtě tří měsíců od uzavření původního zařízení. V takovém případě jsou povolenky přiděleny nejprve na čtyři roky na základě emisí, které uzavřené zařízení vypouštělo v minulosti, a následně se po dobu čtrnácti let jejich množství vypočte na základě koeficientu plnění 1, přičemž cílem tohoto pravidla je podněcovat provozovatele k uzavření zastaralých a nevýkonných zařízení. Nicméně pokud je výrobní kapacita nového zařízení nižší než kapacita uzavřeného zařízení, považuje se rozdíl mezi těmito kapacitami za uzavření zařízení a část povolenek odpovídající tomuto rozdílu již nebude při dalším přidělování povolenek přidělena. Naopak v případě zvýšení výrobní kapacity nového zařízení se použije pravidlo výhodné pro nové účastníky na trhu a přidělí se dodatečné povolenky pokrývající nárůst kapacity.

– Stávající zařízení, jehož provoz byl zahájen v roce 2003 nebo 2004: počet povolenek na emise přidělený těmto zařízením bude přizpůsoben podle toho, zda je v průběhu provozu předmětného zařízení skutečný objem výroby vyšší nebo nižší

než objemy výroby přiznané pro účely výpočtu množství původně přidělených povolenek. V závislosti na tom bude v rámci vydávání tranše povolenek na následující rok množství povolenek poměrně sníženo či zvýšeno. V případě nárůstu objemu výroby budou použity dodatečné povolenky z rezervy.

– Noví účastníci na trhu, kteří zahájí provoz po 1. lednu 2005, nebo zvýšení výrobní kapacity stávajících zařízení: počet povolenek přidělený těmto zařízením bude přizpůsoben podle toho, zda bude v průběhu provozu předmětného zařízení skutečný rozsah činnosti nižší či vyšší než rozsah činnosti, který byl přiznán pro výpočet množství původně přidělených povolenek. V závislosti na tom bude množství povolenek vydávané v rámci tranše povolenek na následující rok přiměřeně sníženo či zvýšeno.

– Zařízení kombinující výrobu elektrické energie a tepla (Kraft-Wärme-Kopplung): povolenky na emise jsou těmto zařízením přidělovány zvlášť (Sonderzuteilung), a to v prvním alokačním roce podle skutečného objemu výroby elektrické energie. Jejich množství však může být následně upraveno v závislosti na objemu výroby elektrické energie v následujícím roce.

32 Německý NAP dále stanoví, že povolenky na emise, které nejsou vydány nebo jsou odňaty, se převádí do rezervy. Konečně rezervní povolenky jsou k dispozici pro nové účastníky na trhu. Žalobkyně na jednání upřesnila, že k rezervě mají přístup pouze provozovatelé, jejichž zařízení se nachází na německém území (zápis z jednání, s. 2).

33 Dopisem ze dne 8. června 2004 příslušné německé orgány odpověděly na některé otázky položené Komisí.

34 V odpovědi na tyto otázky německé orgány zejména upřesnily, že, jak již stanovil Zuteilungsgesetz 2007 (německý zákon ze dne 26. srpna 2004 o přidělování emisních povolenek v prvním alokačním období, BGBl. 2004 I, s. 2211, dále jen „alokační zákon"), a na rozdíl od údajů obsažených v německém NAP, jak byl oznámen Komisi, dodatečné úpravy nemohou mít v žádném případě za následek zvýšení množství povolenek přidělených dotčeným zařízením. Mimoto německé orgány upozornily na skutečnost, že pokud jde o zařízení kombinující výrobu elektrické energie a tepla, možnost dodatečného snížení umožňuje předejít vyvolání „kontraproduktivní motivace" – to jest motivace nežádoucí z ekologického hlediska – u provozovatelů tohoto typu zařízení, kteří by jinak byli podporováni ke snížení úrovně jejich výroby elektrické energie; tato možnost tedy slouží k tomu, aby i nadále zůstalo odůvodněno zvláštní přidělování povolenek na emise (Sonderzuteilung). I kdyby totiž měl takovýto pokles výroby za následek snížení emisí v rámci systému obchodování s povolenkami, vedl by obecně k přebytku emisí mimo uvedený systém.

35 Podle vysvětlení poskytnutého německými orgány (viz výše uvedený bod 34) alokační zákon počítá pouze s dodatečnými úpravami směrem dolů. Tyto jsou upraveny alokačním zákonem, a sice čl. 7 odst. 9 (přidělování povolenek stávajícím zařízením na základě údajů z minulosti), čl. 8 odst. 4 (přidělování povolenek stávajícím zařízením na základě oznámených emisí), čl. 9 odst. 1 a 4 (uzavření zařízení), čl. 10 odst. 2 a 4 (přidělování povolenek novým zařízením, pokud nahrazují stará zařízení), čl. 11 odst. 5 vykládaný ve spojení s čl. 8 odst. 4 (přidělování povolenek novým účastníkům na trhu) a čl. 14 odst. 5 (zvláštní způsob přidělování povolenek zařízením kombinujícím výrobu elektrické energie a tepla). Konečně § 6 odst. 2 alokačního zákona stanoví, že povolenky odňaté na základě výše uvedených ustanovení, jsou převedeny do rezervy.

36 Rozhodnutím K (2004) 2515/2 konečné, ze dne 7. července 2004, které se týká německého NAP oznámeného žalobkyní (dále jen „napadené rozhodnutí“), vydaným na základě čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87, Komise odmítla německý NAP v rozsahu, v němž tento plán stanovil určitá opatření k provádění dodatečných úprav v přidělování emisních povolenek, přičemž je prohlásila za neslučitelná s kritérii č. 5 a 10 přílohy III směrnice 2003/87 (článek 1 napadeného rozhodnutí) a požádala žalobkyni o jejich zrušení (článek 2 napadeného rozhodnutí). Komise přesto ponechala žalobkyni možnost přidělit povolenky ještě před tím, než budou provedeny změny požadované v článku 2 uvedeného rozhodnutí (čl. 3, čtvrtý pododstavec napadeného rozhodnutí). Dotčenými dodatečnými úpravy byly úpravy vztahující se na:

– nové účastníky na trhu [čl. 1 písm. a) napadeného rozhodnutí];

– nová zařízení provozovaná po převodu povolenek původně přidělených zařízením, která byla uzavřena [čl. 1 písm. b) napadeného rozhodnutí];

– zařízení, jejichž výrobní kapacita je využívána v nižší míře, než bylo původně očekáváno [článek 1 písm. c), první možnost uvedená v napadeném rozhodnutí];

– zařízení, jejichž roční emise představují méně než 40 % emisí za referenční období [čl. 1 písm. c), druhá možnost uvedená v napadeném rozhodnutí];

– zařízení kombinující výrobu elektrické energie a tepla, která vyrábějí menší množství energie, než bylo množství zaznamenané v referenčním období [článek 1 písm. c) třetí možnost uvedená v napadeném rozhodnutí].

37 V bodě 4 odůvodnění napadeného rozhodnutí Komise uvádí, že dodatečné úpravy vztahující se na nové účastníky na trhu odporují kritériu č. 5 přílohy III směrnice 2003/87, neboť těmto účastníkům je poskytována neodůvodněná výhoda ve srovnání s provozovateli zařízení, na které se již vztahuje německý NAP a u nichž nejsou po dobu prvního alokačního období takovéto úpravy přípustné.

38 V bodě 5 odůvodnění napadeného rozhodnutí Komise dospěla k závěru, že úpravy množství povolenek přidělených novému zařízení provozovanému po uzavření starého zařízení jsou neslučitelné s kritériem č. 10 přílohy III směrnice 2003/87, podle kterého musí být množství povolenek přidělovaných v průběhu obchodovacího období podle čl. 11 odst. 1 směrnice 2003/87 jednotlivým zařízením vyjmenovaným v NAP stanoveno předem.

39 V bodě 6 odůvodnění napadeného rozhodnutí Komise poukazuje na to, že v rozporu s kritériem č. 10 přílohy III směrnice 2003/87 jsou i úpravy stanovené pro: a) zařízení, jejichž výrobní kapacita je využívána v nižší míře, než bylo původně očekáváno; b) zařízení, jejichž roční emise představují méně než 40 % emisí za referenční období; c) zařízení kombinující výrobu elektrické energie a tepla, která vyrábějí menší množství energie, než bylo množství zaznamenané v referenčním období.

40 Komise na jednání upřesnila, že čl. 1 písm. c), druhá možnost, jakož i bod 6 odůvodnění (viz výše uvedený bod 39 písm. b) napadeného rozhodnutí se ve skutečnosti vztahují na zařízení, jejichž roční emise představují méně než 60 % emisí zaznamenaných v referenčním období a že údaj o 40 % obsažený v uvedeném rozhodnutí je chybný (zápis z jednání, s. 2).

41 Ve svém sdělení Radě a Evropskému parlamentu KOM(2004) 500 v konečném znění o rozhodnutí Komise ze dne 7. července 2004 o [NAP] pro přidělování povolenek na emise skleníkových plynů pro Rakousk[ou] [republiku], Dánsk[é] [království], [Spolkovou republiku] Německo, Irsko, Nizozemsk[é] [království], Slovinsk[ou] [republiku], Švédsk[é] [království] a Spojené království [Velké Británie a Severního Irska] v souladu se směrnicí 2003/87/ES (dále jen „sdělení Komise ze dne 7. července 2004“) se Komise v bodě 3.2 k dodatečným úpravám vyjádřila takto:

„Směrnice [2003/87] stanoví v kritériu [č.] 10 přílohy III a článku 11, že členský stát musí rozhodnout předem (před začátkem obchodovacího období) o absolutním množství povolenek přidělených celkem a každému provozovateli zařízení. Toto rozhodnutí nelze změnit a žádné povolenky nesmí být znovu přiděleny přidáním nebo odebráním z množství určeného pro každého provozovatele na základě rozhodnutí vlády nebo předem určeného pravidla. Směrnice [2003/87] výslovně dovoluje dodatečné úpravy v případě vyšší moci na základě postupu stanoveného v článku 29. Nadto:

– tato rozhodnutí dovolují opravy zamýšlených přídělů vzhledem ke kvalitě údajů kdykoliv, než je rozhodnuto o přidělení podle čl. 11 odst. 1,

– směrnice [2003/87] nevylučuje, pokud je zařízení uzavřeno v průběhu období, aby členský stát určil, že již není provozovatel, kterému by byl[y] povolenk[y] [přiděleny] a

– když dojde k přidělení novému účastníku na trhu z rezervy, pak bude [určeno] přesn[é] [množství přidělené] každému novému účastníku na trhu po přijetí rozhodnutí o přidělení podle čl. 11 odst. 1;

Kritérium [č.] 10 požaduje, aby množství povolenek k přidělení stávajícím zařízením bylo stanoveno v [NAP] před zahájením obchodovacího období. [Přípustnost dodatečných úprav Komise posuzovala] bez ohledu na to, zda zamýšlená úprava nebo její závažnost mohou [či nemohou být přičítány] chování provozovatele, u něhož se v průběhu období navrhuje úprava přídělu.

Na základě přílohy III kritéria [č.] 5 platí pro nové účastníky na trhu stejný princip. Když členský stát jednou rozhodne v průběhu obchodovacího období [o] absolutní[m] poč[tu] povolenek k přidělení novým účastníkům na trhu z rezervy pro nové účastníky na trhu, nesmí toto rozhodnutí změnit. Jinak by některé podniky mohly být [neodůvodněně zvýhodňovány] nebo diskriminovány použitím principu, který [nelze použít] pro stávající zařízení.

Dodatečné úpravy by [byly zdrojem] nejistot[y] pro provozovatele a byly by škodlivé pro investiční rozhodnutí a trh s povolenkami. Dodatečné úpravy zaměňují efektivnější [tržní] řešení administrativními procesy, [jejichž uplatnění v praxi je těžkopádné]. Také [dodatečné opravy směrem dolů], u kterých je možné argumentovat, že mohou být prospěšné životnímu prostředí, škodí jistot[ě], kter[ou] podniky potřebují k investicím, které by vedly ke snížení emisí.

Komise zjistila, že zamýšlené dodatečné úpravy v německém a rakouském plánu odporují kritériu [č.] 5 anebo [č.] 10.

Komise zjistila, že německý [NAP] odporuje kritériu [č.] 10, protože Německo zamýšlí přizpůsobit nebo potenciálně přizpůsobit […] množství [přidělené] pro zařízení v [prvním alokačním] období, pokud (i) u stávajícího zařízení začínajícího provoz od 1. ledna 2003 dojde ke snížení využití kapacity; (ii) stávající zařízení mají roční emise nižší než 40 % emisí [referenčního] období; (iii) stávající zařízení obdrží

další povolenky díky převodu povolenek určených zařízením, která se uzavřou; (iv) stávající zařízení nebo noví účastníci na trhu profitující z přidělení CHP bonusů [vy] kazují nižší výrobu energie kombinovanými systémy výroby tepla a energie (režim CHP) než v [referenčním] období. Úmysl [Spolkové republiky Německo] potenciálně upravit přidělení povolenek novým účastníkům na trhu odporuje kritériu [č.] 5, které požaduje nediskriminaci v souladu se [S]mlouvou, protože uplatnění takovýchto dodatečných úprav by diskriminovalo nové účastníky na trhu ve srovnání s provozovateli jiných zařízení, vzhledem k nimž nejsou žádné dodatečné úpravy jejich přidělení směrnicí [2003/87] povoleny.

[…]“

42 Žalobkyně podala tuto žalobu návrhem doručeným kanceláři Soudu dne 20. září 2004.

43 Na základě článku 14 jednacího řádu Soudu a na návrh třetího senátu Soud rozhodl po vyslechnutí účastníků řízení v souladu s článkem 51 uvedeného jednacího řádu o předání věci rozšířenému soudnímu kolegiu.

44 Na základě zprávy soudce zpravodaje se Soud (třetí rozšířený senát) rozhodl zahájit ústní část řízení a v rámci organizačních procesních opatření stanovených v článku

64 jednacího řádu Soudu vyzval účastníky řízení, aby odpověděli na písemné otázky, a Komisi, aby před zahájením jednání předložila dokument. Účastníci řízení na tyto otázky odpověděli a Komise předložila tento dokument ve stanovených lhůtách.

45 Řeči účastníků řízení a jejich odpovědi na otázky položené Soudem byly vyslechnuty na jednání dne 21. června 2006.

46 Žalobkyně navrhuje, aby Soud:

– zrušil článek 1 napadeného rozhodnutí;

– zrušil čl. 2 písm. a) až c) uvedeného rozhodnutí v rozsahu, v němž žalobkyni ukládá povinnost učinit určité úpravy německého NAP a oznámit je;

– uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

47 Komise navrhuje, aby Soud:

– žalobu zamítl;

– uložil žalobkyni náhradu nákladů řízení.

Právní otázky

I – *Úvodní poznámky*

48 Na podporu své žaloby žalobkyně uplatňuje tři důvody, a sice zaprvé porušení čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87 vykládaného ve spojení s přílohou III uvedené směrnice, zadruhé porušení článku 176 ES a zatřetí porušení povinnosti uvést odůvodnění na základě článku 253 ES, ke kterému došlo u čl. 1 písm. a) a čl. 2 písm. a) napadeného rozhodnutí.

II – *K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87 vykládaného ve spojení s přílohou III uvedené směrnice*

A – *Argumenty účastníků řízení*

1. Argumenty žalobkyně

a) Úvodní poznámky

49 V rámci svého prvního žalobního důvodu žalobkyně zpochybňuje závěry, ke kterým Komise dospěla v napadeném rozhodnutí, ohledně toho, že takové dodatečné

úpravy, jako jsou úpravy obsažené v německém NAP, jsou neslučitelné s kritérii č. 5 a 10 přílohy III směrnice 2003/87. Tyto závěry jsou podle ní v rozporu s čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87 vykládaným ve spojení s přílohou III uvedené směrnice, které podle ní nezakazují členským státům provádět dodatečné úpravy. Žalobkyně má za to, že postoj Komise brání členským státům v provedení směrnice 2003/87, zejména pak uplatnění kritérií vyjmenovaných v její příloze III.

b) K dodržení kritéria č. 10 přílohy III směrnice 2003/87

50 Žalobkyně tvrdí, že napadené rozhodnutí je neslučitelné s kritériem č. 10 přílohy III směrnice 2003/87 z důvodu, že nerespektuje jeho znění ani jeho legislativní kontext. Z uvedeného kritéria zejména nelze vyvodit, že množství přidělovaných povolenek v průběhu období podle čl. 11 odst. 1 směrnice 2003/87 jednotlivým zařízením vyjmenovaným v NAP musí být určeno předem (bod 5 odůvodnění napadeného rozhodnutí).

51 Žalobkyně je toho názoru, že znění kritéria č. 10 přílohy III směrnice 2003/87 nezakazuje provést dodatečné úpravy, když vyjde najevo, že některé povolenky byly přiděleny na základě chybných odhadů provozovatele. K tomuto připomíná, že podle uvedeného kritéria musí NAP obsahovat seznam zařízení, na která se vztahuje směrnice 2003/87, spolu s údajem o množství povolenek, „které mají být každému zařízení přiděleny“. Z toho podle ní vyplývá, že množství povolenek uvedená v tomto seznamu odráží pouze to, jaké množství má členský stát „v úmyslu“ přidělit ve smyslu čl. 9 odst. 1 směrnice 2003/87. Žalobkyně je toho názoru, že z německé verze ani z ostatních jazykových verzí směrnice 2003/87 nevyplývá, že zařízení uvedená v NAP mají nárok na získání přesného množství povolenek, jak bylo oznámeno Komisi.

52 Podle žalobkyně, pokud se jedná o legislativní kontext kritéria č. 10 přílohy III směrnice 2003/87, článek 9 odst. 1 uvedené směrnice stanoví, že NAP musí pouze umožnit, aby bylo zjištěno „celkové množství povolenek, které [má členský stát] v úmyslu přidělit pro uvedené období, a způsob, jak je zamýšlí přidělit". Podle ní z čl. 11 odst. 1 uvedené směrnice rovněž vyplývá, že k individuálnímu přidělování povolenek dochází až po účasti veřejnosti a po oznámení NAP Komisi a ostatním členským státům. Proto tedy, má-li mít toto oznámení a účast veřejnosti skutečně smysl, mělo by být rozhodně možné, aby existoval rozdíl mezi množstvím povolenek, „které má členský stát přidělit" ve smyslu kritéria č. 10 přílohy III směrnice 2003/87 a množstvím skutečně přiděleným podle čl. 11 odst. 1 uvedené směrnice „založen[ým] na [NAP]". Proto je podle ní chybný argument Komise, která tvrdí, že kritérium č. 10 přílohy III směrnice 2003/87 zakazuje, aby členský stát provedl jakoukoli dodatečnou úpravu přidělovaných povolenek uvedených v NAP. Žalobkyně dodává, že názor Komise je rovněž neslučitelný s čl. 38 odst. 2 nařízení č. 2216/2004, který připouští, aniž by vyžadoval zvláštní kontrolu, dodatečné úpravy rozhodnutí o přidělení směrem dolů, jestliže tyto úpravy vyplývají z přesnějších údajů nebo jsou v souladu s postupy stanovenými NAP.

53 Co se týče teleologického výkladu kritéria č. 10 přílohy III směrnice 2003/87, žalobkyně se domnívá, že, jak Komise sama uvedla ve svých pokynech, cílem tohoto kritéria je zaručit transparentnost NAP tak, aby podniky, veřejnost, Komise a ostatní členské státy mohly jednat podle toho, jaké množství povolenek členský stát zamýšlí přidělit (pokyny Komise, s. 23). Tento výklad je podle ní potvrzen odůvodněním zavedení tohoto kritéria při přípravě směrnice 2003/87, podle nějž je důležité „mít k dispozici údaje, které odráží a kvantifikují situaci obchodu s povolenkami na emise" (Výbor pro životní prostředí, veřejné zdraví a spotřebitelskou politiku Evropského parlamentu, dokument ze schůze A5-0303/2002, I, s. 48, pozměňovací návrh č. 73). Žalobkyně z toho vyvozuje, že kritérium č. 10 přílohy II směrnice 2003/87 obsahuje pouze jeden

formální požadavek, podle kterého členský stát musí oznámit Komisi NAP obsahující seznam zařízení, na které se vztahuje uvedená směrnice, a předpokládaná množství povolenek pro jednotlivá zařízení, která jim zamýšlí přidělit. Konečně poukazuje na to, že sama Komise se vzdala myšlenky stanovit v tomto směru ve svých vlastních pokynech další požadavky (pokyny Komise, s. 23 a 24).

c) K dodržení kritéria č. 5 přílohy III směrnice 2003/87

54 Žalobkyně uvádí, že narozdíl od názoru Komise jsou dodatečné úpravy stanovené v německém NAP slučitelné rovněž s kritériem č. 5 přílohy III směrnice 2003/87, podle kterého v souladu s požadavky Smlouvy NAP nesmí neoprávněně upřednostňovat některé podniky nebo činnosti. Žalobkyně dodává, že k tomu by naopak došlo, pokud by členské státy nemohly odebrat povolenky a to ani v případech, kdy jejich množství vychází z chybných či nadhodnocených odhadů výroby, např. v případě nových účastníků na trhu. Mělo by to podle ní za následek neoprávněné konkurenční zvýhodnění dotyčného provozovatele, jelikož by měl možnost prodat na trhu se ziskem přebytečné povolenky, a vedlo by to k neodůvodněnému konkurenčnímu znevýhodnění ostatních provozovatelů. Za tohoto předpokladu jsou podle ní dodatečné úpravy směrem dolů vhodným a nezbytným prostředkem k zabránění takovým narušením hospodářské soutěže, která jsou v rozporu s kritériem č. 5, a vyvažují výhodu, kterou noví účastníci na trhu podle ní získávají díky tomu, že přidělování povolenek v jejich prospěch se zakládá na míře využití výrobní kapacity vyplývající z jejich vlastních výpočtů.

55 Žalobkyně dodává, že při neexistenci možnosti provést takovéto dodatečné úpravy zabraňující „nadměrnému přidělení“, není schopna splnit povinnost, kterou jí ukládá kritérium č. 1 přílohy III směrnice 2003/87, podle kterého musí dbát na to, aby celkové množství povolenek, které mají být přiděleny, nebylo větší, než je pravděpodobně nutné k přísnému uplatňování kritérií uvedené přílohy. Má za to, že Komise v tomto ohledu přehlíží základní rozdíl mezi dodatečnými úpravami směrem dolů a dodatečnými úpravami směrem nahoru. Zatímco posledně uvedené úpravy jsou neslučitelné s přílohou III směrnice 2003/87 z důvodu, že mají za následek překročení

celkového přidělovaného množství (kritérium č. 1), dodatečné úpravy směrem dolů neporušují žádné relevantní kritérium. Naopak kritéria č. 1 a 5 přílohy III směrnice 2003/87 podle ní vyžadují, aby nadbytečné povolenky byly v konkrétních odůvodněných případech odebrány.

56 Konečně žalobkyně odmítá argument Komise, podle kterého možnost učinit dodatečné úpravy může oslabit přesnost a svědomitý výkon plánovaných preventivních kontrol, jejichž předmětem jsou výpočty a prognózy předkládané provozovateli pro účely počátečního přidělení povolenek. Podle žalobkyně i za předpokladu, že se prognózy zakládají na nejlepším možném odhadu využívání budoucí výrobní kapacity, nemůže ohledně těchto prognóz panovat absolutní jistota. Riziko přidělení nadbytečného množství povolenek, tj. množství překračující skutečné potřeby dotyčného provozovatele, si podle ní žádá dodatečné úpravy. Dále vzhledem k tomu, že počáteční „nadměrné přidělení" by mohlo způsobit nedostatečné přidělení ke škodě ostatních provozovatelů, počáteční prognózy by měly být přezkoumávány co nejpečlivěji a nejúplněji.

d) K rozsahu kontrolní pravomoci Komise na základě čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87 vykládaného ve spojení s přílohou III uvedené směrnice a k rozhodovacímu prostoru ponechanému členským státům uvedenou směrnicí

57 Žalobkyně obecně zpochybňuje rozsah kontrolní pravomoci Komise ve vztahu k NAP. Žalobkyně podotýká, že čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87 omezuje kontrolní pravomoc Komise na přezkum NAP pouze na základě kritérií uvedených v příloze III a na základě ustanovení článku 10 uvedené směrnice. Z toho důvodu je podle ní možné odmítnout NAP jen tehdy, pokud by byl neslučitelný s uvedenými kritérii

a ustanoveními. Konkrétně kritérium č. 10 nelze vykládat extenzivně ve světle celkového kontextu nebo celkové systematiky směrnice 2003/87. Pokud by Komise měla v úmyslu zpochybňovat vnitrostátní alokační pravidla z jiných důvodů, měla by využít svých obecných pravomocí dohledu, jak je upravují články 211 ES a 226 ES.

58 Mimoto žalobkyně zastává názor, že směrnice 2003/87 ani její čl. 9 odst. 3 vykládaný ve spojení s přílohou III této směrnice nezakazují provést dodatečné úpravy, které jsou ponechány na volném uvážení členských států. Naopak vyloučení takovéto možnosti ve zvláštních případech by znamenalo, že žalobkyně by nebyla schopna účinně splnit kritéria vyjmenovaná v příloze III. Krom toho členské státy mohou v souladu čl. 9 odst. 1 druhou větou směrnice 2003/87 stanovit ve svých NAP vedle kritérií vyjmenovaných v příloze III rovněž doplňující kritéria za předpokladu, že jsou objektivní a transparentní. Podle žalobkyně veškeré dodatečné úpravy německého NAP vyhovují těmto požadavkům na objektivitu a transparentnost, neboť provozovatelé jsou od okamžiku přidělení povolenek informováni o tom, za jakých podmínek a v jaké míře mohou být tyto povolenky odňaty.

59 Žalobkyně mimo jiné zpochybňuje, že by bylo z článku 29 směrnice 2003/87 možné vyvodit obecný zákaz dodatečných úprav směrem dolů, neboť toto ustanovení upravuje, navíc jako výjimku, pouze možnost přidělit dodatečné povolenky v případě zásahu vyšší moci. Předmětem článku 29 směrnice 2003/87 je tedy podle ní přísně omezit od počátku obchodování vydávání dodatečných povolenek členskými státy, tj. dodatečné úpravy směrem nahoru, tak, aby se předešlo nárůstu celkového množství povolenek přiděleného v členském státě. Toto ustanovení však nijak neupravuje opačnou situaci, tj. dodatečné úpravy směrem dolů.

60 Žalobkyně z toho dovozuje, že dodatečné úpravy stanovené v německém NAP jsou slučitelné jak s cíli, tak se zněním směrnice 2003/87.

e) K hospodářským argumentům předloženým Komisí

61 Žalobkyně uvádí, že v rozporu s tvrzením Komise je její teze podepřena jak ekologickými, tak hospodářskými cíli směrnice 2003/87, a sice snížením emisí skleníkových plynů způsobem efektivním z hlediska nákladů a ekonomicky účinným (článek 1 směrnice 2003/87), zachováním integrity vnitřního trhu a zamezením narušení hospodářské soutěže (bod 7 odůvodnění směrnice 2003/87) a zohledněním potenciálu průmyslových činností ke snížení emisí (bod 8 odůvodnění směrnice2003/87).

62 Dodatečné úpravy směrem dolů zpochybňované Komisí mají totiž zamezit narušením hospodářské soutěže na vnitřním trhu tím, že odstraní zneužívání a „nadměrná přidělení", které jsou na újmu konkurentům. Mimoto podle žalobkyně umožňují opravu chybných prognóz, jakož i poklesů výroby odchylujících se od prognóz, a v případě zařízení kombinujících výrobu elektrické energie a tepla umožňují napravit následky zneužívání zvláštního přidělování povolenek v rozporu s jeho ekologickým cílem.

63 V tomto ohledu žalobkyně odmítá argument Komise, podle kterého dodatečné úpravy narušují jistotu, kterou podniky potřebují k tomu, aby uskutečnily investice umožňující snižování emisí (sdělení Komise ze dne 7. července 2004, s. 8) Tyto úpravy podle ní totiž nezávisí na snížení emisí, nýbrž na snížení skutečné výroby zařízení v případě, že se zařízení odchýlí od předpokládané výroby. Podle žalobkyně dodatečné úpravy naopak usnadňují efektivní fungování trhu a zvyšují bezpečnost těch investic, které směřují k nahrazení paliv produkujících vysoké procento CO_2. Podle ní tedy tyto úpravy činí rozhodnutí provozovatele o nákupu či prodeji povolenek závislé na efektivitě jeho zařízení, a uvolňují tak nevyužité povolenky pro nová zařízení. Dále argument Komise, podle kterého dodatečné úpravy a vrácení povolenek do rezervy ovlivňují investiční rozhodnutí nových účastníků na trhu, je podle ní

chybný vzhledem k naprosté bezpečnosti investice, která je těmto účastníkům zaručena díky povinnosti odkupu povolenek, kterou NAP a § 6 odst. 3 alokačního zákona ukládají státu. Navýšení rezervy o povolenky navrácené díky provedeným úpravám má podle ní ostatně za cíl předejít tomu, aby tato povinnost odkupu nabyla příliš na významu.

64 Co se týče argumentu Komise, podle kterého dodatečné úpravy nejsou nezbytné v boji proti zneužívání a chybným prognózám a podle kterého nepřesné informace musí být opraveny ještě před rozhodnutím o přidělení povolenek, žalobkyně poukazuje na to, že chybnost těchto prognóz se projeví až po tomto rozhodnutí, a sice na základě srovnání skutečné výroby a výroby původně předpokládané. V takové situaci je podle ní dodatečná úprava jediným prostředkem, jak se vyhnout riziku z toho pramenícího „nadměrného přidělení", a tudíž jediným prostředkem, jak předejít tomu, že bude narušeno řádné fungování systému obchodování s povolenkami. Mimoto směrnice 2003/87 nečiní v tomto ohledu rozdíl podle závažnosti pochybení, kterého se provozovatel dopustil. Z toho podle ní vyplývá, že chyby v prognózách, které jsou způsobené z nedbalosti, musí být rovněž následně opraveny, a že v rozporu s názorem Komise, vnitrostátní právní úprava týkající se boje proti úmyslnému zneužívání není pro tyto účely postačující.

65 Žalobkyně dodává, že jediné opatření, které Komise v napadeném rozhodnutí považuje za právně přípustné, a sice odebrání přidělených povolenek po uzavření zařízení, je rovněž dodatečnou úpravou. V tomto ohledu odmítá argument Komise, podle kterého uzavření zařízení způsobuje zánik zařízení, a tedy provozovatele jako takového. Zaprvé provozovatel nezaniká pouhým uzavřením zařízení a za druhé německé právo životního prostředí ukládá provozovateli významné povinnosti následné údržby i po tomto uzavření (Nachsorgepflichten). Za těchto podmínek by provozovatel mohl vydělat na převodu pro něj nepotřebných povolenek. Odebrání povolenek v případě uzavření zařízení, které Komise nezpochybňuje, je tedy ve skutečnosti dodatečnou úpravou směrem dolů.

2. Argumenty Komise

a) Krozhodujícímu významu dosahu kritérií přílohy III směrnice 2003/87 při kontrole prováděné Komisí na základě čl. 9 odst. 3 uvedené směrnice

66 Komise má za to, že její kontrolní pravomoc ve vztahu k NAP, jak je upravena v čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87, se vztahuje zejména na kritéria vyjmenovaná v příloze III uvedené směrnice, která musí být vykládána ve světle celkového kontextu a systematiky uvedené směrnice. Podle Komise je předmětem sporu slučitelnost napadeného rozhodnutí s touto směrnicí a konkrétně s kritérii vyjmenovanými v její příloze III, jejichž obecným cílem je provozovatele ekonomicky motivovat na základě jasně a pevně stanoveného počtu povolenek ke snížení emisí. Napadené rozhodnutí je podle ní v souladu s právem, pokud NAP, který je jeho předmětem, nesplňuje tato kritéria. Dosah těchto kritérií je tedy podle ní rozhodující pro legalitu napadeného rozhodnutí stejně jako pro legalitu NAP.

b) Ke slučitelnosti německého NAP s kritériem č. 10 přílohy II směrnice 2003/87

67 Komise má za to, že dodatečná úprava, i pokud je provedena podle předem daných pravidel, není slučitelná s kritériem č. 10, jak je vykládáno v celkovém kontextu článků 9 a 11 směrnice 2003/87. Tvrdí, že takovéto úpravy nelze provést, jakmile bylo přijato rozhodnutí o přidělení povolenek podle čl. 11 odst. 1 uvedené směrnice. To

podle ní vyplývá ze skutečnosti, že přidělené povolenky musí být provozovatelům vydány (čl. 11 odst. 4) a že mohou být převáděny v rámci Společenství (čl. 12 odst. 1). Komise podotýká, že od okamžiku přijetí tohoto rozhodnutí o přidělení povolenek se naplno projevuje obecný cíl směrnice hospodářsky motivovat provozovatele, na základě předem stanoveného počtu povolenek, ke snížení emisí.

68 Co se týče nutnosti předcházet zneužívání a chybným prognózám, kterou uplatňuje žalobkyně, Komise poukazuje nejprve na to, že vždy existuje možnost opravit chybné informace před přijetím rozhodnutí o přidělení povolenek podle čl. 11 odst. 1 směrnice 2003/87. Podle ní jsou takovému systému, který zvolila žalobkyně, vlastní určitá rizika a určitá míra nepřesnosti – na příklad u prognóz, které musí učinit noví účastníci na trhu – které nemohou odůvodnit nedodržení ustanovení směrnice 2003/87. Ostatně kromě žalobkyně má či měl zprvu pouze velmi malý počet členských států za to, že se nemohou vzdát dodatečných úprav. Komise dodává, že v každém případě v členských státech existují obecná právní ustanovení určená k boji proti záměrnému zneužívání.

69 Co se týče argumentu žalobkyně, podle kterého dodatečné úpravy směrem dolů umožňují omezit emise skleníkových plynů na nezbytné minimum a podle kterého tak přispívají k boji proti klimatickým změnám, Komise namítá, že tohoto účinku může být dosaženo pouze za předpokladu, že z důvodu nedostatečné poptávky není rezerva vyčerpána a povolenky jsou zrušeny. V takovém případě se podle ní jedná pouze o nepředvídaný doprovodný jev, který se vysvětluje přítomností nižšího počtu nových účastníků na trhu, než se očekávalo. Pokud žalobkyně měla v úmyslu sledovat dosažení tohoto ekologického cíle, měla od počátku stanovit nižší celkové množství povolenek tak, aby se předešlo „nadměrnému přidělení“, nebo přinejmenším okamžité zrušení dodatečně odebraných povolenek. Komise z toho dovozuje, že dodatečné úpravy jsou z pohledu ochrany životního prostředí neutrální, neboť celkové množství povolenek zůstává neměnné. Má za to, že úpravy jsou dokonce způsobilé potlačit u provozovatelů motivaci ke snížení emisí, neboť tito ztrácejí možnost převést na trhu s povolenkami povolenky získané díky svým vlastním hospodářským rozhodnutím, jako je rozhodnutí o snížení výroby.

70 Komise má za to, že její postoj není v rozporu s čl. 38 odst. 2 nařízení č. 2216/2004 vzhledem k tomu, že toto ustanovení dovoluje pouze opravy podle metody přidělování upravené v NAP, přičemž tato metoda musí rovněž splňovat kritéria uvedená v příloze III směrnice 2003/87. Mimoto odkaz v tomto ustanovení na čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87 pouze potvrzuje rozhodující význam kritérií uvedených v příloze III a ostatních ustanovení uvedené směrnice pro účely posouzení slučitelnosti NAP.

71 Komise dodává, že v rozporu s tvrzením žalobkyně odebrání povolenek v případě uzavření zařízení není dodatečnou úpravou vzhledem k tomu, že povolenky jsou spojeny se zařízeními. Podle Komise zařízení, které zanikne, již nepotřebuje povolenky na emise. Proto od okamžiku zániku tohoto zařízení se cíl pobízet je ke snížení emisí stává bezpředmětným, a členský stát má tedy možnost odebrat povolenky, které uzavřené zařízení již nepotřebuje. Proto v takovémto případě není odebrání povolenek dodatečnou úpravou srovnatelnou s dodatečnými úpravami stanovenými v německém NAP.

c) Ke slučitelnosti německého NAP s kritériem č. 5 přílohy III směrnice 2003/87

72 Podle Komise není napadené rozhodnutí zpochybnitelné ani z pohledu kritéria č. 5. Má za to, že možnost dodatečných úprav směrem dolů může mít za následek neodůvodněné zvýhodňování nových účastníků na trhu v tom, že tito účastníci mohou okamžitě získat větší množství povolenek, než jaké by mohli očekávat, kdyby tato možnost neexistovala, což znevýhodňuje ostatní provozovatele, kteří nemají tuto možnost opravy, která je vlastní počátečnímu přidělení. Vzhledem k tomu, že noví účastníci na trhu musí sami určit předpokládanou míru využívání kapacity a objemu plánované výroby, jsou podle ní méně motivováni k tomu, aby poskytli přesné odhady, a prováděli kontroly než v případě jednorázového nezměnitelného přidělení.

Příliš vysoké počáteční přidělení by přitom mohlo neodůvodněně zvýhodnit nového účastníka na trhu, kdyby se ukázalo, že může z důvodu zvýšení poptávky prodat více výrobků, aniž by musel nést dodatečné náklady na získání povolenek. Naproti tomu provozovatel stávajícího zařízení by musel na trhu dokoupit další povolenky pro každou další vyrobenou jednotku, se kterou nepočítal.

73 Komise dodává, že systém obchodování s povolenkami na emise, který se váže k několikaletému období, může fungovat efektivně pouze na základě posouzení *ex ante*, které se zakládá především na prognózách. Přitom kromě skutečnosti, že při existenci možnosti dodatečných úprav mají zúčastněné subjekty sklony vypracovávat NAP s menší pečlivostí, což má vliv na přesnost rozhodnutí o přidělení povolenek, mohla by být konečná alokace, podle logiky argumentace žalobkyně, provedena až na konci alokačního období, kdy budou k dispozici veškeré informace o skutečně vypouštěných emisích. Dodatečné úpravy by tedy měly za následek, že dodržování kritéria č. 5 by mohlo být zaručeno až *a posteriori*. Komise nicméně zastává názor, že na základě tohoto kritéria je třeba zkoumat předem, zda nedochází k případné diskriminaci některých zařízení, tj. v okamžiku, kdy je vypracován NAP a je přijato rozhodnutí Komise. Z toho podle ní vyplývá, že dodatečné úpravy jsou v rozporu s duchem a fungováním systému přidělování povolenek a obchodování s nimi. Komise dále dodává, že systému, který je založen na prognózách, je vlastní, že skutečnost, jak se ukáže později, se liší od prognóz. Pozdější vývoj však již nemůže zpochybnit rozhodnutí o přidělení povolenek přijaté na základě posouzení *ex ante*, jehož cílem je vytvořit ekonomickou motivaci ke snížení emisí. Stanovit odebrání povolenek již nepotřebných z důvodu dosažených snížení emisí a zároveň připustit, že mohou být prodány, se podle Komise rovná částečnému zrušení motivace k takovýmto snížením. Efektivita systému obchodování s povolenkami by tak byla rozhodujícím způsobem narušena.

74 V tomto ohledu neexistuje rozdíl mezi tím, zda jsou dodatečné úpravy spjaty s mírou emisí nebo s objemem výroby, neboť podle Komise existuje mezi těmito dvěma parametry pozitivní korelace, neboť oba ovlivňují hospodářské rozhodnutí optimalizovat

zisk plynoucí z výroby v zařízení. Komise zastává názor, že spojení dodatečných úprav s objemem výroby vnáší prvek nejistoty do ekonomického výpočtu, na jehož základě se určuje, zda je rentabilní snížit emise zvýšením efektivity nebo snížením objemu výroby, aby bylo možné prodat přebytečné povolenky. Tato nejistota vyvolaná dodatečnými úpravami by naopak nabádala provozovatele k tomu, aby v menší míře investovali do neznečišťujících výrobních postupů a aby upustili od podstatnějšího snižování své výroby. Což je ovšem přesně to, čemu chce Komise zabránit. Komise dodává, že tento vliv na motivaci provozovatelů může mít dokonce negativní dopady na životní prostředí, zatímco k případným pozitivním účinkům tvrzeným žalobkyní by podle Komise došlo pouze za zvláštních hypotetických okolností, zejména v případě, že by počet nových účastníků na trhu nebyl dostatečně vysoký.

75 Co se týče argumentu žalobkyně, že odebrané kvóty jsou převáděny do rezervy, aby tak byly dány k dispozici novým účastníkům na trhu, Komise uvádí, že pokud žalobkyně považuje za nezbytné navýšit rezervu, měla by od samého začátku stanovit větší rezervu ve svém NAP. Komise upozorňuje dále na to, že množství povolenek získaných na základě dodatečných úprav je nejisté, a nezaručuje tedy novým účastníkům na trhu vyšší právní jistotu, pokud jde o jejich investiční rozhodování. Mimoto skutečnost, že NAP a § 6 odst. 3 alokačního zákona stanoví možnost navýšit rezervu prostřednictvím nákupu povolenek soukromým subjektem a jejich bezplatným odevzdáním orgánům pověřeným její správou, podle Komise potvrzuje, že naplňování uvedené rezervy prostřednictvím dodatečných úprav není nezbytné. Komise konečně připomíná, že vzhledem k tomu, že noví účastníci na trhu si mohou potřebné povolenky opatřit na trhu, není nutné pro ně vytvářet rezervu (viz též pokyny Komise, bod 56).

76 Ze všech těchto důvodů má Komise za to, že napadené rozhodnutí splňuje kritéria uvedená v příloze III směrnice 2003/87 a že žalobní důvod vycházející z porušení čl. 9 odst. 3 uvedené směrnice vykládaného ve spojení s přílohou III musí být odmítnut.

B – *Závěry Soudu*

1. K dělbě úkolů a pravomocí mezi Komisi a členské státy a k rozsahu soudního přezkumu

77 Soud úvodem připomíná, že žalobkyně předně tvrdí, že na rozdíl od závěrů Komise v napadeném rozhodnutí dodatečné úpravy stanovené v německém NAP neporušují kritérium č. 5 ani kritérium č. 10 uvedená v příloze III směrnice 2003/87. V tomto kontextu je mezi účastnicemi řízení spor o to, zda tyto dodatečné úpravy narušují, či nikoli řádné fungování systému obchodování s povolenkami, a zda jsou tedy uvedené úpravy slučitelné s cíli a celkovou systematikou směrnice 2003/87, v jejichž světle musí být uvedená kritéria vykládána. V tomto ohledu Soud musí vzít v potaz hranice, které oddělují jednak rozsah kontrolní pravomoci a rozhodovací pravomoci Komise, zejména na základě směrnice 2003/87, a jednak rozsah rozhodovacího prostoru, kterým disponují členské státy při provádění uvedené směrnice do vnitrostátního práva v souladu s požadavky práva Společenství.

78 Co se týče dělby úkolů a pravomocí mezi Komisi a členské státy při provádění směrnice z oblasti životního prostředí, je třeba připomenout znění článku 249 třetího pododstavce ES, podle kterého „[s]měrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům“. Z toho vyplývá, že pokud předmětná směrnice nestanoví formu a prostředky k dosažení konkrétního výsledku, má členský stát v zásadě úplnou volnost, pokud jde o výběr vhodných forem a prostředků k dosažení uvedeného výsledku. Nicméně členské státy mají v rámci prostoru, který jim ponechává čl. 249 třetí pododstavec ES, povinnost zvolit nejvhodnější formy a prostředky pro zajištění užitečného účinku směrnic (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 8. září 2005, Yonemoto,C-40/04, Sb. rozh. s. I-7755, bod 58 a tam citovaná judikatura). Z toho mimo jiné vyplývá, že při neexistenci pravidla Společenství, které by předepisovalo jasně a přesně formu a prostředky, kterých musí členský stát použít,

je na Komisi, aby v rámci výkonu své kontrolní pravomoci, zejména na základě článku 211 ES a článku 226 ES, prokázala právně dostačujícím způsobem, že nástroje, které členský stát použil, jsou v rozporu s právem Společenství.

79 Je namístě dodat, že dodržování zásady subsidiarity zakotvené v čl. 5 druhém pododstavci ES, tj. zásady, kterou musí orgány Společenství dodržovat při výkonu své normotvorné činnosti a o níž se má za to, že byla dodržena při přijímání směrnice 2003/87 (bod 30 odůvodnění směrnice), může být zajištěno pouze uplatňováním těchto zásad. Podle zásady subsidiarity Společenství jedná v oblastech, které nespadají do jeho výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být dosaženo uspokojivě na úrovni členských států, a proto, z důvodu rozsahu či účinků zamýšlené činnosti, jich může být lépe dosaženo na úrovni Společenství. Proto v takové oblasti, jakou je životní prostředí, upravené článkem 174 ES a článkem 176 ES, ve které Komise a členské státy pravomoci sdílí, spočívá důkazní břemeno na Společenství, tj. v projednávané věci je na Komisi, aby prokázala, do jaké míry jsou pravomoci členského státu a tedy jeho rozhodovací prostor omezené s ohledem na podmínky uvedené výše v bodě 78..

80 Co se týče konkrétně kontrolní pravomoci Komise na základě čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87, je třeba upřesnit, že i když členský stát disponuje určitým rozhodovacím prostorem pro provedení této směrnice, i nadále platí, že Komise má jednak pravomoc přezkoumat slučitelnost opatření přijatých členským státem s kritérii uvedenými v příloze III a ustanoveními článku 10 uvedené směrnice a jednak že při výkonu této kontrolní pravomoci sama disponuje prostorem pro uvážení, neboť tato kontrola předpokládá komplexní ekonomické a ekologické posouzení s ohledem na obecný cíl snížení emisí skleníkových plynů prostřednictvím systému obchodování s povolenkami, který je efektivní z hlediska nákladů a ekonomicky účinný (čl. 1 a bod 5 odůvodnění směrnice 2003/87).

81 Z toho vyplývá, že soud Společenství v rámci své kontroly legality v tomto ohledu vykonává úplnou kontrolu nad tím, zda Komise správně používá relevantní právní normy, jejichž působnost musí být určena výkladovými metodami uznanými judikaturou. Naproti tomu Soud nemůže nahradit Komisi, pokud Komise musí v tomto kontextu učinit komplexní ekonomické a ekologické posouzení. Z toho důvodu se Soud musí omezit na přezkum toho, zda předmětné opatření není stiženo zjevnou nesprávností nebo zneužitím pravomoci, zda příslušný orgán zjevně nepřekročil meze své posuzovací pravomoci a zda procesní záruky, které jsou v tomto kontextu obzvlášť významné, byly zcela zachovány (viz v tomto smyslu rozsudky Soudu ze dne 11. září 2002, Pfizer Animal Health v. Rada,T-13/99, Recueil, s. II-3305, body 166 a 171, a Alpharma v. Rada,T-70/99, Recueil, s. II-3495, body 177 a 182, a ze dne 21. října 2003, Solvay Pharmaceuticals v. Rada,T-392/02, Recueil, s. II-4555, bod 126).

82 Pokud jde v projednávané věci o kontrolu slučitelnosti sporných dodatečných úprav zejména s kritérii č. 5 a 10 přílohy III směrnice 2003/87, kterou Komise vykonává na základě čl. 9 odst. 3 uvedené směrnice, je třeba zdůraznit, že výkon této kontroly závisí především na vymezení působnosti relevantních právních norem a až v druhé řadě zahrnuje komplexní ekonomické a ekologické posouzení, zejména pokud se jedná o posouzení praktických dopadů uvedených úprav na fungování systému obchodování s povolenkami. Proto je třeba nejprve přezkoumat, zda Komise při výkonu této kontroly dodržela meze relevantních právních norem, jak jsou vykládány Soudem, aby mohlo být určeno, zda je napadené rozhodnutí stiženo nesprávným právním posouzením. Až poté, co se prokáže, že Komise správně použila relevantní právní normy nebo že předložila důkazy, jak jí to ukládají pravidla o důkazním břemenu, o nichž bylo pojednáno výše v bodech 78 a 79, přichází na pořad otázka, zda je její posouzení ve faktické a ekonomické rovině přípustné nebo je stiženo zjevnou nesprávností.

83 V tomto ohledu je třeba upřesnit, že mezi účastníky řízení není sporu o to, že otázka přípustnosti sporných dodatečných úprav není ve směrnici 2003/87 výslovně upra-

vena. Za těchto podmínek je nutné předpokládat, že v případě uvedených úprav mají členské státy při provádění uvedené směrnice možnost volby forem a prostředků a je na Komisi, aby prokázala, že tyto úpravy jsou způsobilé ohrozit užitečný účinek jejích ustanovení.

84 Soud má za to, že je vhodné začít přezkumem legality napadeného rozhodnutí v rozsahu, v němž se týká přípustnosti některých dodatečných úprav s ohledem na kritérium č. 10 přílohy III směrnice 2003/87, neboť dosah tohoto kritéria, jak je vykládáno Komisí, je nerozlučně spjat s otázkou slučitelnosti uvedených úprav s cíli a celkovou strukturou systému obchodování s povolenkami, jak byl vytvořen uvedenou směrnicí.

2. K legalitě napadeného rozhodnutí s ohledem na kritérium č. 10 přílohy III směrnice 2003/87

a) Ke sporným dodatečným úpravám

85 Úvodem je třeba připomenout, u kterých sporných dodatečných úprav má Komise za to, že jsou v rozporu s kritériem č. 10 přílohy III směrnice 2003/87.

86 V tomto ohledu je třeba uvést, že na první pohled se zdá, že Komise v článku 1 napadeného rozhodnutí dochází k závěru, že všechny dodatečné úpravy vyjmenované v tomto článku jsou v rozporu s kritériem č. 10 přílohy III směrnice 2003/87. Nicméně z bodů 4 až 6 odůvodnění napadeného rozhodnutí, v jejichž světle je nutné

výrok vykládat (viz v tomto smyslu rozsudek Soudního dvora ze dne 12. května 2005, Komise v. Řecko, C-415/03, Sb. rozh. s. I-3875, bod 41 a rozsudek Soudu ze dne 18. ledna 2005, Confédération nationale du Crédit mutuel v. Komise, T-93/02, Sb. rozh. s. II-143, bod 74), vyplývá, že toto posouzení platí pouze pro dodatečné úpravy stanovené pro nové účastníky na trhu, na které se vztahuje čl. 1 písm. a) uvedeného rozhodnutí, přičemž Komise má za to, že jsou v rozporu pouze s kritériem č. 5. Proto, jak Komise potvrdila na jednání (zápis z jednání, s. 2), začátek článku 1 napadeného rozhodnutí zní:

„Následující údaje z německého [NAP] jsou neslučitelné s kritériem [č.] 5 nebo [č.] 10 přílohy III směrnice 2003/87[…]“

87 V článku 1 písm. b) a v bodě 5 odůvodnění napadeného rozhodnutí Komise konstatuje protiprávnost dodatečných úprav spjatých s použitím pravidla převodu. Třebaže Komise nezpochybňuje pravidlo převodu jako takové v rozsahu, v němž umožňuje provozovateli nového zařazení převzít povolenky vydané pro zařízení, které již dříve provozoval a uzavřel (viz zejména sdělení Komise ze dne 7. července 2004, bod 3.3), odmítá připustit legalitu takovýchto úprav, pokud je výrobní kapacita nového zařízení nižší než výrobní kapacita uzavřeného zařízení.

88 V prvním případě uvedeném v čl. 1 písm. c) a v bodě 6 odůvodnění napadeného rozhodnutí Komise dále konstatuje protiprávnost dodatečných úprav spjatých se snížením využití výrobní kapacity zařízení, ke kterému došlo v rozporu s prognózami oznámenými provozovatelem. Podle dodatečného vysvětlení poskytnutého ve sdělení Komise ze dne 7. července 2004 (s. 8 předposlední pododstavec), takovouto protiprávností jsou stiženy pouze dodatečné úpravy, které mohou být provedeny u zařízení, jejichž provoz byl zahájen po 1. lednu 2003, a nikoli dodatečné úpravy, které mohou být provedeny u nových účastníků na trhu. Komise v odpovědi na písemnou otázku Soudu potvrdila tento výklad, zároveň však upřesnila, že sdělení Komise ze

dne 7. července 2004 nesprávně vztáhlo tuto protiprávnost pouze na dodatečné úpravy, které mohou být provedeny u zařízení, jejichž provoz byl zahájen po 1. lednu 2003, a napadené rozhodnutí se tedy vztahuje i na dodatečné úpravy, které mohou být provedeny u zařízení, jejichž provoz byl zahájen před tímto datem.

89 Komise mimoto konstatuje v druhém případě uvedeném v čl. 1 písm. c) a v bodě 6 odůvodnění napadeného rozhodnutí, ve znění oprav učiněných na jednání (viz výše uvedený bod 40), protiprávnost dodatečných úprav směrem dolů předpokládaných v případě, že roční emise zařízení jsou o 60 % nižší než v referenčním období („faktické uzavření").

90 V posledním případě uvedeném v čl. 1 písm. c) a v bodě 6 odůvodnění napadeného rozhodnutí Komise konstatuje protiprávnost dodatečných úprav zvláštního přidělení povolenek zařízení kombinujícímu výrobu elektrické energie a tepla, jestliže je objem vyrobené elektrické energie nižší než v referenčním období.

91 Obecně z bodů 4 a 5 odůvodnění napadeného rozhodnutí a bodu 3.2 prvního pododstavce sdělení Komise ze dne 7. července 2004 (viz výše uvedený bod 41) vyplývá, že Komise zastává názor, že počet povolenek přidělovaných každému zařízení pro první alokační období musí být v NAP předem určen a nemůže již být v žádném případě změněn poté, co členský stát přijme rozhodnutí podle čl. 11 odst. 1 směrnice 2003/87. Žalobkyně naopak v podstatě tvrdí, že kritérium č. 10 přílohy III uvedené směrnice obsahuje pouze jednu formální podmínku, která ukládá povinnost přiložit k NAP seznam zařízení s údaji o předpokládaném množství povolenek, které jim členský stát zamýšlí přidělit, a že množství takto individuálně přidělených povolenek se může změnit v pozdější fázi provádění rozhodnutí o přidělení povolenek přijatého podle čl. 11 odst. 1 směrnice 2003/87.

92 Soud má za to, že za účelem posouzení opodstatněnosti argumentů uplatněných účastnicemi řízení je třeba přikročit k doslovnému, historickému, kontextuálnímu a teleologickému výkladu kritéria č. 10 přílohy III směrnice 2003/87 (pokud jde o metodiku, viz rozsudky Soudu ze dne 20. listopadu 2002, Lagardère a Canal+ v. Komise, T-251/00, Recueil, s. II-4825, body 72 a následující, a ze dne 6. října 2005, Sumitomo Chemical a Sumika Fine Chemicals v. Komise, T-22/02 a T-23/02, Sb. rozh. s. II-4065, body 41 a následující).

b) K doslovnému výkladu kritéria č. 10 přílohy III směrnice 2003/87

93 Nejprve je třeba doslovným výkladem určit, zda znění kritéria č. 10 přílohy III směrnice 2003/87 brání dodatečným úpravám stanoveným v německém NAP.

94 V tomto ohledu Soud poukazuje na to, že kritérium č. 10 přílohy III směrnice 2003/87 uvádí „[l]e [PNA] contient la liste des installations couvertes par la présente directive avec pour chacune d'elles les quotas que l'on souhaite lui allouer" [v české verzi: „[NAP] obsahuje seznam zařízení spadajících pod tuto směrnici s uvedenými množstvími povolenek, které mají být každému zařízení přiděleny." *pozn. překl.*]. Ze znění tohoto kritéria jednak vyplývá, že NAP musí obsahovat seznam zařízení, která patří do působnosti směrnice 2003/87, a jednak že se v tomto seznamu musí uvádět množství „que l'on souhaite […] allouer" [v české verzi: „které mají být přiděleny" *pozn. překl.*] každému z těchto zařízení. Je tedy třeba zabývat se zvlášť obsahem výrazu „que l'on souhaite […] allouer".

95 V rámci doslovného překladu je třeba přihlédnout ke skutečnosti, že právní předpisy Společenství jsou vyhotovovány ve více jazycích a že jednotlivá jazyková znění jsou stejně závazná; výklad ustanovení práva Společenství tedy zahrnuje srovnání jazykových znění (rozsudek Soudního dvora ze dne 6. října 1982, Cilfit, 283/81,

Recueil, s. 3415, bod 18). Výraz „que l'on souhaite […] allouer“ ve francouzské verzi se opakuje rovněž ve španělské a portugalské verzi, tj. „que se prevé asignar“ a „que se pretende de atribuir“, přičemž obě tyto verze vyjadřují tutéž subjektivní povahu individuálního přidělování povolenek na emise jednotlivým zařízením, která počítá s určitým stupněm autonomní vůle. V anglické („intended to be allocated“), dánské („hensigten“), finské („aiotaan myöntää“) a švédské verzi („som avses“) je tato povaha oslabena a stává se z ní pouhý záměr. V těchto verzích byl tento výraz reprodukován v poněkud odlišném smyslu, a sice ve smyslu, „které má členský stát v úmyslu přidělit“. Dále v německé verzi („zugeteilt werden sollen“) a nizozemské verzi („bestemd om te worden toegewezen“) s významem „určené k přidělení“ má individuální přidělování povolenek na emise jednotlivým zařízením neutrálnější a objektivnější povahu. Tato neutrální a objektivní povaha je ještě více zdůrazněna v řecké verzi („pou prokeitai na diatethoun“) a ve verzi italské („saranno assegnate“), které hovoří o individuálním přidělování povolenek na emise jednoduše jako o budoucí skutečnosti („budou přiděleny“).

96 S ohledem na výše uvedené, existují mezi jednotlivými jazykovými verzemi kritéria č. 10 přílohy III směrnice 2003/87, které jsou všechny závazné, významné odchylky, přičemž jazykové verze propůjčují individuálnímu přidělování povolenek na emise v závislosti na zvolených výrazech buď spíše subjektivní a úmyslnou povahu, nebo naopak povahu víceméně objektivní a neutrální. Tyto jazykové verze pojaté jako celek tedy nemohou potvrdit postoj Komise, podle které NAP a rozhodnutí o přidělení povolenek musí obsahovat konečný počet povolenek, které budou přiděleny každému z vyjmenovaných zařízení, ani postoj žalobkyně, která v podstatě tvrdí, že členský stát v tomto ohledu disponuje širokým prostorem pro uvážení. Výše uvedené formulace však nevylučují, že zákonodárce Společenství chtěl členskému státu dopřát v pozdější fázi provádění směrnice 2003/87 určitou pružnost či dokonce určitý prostor pro uvážení tím, že mu ponechal možnost upravit množství povolenek stanovené v seznamu zařízení připojeném k NAP.

97 Z toho důvodu je třeba doplnit tento doslovný výklad a srovnávací výklad jednotlivých jazykových verzi kritéria č. 10 přílohy III směrnice 2003/87 o výklad historický.

c) K historickému výkladu kritéria č. 10 přílohy III směrnice 2003/87

98 Poté, co Soud rekonstituoval genezi legislativního procesu, který vyústil v přijetí směrnice 2003/87, konstatuje, že kritérium č. 10 přílohy III směrnice 2003/87 se objevilo v návrhu této směrnice v relativně pozdním stádiu, a sice v rámci společného postoje (ES) č. 28/2003 přijatého Radou dne 18. března 2003 s cílem přijetí uvedené směrnice (Úř. věst. C 125 E, s. 71). Jak uvádí žalobkyně, toto kritérium bylo zapracováno do návrhu na základě pozměňovacího návrhu výboru pro životní prostředí, veřejné zdraví a spotřebitelskou politiku Evropského parlamentu ze dne 13. září 2002, který byl odůvodněn skutečností, že: „je důležité mít možnost disponovat údaji, které odráží a kvantifikují situaci na trhu povolenek na emise skleníkových plynů“ (schůze A5-0303/2002, I, s. 48, pozměňovací návrh č. 73)

99 Historický výklad tedy neposkytuje dodatečné informace, které by mohly změnit závěr z výše uvedeného bodu 96.

100 Je tedy třeba přikročit ke kontextuálnímu výkladu kritéria č. 10 přílohy III směrnice 2003/87.

d) Ke kontextuálnímu výkladu kritéria č. 10 přílohy III směrnice 2003/87

K relevantním ustanovením směrnice 2003/87 a nařízení č. 2216/2004.

i) K článkům 9 a 11 směrnice 2003/87

101 V rámci kontextuálního výkladu kritéria č. 10 přílohy III směrnice 2003/87, je třeba nejprve odkázat na čl. 9 odst. 1 směrnice 2003/87, který je právním základem pro vyhotovení NAP členskými státy. Tento článek zejména stanoví, že „[č]lenské státy vytvoří pro každé období uvedené v čl. 11 odst. 1 a 2 [NAP] uvádějící celkové množství povolenek, které mají v úmyslu přidělit pro uvedené období, a způsob, jak je zamýšlí přidělit" a že „[NAP] je založen na objektivních a transparentních kritériích, včetně kritérií uvedených v příloze III, přičemž se náležitě přihlédne k připomínkám veřejnosti".

102 Soud v tomto ohledu konstatuje, že pokud jde o to, zda má přidělení povolenek členským státem stanovené v NAP konečnou či naopak pouze prozatímní povahu, odpovídá výraz použitý v čl. 9 odst. 1 směrnice 2003/87 (intention d'allouer) [v české verzi: „v úmyslu přidělit", *pozn. překl.*] v každé z jazykových verzí zkoumaných v bodě 96 výše v podstatě výrazu použitému v kritériu č. 10 přílohy III směrnice 2003/87 („souhaite […] allouer") [V české verzi uvedené směrnice přeloženo jako: „které mají být přiděleny". Avšak doslovný překlad z francouzštiny by zněl: „které si přeje přidělit", *pozn. překl.*]. Tyto formulace však nutně nepředpokládají existenci širokého rozhodovacího prostoru členského státu při provádění směrnice. Mohou být rovněž chápány tak, že jsou důsledkem toho, že NAP bude podléhat přezkumu ze strany Komise na základě čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87, a že tedy každá alokace povolenek uvedená v seznamu zařízení připojeném k uvedenému NAP – a která je tedy ze strany členského státu „souhaitée" [kterou, si členský stát přeje, *pozn. překl.*] – je pouze prozatímní, dokud jí Komise nepotvrdí, či neodmítne s požadavkem na její pozměnění.

103 Dále je třeba poukázat na čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87, podle kterého „Komise může [NAP] nebo jeho jakoukoli část odmítnout z důvodu neslučitelnosti s kritérii uvedenými v příloze III nebo s článkem 10“ a „[č]lenský stát učiní rozhodnutí podle čl. 11 odst. 1 […] pouze tehdy, pokud Komise přijme navržené změny“. Mimoto je třeba připomenout znění čl. 11 odst. 1 směrnice 2003/87, podle kterého „každý členský stát rozhodne o celkovém množství povolenek, které přidělí […], a o přidělení těchto povolenek provozovateli každého zařízení“. Toto ustanovení mimo jiné upřesňuje, že „toto rozhodnutí [učiněné členským státem] […] bude založeno na [NAP] […], přičemž se náležitě přihlédne k připomínkám veřejnosti“.

104 V tomto kontextu má Soud za to, že je potřebné připomenout jednotlivé etapy postupu popsaného v čl. 9 odst. 1 a 3 vykládaném ve spojení s čl. 11 odst. 1 směrnice 2003/87. Článek 9 odst. 3 totiž upravuje různé etapy, které odpovídají oznámení a finalizaci NAP a přijetí rozhodnutí o přidělení povolenek členským státem. Upravuje přinejmenším dvě možnosti kontroly a odmítnutí NAP Komisí. První nezbytná etapa spočívá v prvotním oznámení NAP členským státem v souladu s odstavcem 1 tohoto ustanovení a v přezkumu tohoto NAP Komisí. Na tuto etapu navazuje případně etapa druhá. Výsledkem této etapy jsou případné změny NAP provedené buď na žádost Komise, nebo na návrh členského státu a přijetí či odmítnutí těchto změn Komisí. Až poté, co byla dovršena první a – případně – druhá etapa, je členský stát oprávněn přijmout v rámci třetí etapy a na základě svého NAP rozhodnutí o přidělení povolenek podle čl. 11 odst. 1 směrnice 2003/87 (rozsudek ze dne 23. listopadu 2005, Spojené království v. Komise, T-178/05, Sb. rozh. s. II-4807, bod 56). Mimoto z čl. 9 odst. 1 a čl. 11 odst. 1 uvedené směrnice vyplývá, že členský stát má povinnost „náležitě přihlédnout k připomínkám veřejnosti“, jak v NAP, tj. po první veřejné konzultaci, tak v rozhodnutí o přidělení povolenek přijatém po druhé veřejné

konzultaci. V tomto ohledu kritérium č. 9 přílohy III směrnice 2003/87 upřesňuje, že „[NAP] zahrnuje ustanovení pro vyjádření připomínek veřejnosti a obsahuje informace o tom, jak se k těmto připomínkám přiměřeně přihlíží před přijetím rozhodnutí o přidělení povolenek“.

105 S ohledem na výše uvedené Soud zaprvé poukazuje na to, že rozhodnutí členského státu o přidělení podle čl. 11 odst. 1 směrnice 2003/87 nepodléhá v rámci této směrnice zvláštnímu přezkumu ze strany Komise obdobnému kontrole stanovené ohledně NAP v článku 9 uvedené směrnice. Avšak skutečnost, že čl. 11 odst. 1 směrnice 2003/87 stanoví členskému státu povinnost založit jeho rozhodnutí o přidělení povolenek na jeho NAP, jak byl přezkoumán Komisí na základě článku 9 uvedené směrnice a jak byl případně na její žádost pozměněn, nutně neznamená, že pozdější změna individuálních přídělů povolenek není možná. Podle čl. 11 odst. 1 druhé věty *in fine* vykládaného ve spojení s kritériem č. 9 přílohy III směrnice 2003/87 totiž rozhodnutí o přidělení povolenek závisí rovněž na druhé veřejné konzultaci. Přitom tato druhá veřejná konzultace nastupuje až poté, co Komise přezkoumá oznámený NAP a musí umožňovat následné provedení změn přidělení, které členský stát zamýšlí stanovit svým rozhodnutím o přidělení povolenek, jinak by se tato konzultace stala bezpředmětnou a připomínky veřejnosti by zůstaly v čistě teoretické rovině (rozsudek Spojené království v. Komise, bod 104 výše, bod 57). Z toho vyplývá, že i když každá změna základního rámce NAP po skončení přezkumného řízení upraveného v čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87 je v zásadě způsobilá připravit o účinnost systém předběžné kontroly, který je v něm stanoven, absolutní zákaz změn individuálních přídělů stanovených v NAP by ohrozil užitečný účinek druhé veřejné konzultace, jak je upravena v čl. 11 odst. 1 druhé větě *in fine* vykládaném ve spojení s kritériem č. 9 přílohy III směrnice 2003/87 (viz v tomto smyslu rozsudek Spojené království v. Komise, bod 104 výše, bod 58) Je třeba dodat, že, jak vyplývá z bodů 93, 95 a 96 jejích pokynů, sama Komise, zdá se, vychází ze zásady, podle které vzhledem k závazné povaze účasti veřejnosti případné změny, které se ukázaly jako nezbytné po druhé veřejné konzultaci, mohou být zapracovány do rozhodnutí o přidělení povolenek pod podmínkou, že členský stát o tom informuje Komisi před přijetím tohoto rozhodnutí.

106 Za druhé je třeba poukázat na to, že čl. 11 odst. 1 směrnice 2003/87 je ve své relevantní pasáži („[každý členský stát] rozhodne o celkovém množství povolenek, které přidělí pro uvedené období, a o přidělení těchto povolenek provozovateli každého zařízení“) formulován spíše otevřeně a způsobem, který se obrací do budoucnosti, a že toto ustanovení výslovně nezakazuje pozdější změnu množství povolenek přidělených jednotlivě podle seznamu připojeného k NAP a podle rozhodnutí o přidělení povolenek. Rovněž čl. 9 odst. 1 uvedené směrnice, který stanoví podmínky legality NAP, neodkazuje výlučně na kritéria vyjmenovaná v příloze III směrnice 2003/87, ale umožňuje založit NAP na jiných alokačních kritériích, pokud jsou „objektivní a transparentní“. Z toho zaprvé vyplývá, že při neexistenci výslovného zákazu pozdějších změn individuálního přidělení povolenek v čl. 11 odst. 1 mohou NAP a rozhodnutí o přidělení povolenek výslovně stanovit takovouto možnost změny pod podmínkou, že kritéria pro její využití budou stanovena objektivním a transparentním způsobem. Zadruhé z toho vyplývá, že vzhledem k tomu, že tato další kritéria nejsou kritérii definovanými v příloze III směrnice 2003/87, kontrolní pravomoc Komise podle čl. 9 odst. 3 této směrnice je nutně omezená a zužuje se na otázku, zda tato další kritéria – zavedená členským státem v rámci výkonu jeho diskreční pravomoci, která mu je ponechána při provádění uvedené směrnice – splňují podmínky objektivity a transparentnosti. Je třeba dodat, že případná pozdější změna individuálních přídělů povolenek, k níž dojde po rozhodnutí o přidělení povolenek ve smyslu čl. 11 odst. 1 směrnice 2003/87, nemá za následek to, že Komise ztrácí jakoukoli možnost kontroly, neboť Komise vykonává nepřetržitý dohled díky nástrojům řízení a kontroly upraveným v nařízení č. 2216/2004 a má všeobecnou dozorovací pravomoc, kterou je nadána na základě článku 211 ES a 226 ES, která jí umožňuje v případě porušení práva Společenství kdykoli zasáhnout.

ii) K článku 29 směrnice 2003/87

107 Článek 29 směrnice 2003/87 ve výjimečných případech umožňuje odchýlit se pozdějším navýšením množství individuálně přidělených povolenek od celkového

stanoveného množství povolenek. To potvrzuje názor, že členský stát v zásadě nemá právo přidělit dodatečné povolenky. V uvedené směrnici však neexistuje žádné výslovné ustanovení, které by omezovalo rozhodovací prostor členského státu při řízení individuálního přidělování povolenek, pokud výsledkem přidělení není takovéto navýšení, ale pouze pozdější úpravy směrem dolů. V posledně uvedeném případě totiž neexistuje riziko přidělení překračujícího celkové množství povolenek stanovené v NAP, což by bylo v rozporu s povinností členského státu snižovat emise. K tomuto je rovněž třeba uvést, že žalobkyně v průběhu správního řízení v odpovědi na dotazník Komise upozornila na to, že narozdíl od toho, co vyplývá z NAP v původně oznámeném znění, rozhodnutí o přidělení povolenek přijaté na základě čl. 11 odst. 1 směrnice 2003/87 obsahuje pouze dodatečné úpravy směrem dolů, a nikoli navýšení individuálních přídělů (viz výše uvedený bod 34).

iii) K čl. 38 odst. 2 nařízení č. 2216/2004

108 Jak uvádí Komise, čl. 38 odst. 2 nařízení č. 2216/2004 je pouhou procesní normou technické povahy, jejímž účelem je řádná správa a centralizované řízení standardizovaného a bezpečného systému rejstříků na evropské úrovni, který obsahuje zejména tabulky NAP zachycující údaje z jednotlivých NAP, jak byly oznámeny členskými státy. Tato norma stanoví podmínky, za kterých mohou být opravy oznámeny a zaneseny do tabulky NAP, přičemž je nutné při těchto úpravách respektovat oznamovací postup a přezkumné řízení Komise podle čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87. Z toho vyplývá, že tyto možnosti změn nevypovídají nic o legalitě či opodstatněnosti předmětných oprav a v žádném případě nemohou změnit dosah jednotlivých relevantních ustanovení směrnice 2003/87. Naopak formulace použitá v čl. 38 odst. 2 druhé větě

nařízení č. 2216/2004, podle které „je-li tato úprava v souladu s metodikou uvedenou v [NAP]“ přinejmenším nepřímo potvrzuje možnost pozdější úpravy množství přidělených povolenek, pokud NAP jako takový výslovně stanoví metodu, která se použije na takovouto úpravu. Uvedená norma tak totiž předpokládá, že členský stát může stanovit v NAP korekční mechanismy pod podmínkou, že jsou objektivní a transparentní ve smyslu čl. 9 odst. 1 směrnice 2003/87.

K působnosti pokynů Komise

i) K účinku sebeomezení pokynů Komise

109 Vzhledem k tomu, že pokyny Komise mohou být součástí relevantního právního rámce, je třeba posoudit jejich dosah a analyzovat jejich ustanovení relevantní pro výklad kritéria č. 10 přílohy III směrnice 2003/87.

110 Co se týče právní povahy těchto pokynů, je třeba v tomto ohledu uvést, že i když se opírají o právní základ výslovně stanovený v čl. 9 odst. 1 prvním pododstavci poslední větě směrnice 2003/87 podle, kterého „Komise vypracuje […] pokyny k provádění kritérií uvedených v příloze III“, uvedené pokyny neodpovídají žádnému z aktů sekundárního práva Společenství podle článku 249 ES (viz obdobně rozsudek Soudního dvora ze dne 6. dubna 2000, Španělsko v. Komise, C-443/97, Recueil, s. I-2415, bod 28 a následující, a rozsudky Pfizer Animal Health v. Rada, výše uvedený v bodě 81, bod 119, a Alpharma v. Rada, výše uvedený v bodě 81, bod 140). Z uvedeného ustanovení nicméně vyplývá pravomoc Komise vypracovat a předem zveřejnit ve formě pokynů svůj vlastní výklad obsahu a působnosti kritérií, která jsou uvedena v příloze III uvedené směrnice, jakož i způsob, jakým hodlá vykonávat svoji kontrolu podle čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87 ohledně slučitelnosti prováděcích opatření přijatých členským státem s uvedenými kritérii. Pokyny proto patří do kategorie norem,

které v zásadě nejsou pro třetí osoby jako takové samostatně závazné. Komise je hojně používá v rámci své správní praxe s cílem strukturovat a zprůhlednit výkon své diskreční a dozorovací pravomoci.

111 K tomuto je třeba připomenout judikaturu, podle které se orgán tím, že přijme pravidla chování, jež mají mít externí účinky, a tím, že jejich zveřejněním oznámí, že je napříště použije na případy jimi dotčené, omezuje ve výkonu své posuzovací pravomoci a nemůže se od těchto pravidel odchýlit, aniž by byl případně sankcionován z důvodu porušení obecných zásad práva Společenství, jako je zásada rovného zacházení, právní jistota, nebo ochrana legitimního očekávání. Nemůže tedy být vyloučeno, že taková obecně závazná pravidla chování mohou za určitých podmínek a v závislosti na jejich obsahu způsobovat právní následky a že se od nich správní orgán nemůže v konkrétním případě odchýlit, aniž by udal důvody, které jsou slučitelné se zásadou rovného zacházení (viz, co se týče pokynů Komise pro výpočet pokut v oblasti hospodářské soutěže, rozsudek Soudního dvora ze dne 28. června 2005, Dansk Rørindustri a další v. Komise, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P, C-208/02 P a C-213/02 P, Sb. rozh. s. I-5425, body 209 až 211; viz též, co se týče pokynů přijatých Komisí v oblasti státních podpor, rozsudek Soudu ze dne 30. dubna 1998, Cityflyer Express v. Komise, T-16/96, Recueil, s. II-757, bod 57), pod podmínkou, že takovýto přístup není v rozporu s jinými normami Společenství vyšší právní síly. Konkrétně v oblasti zemědělství, zdraví a životního prostředí Soud uznal, že orgány Společenství si mohou stanovit pokyny pro výkon svých posuzovacích pravomocí akty, které nejsou uvedeny v článku 249, zejména pak prostřednictvím sdělení, pokud tyto akty obsahují pravidla, která poskytují informace o směru, jímž se budou tyto orgány ubírat, a pokud se neodchylují od ustanovení Smlouvy (viz rozsudky Pfizer Animal Health v. Rada, výše uvedený v bodě 81, bod 119, a Alpharma v. Rada, výše uvedený v bodě 81, bod 140, a tam citovaná judikatura).

112 Z toho vyplývá, že v rámci výkonu své kontrolní pravomoci podle článku 9 směrnice 2003/87 Komise sebe samu omezila svými pokyny tak, že se od nich nemůže odchýlit, aniž by tím případně porušila některé obecné zásady práva Společenství, jako jsou zásada rovného zacházení, zásada ochrany legitimního očekávání a zásada právní jistoty. Vůči Komisi tedy lze uplatňovat její pokyny, zvláště tak mohou činit členské státy, kterým jsou určeny, jestliže Komise přijme opatření, která uvedeným pokynům odporují.

ii) K výkladu kritéria č. 10 přílohy III směrnice 2003/87 ve světle pokynů Komise

113 Soud připomíná, že pokud jde o kritérium č. 10 přílohy III směrnice 2003/87, Komise se k němu v bodech 97 až 100 svých pokynů vyslovila následovně:

„97. Toto kritérium upravuje transparentnost [NAP]. To znamená, že je uvedeno množství povolenek přidělených každému zařízení, takže toto množství je v době, kdy je [NAP] předkládán Komisi a ostatním členským státům, známo veřejnosti

[…]

98. Toto kritérium se považuje za splněné v případě, že členský stát splní povinnost sestavit seznam veškerých zařízení, která spadají do rozsahu působnosti směrnice [2003/87] […]

[…]

100. Členský stát je povinen uvést celkové množství povolenek, které hodlá přidělit každému zařízení, a měl by uvést množství povolenek, které každému zařízení přiděluje na každý rok v souladu s čl. 11 odst. 4 [směrnice 2003/87] […]“

114 Soud má za to, že bod 97 pokynů Komise odráží totéž *ratio legis*, na kterém se zakládá odůvodnění, které uvedl parlamentní výbor, když navrhl zahrnutí kritéria č. 10 do směrnice 2003/87 (viz výše uvedený bod 98). Podle tohoto odůvodnění má totiž NAP veřejnosti a orgánům, které se účastní správy systému obchodování s povolenkami, zaručit transparentnost množství přidělených povolenek na zařízení. Rovněž výraz „toto kritérium se považuje za splněné“ použitý v bodě 98 pokynů Komise nasvědčuje, že samotná Komise měla v úmyslu vyjádřit, že rozsah povinnosti obsažené v kritériu č. 10 přílohy III směrnice 2003/87 se omezuje na formální povinnost oznámit „seznam veškerých zařízení, které spadají do rozsahu působnosti směrnice [2003/87]“. Mimoto bod 100 pokynů Komise se obdobně jako kritérium č. 10 omezuje na požadavek, aby členský stát „uve[dl] celkové množství povolenek, které hodlá přidělit každému zařízení“. Zvolená formulace vyjadřující, že členský stát disponuje rozhodovacím prostorem při přidělování povolenek („se propose d'allouer“) [v české verzi: „hodlá přidělit“, *pozn. překl.*], se tedy nijak neliší od formulace kritéria č. 10 („l'on souhaite allouer“) [V české verzi uvedené směrnice přeloženo jako: „které mají být přiděleny“. Avšak doslovný překlad z francouzštiny by zněl: „které si přeje přidělit“, *pozn. překl.*] ani od formulace použité v ostatních relevantních ustanoveních směrnice 2003/87 (viz výše uvedené body 101 až 106).

115 Soud z uvedeného dochází k závěru, že, pokud jde o dosah kritéria č. 10 přílohy III směrnice 2003/87, Komise ve svých pokynech, neposkytuje žádné další upřesnění oproti znění relevantních ustanovení směrnice 2003/87, tj. neposkytuje upřesnění, které by mohlo podpořit správnost jejího výkladu, podle kterého jsou sporné doda-

tečné úpravy v rozporu s tímto kritériem. Pokyny Komise rovněž neobsahují vodítko k vyřešení otázky, zda členský stát může změnit individuální příděly povolenek po přijetí svého NAP nebo rozhodnutí o přidělení povolenek podle čl. 11 odst. 1 směrnice 2003/87.

116 Nicméně vzhledem k tomu, že pokyny Komise mají konkretizovat její správní a kontrolní praxi a popsat rozsah rozhodovacího prostoru, kterým členský stát disponuje při provádění kritérií stanovených v příloze III směrnice 2003/87, musí Komise uvedené pokyny vypracovat, obzvláště pokud jde o nejpodstatnější aspekty, co možná nejjasněji a nejpřesněji. To platí o to víc, že kontrolní pravomoc a pravomoc odmítnout NAP, které Komise vykonává na základě čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87, jsou velmi striktně ohraničeny, neboť se omezují na přezkum slučitelnosti NAP výhradně s kritérii přílohy III a ustanoveními článku 10 směrnice 2003/87. Proto, při absenci jakékoli zmínky v pokynech Komise ohledně legality dodatečných úprav počtu individuálně přidělených povolenek směrem dolů a rozhodovacího prostoru členského státu v tomto ohledu, Komise nemůže vůči členskému státu platně namítat zákaz uvedených úprav, aniž by tím porušila zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, ale absenci této zmínky proti ní může naopak uplatnit členský stát, ledaže by to bylo v rozporu s jinými ustanoveními práva Společenství, zejména ustanoveními práva Společenství s vyšší právní silou.

iii) K dosahu sdělení Komise ze dne 7. července 2004

117 Soud dodává, že sdělení Komise ze dne 7. července 2004, které opakuje a doplňuje napadené rozhodnutí přijaté téhož dne a zejména důvody, proč Komise považuje dodatečné úpravy za neslučitelné s kritériem č. 10 přílohy III směrnice 2003/87,

nemůže změnit výklad pokynů Komise uvedený v bodech 114 až 116 výše. Uvedené sdělení je sice důležitou součástí bezprostředního kontextu, v němž bylo napadené rozhodnutí přijato, a tudíž doplňujícím odůvodněním ve vztahu k odůvodnění obsaženému v uvedeném rozhodnutí, které soud Společenství musí zohlednit při své kontrole legality (viz v tomto smyslu rozsudek Soudu ze dne 8. července 2003 Verband der freien Rohrwerke a další v. Komise,T-374/00, Recueil, s. II-2275, body 122 až 124). Nicméně sdělení ani nepředcházelo vyhotovení německého NAP, což by bývalo mohlo pomoci Spolkové republice Německo splnit kritéria obsažená v příloze III, ani se nezakládá na čl. 9 odst. 1 prvním pododstavci poslední větě směrnice 2003/87, takže nemůže změnit dosah pokynů Komise vypracovaných na základě tohoto ustanovení.

Závěr ohledně kontextuálního výkladu kritéria č. 10 přílohy III směrnice 2003/87

118 Vzhledem k výše uvedenému Soud dospěl k závěru, že kontextuální výklad kritéria č. 10 přílohy III směrnice 2003/87 ve světle ostatních ustanovení této směrnice a pokynů Komise nemůže poskytnout jasnou a přesnou odpověď na otázku, zda členský stát má po schválení NAP Komisí a přijetí rozhodnutí o přidělení povolenek možnost upravit směrem dolů individuální příděly povolenek zařízením, či nikoli.

e) K teleologickému výkladu kritéria č. 10 přílohy III směrnice 2003/87

Úvodní poznámka

119 Co se týče teleologického výkladu kritéria č. 10 přílohy III směrnice 2003/87, je třeba odkázat obzvláště na cíle a celkovou systematiku této směrnice, k jejichž naplnění

a fungování mají kritéria přílohy III přispívat. V tomto kontextu je třeba si položit zejména otázku, zda účinné naplňování cílů uvedené směrnice, a tudíž užitečný účinek příslušných ustanovení, která usilují o dosažení těchto cílů, mezi něž patří kritéria upravená v příloze III, brání uznání legality dodatečných úprav přídělů povolenek směrem dolů (viz výše uvedené body 93 až 118).

120 Proto je třeba začít vymezením dosahu cílů uvedených ve směrnici 2003/87, jejichž naplňování může být případně ohroženo, připustíme-li, že dodatečné úpravy jsou v souladu s právem.

K cílům směrnice 2003/87

121 Podle článku 1 směrnice 2003/87 je hlavním cílem uvedené směrnice „vytv[ořit] systém obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství […], aby se podpořilo snižování emisí skleníkových plynů, zvláště pak oxidu uhličitého způsobem efektivním z hlediska nákladů a ekonomicky účinným“. V tomto ohledu kritérium č. 1 *in fine* přílohy III uvedené směrnice stanoví, že celkové množství povolenek, které mají být přiděleny pro příslušné období „nesmí být větší, než je pravděpodobně nutné k přísnému uplatňování kritérií této přílohy“ a „do roku 2008 musí být […] tak velké, aby bylo v souladu s cestou k dosažení nebo překročení cíle každého členského státu podle rozhodnutí 2002/358 […] a Kjótského protokolu“. Rovněž bod 4 odůvodnění směrnice 2003/87 hovoří o závazcích, které přijalo Společenství a členské státy na základě Kjótského protokolu ke snížení svých úhrnných antropogenních emisí skleníkových plynů.

122 Bod 5 odůvodnění směrnice 2003/87 upřesňuje, že „[c]ílem 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“. V bodě 7 odůvodnění se dále hovoří o nezbytnosti „předpis[ů] Společenství týkající[ch] se přidělování povolenek členskými státy […] k zachování integrity vnitřního trhu a k zamezení narušení hospodářské soutěže“.

123 Bod 20 odůvodnění zdůrazňuje, že „[t]ato směrnice podpoří používání technologií, které účinněji využívají energii, včetně technologie kombinované výroby tepla a elektřiny (kogenerace), a které produkují méně emisí na jednotku výstupu“. V bodě 25 se dále uvádí, že „politiky a opatření je třeba provádět na úrovni členských států a na úrovni Společenství pro všechna odvětví hospodářství […], aby se dosáhla podstatná snížení emisí“.

124 Z toho vyplývá, že hlavním cílem uvedeným ve směrnici 2003/87 je snížit podstatným způsobem emise skleníkových plynů tak, aby byly dodrženy závazky Společenství a členských států s ohledem na Kjótský protokol. Tohoto cíle musí být dosaženo za současného respektování řady „dílčích cílů“ a za použití určitých nástrojů. Hlavním nástrojem k tomuto účelu je systém obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství (článek 1 a bod 2 odůvodnění směrnice 2003/87), jehož fungování je určováno některými „dílčími cíli“, a sice dodržením způsobu efektivního z hlediska nákladů a ekonomicky účinného, zachováním hospodářského rozvoje a zaměstnanosti a zachováním integrity vnitřního trhu a konkurenčního prostředí (článek 1 a body 5 a 7 odůvodnění uvedené směrnice). Směrnice 2003/87 mimoto podporuje používání nástroje zvláštního druhu, a sice příklon k technologiím, které účinněji využívají energii a které produkují méně emisí na jednotku výstupu (bod 20 odůvodnění uvedené směrnice).

125 Dále je třeba dodat, že kritérium č. 10 přílohy III směrnice 2003/87, které odkazuje na přidělování povolenek zařízením vyjmenovaným v NAP, představuje právě ustanovení práva Společenství, které se týká přidělování povolenek členskými státy ve smyslu bodu 7 odůvodnění uvedené směrnice, a jeho předmětem je tak „zachování integrity vnitřního trhu a zamezení narušení hospodářské soutěže“. Proto v rámci teleologického výkladu kritéria č. 10, a tedy kontroly legality napadeného rozhodnutí mají „dílčí cíle“, kterými jsou zachování integrity vnitřního trhu a zachování konkurenčního prostředí, zvláštní význam.

126 Je tedy třeba provést teleologický výklad kritéria č. 10 přílohy III směrnice 2003/87 s ohledem na tyto „dílčí cíle“.

K výkladu kritéria č. 10 přílohy III směrnice 2003/87 s ohledem na cíle uvedené směrnice

i) Hlavní argumenty účastníků řízení

127 V tomto ohledu a v rámci argumentů týkajících se kritéria č. 5 Komise namítá, že dodatečné úpravy mají negativní dopad na motivaci provozovatelů jednat v souladu s cíli směrnice 2003/87 a snížit v konečném důsledku jejich množství emisí. Na podporu této teze v podstatě uvádí, že tohoto snížení emisí může být dosaženo na základě svobodné volby provozovatelů mezi investicemi do energeticky efektivnějších technologií, které povedou k menšímu množství emisí na jednotku výstupu,

a pouhým snížením výroby, v důsledku čehož dojde k poměrnému snížení emisí. Naopak dodatečné úpravy by podle ní vyvolaly nejistotu či by dokonce odradily provozovatele od investic, což by mělo za následek, že technická vylepšení výroby a snížení výroby by byla méně významná než při neexistenci úprav.

128 Žalobkyně oponuje, že mechanismus dodatečných úprav, který odrazuje provozovatele od nadhodnocování jejich potřeby povolenek a který tím pádem zabraňuje „nadměrnému přidělení“, je podmínkou, bez které nelze dosáhnout cílů směrnice 2003/87, tj. podstatného snížení emisí skleníkových plynů způsobem efektivním z hlediska nákladů a ekonomicky účinným. Důsledkem toho, že provádění dodatečných úprav je vázáno na zjištěné rozdíly mezi skutečnou výrobou a ohlášenou výrobou, a nikoli na snížení množství emisí, je podle ní právě to, že hospodářská rozhodnutí provozovatele ohledně nákupu nebo prodeje povolenek budou záviset na efektivitě jeho zařízení. Dodatečné úpravy proto nemohou mít negativní dopad na motivaci provozovatelů ke snižování emisí ani na bezpečnost investic učiněných za tímto účelem, ba právě naopak.

ii) K relevantním kritériím analýzy

129 Pro účely teleologického výkladu kritéria č. 10 přílohy III směrnice 2003/87 a jeho použití na sporné dodatečné úpravy je třeba zejména vzít v potaz coby relevantní kritéria analýzy zaprvé vztah mezi objemem výroby a množstvím emisí s ohledem na cíl snížení emisí, za druhé vztah mezi tímto cílem a cílem udržení podmínek efektivních z hlediska nákladů a ekonomicky účinných (článek 1 směrnice 2003/87), zatřetí cíl snížení emisí cestou technických vylepšení (bod 20 odůvodnění uvedené směrnice) a začtvrté cíl zachování integrity vnitřního trhu a konkurenčního prostředí (bod 7 odůvodnění uvedené směrnice).

– Ke vztahu mezi objemem výroby a množstvím emisí s ohledem na cíl snížení emisí

130 Na úvod je třeba uvést že mezi účastníky řízení není sporu o to, že sporné dodatečné úpravy jsou především spjaty se změnami objemu výroby, tj. se změnami počtu vyrobených jednotek, a nikoli se změnou množství emisí ze zařízení. Jak žalobkyně vysvětlila v odpovědi na písemný dotaz Soudu, aniž jí Komise oponovala, platí totéž pro tzv. pravidlo „faktického uzavření“ stanovené v německém NAP (viz výše uvedený bod 31 první odrážka), jak bylo provedeno ustanovením § 7 odst. 9 první větou alokačního zákona, jehož použití závisí po věcné stránce na snížení výroby, přičemž snížení emisí zařízení na úroveň nižší než 10 % nebo 60 % ročního průměru emisí v referenčním období je relevantní pouze pro zahájení zvláštního šetření správních orgánů.

131 S ohledem na údaje uvedené Komisí v napadeném rozhodnutí tedy postačuje přezkoumat v rámci teleologického výkladu kritéria č. 10 přílohy III směrnice 2003/87, zda toto kritérium brání dodatečným úpravám přidělených povolenek, které souvisejí s poklesem objemu výroby.

132 Jak Komise vysvětlila v odpovědi na písemný dotaz Soudu, je třeba konstatovat, že v případě snížení objemu výroby se emise zařízení snižují, a provozovatel tedy disponuje povolenkami, které může buď dát na trh s povolenkami, nebo si je může ponechat, pokud nemusí být vráceny a zrušeny. Avšak v takovém případě neklesá množství emisí na jednotku výstupu, nýbrž pouze absolutní množství emisí, a to v závislosti na snižování objemu výroby. Z toho rovněž vyplývá, že po takovémto poklesu výroby nutně neklesá celkové množství emisí z průmyslových odvětví, na než se vztahuje příloha I směrnice 2003/87, neboť uvolněné povolenky mohou být později použity

buď samotným provozovatelem, nebo jinými provozovateli, kteří je nakoupili na trhu s povolenkami. I když tedy snížení objemu výroby je nezbytným prostředkem pro zásobování trhu s emisními povolenkami, nezaručuje samo o sobě naplnění hlavního a konečného cíle směrnice 2003/87, kterým je podstatné snížení celkového množství emisí skleníkových plynů ve Společenství.

133 Nicméně, jak tvrdí Komise, pokud si je provozovatel vědom, že každý pokles výroby odchylující se od jeho vlastních prognóz bude penalizován provedením dodatečných úprav, jeho motivace snížit výrobu za účelem uvolnění povolenek je narušena či dokonce ji zcela ztratí, a to i v případě nárůstu poptávky na trhu s povolenkami vycházející od ostatních provozovatelů, kteří si přejí získat dodatečné povolenky. Předpokládáme-li, že řádné fungování systému obchodování s povolenkami zahrnuje možnost uspokojit tuto poptávku, pak se zdá být důležité chránit provozovatelovo svobodné rozhodnutí snížit objem výroby a dát na trh takto uvolněné povolenky, aby mu bylo umožněno v krátké době zareagovat na takovéto zvýšení poptávky vycházející od ostatních provozovatelů. Konečně, i když dodatečné úpravy, jejichž provedení předpokládá velmi podstatný pokles výroby, jako je tomu v případě „faktického uzavření" (viz výše uvedený bod 31 první odrážka), mohou stěží narušit podstatným způsobem motivaci k příležitostným a omezeným poklesům objemu výroby v reakci na pohyby poptávky na trhu s povolenkami, jinak je tomu u dodatečných úprav uplatnitelných již v případě relativně slabého poklesu výroby, jako je tomu v případě zařízení, která jsou v provozu od roku 2003, a u nových účastníků na trhu (viz výše uvedený bod 31 třetí a čtvrtá odrážka).

134 Komise tedy prokázala, že určité sporné dodatečné úpravy jsou způsobilé narušit naplnění cíle účinného fungování trhu s povolenkami ve smyslu článku 1 a bodu 5 odůvodnění směrnice 2003/87 tím, že odrazují provozovatele od snížení objemu výroby jejich zařízení. Komise však nepředložila důkazy, které by umožňovaly prokázat, že uvedené úpravy jsou na újmu hlavnímu cíli směrnice 2003/87, a sice snížení celkových emisí skleníkových plynů stanovenému tímto ustanovením.

135 Je proto třeba ověřit, zda sporné dodatečné úpravy jsou slučitelné s „dílčími cíli“ směrnice 2003/87 uvedenými v bodech 124 až 126 výše, s nimiž je nezbytné sladit naplňování hlavního cíle snížení celkových emisí skleníkových plynů.

– Ke sladění cíle snížení emisí s cílem zachování způsobu efektivního z hlediska nákladů a ekonomicky účinného

136 Podle svého článku 1 směrnice 2003/87 usiluje o snížení emisí prostřednictvím systému obchodování s povolenkami a způsobem efektivním z hlediska nákladů a ekonomicky účinným. Jak Komise na jednání uznala, kritéria ekonomické efektivity a účinnosti se nevztahují pouze na fungování trhu s povolenkami jako takové, ale rovněž na odvětví uvedená v příloze I směrnice 2003/87, která podléhají cíli snížení emisí, jako například ocelářství nebo energetika. Tento závěr je přinejmenším nepřímo potvrzen jednak bodem 5 *in fine* odůvodnění směrnice 2003/87, podle kterého trh s povolenkami musí co možná nejméně poškozovat hospodářský rozvoj a zaměstnanost, a jednak bodem 7 odůvodnění uvedené směrnice, který vyžaduje přijetí předpisů Společenství týkajících se přidělování povolenek členskými státy k tomu, aby byla zachována integrita vnitřního trhu a zamezeno narušením hospodářské soutěže.

137 V tomto ohledu je třeba připomenout, že i když pokles objemu výroby může umožnit zásobování trhu s povolenkami emisními povolenkami, neznamená nutně snížení celkového množství emisí (viz výše uvedený bod 132). Mimoto, tento pokles objemu výroby může způsobit nedostatečné zásobování dotčeného trhu se zbožím, neboť výroba již nebude postačovat k pokrytí poptávky na těchto trzích, což je situace, která může nastat zejména v případě strukturálního deficitu nabídky povolenek na trhu a v případě cen povolenek, které výrazně převyšují zisk, kterého by provozovatel mohl dosáhnout prodejem vyrobeného zboží za současného spotřebovávání povolenek, které má k dispozici. I když taková situace vyplývá z ekonomické logiky trhu s povolenkami, jeví se jako těžko slučitelná s cílem zachování podmínek efektivních

z hlediska nákladů a ekonomicky účinných, pokud se jedná o taková odvětví a trhy zboží, jaké uvádí příloha I směrnice 2003/87. Vzhledem k pozitivním účinkům dodatečných úprav na fungování dotčených trhů se zbožím nelze, na rozdíl od názoru Komise, o těchto úpravách mít za to, že jsou v rozporu s cílem článku 1 směrnice 2003/87 z důvodu, že odrazují provozovatele od snižování jejich objemu výroby.

138 Z toho vyplývá, že Komise neprokázala, že odrazující účinek dodatečných úprav spojených s poklesem objemu výroby je v rozporu s cílem zachování způsobu efektivního z hlediska nákladů a ekonomicky účinného, pokud jde o dotčená odvětví a trhy výrobků, na které se vztahuje příloha I směrnice 2003/87.

– K cíli snížení emisí cestou technických vylepšení

139 Je rovněž třeba ověřit, zda jsou sporné dodatečné úpravy slučitelné s „dílčím cílem“ uvedeným v bodě 20 odůvodnění směrnice 2003/87, podle kterého uvedená směrnice „podpoří používání technologií, které účinněji využívají energii […], které produkují méně emisí na jednotku výstupu“. Soud má v tomto ohledu za to, že Komise na jednání nesprávně tvrdila, že uvedený bod odůvodnění se omezuje na „konstatování“ žádoucího a budoucího účinku uplatňování směrnice 2003/87 a že se v každém případě jedná pouze o „podružný cíl“. I když je uvedený bod odůvodnění formulován v budoucím čase („podpoří“) a ve formě konstatování, nic to neubírá na faktu, že používání nových ekologicky efektivnějších výrobních technologií snižujících emise

na jednotku výstupu umožňuje jednak přispět podstatným způsobem k hlavnímu cíli snížit emise, a jednak zachovat efektivní podmínky z hlediska nákladů a ekonomicky účinné jak na trhu s povolenkami, tak na dotčených trzích se zbožím, pokud nezpůsobuje snížení objemu výroby, které by bylo případně škodlivé pro jejich fungování (viz výše uvedený bod 137). To rovněž dokazuje, že investice do technologií, které účinněji využívají energii, představují nástroj, který je pro účely dosažení souladu cíle podstatného snížení emisí a cíle ochrany podmínek efektivních z hlediska nákladů a ekonomicky účinných jak na trhu s povolenkami, tak na trhu s předmětným zbožím, přinejmenším rovnocenný, či dokonce lepší než pokles objemu výroby.

140 Dále, i když je pravda, že sporné dodatečné úpravy mohou odradit provozovatele od snížení objemu jejich výroby za účelem snížení emisí, neohrožují, v rozporu s názorem Komise, cíl podporovat provozovatele v jejich investicích do vývoje technologií účinnějšího využití energie ani bezpečnost takovýchto investic. Naopak, v rozsahu, v němž sporné dodatečné úpravy odrazují provozovatele od snížení výroby v rozporu s jejich vlastními prognózami, tyto úpravy mohou, vzhledem k omezenému množství dostupných povolenek, posílit motivaci ke snížení emisí prostřednictvím investic do zlepšení energetické účinnosti výrobní technologie.

141 Komise z tohoto důvodu nemůže s úspěchem namítat, že sporné dodatečné úpravy nemohou podporovat cíl snížení emisí z důvodu, že uvolněné povolenky nejsou okamžitě zrušeny, ale jsou převedeny do rezervy, aby tak zůstaly dostupné novým účastníkům na trhu, což vede k tomu, že celkové množství dostupných povolenek zůstává nezměněno. Toto tvrzení zaprvé nebere v potaz skutečnost, že výsledek by nebyl nutně odlišný v případě, že by povolenky byly uvolněny následně po snížení objemu výroby za účelem umožnění prodeje nevyužitých povolenek (viz výše uvedený bod 132). Zadruhé právě v posledně uvedeném případě je motivace k investování do vývoje účinnější technologie přinejmenším oslabena, neboť provozovatelům se otevírá nová, krátkodobě méně nákladná cesta ke snížení jejich emisí. Proto argument Komise, podle kterého dodatečné úpravy jsou neutrální, či dokonce škod-

livé z pohledu ochrany životního prostředí, je nepodložený. Dále se zdá, že Komise protiřečí svým vlastním tvrzením formulovaným v tomto ohledu v jejím sdělení ze dne 7. července 2004 (s. 8), ve kterém se uvádí, že dodatečné úpravy směrem dolů „by bylo možné považovat" za „prospěšné pro životní prostředí". Nicméně je třeba upřesnit, že pozitivní účinek dodatečných úprav s ohledem na cíl podstatného snížení emisí by byl zřetelně větší v případě, že by odebrané povolenky byly místo převedení do rezervy okamžitě zrušeny.

142 V rozporu s tvrzeními Komise sporné dodatečné úpravy tedy neodporují cíli snížit emise prostřednictvím investic do technologií, které účinněji využívají energii ve smyslu bodu 20 odůvodnění směrnice 2003/87.

– K cíli zachování integrity vnitřního trhu a udržení konkurenčního prostředí

143 Soud má dále za to, že je nezbytné přezkoumat, zda sporné dodatečné úpravy přispívají, či nikoli k zachování integrity vnitřního trhu a zamezení narušení hospodářské soutěže ve smyslu bodu 7 odůvodnění směrnice 2003/87, což jsou cíle, které jsou zvlášť významné v rámci výkladu kritéria č. 10 uvedené směrnice (viz výše uvedený bod 125).

144 Jak uvádí žalobkyně, provozovatelé mají přirozeně sklon usilovat o získání co největšího množství povolenek, což znamená, že jsou velmi motivování k nadhodnocování, byť i jen z nedbalosti, své potřeby emisních povolenek. Z toho vyvstává riziko

„nadměrného přidělení“ ve prospěch některých provozovatelů, zejména pak těch, u nichž je objektivní ověření na základě historických údajů o výrobě složité nebo nemožné (viz výše uvedený bod 31 třetí a čtvrtá odrážka). Soud má v tomto ohledu za to, že Komise, kromě svého obecného postulátu ohledně nezbytnosti stanovit počet povolenek předem, nepředkládá žádnou konkrétní informaci, která by vyvracela argument žalobkyně, podle kterého dodatečné úpravy přispívají právě k udržení a obnově konkurenčního prostředí tím, že zamezují tomu, aby jedni provozovatelé byli díky „nadměrnému přidělení“ neodůvodněně zvýhodněni ve srovnání s jinými.

145 Dále je třeba dodat, že sama Komise, zdá se, vychází ze zásady, jež byla uvedena v jejím dopise zaslaném členským státům dne 17. března 2004, týkajícím se použití pravidel Společenství v oblasti podpory pro NAP, podle které „nadměrné přidělení“ může porušit čl. 87 odst. 1 ES a narušit či hrozit, že závažným způsobem naruší hospodářskou soutěž. Za těchto podmínek není velmi obecné tvrzení Komise, podle nějž systém obchodování s povolenkami spočívá na prognózách a zahrnuje samonápravné mechanismy zaručující provozovatelům rovné příležitosti, což *a priori* vylučuje narušení hospodářské soutěže, srozumitelné, a tudíž je nelze přijmout.

146 Stejně tak Komise nepředložila v průběhu správního řízení, v napadeném rozhodnutí, ve svém sdělení ze dne 7. července 2004 ani v průběhu písemného části řízení před Soudem dostatečné důkazy, které by zpochybnily legalitu sporných dodatečných úprav s ohledem na cíl zachování integrity vnitřního trhu. Komise sama připouští, že se její připomínky, předložené až na jednání, coby odpověď na konkrétní otázku položenou k tomuto Soudem, ohledně nepřípustného omezení volného obchodování s emisními povolenkami na úrovni Společenství – z důvodu odebrání povolenek z trhu a jejich převodu do rezervy, která je přístupná výlučně provozovatelům zařízení nacházejících se na německém území – neobjevují v odůvodnění napadeného rozhodnutí ani v písemnostech ve spisu týkajících se průběhu správního řízení. Soud má v každém případě za to, že velmi obecné odkazy učiněné v bodě 2 žalobní odpovědi na možnost převést na základě čl. 12 odst. 1 směrnice 2003/87 emisní povolenky

v rámci Společenství, jakož i v bodech 5 a 6 dupliky na nutnost zachovat účinnost systému obchodování s povolenkami, nelze považovat za dostatečné výtky v tomto ohledu. Soud nicméně poukazuje na to, že toto posouzení není na újmu případnému přezkumu sporných dodatečných úprav s ohledem na základní svobody zakotvené ve Smlouvě, konkrétně s ohledem na volný pohyb zboží a svobodu usazování na základě článku 28 ES a článku 43 ES, což je přezkum, který zcela schází jak v napadeném rozhodnutí, tak ve sdělení Komise ze dne 7. července 2004. Přitom vzhledem k tomu, že v žalobní odpovědi Komise schází v tomto ohledu jasné a přesné argumenty a vzhledem k nutnosti zachovat dělbu pravomocí a institucionální rovnováhu mezi mocí správní a mocí soudní, Soud nemůže v projednávané věci, pokud jde o přezkum slučitelnosti relevantních ustanovení německého NAP se základními svobodami Smlouvy ve stádiu správního přezkumu, nahradit Komisi.

147 Soud tedy dochází k závěru, že Komise právně dostačujícím způsobem neprokázala, že sporné dodatečné úpravy odporují cílům zachování integrity vnitřního trhu a udržení konkurenčního prostředí.

Závěr ohledně teleologického výkladu kritéria č. 10 přílohy III směrnice 2003/87

148 S ohledem na výše uvedené má Soud za to, že Komise se neřídila dosahem kritéria č. 10 přílohy III směrnice 2003/87, jak je vykládáno ve světle cílů této směrnice a zejména cílů formulovaných v bodě 7 jejího odůvodnění, když kvalifikovala sporné dodatečné úpravy jako opatření odporující systému a celkové struktuře uvedené směrnice. V tomto ohledu samotná skutečnost, že sporné dodatečné úpravy mohou

odradit provozovatele od snížení jejich objemu výroby, a tudíž snížení množství emisí, nepostačuje k zpochybnění jejich legality s ohledem na soubor cílů směrnice 2003/87. Ze sebeomezujícího účinku vyplývajícího z pokynů Komise dále vyplývá, že Komise musí připustit to, že žalobkyně vůči ní může namítat nedostatek jasnosti a přesnosti uvedených pokynů, pokud jde o případný zákaz sporných dodatečných úprav s ohledem na cíle uvedené směrnice (viz výše uvedené body 112 a 116).

f) Závěr ohledně legality napadeného rozhodnutí s ohledem na kritérium č. 10 přílohy III směrnice 2003/87

149 Ve světle doslovného, historického, kontextuálního a teleologického výkladu je tedy třeba dospět k závěru, že Komise neprokázala, že kritérium č. 10 přílohy III směrnice 2003/87 omezuje rozhodovací prostor členského státu, pokud jde o formy a prostředky pro provedení uvedené směrnice do vnitrostátního práva v tom směru, že by zakazovalo provedení sporných dodatečných úprav. Napadené rozhodnutí je tudíž v tomto ohledu stiženo vadou spočívající v nesprávném právním posouzení.

150 Z toho vyplývá, že se Komise při použití kritéria č. 10 přílohy III směrnice 2003/87 dopustila nesprávného právního posouzení a že první části žalobního důvodu žalobkyně musí být vyhověno.

3. K legalitě napadeného rozhodnutí s ohledem na kritérium č. 5 přílohy III směrnice 2003/87

a) Obecně

151 V bodě 4 napadeného rozhodnutí Komise v podstatě uvádí, že dodatečné úpravy týkající se množství přidělených povolenek novým účastníkům na trhu odporují kritériu

č. 5 přílohy III směrnice 2003/87, protože noví účastníci na trhu jsou neodůvodněně zvýhodněni ve srovnání s provozovateli, na které se již vztahuje německý NAP a kteří takovýchto úprav nemohou využít. Rovněž ve svém sdělení ze dne 7. července 2004 Komise upřesňuje, že „[ú]mysl [žalobkyně] […] upravit přidělení povolenek novým účastníkům na trhu odporuje kritériu [č.] 5, které požaduje nediskriminaci v souladu se [S]mlouvou, protože uplatnění takovýchto dodatečných úprav by diskriminovalo nové účastníky na trhu ve srovnání s provozovateli jiných zařízení, vzhledem k nimž nejsou žádné dodatečné úpravy jejich přidělení směrnicí [2003/87] povoleny“.

152 K tomuto je třeba připomenout znění kritéria č. 5 přílohy III směrnice 2003/87, podle kterého „[v] souladu s požadavky Smlouvy, a zejména s články 87 [ES] a 88 [ES], [NAP] nerozlišuje mezi společnostmi nebo odvětvími tak, aby neoprávněně upřednostňoval některé podniky nebo činnosti“. Pokud jde o zákaz diskriminace, bod 51 pokynů Komise, který se týká kritéria č. 6, které se vztahuje právě na nové účastníky na trhu, dále upřesňuje, že zásada rovného zacházení je řídící zásadou, pokud jde o přístup nových účastníků na trhu k povolenkám. Konečně bod 61 uvedených pokynů uvádí, že „k tomu, aby byla zachována zásada rovného zacházení je třeba, aby se metoda použitá členským státem pro účely přidělení povolenek novým účastníkům na trhu v co nejvyšší možné míře shodovala s metodou použitou na stávající provozovatele, kteří se nacházejí v obdobném postavení“ *(neoficiální překlad)*, přičemž zároveň uznává, že „mohou být nicméně provedeny úpravy, jsou-li řádně odůvodněné“.

153 Z výše uvedeného vyplývá, že Komise správně považuje kritérium č. 5, jehož znění výslovně odkazuje na pojem diskriminace, za zvláštní uplatnění obecné zásady rovného zacházení v rámci provádění směrnice 2003/87 členskými státy a konkrétně v rámci přidělování povolenek na základě NAP. Dále Komise ve svých pokynech rovněž správně odkazuje na podmínky, za jakých se použije zásada rovného zacházení, jak byly uznány judikaturou, a sice na nutnost učinit srovnání situací dotčených osob („obdobná situace“) a možnost diskriminaci objektivně odůvodnit („úpravy […]

řádně odůvodněné“). Podle této judikatury uvedená zásada vyžaduje, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněné (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 12. července 2005, Alliance for Natural Health a další, C-154/04 a C-155/04, Sb. rozh. s. I-6451, bod 115, a tam citovaná judikatura).

b) Ke srovnání situací dotčených provozovatelů

154 Za účelem určení toho, zda Komise správně použila zásadu rovného zacházení na projednávaný případ, je třeba nejprve přezkoumat, zda řádně ověřila, že se noví účastníci na trhu, pokud jde o provedení dodatečných úprav, nacházejí v situaci, která je obdobná situaci ostatních provozovatelů, nebo nikoli.

155 V tomto ohledu je třeba připomenout, že v rozporu s tím, jak se Komise, zdá se, domnívá, německý NAP stanoví, že dodatečné úpravy se provádí nejen u nových účastníků na trhu, ale rovněž u některých zařízení, které na trhu již působí a vztahuje se na ně německý NAP.

156 Německý NAP totiž zaprvé umožňuje provést dodatečné úpravy u všech provozovatelů v případě, že dojde k podstatnému snížení výroby nebo k „faktickému uzavření“

(viz bod 31, první odrážka a bod 89, uvedené výše). Proto Komise v tomto ohledu nemůže s úspěchem takto obecně tvrdit, že německý NAP stanoví nerovné zacházení s ostatními provozovateli ve srovnání s novými účastníky na trhu, aniž by zkoumala, zda u těchto provozovatelů, kteří jsou rovněž podřízeni pravidlům o dodatečných úpravách, neexistuje odlišná nebo obdobná situace.

157 Zadruhé německý NAP stanoví provedení dodatečných úprav, které se podobají dodatečným úpravám u nových účastníků na trhu, ve zvláštním případě zařízení, jejichž provoz byl zahájen v roce 2003 nebo 2004 (viz bod 31 třetí odrážka a bod 88, uvedené výše). Toto je potvrzeno alokačním zákonem, který upravuje mechanismy odebrání povolenek, jež jsou totožné pro nové účastníky na trhu a provozovatele, kteří zahájili výrobu po roce 2002 (viz jednak § 8 odst. 4 alokačního zákona a jednak jeho § 11 odst. 5 vykládaný ve spojení s § 8 odst. 4) K tomuto je třeba uvést, že žalobkyně ve shodě s vysvětlením, které podala ohledně dodatečných úprav, které lze provést u nových účastníků na trhu, odůvodňuje uplatňování úprav týkajících se zařízení, jejichž provoz byl zahájen v roce 2003 nebo 2004, především rizikem „nadměrného přidělení“, které podle ní pramení z toho, že dotčení provozovatelé mohou být vedeni k tomu, aby v rámci alokačního postupu spočívajícího na výpočtové metodě tzv. „benchmarking“ dodali nadhodnocené prognózy. Podle žalobkyně totiž takovéto riziko neexistuje u zařízení, která jsou v provozu nejméně od roku 2002, na něž se uplatní výpočtová metoda tzv. „grandfathering“, která umožňuje získat relativně spolehlivé údaje o objemech výroby dosažených v minulosti.

158 S ohledem na výše uvedené se argumenty Komise, které uvedla na podporu svého obecného závěru uvedeného v bodě 4 odůvodnění napadeného rozhodnutí, podle kterého dodatečné úpravy, které lze provést u nových účastníků na trhu, odporují kritériu č. 5, protože mohou zvýhodnit tyto nové účastníky na trhu ve srovnání s jinými provozovateli, kteří nepodléhají pravidlům o dodatečných úpravách, neopírají o skutková zjištění ani nemají oporu v právu.

159 Zaprvé ani z napadeného rozhodnutí ani z pokynů Komise nevyplývá, z jakého důvodu a do jaké míry se noví účastníci na trhu nacházejí v obdobné či odlišné situaci ve srovnání s ostatními provozovateli, pokud jde o provádění dodatečných úprav. Naopak napadené rozhodnutí zjevně nebere v potaz skutečnost, že podobné či dokonce totožné úpravy, jako jsou úpravy, které se týkají nových účastníků na trhu, lze provést i u provozovatelů zařízení, která zahájila výrobu po roce 2002.

160 Zadruhé, jak uvádí žalobkyně v rámci svého třetího žalobního důvodu, argument předložený Komisí v průběhu řízení, podle kterého je pro nové účastníky na trhu výhodné mít možnost pozdější úpravy počtu přidělených povolenek, neboť jim to umožňuje nadhodnotit objem výroby při podání žádosti o přidělení povolenek a vede to k laxnějším kontrolám ze strany německých orgánů, je zjevně rozporný a v řadě ohledů nesprávný.

161 Zaprvé totiž argument, podle kterého pozdější úprava počtu povolenek přidělených provozovateli směrem dolů – tj. odebrání provedené v neprospěch dotčeného provozovatele, neboť jej zbavuje „věci“, která má tržní hodnotu – pro něj může představovat „výhodu“ ve srovnání s jinými provozovateli, kteří nepodléhají takovémuto korekčnímu mechanismu, je rozporný. Zadruhé tento argument počítá s tím, že ostatní provozovatelé, za předpokladu, že se nacházejí v obdobné situaci, nemají tutéž „výhodu“, což v každém případě neplatí pro provozovatele, kteří vstoupili na trh po roce 2002, kteří podléhají stejnému korekčnímu mechanismu.

162 Rovněž tvrzení, podle kterého motivace nových účastníků na trhu k nadhodnocením je větší, pokud existuje možnost dodatečných úprav, než když takovýto mechanismus

neexistuje, je značně spekulativní a rovněž rozporné. Svědčí totiž pro opačný závěr vzhledem ke skutečnosti, že každý provozovatel, který si je při podávání žádosti vědom rizika pozdější úpravy, má spíše tendenci se mu vyhnout. Konečně argument, podle kterého příslušné orgány jsou méně svědomité, když mají možnost provést následné úpravy, není přesvědčivý, neboť je v zájmu každé efektivní správy předejít jakékoli následné komplikaci a zejména opatřením odebírání povolenek, která jsou časové náročná a vyžadují vynaložení značných administrativních prostředků.

163 S ohledem na výše uvedené je bod 4 odůvodnění napadeného rozhodnutí zjevně rozporný a nesprávný a představuje zjevné porušení podmínek, za kterých se použije zásada rovného zacházení. Je třeba dodat, že Komise se, v rámci své kontroly dodržování kritéria č. 5 členským státem založené na článku 9 směrnice 2003/87, nemůže spokojit s tvrzením, že existuje nerovnost v zacházení, aniž by před tím přezkoumala s veškerou vyžadovanou péčí příslušné relevantní znaky, jak je upřesnila judikatura citovaná ve výše uvedeném bodě 153, a aniž by je řádně zohlednila při odůvodnění svého závěru.

164 Z toho vyplývá, že se Komise dopustila nesprávného právního posouzení při použití kritéria č. 5 přílohy III směrnice 2003/87, a druhé části prvního žalobního důvodu musí být rovněž vyhověno.

165 Soud má nicméně za to, že je důvodné přezkoumat třetí žalobní důvod vzhledem k jeho úzké souvislosti s prvním žalobním důvodem.

III – *K třetímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení povinnosti uvést odůvodnění na základě článku 253 ES*

A – *Argumenty účastníků řízení*

166 Žalobkyně poukazuje na to, že čl. 1 písm. a) a čl. 2 písm. a) napadeného rozhodnutí porušují povinnost uvést odůvodnění na základě článku 253 ES, jelikož bod 4 odůvodnění uvedeného rozhodnutí konstatuje, zjevně nesprávně, na základě kritéria č. 5 přílohy III směrnice 2003/87, že dodatečné úpravy neodůvodněně zvýhodňují nové účastníky na trhu ve srovnání s provozovateli ostatních zařízení. Podle žalobkyně v tomto ohledu Komise pomíjí jednak to, že NAP nestanoví, že noví účastníci na trhu mohou získat dodatečné povolenky, ale pouze to, že se na ně vztahují dodatečné úpravy směrem dolů, a jednak to, že odebrání povolenek v návaznosti na takovou úpravu představuje zátěž, a nikoliv zvýhodnění. Žalobkyně nevidí žádné zvýhodnění ani v tom, že, na rozdíl od stávajících zařízení, se přidělování v případě nových účastníků na trhu provádí na základě prognóz výroby, neboť to je právě kompenzováno možností dodatečných úprav směrem dolů. Článek 1 písm. a) a čl. 2 písm. a) napadeného rozhodnutí by tedy měly být zrušeny rovněž z tohoto důvodu.

167 Komise odkazuje na své vyjádření ohledně neopodstatněnosti výtky vycházející z porušení kritéria č. 5 přílohy III směrnice 2003/87 a dochází k závěru, že napadené rozhodnutí neporušuje článek 253 ES.

B – *Posouzení Soudu*

168 Úvodem je třeba připomenout, že splnění povinnosti uvést odůvodnění podle článku 253 ES, jak je potvrzena v čl. 9 odst. 3 poslední větě směrnice 2003/87, pokud jde o rozhodnutí Komise o odmítnutí celého NAP nebo jeho části, má o to zásadnější význam, že v projednávaném případě zahrnuje výkon pravomoci kontroly ze strany Komise na základě čl. 9 odst. 3 uvedené směrnice komplexní ekonomické a ekologické posouzení a že kontrola legality a opodstatněnosti těchto posouzení ze strany soudu Společenství je omezená (viz v tomto smyslu rozsudek Soudního dvora ze dne 21. listopadu 1991, Technische Universität München, C-269/90, Recueil, s. I-5469, bod 14).

169 V tomto ohledu je třeba připomenout, že argumenty žalobkyně předložené na podporu tohoto žalobního důvodu souvisejí spíše s legalitou napadeného rozhodnutí, pokud jde o uplatnění kritéria č. 5 přílohy III směrnice 2003/87. Nicméně vzhledem k tomu, že žalobní důvod vycházející z porušení povinnosti uvést odůvodnění může soud Společenství v každém případě přezkoumat i bez návrhu (rozsudky Soudního dvora ze dne 20. února 1997, Komise v. Daffix, C-166/95 P, Recueil, s. I-983, bod 24, a ze dne 3. července 2003, Belgie v. Komise, C-457/00, Recueil, s. I-6931, bod 102), je třeba posoudit jeho opodstatněnost.

170 S ohledem na úvahy uvedené v bodech 158 až 164 má Soud za to, že Komise porušila svou povinnost uvést odůvodnění na základě článku 253 ES tím, že neuvedla sebemenší odůvodnění týkající se použití zásady rovného zacházení, a to ani v napadeném rozhodnutí, ani ve sdělení Komise ze dne 7. července 2004 a ani při přijímání těchto aktů. Tato nedostatečnost odůvodnění se týká především důvodu napadeného rozhodnutí, podle nějž se noví účastníci na trhu nacházejí v situaci, která je jiná a výhodnější než situace ostatních provozovatelů, pokud jde o provádění dodatečných úprav, neexistence srovnání situace nových účastníků na trhu se situací

provozovatelů, na něž se vztahují podobné či dokonce totožné dodatečné úpravy, v uvedeném rozhodnutí a neexistence posouzení, ze strany Komise, případného objektivního odůvodnění případného rozdílu v zacházení.

171 V důsledku toho musí být tento žalobní důvod přijat a čl. 1 písm. a) a čl. 2 písm. a) napadeného rozhodnutí musí být zrušeny rovněž na tomto základě.

IV – *Závěr*

172 Vzhledem k tomu, že první a třetí žalobní důvod jsou opodstatněné a postačují k tomu, aby bylo vyhověno návrhu žalobkyně na zrušení, není třeba rozhodovat o druhém žalobním důvodu, který vychází z porušení článku 176 ES.

K nákladům řízení

173 Podle čl. 87 odst. 2 jednacího řádu Soudu se účastníku řízení, který neměl ve věci úspěch, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že žalobkyně požadovala náhradu nákladů řízení a Komise neměla ve věci úspěch, je třeba posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů

SOUD (třetí rozšířený senát)

rozhodl takto:

1) **Článek 1 rozhodnutí Komise K (2004) 2515/2 konečné ze dne 7. července 2004, které se týká národního alokačního plánu pro přidělování povolenek na emise skleníkových plynů oznámeného Spolkovou republikou Německo v souladu se směrnicí 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, se zrušuje.**

2) **Článek 2 písm. a) až c) uvedeného rozhodnutí se zrušuje v rozsahu, v němž ukládá Spolkové republice Německo jednak povinnost odstranit opatření, jejichž předmětem jsou dodatečné úpravy, která jsou v něm uvedena, a jednak povinnost uvědomit o tomto odstranění Komisi.**

3) Komisi se ukládá náhrada nákladů řízení.

Jaeger Tiili Azizi

Cremona Czúcz

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 7. listopadu 2007.

Vedoucí soudní kanceláře Předseda

E. Coulon M. Jaeger

Obsah

Právní rámec ..... II - 4442

Skutkový stav, řízení a návrhová žádání účastníků řízení ..... II - 4452

Právní otázky ..... II - 4463

I – Úvodní poznámky ..... II - 4463

II – K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87 vykládaného ve spojení s přílohou III uvedené směrnice ..... II - 4463

A – Argumenty účastníků řízení ..... II - 4463

1. Argumenty žalobkyně ..... II - 4463

a) Úvodní poznámky ..... II - 4463

b) K dodržení kritéria č. 10 přílohy III směrnice 2003/87 ..... II - 4464

c) K dodržení kritéria č. 5 přílohy III směrnice 2003/87 ..... II - 4466

d) K rozsahu kontrolní pravomoci Komise na základě čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87 vykládaného ve spojení s přílohou III uvedené směrnice a k rozhodovacímu prostoru ponechanému členským státům uvedenou směrnicí ..... II - 4467

e) K hospodářským argumentům předloženým Komisí ..... II - 4469

2. Argumenty Komise ..... II - 4471

a) K rozhodujícímu významu dosahu kritérií přílohy III směrnice 2003/87 při kontrole prováděné Komisí na základě čl. 9 odst. 3 uvedené směrnice ..... II - 4471

b) Ke slučitelnosti německého NAP s kritériem č. 10 přílohy II směrnice 2003/87 ..... II - 4471

c) Ke slučitelnosti německého NAP s kritériem č. 5 přílohy III směrnice 2003/87 ..... II - 4473

B – Závěry Soudu ..... II - 4476

1. K dělbě úkolů a pravomocí mezi Komisi a členské státy a k rozsahu soudního přezkumu ..... II - 4476

2. K legalitě napadeného rozhodnutí s ohledem na kritérium č. 10 přílohy III směrnice 2003/87 ..... II - 4479

a) Ke sporným dodatečným úpravám ..... II - 4479

b) K doslovnému výkladu kritéria č. 10 přílohy III směrnice 2003/87 .... II - 4482

c) K historickému výkladu kritéria č. 10 přílohy III směrnice 2003/87 ... II - 4484

d) Ke kontextuálnímu výkladu kritéria č. 10 přílohy III směrnice 2003/87 ..... II - 4485

K relevantním ustanovením směrnice 2003/87 a nařízení č. 2216/2004. ..... II - 4485

i) K článkům 9 a 11 směrnice 2003/87 ..... II - 4485

ii) K článku 29 směrnice 2003/87 ..... II - 4488

iii) K čl. 38 odst. 2 nařízení č. 2216/2004 ..... II - 4489

K působnosti pokynů Komise ..... II - 4490

i) K účinku sebeomezení pokynů Komise ..... II - 4490

ii) K výkladu kritéria č. 10 přílohy III směrnice 2003/87 ve světle pokynů Komise ..... II - 4492

iii) K dosahu sdělení Komise ze dne 7. července 2004 ..... II - 4494

Závěr ohledně kontextuálního výkladu kritéria č. 10 přílohy III směrnice 2003/87 ..... II - 4495

e) K teleologickému výkladu kritéria č. 10 přílohy III směrnice 2003/87 ..... II - 4495

Úvodní poznámka ..... II - 4495

K cílům směrnice 2003/87 ..... II - 4496

K výkladu kritéria č. 10 přílohy III směrnice 2003/87 s ohledem na cíle uvedené směrnice ..... II - 4498

i) Hlavní argumenty účastníků řízení ..... II - 4498

ii) K relevantním kritériím analýzy ..... II - 4499

– Ke vztahu mezi objemem výroby a množstvím emisí s ohledem na cíl snížení emisí ..... II - 4500

– Ke sladění cíle snížení emisí s cílem zachování způsobu efektivního z hlediska nákladů a ekonomicky účinného ..... II - 4502

– K cíli snížení emisí cestou technických vylepšení ..... II - 4503

– K cíli zachování integrity vnitřního trhu a udržení konkurenčního prostředí ..... II - 4505

Závěr ohledně teleologického výkladu kritéria č. 10 přílohy III směrnice 2003/87 ..... II - 4507

f) Závěr ohledně legality napadeného rozhodnutí s ohledem na kritérium č. 10 přílohy III směrnice 2003/87 ..... II - 4508

3. K legalitě napadeného rozhodnutí s ohledem na kritérium č. 5 přílohy III směrnice 2003/87 ..... II - 4508

a) Obecně ..... II - 4508

b) Ke srovnání situací dotčených provozovatelů ..... II- 4510

III – K třetímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení povinnosti uvést odůvodnění na základě článku 253 ES ..... II - 4514

A – Argumenty účastníků řízení ..... II - 4514

B – Posouzení Soudu ..... II - 4515

IV – Závěr ..... II - 4516

K nákladům řízení ..... II - 4516