Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK TRIBUNÁLU (sedmého senátu)

7. března 2013 *

„Životní prostředí — Směrnice 2003/87/ES — Systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů — Přechodná pravidla harmonizovaného přidělování bezplatných povolenek na emise od roku 2013 — Referenční hodnoty pro výpočet přidělování povolenek na emise — Rovné zacházení — Proporcionalita“

Ve věci T-370/11,

**Polská republika**, zastoupená M. Szpunarem, B. Majczynou, C. Hermou a M. Nowackim, jako zmocněnci,

žalobkyně,

proti

**Evropské komisi**, zastoupené E. Whitem, K. Herrmann a K. Mifsud-Bonnicim, jako zmocněnci,

žalované,

jejímž předmětem je návrh na zrušení rozhodnutí Komise 2011/278/EU ze dne 27. dubna 2011, kterým se stanoví přechodná pravidla harmonizovaného přidělování bezplatných povolenek na emise platná v celé Unii podle článku 10a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES (Úř. věst. L 130, s. 1),

TRIBUNÁL (sedmý senát),

ve složení A. Dittrich (zpravodaj), předseda, I. Wiszniewska-Białecka a M. Prek, soudci,

vedoucí soudní kanceláře: C. Heeren, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 28. listopadu 2012,

vydává tento

* Jednací jazyk: polština.

## Rozsudek

### Skutečnosti předcházející sporu

1 Dne 13. října 2003 Evropský parlament a Rada Evropské unie přijaly směrnici 2003/87/ES 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. 627), která byla naposledy změněna směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES ze dne 23. dubna 2009 s cílem zlepšit a rozšířit systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství (Úř. věst. L 140, s. 63) (dále jen „směrnice 2003/87“). Systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů byl zaveden s cílem omezit uvedené emise v Evropské unii.

2 Na základě článku 10a směrnice 2003/87 Evropská komise přijme plně harmonizovaná prováděcí opatření k harmonizovanému přidělování bezplatných povolenek platná v celé Unii. V tomto ohledu je Komise zejména povinna určit referenční hodnoty pro jednotlivá odvětví a jako výchozí bod použít průměrný výkon, kterého v daném odvětví nebo pododvětví dosáhlo 10 % nejúčinnějších zařízení Unie v letech 2007 a 2008. Na základě uvedených referenčních hodnot se vypočítá množství bezplatných povolenek na emise, které mají být přiděleny jednotlivým dotčeným zařízením od roku 2013.

3 Dne 27. dubna 2011 Komise přijala rozhodnutí 2011/278/EU, kterým se stanoví přechodná pravidla harmonizovaného přidělování bezplatných povolenek na emise platná v celé Unii podle článku 10a směrnice 2003/87 (Úř. věst. L 130, s. 1, dále jen „napadené rozhodnutí“). Podle článku 2 napadeného rozhodnutí se toto rozhodnutí vztahuje na přidělování bezplatných povolenek na emise podle kapitoly III (stacionární zařízení) směrnice 2003/87/ES v obchodovacích obdobích od roku 2013, s výjimkou přechodného přidělování bezplatných povolenek na emise v souvislosti s modernizací výroby elektřiny podle článku 10c uvedené směrnice. Podle bodu 1 odůvodnění napadeného rozhodnutí musí být v zájmu řádného fungování trhu množství přidělených povolenek určeno před začátkem obchodovacího období. V příloze I napadeného rozhodnutí Komise určila referenční hodnoty týkající se článku 10a směrnice 2003/87.

### Řízení a návrhová žádání účastníků řízení

4 Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 8. července 2011 podala Polská republika tuto žalobu.

5 Na základě zprávy soudce zpravodaje Tribunál (sedmý senát) rozhodl zahájit ústní část řízení.

6 Řeči účastníků řízení a odpovědi na otázky Tribunálu byly vyslechnuty na jednání konaném dne 28. listopadu 2012. Na tomto jednání Polská republika uvedla, že její úvahy týkající se odvětví chemického průmyslu a odvětví rafinérií, uvedené v žalobě v rámci žalobního důvodu vycházejícího z porušení zásady proporcionality, mají daný žalobní důvod pouze podpořit, a neobsahují samostatný žalobní důvod.

7 Polská republika navrhuje, aby Tribunál:

— zrušil napadené rozhodnutí;

— uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

8 Komise navrhuje, aby Tribunál:

— zamítl žalobu;

— uložil Polské republice náhradu nákladů řízení.

**Právní otázky**

9 Polská republika vznáší na podporu žaloby čtyři žalobní důvody. První vychází z porušení čl. 194 odst. 2 druhého pododstavce SFEU, ve spojení s čl. 192 odst. 2 prvním pododstavcem písm. c) SFEU, protože Komise nezohlednila zvláštnosti jednotlivých členských států, pokud jde o paliva, vypočetla referenční hodnoty emisí na základě referenční účinnosti zemního plynu a použila zemní plyn jako referenční palivo. Druhý žalobní důvod se týká údajného porušení zásady rovného zacházení, jakož i čl. 191 odst. 2 SFEU, ve spojení s odstavcem 3 téhož článku, protože Komise při vypracování napadeného rozhodnutí nezohlednila rozdílné situace v jednotlivých regionech Unie. Třetí žalobní důvod vychází z porušení zásady proporcionality, protože Komise v napadeném rozhodnutí stanovila referenční hodnoty emisí na mnohem přísnější úrovni, než vyžadují cíle směrnice 2003/87. Čtvrtý žalobní důvod se týká údajného porušení článku 10a směrnice 2003/87, ve spojení s jejím článkem 1, a skutečnosti, že Komise není oprávněna napadené rozhodnutí přijmout.

*K prvnímu žalobnímu důvodu vycházejícímu z porušení čl. 194 odst. 2 druhého pododstavce SFEU, ve spojení s čl. 192 odst. 2 prvním pododstavcem písm. c) SFEU*

10 Polská republika tvrdí, že přijetím napadeného rozhodnutí Komise porušila čl. 194 odst. 2 druhý pododstavec SFEU, ve spojení s čl. 192 odst. 2 prvním pododstavcem písm. c) SFEU, neboť uvedené rozhodnutí se dotýká práva členského státu stanovit podmínky pro využívání jeho energetických zdrojů, jeho volby mezi různými energetickými zdroji a základní skladby jeho zásobování energií. Podle ní Komise přijetím pravidel pro určování referenčních hodnot emisí pro určité produkty pocházející ze zařízení spadajících do systému výměny povolenek na emise skleníkových plynů zvýhodnila zemní plyn, který převládá jen v některých členských státech, ve srovnání s jinými palivy, jako je uhlí, které je v jiných členských státech používáno jako hlavní palivo. Komise použila zemní plyn jako referenční palivo pro určení referenčních hodnot produktu, tepla a paliva. Vzhledem k tomu, že v uhelných technologiích dochází k trvalému poklesu úrovní emisí, byl takový výběr svévolný a neodůvodněný. Zařízení, které využívá nejnovější uhelné technologie by tak obdrželo méně bezplatných povolenek, než jiné zařízení, které využívá starší technologie, avšak založené na zemním plynu, což by mělo za následek drastické snížení konkurenceschopnosti podniků využívajících uhelné technologie. Tato situace by vedla k omezení jejich produkce, a v důsledku toho ke snížení hrubého domácího produktu (HDP) členských států, které jako hlavní palivo používají uhlí, jakož i k „úniku uhlíku“, tedy k přemístění činnosti podniků daného odvětví vystavených silné mezinárodní hospodářské soutěži a usazených v Unii, do třetích zemí, kde jsou požadavky na emise skleníkových plynů méně přísné. Přesměrování podniků k nákupům technologií založených na zemním plynu v důsledku napadeného rozhodnutí by vedlo ke zvýšení spotřeby zemního plynu v dotčeném státu, k narušení jeho energetické bilance a nutilo by jej k celkovému přepracování jeho energetické politiky.

11 Zaprvé je třeba k údajnému porušení čl. 194 odst. 2 druhého pododstavce SFEU uvést, že toto ustanovení bylo zavedeno Lisabonskou smlouvou a v souladu s jeho prvním pododstavcem se týká opatření orgánů přijatých v oblasti energetické politiky.

12 Podle čl. 194 odst. 2 prvního a druhého pododstavce SFEU se totiž opatření nezbytná k dosažení unijních cílů v oblasti energetiky uvedených v jeho odstavci 1 nedotýkají se práva členského státu stanovit podmínky pro využívání svých energetických zdrojů, jeho volby mezi různými energetickými zdroji a základní skladby jeho zásobování energií, aniž je dotčen čl. 192 odst. 2 písm. c).

13 Napadené rozhodnutí je prováděcím opatřením ke směrnici 2003/87, jelikož je založeno na právním základě článku 10a této směrnice. Právním základem uvedené směrnice je čl. 175 odst. 1 ES (nyní po změně čl. 192 odst. 1 SFEU). Napadené rozhodnutí je tedy opatřením přijatým v oblasti politiky životního prostředí, a nikoli opatřením přijatým v souladu s čl. 194 odst. 2 prvním pododstavcem SFEU.

14 V rozporu s tvrzením Polské republiky vyjádření uvedená v odůvodnění směrnice 2003/87 a napadeného rozhodnutí, která odkazují jednak na Smlouvu o ES a zejména na její čl. 175 odst. 1, jednak na směrnici 2003/87 a její článek 10a, neumožňují dospět k závěru, že veškerá ustanovení Smlouvy o ES nebo směrnice 2003/87 představují právní základ dané směrnice nebo napadeného rozhodnutí. Podle ustálené judikatury se musí volba právního základu aktu Unie zakládat na objektivních skutečnostech, které jsou způsobilé být předmětem soudního přezkumu, mezi které patří zejména cíl a obsah aktu. V projednávaném případě byla směrnice 2003/87 přijata na jediném právním základě, a sice na základě čl. 175 odst. 1 ES, a článek 10a uvedené směrnice je jediným právním základem napadeného rozhodnutí (v tomto smyslu viz rozsudek Soudního dvora ze dne 6. listopadu 2008, Parlament v. Rada, C-155/07, Sb. rozh. s. I-8103, body 34 až 38 a citovaná judikatura).

15 Proto musí být v každém případě zamítnut žalobní důvod vycházející z porušení čl. 194 odst. 2 druhého pododstavce SFEU, jelikož napadené rozhodnutí bylo přijato na základě směrnice, která nespadá do oblasti působnosti čl. 194 odst. 2 prvního pododstavce SFEU, a jelikož volba právního základu uvedené směrnice nebyla Polskou republikou napadena.

16 Tento závěr není zpochybněn argumentací Polské republiky, podle které se posouzení souladu každého unijního aktu s právem provádí s přihlédnutím ke všem ustanovením Smlouvy, a nikoli pouze s ohledem na ustanovení týkající se politiky, jejíchž cílů má být konkrétním aktem dosaženo. V tomto ohledu Polská republika tvrdí, že čl. 194 odst. 2 druhý pododstavec SFEU obsahuje právo členského státu stanovit podmínky pro využívání svých energetických zdrojů, zvolit mezi různými energetickými zdroji a zvolit základní skladbu svého zásobování energií, aniž je dotčen čl. 192 odst. 2 první pododstavec písm. c) SFEU. Toto právo představuje zásadu vztahující se na veškeré politiky Unie, s ohledem na výjimku podle čl. 192 odst. 2 prvního pododstavce písm. c) SFEU. Podle Polské republiky nemohou toto právo omezit opatření přijatá v rámci jiných politik. Členské státy nikdy neudělily Unii výlučnou pravomoc v oblasti dotčené v čl. 194 odst. 2 druhém pododstavci SFEU.

17 Je však pravda, že ve smyslu čl. 194 odst. 2 druhého pododstavce SFEU se opatření stanovená v souladu s postupem podle prvního pododstavce uvedeného odstavce a nezbytná pro dosažení cílů unijní politiky v oblasti energetiky uvedených v odstavci 1 uvedeného článku nedotýkají práva členského státu stanovit podmínky pro využívání svých energetických zdrojů, jeho volby mezi různými energetickými zdroji a základní skladby jeho zásobování energií. Nic však neumožňuje předpokládat, že čl. 194 odst. 2 druhý pododstavec SFEU stanoví obecný zákaz dotknout se uvedeného práva použitelný v unijní politice v oblasti životního prostředí (v tomto smyslu viz rozsudek Soudního dvora ze dne 6. září 2012, Parlament v. Rada, C-490/10, bod 77). Článek 194 SFEU je totiž obecným ustanovením pouze v oblasti energetiky, a tudíž vymezuje pravomoc, kterou lze definovat jako odvětvovou (stanovisko generálního advokáta Mengozziho k výše uvedenému rozsudku ze dne 6. září 2012, Parlament v. Rada, bod 33). A je třeba uvést, že čl. 194 odst. 2 druhý pododstavec SFEU výslovně odkazuje na čl. 192 odst. 2 první pododstavec písm. c) SFEU. Článek 194 odst. 2 druhý pododstavec SFEU totiž uvádí, že zákaz dotknout se práva členského státu stanovit podmínky pro využívání jeho energetických zdrojů, jeho volby mezi různými energetickými zdroji a základní skladby jeho zásobování energií, se uplatní, aniž je dotčen čl. 192 odst. 2 první pododstavec písm. c) SFEU. Ačkoli je pravda, že posledně uvedené ustanovení má jen procesní povahu, nic to nemění na tom, že stanoví zvláštní pravidla týkající se unijní politiky v oblasti životního prostředí. Z toho vyplývá, že právo uvedené v čl. 194 odst. 2 druhém pododstavci SFEU není v projednávaném případě použitelné, jelikož napadené rozhodnutí je unijním opatřením v rámci politiky Unie v oblasti životního prostředí.

18 Je třeba uvést, že opatření uvedená v čl. 192 odst. 2 prvním pododstavci písm. c) SFEU předpokládají zásah orgánů Unie do oblasti energetické politiky (rozsudky Soudního dvora ze dne 30. ledna 2001, Španělsko v. Rada, C-36/98, Recueil, s. I-779, bod 54, a ze dne 13. září 2005, Komise v. Rada, C-176/03, Sb. rozh. s. I-7879, bod 44). Článek 192 odst. 2 SFEU musí být však vykládán ve světle svého odstavce 1. Podle čl. 192 odst. 1 SFEU Rada postupem stanoveným v uvedeném odstavci rozhodne, jakou činnost bude Unie vyvíjet, aby bylo dosaženo cílů politiky Unie v oblasti životního prostředí uvedených v článku 191 SFEU. V souladu s čl. 192 odst. 2 SFEU se v něm stanovený rozhodovací postup použije, odchylně od rozhodovacího postupu stanoveného v odstavci 1, když Rada přijímá předpisy a opatření, které jsou tam vyjmenovány. Ze samotného znění uvedených dvou ustanovení tedy vyplývá, že čl. 192 odst. 1 SFEU je v zásadě právním základem aktů přijatých Radou za účelem dosažení cílů uvedených v článku 191 SFEU. Naopak čl. 192 odst. 2 SFEU byl sepsán tak, aby byl použitelný, když jde o opatření v něm uvedená, jako jsou opatření významně ovlivňující volbu členského státu mezi různými energetickými zdroji a základní skladbu jeho zásobování energií (v tomto smyslu viz výše uvedený rozsudek Španělsko v. Rada, body 45 a 46).

19 Zadruhé v rozsahu, v němž Polská republika uplatňuje porušení čl. 192 odst. 2 prvního pododstavce písm. c) SFEU, je třeba uvést, že uvedené ustanovení uvádí, že odchylně od rozhodovacího postupu stanoveného v odstavci 1, aniž je dotčen článek 114, přijme Rada zvláštním legislativním postupem a po konzultaci s Evropským parlamentem, Evropským hospodářským a sociálním výborem (EHSV) a Výborem regionů Evropské unie jednomyslně opatření významně ovlivňující volbu členského státu mezi různými energetickými zdroji a základní skladbu jeho zásobování energií.

20 Je třeba připomenout, že napadené rozhodnutí je prováděcím opatřením směrnice 2003/87 a že jeho právním základem je článek 10a této směrnice. Uvedené ustanovení bylo do směrnice 2003/87 vloženo směrnicí 2009/29.

21 Jak však Polská republika uznala, vůči směrnici 2009/29 neuplatnila žádné námitky. Vzhledem k nepředložení námitky protiprávnosti vůči článku 10a směrnice 2003/87 se tudíž Polská republika nemůže proti napadenému rozhodnutí účinně dovolávat porušení čl. 192 odst. 2 prvního pododstavce písm. c) SFEU, jelikož uvedené rozhodnutí je pouze prováděcím opatřením uvedeného článku 10a. Je však třeba uvést, že argumentace Polské republiky ohledně čl. 192 odst. 2 prvního pododstavce písm. c) SFEU musí být zohledněna v rámci přezkumu údajného porušení článku 10a směrnice 2003/87 (viz níže, body 104 až 107).

22 První žalobní důvod tedy musí být zamítnut.

*Ke druhému žalobnímu důvodu vycházejícímu z porušení zásady rovného zacházení a čl. 191 odst. 2 SFEU, ve spojení s jeho odstavcem 3*

23 Tento žalobní důvod má dvě části. První část se týká údajného porušení zásady rovného zacházení a druhá údajného porušení čl. 191 odst. 2 SFEU, ve spojení s odstavcem 3 téhož článku.

K první části vycházející z porušení zásady rovného zacházení

24 Polská republika v podstatě tvrdí, že Komise tím, že v napadeném rozhodnutí určila jednotným způsobem předem stanovené referenční hodnoty pro výpočet množství povolenek na emise, které mají být bezplatně přiděleny dotčeným zařízením, svévolně zvýhodnila zařízení používající zemní plyn ve srovnání s těmi, která používají jiné zdroje energie. Tím Komise porušila zásadu rovného zacházení.

25 Úvodem je třeba poznamenat, že napadené rozhodnutí je prováděcím opatřením směrnice 2003/87, která podle svého článku 1 vytváří systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Unii, aby se podpořilo snižování emisí skleníkových plynů způsobem efektivním z hlediska nákladů

a ekonomicky účinným. Podle druhého pododstavce téhož článku tato směrnice rovněž stanoví větší snížení emisí skleníkových plynů s cílem přispět k takovým úrovním snížení, které se z vědeckého hlediska považují za nezbytné k odvrácení nebezpečné změny klimatu.

26 Pro tyto účely čl. 9 první pododstavec směrnice 2003/87 stanoví, že množství povolenek pro celou Unii, které se od roku 2013 začne vydávat každoročně, se lineárně snižuje po uplynutí poloviny období 2008–2012. Podle druhého pododstavce téhož článku Komise zveřejní absolutní množství povolenek pro celou Unii na rok 2013. V tomto ohledu Komise přijala rozhodnutí 2010/634/EU ze dne 22. října 2010, kterým se upravuje množství povolenek pro celou Unii, které mají být vydány v rámci systému EU na rok 2013, a kterým se zrušuje rozhodnutí 2010/384/EU (Úř. věst. L 279, S. 34). Celkové množství povolenek je rozděleno podle pravidel uvedených v článcích 10, 10a a 10c směrnice 2003/87. Část povolenek je tedy přidělena bezplatně na základě článku 10a uvedené směrnice a napadeného rozhodnutí. Další část povolenek je v souladu s článkem 10c uvedené směrnice přidělena bezplatně v souvislosti s modernizací postupů výroby elektřiny. Všechny povolenky, které nejsou přiděleny bezplatně v souladu s články 10a a 10c, členské státy od roku 2013 draží na základě článku 10 téže směrnice.

27 Je důležité poznamenat, že podle bodu 15 odůvodnění směrnice 2009/29 by základním způsobem přidělování mělo být dražení. Článek 10a směrnice 2003/87 a napadené rozhodnutí, jehož právním základem je uvedený článek, zavádí přechodný systém bezplatného přidělování povolenek pro jiná odvětví, než je odvětví výroby elektrické energie uvedené v článku 10c směrnice 2003/87. Přechodná povaha bezplatného přidělování viditelně vyplývá z pravidel uvedených v čl. 10a odst. 11 druhé věty směrnice 2003/87, podle nichž se bezplatné přidělení každý rok po roce 2013 snižuje o stejnou částku, což povede k 30 % přidělených bezplatných povolenek v roce 2020 s cílem dosáhnout toho, aby v roce 2027 nebyly přiděleny žádné bezplatné povolenky.

28 Pro účely stanovení způsobu bezplatného přidělování povolenek Komise v souladu s čl. 10a odst. 2 prvním pododstavcem směrnice 2003/87 určila tři druhy předem stanovených referenčních hodnot. Určila totiž referenční hodnoty pro produkt, pokud podle bodu 5 odůvodnění napadeného rozhodnutí pro účely přidělování povolenek na emise byly k dispozici definice a klasifikace produktu umožňující ověření údajů o výrobě a jednotné uplatňování referenční hodnoty produktu v celé Unii, a to s přihlédnutím ke komplexní povaze výrobních postupů. V případě, že určení referenční hodnoty produktu nebylo možné, avšak vyskytly se skleníkové plyny způsobilé pro přidělení bezplatných povolenek na emise, Komise podle bodu 12 odůvodnění napadeného rozhodnutí využila generických nouzových přístupů. Byla tak stanovena referenční hodnota tepla pro procesy při spotřebě tepla, během kterých je použito měřitelné teplonosné médium. Kromě toho byla pro případy neměřitelné spotřeby tepla stanovena referenční hodnota paliva. Bod 12 odůvodnění napadeného rozhodnutí uvádí, že úrovně referenčních hodnot tepla a paliva byly stanoveny na základě zásad transparentnosti a jednoduchosti za použití referenční účinnosti široce dostupného paliva, které lze považovat za druhé nejlepší z hlediska emisí skleníkových plynů při zohlednění energeticky účinných technik. Komise v tomto ohledu uvedla, že tímto palivem je zemní plyn. Kdyby jako referenční palivo použila biomasu, nejúčinnější palivo z hlediska emisí skleníkových plynů, vedlo by to podle ní k zanedbatelnému množství bezplatných povolenek na výrobu tepla a spotřebu paliv.

29 S ohledem na výše uvedené je tedy třeba přezkoumat, zda Komise v napadeném rozhodnutí porušila zásadu rovného zacházení při stanovení referenčních hodnot produktu, tepla a paliva.

30 Zásada rovného zacházení – jako obecná zásada unijního práva – vyžaduje, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není li takové zacházení objektivně odůvodněno (rozsudky Soudního dvora ze dne 16. prosince 2008, Arcelor Atlantique a Lorraine a další, C-127/07, Sb. rozh. s. I-9895, bod 23, a ze dne 29. března 2012, Komise v. Estonsko, C-505/09 P, bod 64).

31 Zaprvé ohledně referenčních hodnot produktu stanovených v napadeném rozhodnutí Polská republika namítá, že jejich uplatnění na podniky používající zemní plyn stejným způsobem jako na podniky používající uhlí, které je silným zdrojem oxidu uhličitého ($CO_2$), narušuje hospodářskou soutěž na vnitřním trhu, a tedy porušuje zásadu rovného zacházení. Podle ní se uvedené podniky nacházejí v odlišných situacích, jelikož používají odlišná paliva. S uvedenými podniky tudíž bylo v napadeném rozhodnutí zacházeno stejným způsobem bez objektivního odůvodnění. Aby uvedené rozhodnutí bylo v souladu se zásadou rovného zacházení, musí být referenční hodnota produktu příslušným způsobem opravena, například v souladu s návrhem Polské republiky týkajícím se emisních parametrů paliv.

32 Je třeba konstatovat, že Komise nezpochybňuje, že zacházela stejně se zařízeními nacházejícími se z důvodu používání odlišných paliv v odlišných situacích. Nicméně poukázala na to, že toto stejné zacházení v napadeném rozhodnutí je s ohledem na směrnici 2003/87 objektivně odůvodněno.

33 Podle judikatury je takové zacházení odůvodněno, pokud je založeno na objektivním a důvodném kritériu (v tomto smyslu viz rozsudek Arcelor Atlantique a Lorraine a další, bod 30 výše, bod 47).

34 Podle bodu 5 odůvodnění napadeného rozhodnutí se při určení referenční úrovně pro produkt nerozlišovalo podle zeměpisného umístění ani použitých technologií, surovin nebo paliv, aby nebyly narušeny komparativní výhody uhlíkové výkonnosti v rámci hospodářství Unie, a aby byla podpořena harmonizace přechodného přidělování bezplatných povolenek na emise.

35 S ohledem na systém obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, jak jej stanoví směrnice 2003/87 pro období obchodování počínající rokem 2013, je tedy třeba přezkoumat, zda je při stanovení referenčních hodnot produktu objektivně odůvodněno stejné zacházení se zařízeními nacházejícími se z důvodu používání odlišných paliv v odlišných situacích.

36 Unijní soudce přiznal orgánům Unie v rámci výkonu pravomocí, které jsou jim svěřeny, širokou posuzovací pravomoc, pokud jejich činnost předpokládá volby politické, ekonomické a sociální povahy a pokud má zákonodárce provést komplexní posouzení a hodnocení. Nicméně, i když má takovou pravomoc, je orgán Unie povinen založit svůj výběr na objektivních a vhodných kritériích ve vztahu k cíli sledovanému dotčenými právními předpisy, se zohledněním veškerých skutkových okolností a technických a vědeckých údajů, které jsou dostupné v okamžiku přijetí dotčeného aktu (viz rozsudek Arcelor Atlantique a Lorraine a další, bod 30 výše, body 57 a 58 a citovaná judikatura).

37 Zaprvé je třeba připomenout, že na základě čl. 1 prvního pododstavce směrnice 2003/87 má vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů podpořit snižování emisí skleníkových plynů způsobem efektivním z hlediska nákladů a ekonomicky účinným. Tento systém nesnižuje tyto emise sám o sobě, ale povzbuzuje a upřednostňuje úsilí o co nejnižší náklady za účelem dosažení snížení uvedených emisí na určitou úroveň (rozsudek Arcelor Atlantique a Lorraine a další, bod 30 výše, bod 31). Podle druhého pododstavce téhož ustanovení tato směrnice rovněž stanoví větší snížení emisí skleníkových plynů s cílem přispět k takovým úrovním snížení, které se z vědeckého hlediska považují za nezbytné k odvrácení nebezpečné změny klimatu. Podle bodu 20 jejího odůvodnění směrnice 2003/87 podpoří používání technologií, které účinněji využívají energii, včetně technologie kombinované výroby tepla a elektřiny (kogenerace), a které produkují méně emisí na jednotku výstupu.

38 Uvedené cíle se odrážejí v čl. 10a odst. 1 třetím pododstavci směrnice 2003/87, který obsahuje pravidla umožňující určit předem stanovené referenční hodnoty. Podle uvedeného ustanovení musí být tyto referenční hodnoty určeny tak, aby se přidělování uskutečňovalo způsobem, který motivuje ke snižování emisí skleníkových plynů a k energeticky účinným technikám, přičemž tam, kde jsou příslušná zařízení k dispozici, se zohlední nejúčinnější techniky, náhražky, alternativní výrobní procesy, vysoce účinná kombinovaná výroba tepla a elektřiny, účinné způsoby využívání energie z odpadních plynů, využívání biomasy a zachytávání a ukládání oxidu uhličitého.

39 S ohledem na uvedená pravidla je třeba poznamenat, jak uvedla Komise, že odlišení referenčních hodnot produktu v závislosti na druhu použitého paliva by nemotivovalo průmyslová zařízení používající paliva, která jsou silnými zdroji $CO_2$, aby hledala řešení umožňující snižování jejich emisí, ale naopak by motivovalo k zachování stávajícího stavu, což by bylo v rozporu s čl. 10a odst. 1 třetím pododstavcem směrnice 2003/87. Kromě toho by takové odlišení znamenalo nebezpečí zvyšování uvedených emisí, neboť průmyslová zařízení používající palivo, které je slabším zdrojem $CO_2$, by mohla toto palivo nahradit jiným, silnějším zdrojem $CO_2$, aby získala více bezplatných povolenek na emise.

40 Zadruhé podle čl. 10a odst. 1 prvního pododstavce směrnice 2003/87 musí Komise přijmout plně harmonizovaná prováděcí opatření k harmonizovanému přidělování bezplatných povolenek platná v celé Unii. Čtvrtý pododstavec uvedeného ustanovení stanoví, že při výpočtu referenční hodnoty v každém odvětví a pododvětví se vychází v zásadě z produktů, a nikoli ze vstupů, aby se při výrobním procesu v daném odvětví nebo pododvětví dosáhlo maximálního snížení emisí skleníkových plynů a maximální energetické účinnosti.

41 Použití opravného faktoru podle druhu paliva používaného zařízením spolu s referenční hodnotou produktu, jak navrhla Polská republika jako možnost opravy uvedené referenční hodnoty, by mělo za následek, že množství bezplatných povolenek na emise přidělených takovému zařízení by se lišilo v závislosti na vstupu, tedy v závislosti na palivu používaném uvedeným zařízením. Na základě čl. 10 odst. 2 písm. a) napadeného rozhodnutí je totiž toto množství v zásadě vypočítáno na základě referenční hodnoty produktu a historické úrovně činnosti týkající se příslušného produktu. Zavedení doplňkového faktoru zohledňujícího použité palivo by nemotivovalo k plné harmonizaci prováděcích opatření k harmonizovanému přidělování bezplatných povolenek platných v celé Unii, v jejichž rámci je referenční hodnota v zásadě vypočítána pro produkt, jak požaduje čl. 10a odst. 1 první a čtvrtý pododstavec směrnice 2003/87, ale mělo by za následek odlišná pravidla – v závislosti na vstupu – pro zařízení v rámci téhož odvětví nebo pododvětví. V tomto ohledu je třeba rovněž uvést, že podle bodu 8 odůvodnění směrnice 2009/29 zákonodárce předpokládal s ohledem na zkušenosti získané během prvního a druhého obchodovacího období zavedení harmonizovanějšího systému obchodování s povolenkami na emise, aby se lépe využily přednosti obchodování s emisemi, předešlo narušení vnitřního trhu a ulehčilo propojení systémů obchodování s emisemi.

42 Zatřetí bod 17 odůvodnění směrnice 2009/29 uvádí, že s ohledem na cíle, jimiž je odstranit narušení hospodářské soutěže na vnitřním trhu Unie a zajistit nejvyšší možnou míru hospodářské účinnosti při přechodu hospodářství Unie k bezpečnému a udržitelnému hospodářskému prostoru s nízkými emisemi $CO_2$, není vhodné k odvětvím hospodářství v systému obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v jednotlivých členských státech přistupovat rozdílně. Negativní postoj zákonodárce k rozdílnému zacházení je v rozporu s argumentací Polské republiky, podle které opatření uvedená v čl. 10a odst. 1 prvním pododstavci směrnice 2003/87 musí zohlednit zvláštní kontext jednotlivých členských států. Pokud jsou totiž podíly jednotlivých primárních energií na spotřebě členských států natolik odlišné, jak tvrdí Polská republika, zavedení opravného faktoru v závislosti na používaném palivu by mohlo vést k rozdílnému zacházení s odvětvími v jednotlivých členských státech.

43 V tomto ohledu je třeba rovněž uvést, že z důvodu neexistence takového opravného faktoru není žádné zařízení v hospodářské soutěži zvýhodněno prostřednictvím vyššího množství bezplatných povolenek z důvodu používaného paliva. Jak uvádí bod 23 odůvodnění směrnice 2009/29, zákonodárce předpokládal přechodné přidělování bezplatných povolenek zařízením na základě harmonizovaných pravidel platných v celé Unii, tedy „předem stanovených referenčních hodnot“, aby se co nejvíce omezilo narušení hospodářské soutěže v Unii. Tvrzení Polské republiky, podle kterého určení referenčních hodnot produktu v napadeném rozhodnutí narušuje hospodářskou soutěž, tedy musí být zamítnuto.

44 Stejné zacházení se zařízeními, která se nacházejí v odlišných situacích z důvodu používání odlišných paliv, lze při určení referenčních hodnot produktu s ohledem na výše uvedené považovat za objektivně odůvodněné.

45 Zadruhé Polská republika ohledně referenčních hodnot tepla a referenčních hodnot paliv stanovených v napadeném rozhodnutí tvrdí, že použitím zemního plynu jako referenčního paliva pro účely stanovení referenčních hodnot Komise svévolně zvýhodnila zařízení používající tento zdroj energie, ve srovnání se zařízeními používajícími jiné zdroje, jako černé a hnědé uhlí. Komise porušila zásadu rovného zacházení tím, že zvýhodnila členské státy, jejichž struktura zásobování energií spočívá většinou na zemním plynu a jen nepatrně na uhlí, ve srovnání s členskými státy, jejichž struktura zásobování energií se značně liší. Tribunál podle Polské republiky stanovil, že skutečnost, že Komise musí s členskými státy v rámci systému obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů zacházet jednotně, jí neumožňuje nezohlednit specifický kontext vnitrostátního energetického trhu jednotlivých členských států. V Polsku představovalo v roce 2009 černé a hnědé uhlí až 57 % spotřeby primární energie, přičemž zemní plyn a obnovitelné energie představovaly 14 % a 5 % uvedené spotřeby, což je značně nižší podíl, než jaký byl zjištěn v ostatních členských státech. Kromě toho bylo v Polsku 92 % elektrické energie vyrobeno z černého a hnědého uhlí. Polská republika by tak měla nejvyšší podíl průmyslových odvětví ohrožených jevem zvaným „únik uhlíku“.

46 Ohledně údajů týkajících se spotřeby primární energie a výroby elektrické energie uvedených Polskou republikou je především třeba uvést, že přidělování bezplatných povolenek výrobcům elektrické energie je na základě čl. 10a odst. 3 směrnice 2003/87 v zásadě vyloučeno. Ačkoli Komise nezpochybňuje údaje týkající se spotřeby primární energie v Polsku a ostatních členských státech, údaje týkající se výroby elektrické energie nejsou v projednávané věci relevantní.

47 Je třeba připomenout, že podle bodu 12 odůvodnění napadeného rozhodnutí byly úrovně referenčních hodnot tepla a paliva určeny na základě zásad transparentnosti a jednoduchosti za použití referenční účinnosti široce dostupného paliva, které lze považovat za druhé nejlepší z hlediska emisí skleníkových plynů při zohlednění energeticky účinných technik. Jak již bylo uvedeno (viz bod 28 výše), tímto palivem je zemní plyn, jelikož – podle Komise – kdyby jako referenční palivo byla použita biomasa, nejúčinnější palivo z hlediska emisí skleníkových plynů, vedlo by to k zanedbatelnému množství bezplatných povolenek na výrobu tepla a spotřebu paliv. Tím Komise nezpochybňuje skutečnost, že bylo zacházeno stejně se zařízeními, která se nacházejí v odlišných situacích z důvodu používání odlišných paliv. Nicméně poukazuje na to, že toto zacházení je s ohledem na směrnici 2003/87 objektivně odůvodněno.

48 S ohledem na systém obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů stanovený ve směrnici 2003/87 pro obchodovací období od roku 2013 je tedy třeba přezkoumat, zda je objektivně odůvodněno určení referenčních hodnot tepla a paliva za použití referenční účinnosti zemního plynu. Ačkoli má Komise širokou posuzovací pravomoc, je povinna založit svůj výběr na objektivních a vhodných kritériích ve vztahu k cíli sledovanému dotčenými právními předpisy (viz bod 36 výše).

49 Zaprvé je třeba uvést, že kvůli rozhodnutí použít pro určení referenčních hodnot tepla a paliva referenční účinnost zemního plynu obdrží dotčená zařízení méně bezplatných povolenek na emise, než kdyby Komise zvolila palivo, které je silnějším zdrojem $CO_2$, jako například uhlí. Nelze zpochybnit, že volba zemního plynu jako paliva, které je slabým zdrojem $CO_2$, má za cíl snížení emisí skleníkových plynů. Přesněji, tato volba má za cíl motivovat ke snižování emisí skleníkových plynů a k energeticky účinným technikám, jak stanoví čl. 10a odst. 1 třetí pododstavec směrnice 2003/87. Dotčená zařízení jsou totiž za účelem předcházení dodatečným nákladům vzniklým v důsledku nákupu povolenek na emise v dražbě na trhu vedena k tomu, aby nepřekračovala množství bezplatně přidělených povolenek.

50 Zadruhé je třeba uvést, že volba použít pro stanovení referenčních hodnot tepla a paliva referenční účinnost jiného paliva než zemního plynu, jako například uhlí, by nezabránila, aby bylo zacházeno stejně se zařízeními, která se nacházejí v odlišných situacích z důvodu používání odlišných paliv. I kdyby totiž byly uvedené referenční hodnoty založeny na palivu, které je silnějším zdrojem $CO_2$ než zemní plyn, mělo by to jednoduše za následek vyšší referenční hodnoty tepla a paliva. To by vedlo pouze ke zvýšení množství bezplatných povolenek na emise přidělených všem dotčeným zařízením, tedy rovněž zařízením používajícím palivo, které je slabým zdrojem $CO_2$.

51 Zatřetí, pokud jde o argumentaci Polské republiky týkající se potřeby zohlednit specifický kontext vnitrostátního energetického trhu, je pravda, že Tribunál již rozhodl, že členské státy mají určitý rozhodovací prostor k provedení směrnice 2003/87, a tudíž k přijetí opatření, která považují za nejvhodnější pro dosažení – ve specifickém kontextu vnitrostátního energetického trhu – cíle stanoveného zmíněnou směrnicí (rozsudky Tribunálu ze dne 23. září 2009, Polsko v. Komise, T-183/07, Sb. rozh. s. II-3395, bod 88, a Estonsko v. Komise, T-263/07, Sb. rozh. s. II-3463, bod 53).

52 Uvedená judikatura se však týkala vypracování národních alokačních plánů povolenek před začátkem druhého obchodovacího období, tedy období 2008–2012, a patří tedy do jiného právního kontextu, než napadené rozhodnutí.

53 Pravidla zavedená směrnicí 2009/29 pro obchodovací období od roku 2013 totiž zásadně změnila způsoby přidělování povolenek, a to za účelem zavedení harmonizovanějšího systému obchodování s povolenkami na emise, aby se lépe využily přednosti obchodování s emisemi, předešlo narušení vnitřního trhu a ulehčilo propojení systémů obchodování s emisemi, jak uvádí bod 8 odůvodnění směrnice 2009/29.

54 Pravidla platná pro obchodovací období od roku 2005 do roku 2007 a od roku 2008 do roku 2012 měla za cíl, aby jednotlivé členské státy vypracovaly národní plán upřesňující celkové množství povolenek, které měly v úmyslu přidělit pro příslušné období a způsob, jakým měly být povolenky přidělovány. Tento plán měl být založen na objektivních a transparentních kritériích, včetně kritérií uvedených v příloze III směrnice 2003/87, ve znění před změnou provedenou směrnicí 2009/29. Podle bodu 1 uvedené přílohy musí být celkové množství povolenek, které mají být přiděleny pro příslušné období, v souladu s povinností členského státu omezit emise podle rozhodnutí 2002/358/ES Rady, ze dne 25. dubna 2002 o schválení Kjótského protokolu k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu jménem Evropského společenství a o společném plnění závazků z něj vyplývajících (Úř. věst. L 130, s. 1; Zvl. vyd. 11/42 s. 24), 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 směrnici 2003/87, ve znění před změnou provedenou směrnicí 2009/29, a na druhé straně k národním energetickým politikám, a mělo by být v souladu s národním programem změny klimatu. Komise mohla uvedený plán zamítnout, pokud byl neslučitelný zejména s kritérii podle uvedené přílohy III. Na základě článku 10 směrnice 2003/87, ve znění před změnou provedenou směrnicí 2009/29, měly členské státy pro obchodovací období od roku 2005 do roku 2007 a od roku 2008 do roku 2012 přidělit nejméně 95 % a 90 % bezplatných povolenek.

55 Naproti tomu pro obchodovací období od roku 2013 článek 9 směrnice 2003/87 stanoví, že množství povolenek pro celou Unii, které se od roku 2013 začne vydávat každoročně, se lineárně snižuje po uplynutí poloviny období 2008–2012. Toto množství se snižuje o lineární faktor 1,74 % ve srovnání s průměrným celkovým ročním množstvím povolenek, které vydaly členské státy v souladu s rozhodnutím Komise o jejich národních alokačních plánech na období 2008–2012. V tomto ohledu Komise přijala rozhodnutí 2010/634, kterým určila absolutní množství povolenek pro celou Unii pro rok 2013, založené na celkovém množství povolenek, které vydaly nebo mají vydat členské státy v souladu s rozhodnutími Komise o jejich národních alokačních plánech na období 2008–2012.

56 Judikaturu Tribunálu uvedenou v bodě 51 výše je třeba vykládat s ohledem na právní úpravu použitelnou během druhého obchodovacího období. Tribunál měl provést výklad čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87, ve znění před změnou provedenou směrnice 2009/29, který odkazuje na přílohu III uvedené směrnice, jak vyplývá rovněž z rozsudku Tribunálu ze dne 7. listopadu 2007, Německo v. Komise (T-374/04, Sb. rozh. s. II-4431, bod 80), na který výslovně odkazuje judikatura uvedená v bodě 51 výše. Na rozdíl od bodu 1 uvedené přílohy III však čl. 10a odst. 1 směrnice 2003/87 neodkazuje na národní energetickou politiku. Naopak, podle bodu 8 odůvodnění směrnice 2009/29 považoval zákonodárce po uplynutí druhého obchodovacího období za nutné zavedení harmonizovanějšího systému obchodování s povolenkami na emise, aby se lépe využily přednosti obchodování s emisemi, předešlo narušení vnitřního trhu a ulehčilo propojení systémů obchodování s emisemi. V tomto ohledu je třeba dodat, že zatímco zákonodárce v rámci přechodného přidělování bezplatných povolenek na modernizaci výroby elektrické energie na základě čl. 10c odst. 1 písm. c) směrnice 2003/87 zohlednil vnitrostátní skladbu energií, neučinil tak v případě přidělování bezplatných povolenek průmyslovým odvětvím uvedeným článku 10a této směrnice.

57 Začtvrté, je třeba ohledně argumentace Polské republiky, podle které sama vykazuje nejvyšší podíl průmyslových odvětví ohrožených jevem zvaným „únik uhlíku“ uvést, že mezi přechodnými pravidly uvedenými v článku 10a směrnice 2003/87 jsou zvláštní pravidla pro zařízení v odvětvích nebo pododvětvích, která jsou vystavena závažnému riziku úniku uhlíku. Ta mají v roce 2013 a v každém následujícím roce až do roku 2020, v souladu s čl. 10a odst. 1 a 12 směrnice 2003/87, v zásadě obdržet množství bezplatných povolenek představující 100 % množství určeného v souladu s opatřeními uvedenými v dotčeném odstavci 1. Za účelem určení daných odvětví či pododvětví musí Komise při analýze použít jako kritérium neschopnost průmyslových odvětví promítnout do cen produktů přímé náklady na potřebné povolenky a nepřímé náklady vzniklé navýšením cen elektrické energie v důsledku provedení uvedené směrnice, ačkoli tato odvětví neutrpěla významné ztráty podílů na trhu ve prospěch zařízení, která jsou méně účinná, pokud jde o emise sloučenin uhlíku a mají sídlo mimo Unii. Okolnosti uvedené Polskou republikou neumožňují dospět k závěru, že uvedená pravidla zjevně nemohou čelit jevu zvanému „únik uhlíku”.

58 S ohledem na výše uvedené lze skutečnost, že Komise určila referenční hodnoty tepla a paliva za použití referenční účinnosti zemního plynu, považovat za objektivně odůvodněnou.

59 V důsledku toho musí být první část tohoto žalobního důvodu zamítnuta.

Ke druhé části, vycházející z porušení čl. 191 odst. 2 SFEU, ve spojení s jeho odstavcem 3

60 Polská republika tvrdí, že zvýhodněním jednoho zdroje energie ve srovnání s jinými a nezohledněním energetické struktury výroby elektrické energie jednotlivých členských států Komise porušila čl. 191 odst. 2 SFEU, ve spojení s jeho odstavcem 3, protože uvedená ustanovení ukládají orgánům pověřeným prováděním politiky Unie v oblasti životního prostředí, aby při provádění dotčené politiky zohlednily rozdíly mezi jednotlivými regiony Unie.

61 V tomto ohledu je třeba připomenout, že napadené rozhodnutí je prováděcím opatřením ke směrnici 2003/87 a že článek 10a této směrnice je jeho právním základem. Podobně, jako bylo uvedeno v rámci prvního žalobního důvodu (viz bod 21 výše), je třeba uvést, že s ohledem na nepředložení námitky protiprávnosti ohledně článku 10a směrnice 2003/87 je irelevantní argumentace Polské republiky týkající se údajného porušení čl. 191 odst. 2 SFEU, ve spojení s jeho odstavcem 3. Je však třeba uvést, že argumentace Polské republiky vycházející z čl. 191 odst. 2 SFEU, ve spojení s jeho odstavcem 3, musí být zohledněna v rámci přezkumu údajného porušení článku 10a směrnice 2003/87 (viz body 108 až 111 níže).

62 Proto musí být druhá část tohoto žalobního důvodu zamítnuta, a musí být tedy zamítnut i celý tento žalobní důvod.

*Ke třetímu žalobnímu důvodu vycházejícímu z porušení zásady proporcionality*

63 Polská republika v podstatě tvrdí, že Komise porušila zásadu proporcionality, když v napadeném rozhodnutí určila předem stanovené referenční hodnoty na přísnější úrovni, než požadují cíle směrnice 2003/87. Přesněji tvrdí, že cíl snížit emise skleníkových plynů, který zavazuje Komisi a členské státy, je cíl snížit emise o 20 % do roku 2020. V důsledku napadeného rozhodnutí by však snížení přesahovalo hranici 20 % již od roku 2013. Podle Polské republiky Komise nedodržela přiměřenost a nezbytnost napadeného rozhodnutí, když určila velmi přísné referenční hodnoty. Kromě toho není napadené rozhodnutí v užším smyslu přiměřené kvůli nerovnováze mezi újmou a užitky plynoucími z napadeného rozhodnutí.

64 Je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury zásada proporcionality, která je součástí obecných zásad unijního práva, vyžaduje, aby akty orgánů nepřekročily meze toho, co je přiměřené a nezbytné k dosažení legitimních cílů sledovaných dotčenou právní úpravou, přičemž se rozumí, že pokud se nabízí volba mezi několika přiměřenými opatřeními, je třeba zvolit opatření nejméně omezující a dbát na to, aby způsobené nepříznivé následky nebyly nepřiměřené vzhledem ke sledovaným cílům (viz rozsudek Soudního dvora ze dne 8. července 2010, Afton Chemical, C-343/09, Sb. rozh. s. I-7027, bod 45 a citovaná judikatura).

65 Pokud jde o soudní přezkum podmínek uvedených v předchozím bodě, je třeba Komisi přiznat širokou posuzovací pravomoc v takové oblasti, jako je oblast v projednávané věci, která předpokládá volbu politické, ekonomické a sociální povahy, a pokud má Komise provést komplexní posouzení a hodnocení provedené s ohledem na obecný cíl snížit emise skleníkových plynů prostřednictvím systému obchodování s povolenkami způsobem efektivním z hlediska nákladů a ekonomicky účinným (čl. 1 první pododstavec a bod 5 odůvodnění směrnice 2003/87). Pouze zjevně nepřiměřená povaha opatření přijatého v této oblasti ve vztahu k cíli, který příslušný orgán zamýšlí sledovat, může ovlivnit legalitu takového opatření (v tomto smyslu viz rozsudek Soudního dvora ze dne 12. prosince 2006, Německo v. Parlament a Rada, C-380/03, Sb. rozh. s. I-11573, bod 145, a rozsudek Německo v. Komise, bod 56 výše, body 80 a 81 a citovaná judikatura).

66 Zaprvé Polská republika ohledně přiměřené povahy napadeného rozhodnutí tvrdí, že určením příliš přísných referenčních hodnot bez zohlednění specifického kontextu jednotlivých členských států Komise nedodržela dva z cílů směrnice 2003/87, tedy účinnost přijatých opatření z hlediska nákladů, jakož i jejich účinnost hospodářskou. Tím, že zařízením přidělí méně bezplatných povolenek, než potřebují k dosažení cílů spojených s objemem výroby a úrovněmi emisí, zamýšlela Komise za každou cenu dosáhnout největšího možného snížení emisí, aniž zohlednila hospodářské a sociální důsledky svých rozhodnutí.

67 V tomto ohledu je třeba uvést, že hlavním cílem směrnice 2003/87, před změnou provedenou směrnicí 2009/29, bylo podstatné snížení emisí skleníkových plynů za účelem dodržení závazků Unie a členských států s ohledem na Kjótský protokol schválený rozhodnutím 2002/358 (rozsudky Soudního dvora ze dne 29. března 2012, Komise v. Polsko, C-504/09 P, bod 77, a Komise v. Estonsko, bod 30 výše, bod 79). Na základě bodu 4 odůvodnění směrnice 2003/87 Kjótský protokol zavazuje Unii a její členské státy ke snížení jejich úhrnných antropogenních emisí skleníkových plynů o 8 % v období 2008 až 2012 v porovnání s hodnotami z roku 1990.

68 Z článku 1 druhého pododstavce a z bodu 3 odůvodnění 3 směrnice 2003/87 vyplývá, že po změně provedené směrnicí 2009/29 stanoví směrnice 2003/87 větší snížení emisí skleníkových plynů s cílem přispět k takovým úrovním snížení, které se z vědeckého hlediska považují za nezbytné k odvrácení nebezpečné změny klimatu. Jak plyne z uvedených ustanovení, jakož i z bodů 3, 5, 6 a 13 odůvodnění směrnice 2009/29, hlavním cílem směrnice 2003/87, po změně provedené směrnicí 2009/29, je snížit do roku 2020 celkové emise skleníkových plynů v Unii o nejméně 20 % pod úroveň roku 1990.

69 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 v Unii, jak vyplývá z článku 1 směrnice 2003/87 a z jejího druhého bodu odůvodnění. Článek 1 první pododstavec této směrnice stanoví, že tento systém podporuje snížení uvedených emisí způsobem efektivním z hlediska nákladů a ekonomicky účinným. Dalšími dílčími cíli, kterým musí uvedený systém odpovídat, jsou zejména zachování hospodářského rozvoje a zaměstnanosti a dále zachování integrity vnitřního trhu a konkurenčního prostředí uvedené v pátém a sedmém bodu odůvodnění této směrnice (rozsudky Komise v. Polsko, bod 67 výše, bod 77, a Komise v. Estonsko, bod 30 výše, bod 79).

70 Ohledně hlavního cíle směrnice 2003/87, tedy snížení emisí skleníkových plynů v Unii, Polská republika uznává, že opatření obsažená v napadeném rozhodnutí vedou k jeho dosažení.

71 Nicméně prostřednictvím tvrzení, že napadené rozhodnutí stanovením příliš přísných referenčních hodnot a nezohledněním hospodářských a sociálních důsledků porušuje dva další cíle směrnice 2003/87, tedy účinnost přijatých opatření z hlediska nákladů, jakož i jejich účinnost hospodářskou, Polská republika zpochybňuje, že by napadené rozhodnutí vedlo ke snížení emisí skleníkových plynů způsobem efektivním z hlediska nákladů a ekonomicky účinným.

72 V tomto ohledu je třeba uvést, že stanovení referenčních hodnot je pouze určitou částí systému obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, jehož ekonomická logika spočívá ve skutečnosti, že snižování emisí skleníkových plynů nezbytné pro získání předem stanoveného environmentálního výsledku probíhá za nejnižších nákladů (rozsudek Arcelor Atlantique a Lorraine a další, bod 30 výše, bod 32). Uvedené stanovení je součástí přechodných pravidel týkajících se přidělování bezplatných povolenek stanovených v článku 10a směrnice 2003/87. Jak plyne z odst. 1 třetího pododstavce uvedeného ustanovení, uvedená opatření mají zajistit, aby se přidělování uskutečňovalo způsobem, který motivuje ke snižování emisí skleníkových plynů a k energeticky účinným technikám, a který nemotivuje ke zvyšování emisí. Jak uvádí bod 15 odůvodnění směrnice 2009/29, základním způsobem přidělování by mělo být dražení, což stanoví článek 10 směrnice 2003/87. Z uvedeného bodu odůvodnění také vyplývá, že tento způsob byl zvolen, aby měl systém obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů nejvyšší hospodářskou účinnost. Zejména tím, že se umožní prodej přidělených povolenek, podněcuje tento systém všechny své účastníky k tomu, aby vypouštěli nižší množství skleníkových plynů, než jaké odpovídá povolenkám, které jim byly původně poskytnuty, za účelem převodu přebytku povolenek na jiného účastníka, který vyprodukoval vyšší množství emisí, než byly přidělené povolenky (rozsudek Arcelor Atlantique a Lorraine a další, bod 30 výše, bod 32).

73 Kromě toho je třeba uvést, že zákonodárce v rámci fungování systému obchodování s povolenkami zohlednil situaci a hospodářství různých regionů. Pravidla fungování od roku 2013 totiž budou zaváděna postupně. Podle čl. 9 prvního pododstavce směrnice 2003/87 se množství povolenek pro celou Unii, které se od roku 2013 začne vydávat každoročně, lineárně snižuje po uplynutí poloviny období 2008–2012. Na základě čl. 10a odst. 11 směrnice 2003/87 představuje množství přidělených bezplatných povolenek v roce 2013 80 % množství určeného v souladu s opatřeními uvedenými v odstavci 1 uvedeného ustanovení. Přidělování bezplatných povolenek se poté každý rok snižuje o stejnou částku, což povede k 30 % přidělených bezplatných povolenek v roce 2020 s cílem dosáhnout toho, aby v roce 2027 nebyly přiděleny žádné bezplatné povolenky. Podle uvedených pravidel proto zařízení, která jsou silnými producenty $CO_2$, jako jsou zařízení používající uhlí v určitých regionech Unie, která tudíž potřebují velké množství povolenek pro svou výrobu, obdrží na začátku třetího obchodovací období ještě větší množství bezplatných povolenek pro pokrytí svých potřeb.

74 Jak plyne z bodu 17 odůvodnění směrnice 2009/29, zákonodárce zavedl mechanismy k podpoře úsilí členských států s relativně nízkým příjmem na obyvatele a lepšími výhledy růstu, aby do roku 2020 snížily uhlíkovou náročnost svých hospodářství. Podle čl. 10 odst. 2 písm. a) směrnice 2003/87 se 88 % celkového množství povolenek, které mají být vydraženy, rozdělí mezi členské státy podílem, který je

totožný s podílem ověřených emisí podle systému obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů za rok 2005 nebo s průměrem za období 2005–2007 dotyčného členského státu, podle toho, která hodnota je vyšší. Dále v souladu s odst. 2 písm. b) uvedeného článku se 10 % celkového množství povolenek, které mají být vydraženy, rozdělí mezi některé členské státy na účely solidarity a růstu v Unii, s cílem snižovat emise a přizpůsobit se dopadům změny klimatu. Jak plyne z přílohy II a směrnice 2003/87, Polská republika je jedním z hlavním příjemců uvedených dodatečných 10 % výnosů z dražeb povolenek. V souladu s čl. 10 odst. 2 písm. c) směrnice 2003/87, ve spojení s přílohou IIc této směrnice, platí totéž ohledně 2 % celkového množství povolenek, které mají být vydraženy, rozdělených mezi členské státy, jejichž emise skleníkových plynů v roce 2005 byly alespoň o 20 % nižší než emise ve výchozím roce, které se na ně vztahují podle Kjótského protokolu. Mimoto je třeba uvést, že podle čl. 10c odst. 1 písm. c) směrnice 2003/87 členský stát, v němž v roce 2006 bylo více než 30 % elektřiny vyrobeno z jednoho typu fosilních paliv a hrubý domácí produkt na obyvatele vyjádřený v tržních cenách nepřesáhl 50 % průměrného hrubého domácího produktu Unie na obyvatele vyjádřeného v tržních cenách, může přechodně přidělovat bezplatné povolenky zařízením na výrobu elektřiny.

75 Polská republika se navíc omezila na zpochybnění přiměřenosti napadeného rozhodnutí ve vztahu k dosažení uvedených dílčích cílů, aniž prohloubila svou argumentaci, či zohlednila cíle uvedené v čl. 10a odst. 1 třetím pododstavci směrnice 2003/87. Polská republika tedy tvrdí, že zařízení, která obdrží menší množství bezplatných povolenek, než kolik emisí vyprodukují v rámci svého výrobního procesu, sice investují do technologií, které používají totéž palivo, ale jejich emise jsou nižší. Nicméně nezohledňuje skutečnost, že uvedené investice mohou rovněž podnítit rozvoj nových hospodářských odvětví, která mohou vytvořit nová pracovní místa. Argumentace Polské republiky je tedy příliš úzce zaměřená, a musí být proto zamítnuta.

76 Z výše uvedeného vyplývá, že Polská republika neuvedla skutečnosti umožňující dospět k závěru, že určení referenčních hodnot bylo zjevně nepřiměřené sledovaným cílům.

77 Zadruhé Polská republika ohledně nezbytnosti napadeného rozhodnutí tvrdí, že příliš přísným určením referenčních hodnot jde napadené rozhodnutí nad rámec toho, co je nezbytné k dosažení cílů snížení objemů emisí. Podle ní směrnice 2003/87 nestanoví opravný mechanismus v případě, kdy je množství bezplatných povolenek pro dotčená zařízení nedostatečné, ale kdy je zajištěno dosažení cílů snížení. Mimoto příliš nízké úrovně referenčních hodnot by vedly k drastickému jednorázovému snížení objemu bezplatných povolenek v roce 2013. Dotčená zařízení by neměla dostatek času na změnu svých technologií nebo používaných paliv. Tvrdí, že ve fázi přípravy napadeného rozhodnutí navrhovala zavedení opravného koeficientu, který by se použil na veškeré referenční hodnoty snížení a byl by vypočítán na základě výsledků nejvýkonnějších zařízení používajících uhlí nebo zařízení používajících palivo, které je silnějším zdrojem emisí než zemní plyn, a následně snížen na 90 % své hodnoty, což by například umožnilo dosáhnout tří dílčích cílů směrnice 2003/87, tedy snížení emisí skleníkových plynů způsobem účinným ve vztahu k nákladům a hospodářství. Komise tento návrh zamítla.

78 Na podporu své argumentace, podle které byly referenční hodnoty určeny příliš přísně, Polská republika uvádí, že tržní cena povolenek na emise, která dosáhla přibližně 15 eur za tunu $CO_2$, by během třetího obchodovacího období mohla dosáhnout od 30 do 48 eur za tunu $CO_2$. Pro cementářský průmysl by referenční hodnota cementového slínku stanovená Komisí znamenala pro zařízení snížení emisí nejméně o 30 % z důvodu používání jiného paliva. V odvětví teplárenství by uplatnění referenční hodnoty tepla určené v napadeném rozhodnutí – bez zohlednění korekcí pro domácnosti – vedlo k deficitu povolenek v tomto odvětví ve výši přibližně 50 %. Polský chemický průmysl by nesl náklady dosahující 257 milionů eur v roce 2013 a 381 milionů eur v roce 2020. Při výrobě sody by musely emise být sníženy o 30 %. Polský papírenský průmysl by musel snížit emise přibližně o 45 %. O odvětví rafinerií Polská republika tvrdí, že deficit povolenek v roce 2013 dosáhne 28 %. Kromě toho již uvedená průmyslová odvětví používají nejlepší dostupné techniky snižování emisí.

79 Zaprvé je třeba ohledně tvrzení Polské republiky, podle kterého z důvodu napadeného rozhodnutí snížení emisí skleníkových plynů přesáhne úroveň 20 % již od roku 2013, uvést, že toto tvrzení není podepřeno žádnými skutkovými okolnostmi a neopírá se o žádné důkazy. Jak poznamenala Komise, rozsah snížení nezávisí pouze na úrovni referenčních hodnot, ale na dalších faktorech, včetně hospodářské situace v Evropě a hospodářském růstu, které se stále mění.

80 Zadruhé je třeba ohledně argumentace Polské republiky, podle které určení referenčních hodnot v napadeném rozhodnutí pro zařízení v určitých odvětvích znamená snížení emisí o více než 20 % v roce 2013, připomenout, že hlavním cílem směrnice 2003/87 je celkové snížení emisí skleníkových plynů v Unii do roku 2020 o 20 % ve vztahu k úrovním emisí v roce 1990. Skutečnost, že by stanovení referenčních hodnot mohlo vést k deficitu bezplatných povolenek přesahujícímu 20 % v roce 2013 pro zařízení v určitých odvětvích, však neumožňuje dospět k závěru, že tato zařízení rovněž sníží emise na takovou úroveň. Jelikož podle čl. 10 odst. 1 směrnice 2003/87 členské státy od roku 2013 draží všechny povolenky, které nejsou přiděleny bezplatně, uvedená zařízení nejsou nucena takového snížení dosáhnout, ale mohou nakoupit chybějící povolenky v dražbě. Mohou si volně určit úroveň, na kterou zamýšlejí snížit emise skleníkových plynů. Kromě toho je třeba uvést, že cíl celkově snížit uvedené emise v Unii do roku 2020 přinejmenším o 20 % ve vztahu k jejich úrovním v roce 1990 udává průměrné snížení, a netýká se tedy konkrétního zařízení.

81 Zatřetí Polská republika tvrdí, že je nezbytné zavést opravný koeficient, který by se použil na veškeré referenční hodnoty snížení, a byl by vypočítán na základě výsledků nejvýkonnějších zařízení používajících uhlí nebo zařízení používajících palivo, které je silnějším zdrojem emisí než zemní plyn, a následně snížen na 90 % své hodnoty, což by umožnilo dosáhnout snížení emisí skleníkových plynů způsobem účinným ve vztahu k nákladům a hospodářství. V tomto ohledu je třeba zaprvé připomenout, že při určení referenčních hodnot emisí musí Komise respektovat ustanovení článku 10a směrnice 2003/87. Zavedení doplňkového faktoru zohledňujícího použité palivo by však nemotivovalo k plné harmonizaci prováděcích opatření k harmonizovanému přidělování bezplatných povolenek platných v celé Unii, v jejichž rámci je referenční hodnota v zásadě vypočítána pro produkt, jak požaduje čl. 10a odst. 1 první a čtvrtý pododstavec směrnice 2003/87, ale mělo by za následek odlišná pravidla pro zařízení v rámci téhož odvětví nebo pododvětví (viz bod 41 výše).

82 Zadruhé Polská republika neprokázala, že by zavedení takového opravného koeficientu bylo účinné s ohledem na hlavní cíl směrnice 2003/87, tedy snížení emisí skleníkových plynů přinejmenším o 20 % do roku 2020. Mimoto z úvah Polské republiky nevyplývá, že by zavedení takového opravného koeficientu bylo účinné s ohledem na cíle uvedené v čl. 10a odst. 1 třetím pododstavci směrnice 2003/87 pro určení referenčních hodnot, tedy zajištění, aby se přidělování uskutečňovalo způsobem, který motivuje ke snižování emisí skleníkových plynů a k energeticky účinným technikám a nemotivuje ke zvyšování emisí. Skutečnost, že zákonodárce jako výchozí bod pro určení zásad pro stanovení předem stanovených referenčních hodnot v odvětvích nebo pododvětvích zvolil průměrný výkon 10 % nejúčinnějších zařízení odvětví nebo pododvětví v Unii v letech 2007 a 2008, prokazuje, že zamýšlel stanovit uvedené referenční hodnoty na ambiciózní úrovni. V tomto ohledu je třeba uvést, že uvedené ustanovení v rozporu s tvrzením Polské republiky nestanoví, že zařízení musí podle odvětví obdržet množství bezplatných povolenek odpovídající emisím 10 % nejúčinnějších zařízení používajících konkrétní palivo. Pokud jde o odkaz Polské republiky na náklady a hospodářskou účinnost, již bylo konstatováno, že zákonodárce v rámci fungování systému obchodování s povolenkami zohlednil situaci a hospodářství různých regionů (viz body 73 a 74 výše).

83 Je třeba rovněž uvést, že zvýšení úrovně referenční hodnoty z důvodu zavedení opravného koeficientu pro určitá zařízení by vedlo k většímu množství bezplatných povolenek. To by však mohlo vést k překročení maximálního ročního počtu povolenek uvedeného v čl. 10a odst. 5 směrnice 2003/87 a následně k nutnosti uplatnění jednotného opravného faktoru napříč odvětvími. Použití takového faktoru by vedlo k jednotnému snížení počátečních množství bezplatných povolenek ve všech

dotčených odvětvích a pododvětvích. Zvýšení množství povolenek, které mají být bezplatně přiděleny zařízením dotčeným zavedením takového opravného koeficientu by tedy mohlo mít za následek snížení množství těchto povolenek pro ostatní zařízení.

84 Začtvrté je třeba ohledně argumentace Polské republiky, podle které příliš nízké úrovně referenčních hodnot povedou k drastickému jednorázovému snížení objemu bezplatných povolenek v roce 2013, připomenout, že pro obchodovací období od roku 2013 je základním způsobem přidělování dražení (bod 15 odůvodnění směrnice 2009/29). Kromě toho článek 10 směrnice 2003/87 před změnou provedenou směrnicí 2009/29 stanovil, že členské státy pro obchodovací období od roku 2005 do roku 2007 a od roku 2008 do roku 2012 přidělí nejméně 95 % a 90 % bezplatných povolenek. Podle bodu 21 odůvodnění směrnice 2009/29 je cílem systému zavedeného v článku 10a směrnice 2003/87, aby v roce 2013 bylo bezplatně přiděleno 80 % množství bezplatných povolenek, jež odpovídá procentnímu podílu celkových emisí v celém Společenství v období 2005–2007 vypuštěných dotyčnými zařízeními na celkovém množství povolenek přidělených každoročně ve Společenství

85 Navíc podle čl. 10a odst. 1 prvního a čtvrtého pododstavce směrnice 2003/87 musí Komise přijmout plně harmonizovaná prováděcí opatření k harmonizovanému přidělování bezplatných povolenek platná v celé Unii a při výpočtu referenční hodnoty v každém odvětví a pododvětví vycházet v zásadě z produktů, aby se dosáhlo maximálního snížení emisí skleníkových plynů a maximální energetické účinnosti. Z povahy těchto pravidel plyne, že na některá zařízení mají větší dopad než na jiná. Jelikož však posouzení nezbytnosti musí být provedeno s ohledem na všechna dotčená zařízení v celé Unii, nemůže toto konstatování vést k závěru, že úroveň referenčních hodnot nebyla zjevně nezbytná ve vztahu k cílům směrnice 2003/87.

86 Dále je třeba uvést, že podle čl. 10a odst. 11 směrnice 2003/87 je stanoveno postupné snižování bezplatného přidělení povolenek každý rok o stejnou částku, což povede k 30 % přidělených bezplatných povolenek v roce 2020 s cílem dosáhnout toho, aby v roce 2027 nebyly přiděleny žádné bezplatné povolenky. Vzhledem k tomu, že směrnice 2009/29 obsahující pravidla určení předem stanovených referenčních hodnot byla přijata dva roky před přijetím napadeného rozhodnutí a více než tři a půl roku před uplatněním uvedených referenčních hodnot stanovených od roku 2013, nemůže Polská republika tvrdit, že dotčená zařízení neměla dostatek času připravit se na pravidla pro obchodovací období od roku 2013.

87 Zapáté Polská republika tvrdí, že směrnice 2003/87 nestanoví opravný mechanismus v případě, kdy je množství bezplatných povolenek pro dotčená zařízení nedostatečné, ale kdy je zajištěno dosažení cílů snížení. Je pravda, že uplatněním jednotného opravného faktoru napříč odvětvími čl. 10a odst. 5 směrnice 2003/87 stanoví opravný mechanismus, jestliže celkové výchozí množství bezplatných povolenek nahlášené členskými státy přesahuje maximální množství povolenek k bezplatnému přidělení. Naproti tomu uvedená směrnice nestanoví opravný mechanismus v opačném směru. Přesněji, uvedená směrnice neukládá Komisi určit předem stanovené referenční hodnoty tak, aby bylo vyčerpáno maximální roční množství bezplatných povolenek uvedené v čl. 10a odst. 5 směrnice 2003/87. Právě naopak, jelikož přidělování povolenek spočívá na zásadě prodeje v dražbě, mají pravidla pro přidělování bezplatných povolenek uvedená v článku 10a dotčené směrnice přechodnou povahu.

88 Z toho vyplývá, že Polská republika nepředložila skutečnosti umožňující dospět k závěru, že ve vztahu k cílům směrnice 2003/87 zjevně nebylo nezbytné, aby Komise v napadeném rozhodnutí určila referenční úrovně.

89 Zatřetí je třeba ohledně proporcionality napadeného rozhodnutí v užším smyslu připomenout, že podle zásady proporcionality nesmí napadené rozhodnutí, ani pokud je vhodné a nezbytné k dosažení legitimních cílů, způsobovat nevýhody, které jsou v nepoměru ke sledovaným cílům. V tomto ohledu Polská republika tvrdí, že napadené rozhodnutí by mělo za následek snížení konkurenceschopnosti podniků usazených v členských státech, kde výroba spočívá na použití uhlí jako paliva, ve vztahu ke

konkurenčním podnikům usazeným v těch členských státech, kde výroba spočívá na použití jiných zdrojů energie, jako je zemní plyn. Podle ní to v první skupině států způsobí drastické zvýšení cen zboží, což bude mít závažné sociální a hospodářské následky. Napadené rozhodnutí ostatně významně negativně ovlivní fungování vnitřního trhu a představuje překážku jeho dobrému fungování. Tvrdí, že v případě zavedení referenčních hodnot tepla přijatých Komisí od roku 2013 se zvýší cena za dálkové vytápění přibližně o 22 %.

90 Zaprvé je třeba připomenout, že náklady dotčených zařízení uváděné Polskou republikou souvisí s povinností nakoupit chybějící povolenky v dražbě, což je pravidlo zavedené směrnicí 2009/29. Na základě zásady „znečišťovatel platí“ uvedené v čl. 174 odst. 2 ES, je cílem systému obchodování s povolenkami stanovení ceny emisí skleníkových plynů a ponechání hospodářským subjektům na výběr mezi zaplacením této ceny nebo snížením jejich emisí. Kromě toho je třeba uvést, že podle čl. 10 odst. 3 směrnice 2003/87 členské státy – v mezích stanovených tímto ustanovením – určí způsob, jakým mají být využity výnosy z dražeb povolenek. Mohou tedy přispět ke snížení nákladů dotčených zařízení, které uvádí Polská republika.

91 Zadruhé náklady, které skutečně ponesou během obchodovacího období od roku 2013 zařízení používající palivo, které je silným zdrojem skleníkových plynů, závisí na tržní ceně povolenek na emise. Podle Polské republiky byla tato cena v červenci 2011 15 eur za tunu $CO_2$. Komise uvádí, že v říjnu 2011 byla tato cena 11 eur za tunu $CO_2$. Na obchodovací období od roku 2013 je podle Polské republiky uvedená cena odhadovaná na 30 až 48 eur za tunu $CO_2$. Jelikož však tyto odhady nejsou jisté, není vyloučeno, že cena za povolenky na emise bude ještě nižší nebo vyšší. Skutečné náklady tedy nelze určit předem.

92 Zatřetí je třeba připomenout, že zákonodárce při stanovení systému obchodování s povolenkami zohlednil situaci a hospodářství různých regionů (viz body 73 a 74 výše). Kromě toho v reakci na hospodářsky odůvodněnou žádost o vytápění či chlazení, zavedl pravidla přidělování bezplatných povolenek pro dálkové vytápění, jakož i pro kombinovanou výrobu tepla a elektrické energie (čl. 10a odst. 4 směrnice 2003/87). Navíc – podle čl. 10a odst. 6 směrnice 2003/87 – pro odvětví nebo pododvětví, u nichž bylo zjištěno značné riziko úniku uhlíku v důsledku promítnutí nákladů spojených s emisemi skleníkových plynů do cen elektřiny, mohou členské státy přijmout finanční opatření ke kompenzaci těchto nákladů. Článek 10a odst. 12 směrnice 2003/87 ostatně obsahuje zvláštní pravidlo pro přidělování bezplatných povolenek zařízením v odvětvích nebo pododvětvích, u nichž bylo zjištěno značné riziko úniku uhlíku.

93 S ohledem na výše uvedené Polská republika nepředložila důkazy umožňující dospět k závěru, že v užším smyslu zjevně nebylo přiměřené, jakým způsobem Komise v napadeném rozhodnutí určila referenční hodnoty.

94 V důsledku toho musí být třetí žalobní důvod zamítnut.

*Ke čtvrtému žalobnímu důvodu vycházejícímu z porušení článku 10a směrnice 2003/87, jakož i z nedostatku pravomoci Komise vydat napadené rozhodnutí*

95 Polská republika tvrdí, že přijetím napadeného rozhodnutí Komise porušila článek 10a směrnice 2003/87, ve spojení s jejím článkem 1, a překročila své pravomoci.

K první části vycházející z porušení čl. 10a odst. 2 prvního pododstavce směrnice 2003/87

96 Polská republika v podstatě tvrdí, že Komise porušila čl. 10a odst. 2 první pododstavec směrnice 2003/87, jelikož pro určení předem stanovených referenčních hodnot měla jako výchozí bod zvolit způsob uvedený v tomto ustanovení a pak provést opravu takto dosažené hodnoty s ohledem na veškerou unijní právní úpravu, tedy zejména právo členských států určit skladbu svého zásobování

energií, zásadu rovného zacházení, zásadu udržitelného rozvoje, zásady politiky Unie v oblasti životního prostředí, jakož i zásadu proporcionality. Tím, že v bodě 5 odůvodnění napadeného rozhodnutí uvedla, že se při určení referenční hodnoty produktu nerozlišovalo podle zeměpisného umístění ani použitých technologií, surovin nebo paliv, Komise znemožnila uplatnění výše uvedených pravidel unijního práva.

97 Článek 10a odst. 2 první pododstavec směrnice 2003/87 stanoví, že při stanovení zásad pro určování předem stanovených referenčních hodnot v jednotlivých odvětvích nebo pododvětvích je výchozím bodem průměrný výkon, kterého v daném odvětví nebo pododvětví dosáhlo 10 % nejúčinnějších zařízení Společenství v letech 2007 a 2008.

98 Toto ustanovení tedy vymezuje pouze způsob sloužící jako výchozí bod pro vymezení zásad určení předem stanovených referenčních hodnot. Polská republika přitom netvrdí, že Komise stanovila výchozí bod nesprávně, ale že po vymezení výchozího bodu způsobem uvedeným v čl. 10a odst. 2 prvním pododstavci směrnice 2003/87 měla Komise provést opravu s ohledem na veškerou unijní právní úpravu, zejména ustanovení a zásady unijního práva uvedené v rámci prvního, druhého a třetího žalobního důvodu. Nicméně taková povinnost provést opravu z uvedeného ustanovení neplyne.

99 Na základě vymezení výchozího bodu způsobem uvedeným v čl. 10a odst. 2 prvním pododstavci směrnice 2003/87 měla Komise určit předem stanovené referenční hodnoty a dodržet při tom pravidla uvedená v čl. 10a odst. 1 uvedené směrnice. Zejména, podle uvedeného odst. 1 třetího a čtvrtého pododstavce, mělo určení referenčních hodnot zajistit, aby se přidělování povolenek uskutečňovalo způsobem, který motivuje ke snižování emisí skleníkových plynů a k energeticky účinným technikám – přičemž tam, kde jsou příslušná zařízení k dispozici, se zohlední nejúčinnější techniky, náhražky, alternativní výrobní procesy, vysoce účinná kombinovaná výroba tepla a elektřiny, účinné způsoby využívání energie z odpadních plynů, využívání biomasy a zachytávání a ukládání $CO_2$ – a který nemotivuje ke zvyšování emisí. Kromě toho se při výpočtu referenčních hodnot mělo vycházet z produktů, a nikoli ze vstupů, aby se při výrobním procesu v daném odvětví nebo pododvětví dosáhlo maximálního snížení emisí skleníkových plynů a maximální energetické účinnosti.

100 Jak již bylo uvedeno, Komise měla pro účely určení referenčních hodnot emisí širokou posuzovací pravomoc. Nicméně i s takovou pravomocí měla povinnost založit svůj výběr na objektivních a vhodných kritériích ve vztahu k cíli sledovanému dotčenými právními předpisy, se zohledněním veškerých skutkových okolností a technických a vědeckých údajů, které jsou dostupné v okamžiku přijetí dotčeného aktu (viz bod 36 výše).

101 Z bodů 5 až 12 odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že určení referenčních hodnot Komisí předcházela komplexní analýza a konzultace s odvětvími a pododvětvími. Přesněji ohledně určení úrovní referenčních hodnot z bodu 8 odůvodnění napadeného rozhodnutí plyne, že Komise přezkoumala, zda výchozí body uvedené v čl. 10a odst. 2 prvním pododstavci směrnice 2003/87 dostatečně odrážejí nejúčinnější techniky, náhražky, alternativní výrobní procesy, vysoce účinnou kombinovanou výrobu tepla a elektřiny, účinné způsoby využívání energie z odpadních plynů, využívání biomasy a zachytávání a ukládání $CO_2$, tam, kde jsou příslušná zařízení k dispozici.

102 Z uvedené analýzy nevyplývá, že Komise při určení referenčních hodnot na základě článku 10a směrnice 2003/87 překročila meze své posuzovací pravomoci.

103 Tento závěr není zpochybněn argumenty Polské republiky týkajícími se ustanovení a zásad unijního práva, uplatněnými v rámci prvního, druhého a třetího žalobního důvodu.

104 Zaprvé je třeba ohledně argumentace Polské republiky vycházející z čl. 192 odst. 2 prvního pododstavce písm. c) SFEU, podle které se napadené rozhodnutí citelně dotýká její volby mezi různými energetickými zdroji a základní skladby jejího zásobování energií (viz bod 10 výše), připomenout, že zákonodárce přijetím směrnice 2009/29 zamýšlel zavést harmonizovanější systém obchodování

s povolenkami na emise, jak plyne z bodu 8 jejího odůvodnění. Uvedený systém spočívá zejména na zavedení zásady prodeje povolenek v dražbě od roku 2013, podle článku 10 směrnice 2003/87, a stanoví přechodná pravidla pro přidělování bezplatných povolenek uvedená v článku 10a dotčené směrnice.

105 Jak již bylo uvedeno, z povahy plně harmonizovaných opatření k harmonizovanému přidělování bezplatných povolenek platných v celé Unii a uvedených v článku 10a směrnice 2003/87 plyne, že na některá zařízení mají větší dopad než na jiná (viz bod 85 výše). Zákonodárce zohlednil situaci a hospodářství různých regionů, aby kompenzoval případné negativní důsledky systému obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, po změně provedené směrnicí 2009/29, od roku 2013 pro některé členské státy (viz body 73 a 74 výše).

106 Přechodná pravidla přidělování bezplatných povolenek, kterých podle čl. 10a odst. 11 směrnice 2003/87 bude každý rok rovnoměrně ubývat, se neomezují na určení referenčních hodnot v napadeném rozhodnutí. Je pravda, že úroveň referenčních hodnot je určující pro výpočet množství bezplatných povolenek přidělených zařízení (viz bod 41 výše). Nicméně podle čl. 10a odst. 5 směrnice 2003/87 je maximální roční počet povolenek k bezplatnému přidělení omezen. Pokud roční počet povolenek přechodně přidělovaných bezplatně v období od roku 2013 do roku 2020 – předložený členskými státy na základě čl. 11 odst. 1 uvedené směrnice a čl. 15 odst. 1 a odst. 2 písm. e) napadeného rozhodnutí – překročí mez stanovenou v čl. 10a odst. 5 této směrnice, musí Komise uplatnit jednotný opravný faktor napříč odvětvími, kterým zredukuje počet bezplatných povolenek ve všech odvětvích. Mimoto již bylo konstatováno, že volba použití referenční účinnosti jiného paliva než zemního plynu, jako například uhlí, pro určení referenčních hodnot tepla a paliva, by nezabránila, aby se zařízeními, která se nacházejí v odlišných situacích z důvodu používání odlišných paliv, bylo zacházeno stejně (viz bod 50 výše). Navíc je třeba připomenout, že zařízení nejsou povinna snížit emise skleníkových plynů, ale mohou nakoupit chybějící povolenky v dražbě. Mohou si tak volně určit úroveň, na kterou zamýšlejí snížit emise skleníkových plynů (viz bod 80 výše). Ostatně mezi přechodnými pravidly uvedenými v článku 10a téže směrnice jsou i zvláštní pravidla pro zařízení v odvětvích nebo pododvětvích, která jsou vystavena závažnému riziku úniku uhlíku (viz bod 57 výše).

107 Z toho vyplývá, že účinky systému obchodování s povolenkami na emise na volbu členského státu mezi různými energetickými zdroji a základní skladbu jeho zásobování energií, které uplatňuje Polská republika, v podstatě vyplývají z pravidel uvedených ve směrnici 2003/87, a nikoli z referenčních hodnot určených v napadeném rozhodnutí. Proto i za předpokladu, že by takové účinky existovaly, což Polská republika neprokázala, jelikož pouze odkázala na dodatečné náklady spojené s nedostatkem bezplatných povolenek pro provozovatele zařízení z důvodu údajně příliš nízkých předem stanovených referenčních hodnot (viz bod 78 výše), byly by důsledkem uvedené směrnice, a nikoli napadeného rozhodnutí, které ji pouze řádně provádí.

108 Zadruhé Polská republika ohledně argumentace vycházející z čl. 191 odst. 2 SFEU ve spojení s jeho odstavcem 3 tvrdí, že Komise porušila zásadu udržitelného rozvoje obecně zmíněnou v článku 11 SFEU a provedenou v oblasti životního prostředí v čl. 191 odst. 2 SFEU, jelikož při určení referenční hodnoty produktu nezohlednila zeměpisná kritéria, použité technologie, suroviny nebo paliva. V rozporu s posledně uvedeným ustanovením Komise při provádění své politiky ochrany životního prostředí nezohlednila kritérium rozmanitosti situací v jednotlivých regionech Unie. Kromě toho podle čl. 191 odst. 3 SFEU měla Komise zohlednit možný prospěch a náklady plynoucí z provedení opatření na ochranu životního prostředí a v tomto ohledu zohlednit aspekty sociální, humanitární a environmentální, jakož i nehmotné výhody. Podle Polské republiky srovnání údajů týkajících se toho, jak využívá různé energetické zdroje, s údaji ostatních členských států, potvrzuje její zvláštnost v tom, že je členským státem, který konzumuje nejvíce uhlí, a zároveň je jedním z největších producentů tohoto paliva. Napadené rozhodnutí ji tak nutí k celkovému přepracování její energetické politiky.

109 Zaprvé je třeba připomenout, že směrnice 2003/87 se zakládá na čl. 175 odst. 1 ES, podle kterého je Rada oprávněna rozhodnout, jakou činnost bude Společenství vyvíjet, aby bylo dosaženo cílů uvedených v článku 174 ES (nyní po změně článek 191 SFEU). Podle čl. 174 odst. 1 ES jsou těmito cíli ochrana a zlepšování kvality životního prostředí, ochrana lidského zdraví, uvážlivé a racionální využívání přírodních zdrojů, jakož i podpora opatření na mezinárodní úrovni, určených k řešení regionálních a celosvětových problémů životního prostředí. Podle odstavce 2 uvedeného článku je politika Společenství v oblasti životního prostředí zaměřena na vysokou úroveň ochrany, přičemž přihlíží k rozdílné situaci v jednotlivých regionech Společenství. Je založena na zásadách obezřetnosti a prevence, odvracení ohrožení životního prostředí především u zdroje a na zásadě „znečišťovatel platí“. Odstavec 3 uvedeného článku stanoví, že při přípravě politiky v oblasti životního prostředí přihlédne Společenství k možnému prospěchu a nákladům plynoucím z činnosti nebo nečinnosti.

110 Zadruhé je třeba ohledně argumentace Polské republiky, podle které Komise při stanovení referenčních hodnot produktu nezohlednila rozmanitost situací v jednotlivých regionech Unie, připomenout, že na základě čl. 10a odst. 1 prvního pododstavce směrnice 2003/87 musí Komise přijmout plně harmonizovaná prováděcí opatření k harmonizovanému přidělování bezplatných povolenek platná v celé Unii. Kromě toho rozdílné zacházení s regiony Unie v závislosti na zdrojích energie na jejich území by ve skutečnosti vedlo k přijetí vyšších úrovní emisí skleníkových plynů v některých regionech. Na základě čl. 10a odst. 1 čtvrtého pododstavce uvedené směrnice se při výpočtu referenční hodnoty musí vycházet z produktů, aby se dosáhlo maximálního snížení emisí skleníkových plynů. Dále je třeba uvést, že zákonodárce v rámci fungování systému obchodování s povolenkami zohlednil situaci a hospodářství různých regionů (viz body 73 a 74 výše).

111 Zatřetí je třeba ohledně argumentace, podle které by Polská republika z důvodu nezohlednění prospěchu a nákladů plynoucích z určení referenčních hodnot produktu v napadeném rozhodnutí byla nucena zcela přepracovat svou energetickou politiku založenou na národních uhelných zdrojích, připomenout, že podle čl. 10a odst. 3 směrnice 2003/87 je přidělování bezplatných povolenek výrobcům elektrické energie v zásadě vyloučeno. Možnost přechodně přidělit bezplatné povolenky zařízením na výrobu elektrické energie je stanovena pouze jako výjimka z článku 10c uvedené směrnice. Ačkoli je pravda, že energetická politika státu se netýká pouze odvětví elektrické energie, ale vztahuje se především na skladbu jeho zásobování energií, na vzájemnou závislost mezi používanými zdroji energie a na cíle ochrany životního prostředí, je třeba uvést, že určení referenčních hodnot produktu v napadeném rozhodnutí nebrání používání uhelných technologií. Uvedené rozhodnutí může mít za následek, že zařízení používající uhelné technologie budou muset investovat do inovačních technologií umožňujících ještě dále snížit emise skleníkových plynů. Tím není vyloučeno, že uvedená zařízení budou nadále používat uhelné technologie, jelikož – jak tvrdí Polská republika – v uhelných technologiích dochází k trvalému poklesu úrovní emisí. Napadené rozhodnutí může mít dále za následek, že zařízení budou muset na základě zásady „znečišťovatel platí“ uvedené v čl. 191 odst. 2 SFEU nakoupit v dražbě povolenky nezbytné k pokrytí uvedených emisí pocházejících z jejich výrobní činnosti, které nepokryjí povolenkami přidělenými bezplatně. Nicméně takové důsledky byly stanoveny již v uvedené směrnici. Polská republika tak neprokázala, že určení referenčních hodnot produktu v napadeném rozhodnutí ji nutí k celkovému přepracování energetické politiky.

112 Zatřetí ohledně argumentace Polské republiky vycházející z čl. 194 odst. 2 druhého pododstavce SFEU, jakož i ze zásady rovného zacházení a zásady proporcionality postačí uvést, že z úvah týkajících se prvního žalobního důvodu, první části druhého žalobního důvodu a třetího žalobního důvodu vyplývá, že musí být zamítnuta.

113 Pokud Polská republika v replice tvrdí, že napadené rozhodnutí musí být v souladu s unijním právem v celém rozsahu, neupřesňuje právně dostačujícím způsobem údajně porušené ustanovení. Podle čl. 21 prvního pododstavce statutu Soudního dvora Evropské unie, který se podle čl. 53 prvního pododstavce téhož statutu použije na řízení před Tribunálem, a podle čl. 44 odst. 1 písm. c) jednacího řádu Tribunálu, musí žaloba zejména obsahovat stručný popis žalobních důvodů. Tyto údaje musí být dostatečně jasné a přesné, aby umožnily žalovanému připravit si obranu a Tribunálu rozhodnout

o žalobě případně i bez dalších podpůrných informací (viz rozsudek Tribunálu ze dne 12. března 2008, European Service Network v. Komise, T-332/03, nezveřejněný ve Sbírce rozhodnutí, bod 229 a citovaná judikatura).

114 V důsledku toho musí být první část tohoto žalobního důvodu zamítnuta.

Ke druhé části vycházející z čl. 10a odst. 1 druhého pododstavce směrnice 2003/87, ve spojení s článkem 1 této směrnice

115 Polská republika tvrdí, že Komise porušila čl. 10a odst. 1 druhý pododstavec směrnice 2003/87, neboť uvedené ustanovení musí být uplatňováno s ohledem na cíle této směrnice, tedy snížení emisí skleníkových plynů, účinnost opatření z hlediska nákladů a jejich účinnost hospodářskou. Podle čl. 10a odst. 1 druhého pododstavce uvedené směrnice byla Komise povinna určit způsob umožňující stanovit referenční hodnoty emisí bez změny základních prvků uvedené směrnice. V napadeném rozhodnutí však Komise nezohlednila účinky uvedeného rozhodnutí na dosažení cílů týkajících se účinnosti opatření z hlediska nákladů a hospodářské účinnosti, ačkoli podle článku 1 této směrnice mají všechny cíle v ní stanovené stejnou důležitost.

116 Je třeba uvést, že tato argumentace je pouhým opakováním argumentace uvedené v rámci třetího žalobního důvodu a týkající se údajné nepřiměřenosti napadeného rozhodnutí ve vztahu k cílům směrnice 2003/87. Musí být tedy zamítnuta ze stejných důvodů (viz body 66 až 76 výše).

117 V důsledku toho musí být druhá část tohoto žalobního důvodu zamítnuta.

Ke třetí části vycházející z nedostatku pravomoci Komise přijmout napadené rozhodnutí

118 Polská republika tvrdí, že přijetím napadeného rozhodnutí Komise překročila pravomoci, které jí jsou svěřeny na základě směrnice 2003/87, neboť nezohlednila zásady unijního práva uvedené v rámci prvního, druhého a třetího žalobního důvodu, a podstatně změnila základní prvky uvedené směrnice. Podle Polské republiky není napadené rozhodnutí prováděcím opatřením k uvedené směrnici, ale opatřením vytvářejícím samostatnou politiku Unie v oblasti klimatu.

119 V tomto ohledu je ohledně údajného nezohlednění zásad unijního práva uvedených v rámci prvního, druhého a třetího žalobního důvodu zaprvé třeba uvést, že tato argumentace je pouhým opakováním argumentace uvedené v rámci první části tohoto žalobního důvodu týkající se údajné povinnosti opravit výchozí bod při stanovení zásad určování předem stanovených referenčních hodnot podle čl. 10a odst. 2 prvního pododstavce směrnice 2003/87. Musí být tedy zamítnuta z týchž důvodů (viz body 96 až 114 výše).

120 Zadruhé je třeba ohledně údajného pozměnění základních prvků směrnice 2003/87 uvést, že požadavek, podle kterého plně harmonizovaná prováděcí opatření k harmonizovanému přidělování bezplatných povolenek platná v celé Unii musejí směřovat ke změně nepodstatných prvků této směrnice, plyne z čl. 10a odst. 1 druhého pododstavce uvedené směrnice. Argumentace Polské republiky týkající se porušení uvedeného ustanovení byla již odmítnuta v rámci druhé části tohoto žalobního důvodu. Jelikož Polská republika v rámci této části nepředkládá žádnou další skutečnost, musí být tato část žalobního důvodu rovněž zamítnuta.

121 Zatřetí je třeba uvést, že argumenty předložené Polskou republikou v rámci této části žalobního důvodu nemohou prokazovat, že Komise neměla pravomoc vydat napadené rozhodnutí. Pokud by totiž Komise nezohlednila zásady unijního práva uvedené v rámci prvního, druhého a třetího žalobního důvodu a pokud by podstatně pozměnila základní prvky směrnice 2003/87, dopustila by se nesprávného právního posouzení při stanovení referenčních hodnot. Tyto argumenty se však netýkají otázky pravomoci Komise určit referenční hodnoty.

122 V důsledku toho musí být třetí část tohoto žalobního důvodu, a tedy i celý tento žalobní důvod zamítnuty.

123 S ohledem na výše uvedené musí být žaloba zamítnuta.

**K nákladům řízení**

124 Podle čl. 87 odst. 2 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval.

125 Vzhledem k tomu, že Komise náhradu nákladů požadovala a Polská republika neměla ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení.

Z těchto důvodů

TRIBUNÁL (sedmý senát)

rozhodl takto:

**1) Žaloba se zamítá.**

**2) Polské republice se ukládá náhrada nákladů řízení.**

Dittrich Wiszniewska-Białecka Prek

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 7. března 2013.

Podpisy.