Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
PAOLO MENGOZZI
prednesené 8. marca 2016 [1]

Veci C-540/14 P, C-551/14 P, C-564/14 P a C-565/14 P

DK Recycling und Roheisen GmbH
proti
Európskej komisii (C-540/14 P),
a
Arctic Paper Mochenwangen GmbH
proti
Európskej komisii (C-551/14 P),
a
Raffinerie Heide GmbH
proti
Európskej komisii (C-564/14 P)
a
Romonta GmbH
proti

Európskej komisii (C-565/14 P)

„Odvolanie — Životné prostredie — Smernica 2003/87/ES — Systém obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov — Prechodné pravidlá harmonizovaného bezodplatného prideľovania emisných kvót — Rozhodnutie 2011/278/EÚ — Vnútroštátne vykonávacie opatrenia oznámené Spolkovou republikou Nemecko — Zamietnutie zápisu určitých zariadení do zoznamov zariadení, ktorým sú bezodplatne pridelené emisné kvóty — Doložka o prípadoch neprimeraných ťažkostí — Podstatný prvok základného aktu — Výkonné právomoci — Čiastkový cieľ zachovať podmienky hospodárskej súťaže“

1. Štyri odvolania, ktorými sa zaoberám v týchto návrhoch, podali štyri nemecké spoločnosti – DK Recycling und Roheisen GmbH (žalobkyňa vo veci C-540/14 P, ďalej len „DK Recycling“), Arctic Paper Mochenwangen GmbH (žalobkyňa vo veci C-551/14 P, ďalej len „Arctic Paper“), Raffinerie Heide GmbH (žalobkyňa vo veci C-564/14 P, ďalej len „Raffinerie Heide“) a Romonta GmbH (žalobkyňa vo veci C-565/14 P, ďalej len „Romonta“, spolu „žalobkyne“) –, prevádzkovateľky zariadení, na ktoré sa vzťahuje systém obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov zavedený smernicou 2003/87/ES [2]. Všetky žalobkyne žiadali od nemeckých orgánov bezodplatné pridelenie emisných kvót pre svoje zariadenia na základe doložky upravenej vo vnútroštátnych vykonávacích opatreniach prijatých v Nemecku, ktorá umožňuje bezodplatné pridelenie dodatočných kvót podnikom, ktorým by účasť na systéme obchodovania s kvótami spôsobila „neprimerané ťažkosti“ (ďalej len „doložka o prípadoch neprimeraných ťažkostí“).

1 — Jazyk prednesu: francúzština.

2 — Smernica Európskeho parlamentu a Rady 2003/87/ES z 13. októbra 2003, o vytvorení systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v spoločenstve a ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 96/61/ES (Ú. v. EÚ L 275, s. 32; Mim. vyd. 15/007, s. 631), zmenená a doplnená smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2009/29/ES z 23. apríla 2009 (Ú. v. EÚ L 140, s. 63, ďalej len „smernica 2003/87“).

2. Štyri odvolania smerujú proti rovnakému počtu rozsudkov [3] (ďalej spolu len „napadnuté rozsudky“), ktorými Všeobecný súd Európskej únie v podstate zamietol návrhy na čiastočné zrušenie rozhodnutia 2013/448/EÚ [4] (ďalej len „sporné rozhodnutie“) podané žalobkyňami. Európska komisia týmto rozhodnutím zamietla zápis zariadení žalobkýň do zoznamu zariadení, na ktoré sa vzťahuje smernica 2003/87, na účely bezodplatného pridelenia kvót navrhnutého nemeckými orgánmi na základe doložky o prípadoch neprimeraných ťažkostí.

3. Zásadná otázka, ktorú bude musieť Súdny dvor v týchto veciach vyriešiť na úvod, sa týka rozsahu právomoci Komisie na prijímanie vykonávacích opatrení k smernici 2003/87 s cieľom zaviesť harmonizované pravidlá bezodplatného prideľovania kvót na tretie obchodovacie obdobie, t. j. od roku 2013. Konkrétnejšie je základnou otázkou prejednávaných odvolaní to, či smernica 2003/87 zmenená a doplnená smernicou 2009/29 [5] z hľadiska cieľov systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov Komisii umožnila alebo neumožnila stanoviť v týchto vykonávacích opatreniach doložku o prípadoch neprimeraných ťažkostí.

I – **Právny rámec**

A – *Smernica 2003/87*

4. V rámci opatrení prijatých na splnenie záväzkov vyplývajúcich z Kjótskeho protokolu [6] bol smernicou 2003/87 vytvorený systém obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Európskej únii zameraný na zníženie emisií týchto plynov. Tento systém sleduje uvedený cieľ finančne a ekonomicky výhodným spôsobom. [7] Smernica na tento účel stanovuje lineárne zníženie celkového množstva kvót vydaného každý rok pre celú Úniu. [8]

5. Podľa odôvodnenia 5 smernica 2003/87 prispieva k „účinnejšiemu plneniu záväzkov EÚ a jej členských štátov prostredníctvom efektívneho európskeho trhu s emisnými kvótami skleníkových plynov a čo najmenšieho zníženia hospodárskeho rozvoja a zamestnanosti“.

6. Podľa odôvodnenia 7 smernice 2003/87 „predpisy spoločenstva týkajúce sa alokácie kvót členskými štátmi sú potrebné, aby prispeli k zachovaniu integrity vnútorného trhu a aby sa predišlo narušeniu hospodárskej súťaže“.

7. Články 10, 10a a 10c smernice 2003/87, ktoré do nej boli vložené smernicou 2009/29, obsahujú pravidlá rozdeľovania celkového množstva kvót vydaného každý rok pre celú Úniu počas tretieho obchodovacieho obdobia. S časťou týchto kvót obchodujú členské štáty od roku 2013 formou aukcie [9] a ďalšia časť, ktorá postupne klesá, [10] sa bezodplatne prideľuje na základe pravidiel uvedených v článkoch 10a a 10c smernice 2003/87.

3 — Rozsudky z 26. septembra 2014, DK Recycling und Roheisen/Komisia (T-630/13, EU:T:2014:830), Arctic Paper Mochenwangen/Komisia (T-634/13, EU:T:2014:828), Romonta/Komisia (T-614/13, EU:T:2014:835) a Raffinerie Heide/Komisia (T-631/13, EU:T:2014:830).

4 — Rozhodnutie Komisie z 5. septembra 2013 o vnútroštátnych vykonávacích opatreniach na prechodné bezodplatné pridelenie emisných kvót skleníkových plynov v súlade s článkom 11 ods. 3 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/87/ES (Ú. v. EÚ L 240, s. 27).

5 — Pozri poznámku pod čiarou 2 týchto návrhov.

6 — Rozhodnutie Rady 2002/358/ES z 25. apríla 2002, ktoré sa týka schválenia Kjótskeho protokolu k Rámcovému dohovoru Organizácie Spojených národov o klimatických zmenách a spoločnom plnení záväzkov z neho vyplývajúcich v mene Európskeho spoločenstva (Ú. v. ES L 130, s. 1; Mim. vyd. 11/042, s. 24).

7 — Článok 1 smernice 2003/87.

8 — Článok 9 prvý odsek smernice 2003/87.

9 — Pozri článok 10 smernice 2003/87 a odôvodnenie 15 smernice 2009/29.

10 — Článok 10a ods. 11 smernice 2003/87.

8. Pokiaľ ide konkrétne o prechodný mechanizmus bezodplatného prideľovania kvót, ktorého platnosť sa má skončiť v roku 2027,[11] podľa odôvodnenia 23 smernice 2009/29 „prechodné prideľovanie bezodplatných kvót pre zariadenia by sa malo uskutočňovať na základe harmonizovaných pravidiel platných v celom Spoločenstve (‚referenčné úrovne *ex ante*‘), aby sa minimalizovali narušenia hospodárskej súťaže v Spoločenstve“.

9. Článok 10a smernice 2003/87 zavedený smernicou 2009/29 stanovuje „prechodné pravidlá harmonizácie bezodplatného prideľovania platné v celom Spoločenstve“. Jeho odsek 1 prvý až piaty pododsek a odsek 2 stanovujú:

„1. Do 31. decembra 2010 Komisia prijme plne harmonizované vykonávacie opatrenia pre celé Spoločenstvo na [bezodplatné prideľovanie emisných kvót].

Tieto opatrenia zamerané na zmenu nepodstatných prvkov tejto smernice jej doplnením sa prijmú v súlade s regulačným postupom s kontrolou uvedeným v článku 23 ods. 3.

Opatreniami uvedenými v prvom pododseku sa v možnom rozsahu určia referenčné úrovne *ex ante* pre celé Spoločenstvo, aby sa zabezpečilo, že sa prideľovanie uskutoční spôsobom, ktorý nemotivuje k zvyšovaniu emisií, ale naopak motivuje k znižovaniu emisií skleníkových plynov a energeticky účinným technikám, pričom sa tam, kde sú k dispozícii príslušné zariadenia, zohľadnia najúčinnejšie techniky, náhrady, alternatívne výrobné procesy, vysoko účinná kogenerácia, účinné získavanie energie z odpadových plynov, využívanie biomasy a zachytávanie a ukladanie CO_2…

Tieto referenčné úrovne sa pre každé odvetvie a pododvetvie v zásade vypočítavajú na základe produktov, a nie vstupov, čo umožní maximálne zníženie emisií skleníkových plynov a čo najväčšie úspory vďaka energetickej účinnosti v celom výrobnom procese v rámci príslušného odvetvia alebo pododvetvia.

Pri určovaní zásad pre stanovovanie referenčných úrovní *ex ante* v konkrétnych odvetviach a pododvetviach Komisia konzultuje s príslušnými zainteresovanými stranami vrátane daných odvetví a pododvetví.

…

2. Pri určovaní zásad pre stanovenie referenčných úrovní *ex ante* v konkrétnych odvetviach alebo pododvetviach je východiskovým bodom priemerný výkon, ktorý v danom odvetví alebo pododvetví dosiahlo 10 % najúčinnejších zariadení v Spoločenstve v rokoch 2007 – 2008…“

10. Podľa článku 11 ods. 1 smernice 2003/87 mal každý členský štát do 30. septembra 2011 uverejniť a predložiť Komisii zoznam zariadení na svojom území, na ktoré sa vzťahuje táto smernica, ako aj každé bezodplatné pridelenie kvót každému zariadeniu na tomto území.[12] Odsek 3 toho istého článku stanovuje, že členské štáty nesmú prideľovať bezodplatné kvóty zariadeniam, ktorých zapísanie do zoznamu uvedeného v odseku 1 tohto článku Komisia zamietla.

11 — Pozri článok 10a ods. 11 smernice 2003/87 a odôvodnenie 21 smernice 2009/29.

12 — Pozri tiež článok 15 rozhodnutia Komisie 2011/278/EÚ z 27. apríla 2011, ktorým sa ustanovujú prechodné pravidlá harmonizácie bezodplatného prideľovania emisných kvót podľa článku 10a smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/87/ES, platné v celej Únii (Ú. v. EÚ L 130, s. 1; ďalej len „rozhodnutie 2011/278“).

B – *Rozhodnutie 2011/278/EÚ*

11. S cieľom splniť si povinnosť upravenú v článku 10a ods. 1 smernice 2003/87, t. j. prijať plne harmonizované vykonávacie opatrenia v Únii na bezodplatné prideľovanie emisných kvót, prijala Komisia 27. apríla 2011 rozhodnutie 2011/278 [13]. V tomto rozhodnutí stanovila prechodné pravidlá prideľovania uvedených kvót pre celú Úniu.

12. Komisia na tento účel v rámci možností vypracovala referenčnú úroveň pre každý produkt. [14] Pre prípad, že by nebolo možné vypočítať referenčnú úroveň pre produkt, ale existovali by emisie skleníkových plynov oprávnené na bezodplatné pridelenie emisných kvót, Komisia stanovila hierarchiu troch záložných prístupov. [15] Po prvé referenčný štandard tepla sa uplatňoval na procesy spotreby tepla, v ktorých sa používa merateľný nosič tepla. Po druhé referenčný štandard paliva sa uplatňoval, ak sa spotrebúvalo nemerateľné teplo. Po tretie v prípade emisií z procesov boli emisné kvóty prideľované na základe historických emisií.

C – *Nemecké právo*

13. V Nemecku bolo rozhodnutie 2011/278 vykonané najmä prostredníctvom zákona o obchodovaní s emisiami skleníkových plynov (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz) z 21. júla 2011 (ďalej len „TEHG“). § 9 ods. 5 TEHG obsahuje doložku o prípadoch neprimeraných ťažkostí, ktorá stanovuje:

„Ak pridelenie kvót… spôsobuje prevádzkovateľovi zariadenia a prepojenému podniku, ktorý z dôvodov súvisiacich s obchodným právom a s právom obchodných spoločností sám znáša ekonomické riziká uvedeného prevádzkovateľa, neprimerané ťažkosti, príslušný orgán na žiadosť prevádzkovateľa pridelí dodatočné kvóty v množstve potrebnom na spravodlivú kompenzáciu pod podmienkou, že Európska komisia neodmietne toto pridelenie na základe článku 11 ods. 3 smernice 2003/87.“

II – **Okolnosti predchádzajúce sporu**

14. Žalobkyne sú štyri nemecké podniky prevádzkujúce zariadenia, na ktoré sa od 1. januára 2005 vzťahuje systém obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov. Všetky požiadali príslušné nemecké orgány o bezodplatné pridelenie kvót pre svoje zariadenia najmä na základe doložky o prípadoch neprimeraných ťažkostí stanovenej v § 9 ods. 5 TEHG.

15. Dňa 7. mája 2012 zaslala Spolková republika Nemecko Komisii zoznam zariadení na svojom území, na ktoré sa vzťahuje smernica 2003/87, ako aj kvóty, ktoré sa majú bezodplatne prideliť jednotlivým zariadeniam na jeho území. Pre zariadenia žalobkýň tento členský štát vypočítal predbežné množstvo emisných kvót, ktoré sa mali bezodplatne prideliť, okrem iného na základe doložky o prípadoch neprimeraných ťažkostí stanovenej v § 9 ods. 5 TEHG. Pokiaľ ide o uplatnenie tejto doložky, príslušný nemecký orgán konštatoval, že bezodplatné pridelenie emisných kvót len na základe harmonizovaných pravidiel prideľovania na úrovni Únie by pre žalobkyne predstavovalo riziko ekonomického zablokovania.

16. Dňa 5. septembra 2013 prijala Komisia sporné rozhodnutie, ktorým zamietla zápis zariadení žalobkýň do zoznamov zariadení, na ktoré sa vzťahuje smernica 2003/87, ako aj predbežné ročné množstvá emisných kvót bezodplatne pridelených týmto zariadeniam.

13 — Citované v poznámke pod čiarou 12 týchto návrhov.

14 — Pozri odôvodnenie 4 a prílohu I rozhodnutia 2011/278.

15 — Pozri odôvodnenie 12 rozhodnutia 2011/278.

17. V odôvodnení 11 sporného rozhodnutia odôvodnila Komisia zamietnutie takto:

„Komisia konštatuje, že Nemecko navrhlo, aby sa siedmim zariadeniam zvýšila úroveň bezodplatne pridelených emisných kvót, lebo zastáva názor, že by sa tak predišlo neprimeraným ťažkostiam. Podľa článku 10a smernice 2003/87/ES a rozhodnutia 2011/278/EÚ sa predbežné množstvá bezodplatne pridelených kvót, ktoré sa prikladajú k [vnútroštátnym vykonávacím opatreniam], vypočítavajú na základe harmonizovaných pravidiel platných v celej Únii. V rozhodnutí 2011/278/EÚ sa nestanovuje úprava, ktorú si Nemecko žiada na základe článku 9 ods. 5 [TEHG]. Zatiaľ čo do roka 2012 sa emisné kvóty bezodplatne prideľovali na vnútroštátnej úrovni, na obdobie počnúc rokom 2013 zákonodarca zámerne stanovil plne harmonizované pravidlá bezodplatného prideľovania kvót zariadeniam, aby sa ku všetkým zariadeniam pristupovalo rovnako. Akákoľvek jednostranná zmena predbežných množstiev bezodplatne pridelených kvót, ktoré členské štáty vypočítali na základe rozhodnutia 2011/278/EÚ, by tento harmonizovaný prístup oslabila. Nemecko nijako nepodložilo, že by kvóty pridelené dotknutým zariadeniami vypočítané na základe rozhodnutia 2011/278/EÚ boli očividne neprimerané vzhľadom na sledovaný cieľ plnej harmonizácie prideľovania. Ak by sa niektorým zariadeniam pridelilo viac bezodplatných kvót, narušila by sa hospodárska súťaž, alebo by hrozilo, že sa naruší, a pri obchodnom styku v rámci celej Európskej únie vo všetkých odvetviach, na ktoré sa vzťahuje smernica 2003/87/ES, by táto situácia mohla mať cezhraničné dôsledky. Komisia sa vzhľadom na zásadu rovnakého zaobchádzania so zariadeniami podľa [systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov] Európskej únie a členských štátov domnieva, že je preto vhodné namietať voči predbežným množstvám kvót bezodplatne pridelených určitým zariadeniam zahrnutým do nemeckých [vnútroštátnych vykonávacích opatrení] a uvedeným v bode A prílohy I.“

III – **Konanie pred Všeobecným súdom a napadnuté rozsudky**

18. Žalobkyne podali na Všeobecný súd žaloby, v ktorých navrhovali zrušenie sporného rozhodnutia v rozsahu, v akom sa týka zamietnutia zápisu ich zariadení do zoznamu zariadení, na ktoré sa vzťahuje smernica 2003/87.

19. Dňa 26. septembra 2014 Všeobecný súd vydal napadnuté rozsudky, ktorými v celom rozsahu zamietol žaloby podané spoločnosťami Arctic Paper, Raffinerie Heide a Romonta. Všeobecný súd naopak čiastočne vyhovel žalobe spoločnosti DK Recycling,[16] zamietol však žalobné dôvody, ktorými táto spoločnosť namietala voči zamietnutiu bezodplatného pridelenia emisných kvót na základe doložky o prípadoch neprimeraných ťažkostí.[17]

IV – **Konanie pred Súdnym dvorom a návrhy účastníkov konania**

20. Návrhmi podanými do kancelárie Súdneho dvora 27. novembra, 2., 8. a 9. decembra 2014 podali žalobkyne tieto odvolania.

21. Osobitnými podaniami doručenými do kancelárie Súdneho dvora 27. novembra, 2. decembra a 8. decembra 2014 spoločnosti DK Recycling, Arctic Paper a Romonta navrhli, aby Súdny dvor prejednal ich veci v skrátenom konaní.

16 — V rozsudku DK Recycling und Roheisen (T-630/13, EU:T:2014:833) Všeobecný súd čiastočne vyhovel žalobe spoločnosti DK Recycling v rozsahu, v akom sa týkala skutočnosti, že Komisia v spornom rozhodnutí zamietla bezodplatné pridelenie emisných kvót pre jej zariadenia na základe podzariadenia s emisiami z procesov na výrobu zinku vo vysokej peci a na súvisiace procesy. Táto časť rozsudku nie je predmetom odvolania podaného spoločnosťou DK Recycling vo veci C-540/14.

17 — Ide o prvý žalobný dôvod a druhý žalobný dôvod. Pozri konkrétne body 39 až 101 rozsudku DK Recycling und Roheisen/Komisia (T-630/13, EU:T:2014:833).

22. Uzneseniami z 2. februára 2015[18] predseda Súdneho dvora zamietol žiadosti o prejednanie vecí v skrátenom konaní.

23. Každá zo žalobkýň navrhuje, aby Súdny dvor zrušil rozsudok, ktorý sa jej týka[19], rozhodol vo veci samej a zrušil sporné rozhodnutie v rozsahu, v akom sa jej týka. Každá zo spoločností DK Recycling, Arctic Paper a Romonta ďalej subsidiárne navrhuje, aby Súdny dvor zrušil napadnutý rozsudok, ktorý sa jej týka, a vrátil vec Všeobecnému súdu. Všetky žalobkyne nakoniec navrhujú, aby Súdny dvor zaviazal Komisiu na náhradu trov konania.

24. Komisia v uvedených štyroch veciach navrhuje, aby Súdny dvor zamietol odvolanie a zaviazal žalobkyne na náhradu trov konania.

V – **Analýza**

A – *Úvodné pripomienky*

25. Žalobkyne uvádzajú na podporu svojich odvolaní viacero odvolacích dôvodov, ktoré sa do veľkej miery prekrývajú. Všetky žalobkyne uvádzajú najmä odvolacie dôvody založené na porušení základných práv, ktorého sa Všeobecný súd dopustil pri posudzovaní systému bezodplatného prideľovania kvót upraveného rozhodnutím 2011/278, ako aj na nesprávnom posúdení proporcionality rozhodnutia 2011/278.

26. Komisia však tvrdí, že všetky odvolania treba zamietnuť z dôvodu, ktorý označuje ako „zásadnejší“ a v dôsledku ktorého sú podľa nej neúčinné všetky argumentácie uvedené žalobkyňami v odvolaniach. Komisia v podstate tvrdí, že na rozdiel od toho, čo Všeobecný súd konštatoval v napadnutých rozsudkoch, jej smernica 2003/87 a najmä jej článok 10a neumožňuje stanoviť vo vykonávacích opatreniach prijatých na základe tohto ustanovenia – t. j. v rozhodnutí 2011/278 – bezodplatné pridelenie kvót na základe doložky o prípadoch neprimeraných ťažkostí.

27. Komisia spochybňuje posúdenie Všeobecného súdu v tomto smere, navrhuje však, aby Súdny dvor potvrdil výroky napadnutých rozsudkov. V podstate tak navrhuje, aby Súdny dvor nahradil odôvodnenie rozsudku. Keďže tento návrh Komisie má prednosť pred posúdením dôvodov uvedených vo všetkých odvolaniach, treba ho preskúmať ako prvý.

18 — Uznesenia predsedu Súdneho dvora DK Recycling und Roheisen/Komisia (C-540/14 P, EU:C:2015:58), Arctic Paper Mochenwangen/Komisia (C-551/14 P, EU:C:2015:107) a Romonta/Komisia (C-565/14 P, EU:C:2015:56).

19 — Spoločnosť DK Recycling navrhuje, aby Súdny dvor zrušil napadnutý rozsudok v rozsahu, v akom bola jej žaloba v zostávajúcich častiach zamietnutá.

B – *O existencii diskrečnej právomoci Komisie na zavedenie doložky o prípadoch neprimeraných ťažkostí do rozhodnutia 2011/278*

1. Napadnuté rozsudky

28. Všeobecný súd vo všetkých napadnutých rozsudkoch v rámci posúdenia žalobných dôvodov a argumentácií žalobkýň založených na porušení zásady proporcionality a základných práv v rozhodnutí 2011/278 na úvod konštatoval [20]:

„Treba uviesť, že porušenie základných práv a zásady proporcionality z dôvodu absencie doložky týkajúcej sa prípadov neprimeraných ťažkostí v pravidlách bezodplatného prideľovania emisných kvót upravených rozhodnutím 2011/278 nemožno hneď na začiatku vylúčiť, pretože článok 10a smernice 2003/87, ktorý predstavuje právny základ tohto rozhodnutia, nevylučuje bezodplatné prideľovanie kvót Komisiou na základe takejto podmienky. Po prvé, na základe článku 10a ods. 1 prvého a druhého pododseku smernice 2003/87 bola Komisia povinná prijať plne harmonizované vykonávacie opatrenia pre celú Úniu týkajúce sa harmonizovaného prideľovania bezodplatných kvót, ktoré boli zamerané na zmenu nepodstatných prvkov smernice 2003/87 jej doplnením. Ak by Komisia zaviedla podmienku týkajúcu sa prípadov neprimeraných ťažkostí uplatniteľnú vo všetkých členských štátoch, dodržala by požiadavku plnej harmonizácie týchto vykonávacích opatrení na úrovni Únie. Okrem toho, keďže takáto podmienka by sa týkala iba výnimočných prípadov a v dôsledku toho by nespochybnila systém zavedený smernicou 2003/87, nebola by zameraná na zmenu podstatných prvkov tejto smernice. Po druhé, na základe článku 10a ods. 1 tretieho pododseku smernice 2003/87 bola Komisia povinná určiť v čo najväčšom možnom rozsahu referenčné úrovne *ex ante*. Ak nebolo možné vypočítať referenčnú úroveň pre produkt, ale existovali skleníkové plyny oprávňujúce na bezodplatné prideľovanie emisných kvót, Komisia mala právomoc voľnej úvahy pri vypracovaní pravidiel, čo vykonala zavedením hierarchie troch záložných prístupov. V rámci tejto právomoci voľnej úvahy teda Komisia mohla v zásade upraviť bezodplatné pridelenie kvót na základe podmienky týkajúcej sa prípadov neprimeraných ťažkostí.“

2. Tvrdenia účastníkov konania

29. Komisia spochybňuje toto posúdenie Všeobecného súdu a tvrdí, že smernica 2003/87 jej nepriznáva diskrečnú právomoc na zavedenie doložky o prípadoch neprimeraných ťažkostí do rozhodnutia 2011/278.

30. Po prvé na rozdiel od názoru Všeobecného súdu článok 10a ods. 1 smernice 2003/87 použitím výrazov „v možnom rozsahu“ alebo „v zásade“ priznáva Komisii možnosť voľnej úvahy, len pokiaľ ide o regulačný prístup, ktorý prijme v jednotlivých odvetviach alebo pododvetviach, tým, že jej v prípade potreby umožňuje stanoviť referenčné úrovne nie pre produkty, ale na základe iných kritérií, ako to urobila v rozhodnutí 2011/278, ktorým upravila referenčný štandard tepla a paliva, ako aj kritérium pre emisie z procesov.

31. Po druhé požiadavka uvedená v odôvodnení 23 smernice 2009/29, podľa ktorej by sa pravidlá bezodplatného prideľovania kvót mali prijať na základe osobitného odvetvového prístupu a mali by byť „plne harmonizované… pre celé Spoločenstvo“, aby sa čo najviac obmedzilo narušenie hospodárskej súťaže a zabránilo sa motivovaniu k zvyšovania emisií, predstavuje zásadný prvok článku 10a ods. 1 smernice 2003/87. Pravidlo, ktoré by umožňovalo prideliť určitému zariadeniu vyššie kvóty ako inému zariadeniu, ktoré je vo všetkých ohľadoch porovnateľné s výnimkou toho, že uplatnenie týchto pravidiel by prvému uvedenému zariadeniu spôsobilo „neprimerané finančné ťažkosti“, by nebolo v súlade s touto požiadavkou a pozmenilo by podstatné aspekty základného aktu, t. j. smernice 2003/87.

20 — Pozri rozsudky DK Recycling und Roheisen/Komisia (T-630/13, EU:T:2014:833, bod 50), Arctic Paper Mochenwangen/Komisia (T-634/13, EU:T:2014:828, bod 49), Romonta/Komisia (T-614/13, EU:T:2014:835, bod 53) a Raffinerie Heide/Komisia (T-631/13, EU:T:2014:830, bod 51).

32. Komisia sa za týchto okolností domnieva, že keďže žalobkyne sa neodvolávajú na nezákonnosť smernice 2003/87, ich argumentácia je neúčinná a toto konštatovanie je samo osebe postačujúce na zamietnutie všetkých odvolaní.

33. Spoločnosti DK Recycling, Arctic Paper a Romonta vo svojich replikách tvrdia, že Všeobecný súd sa nedopustil omylu, keď rozhodol, že smernica 2003/87 nebráni tomu, aby Komisia vložila do rozhodnutia 2011/278 doložku o prípadoch neprimeraných ťažkostí. Romonta konkrétnejšie tvrdí, že odvetvovým prístupom prijatým touto smernicou ani požiadavkou harmonizovaného prideľovania kvót v celej Únii nemožno odôvodniť výklad, podľa ktorého Komisia nemohla do rozhodnutia 2011/278 vložiť takú doložku. Pre prípad, že Súdny dvor by posúdenie Všeobecného súdu v tomto smere považoval za nesprávne, sa napokon DK Recycling a Arctic Paper subsidiárne odvolávajú na nezlučiteľnosť smernice 2003/87 s Chartou základných práv Európskej únie (ďalej len „Charta“) a so zásadou proporcionality.

3. Právne posúdenie

a) O prípustnosti návrhu Komisie na nahradenie odôvodnenia

34. V prvom rade je potrebné pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry je predpokladom prípustnosti návrhu na nahradenie odôvodnenia existencia záujmu na konaní v tom zmysle, že návrhom musí byť možné získať výhodu pre účastníka konania, ktorý ho podal. Tak to môže byť v prípade, že návrh na nahradenie odôvodnenia predstavuje obranu proti dôvodu uvedenému navrhovateľom. [21]

35. V prejednávanej veci je cieľom návrhu na nahradenie odôvodnenia to, aby Súdny dvor konštatoval, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď rozhodol, že Komisia bola podľa článku 10a ods. 1 smernice 2003/87 oprávnená stanoviť v rozhodnutí 2011/278 pravidlo bezodplatného prideľovania kvót týkajúce sa prípadov neprimeraných ťažkostí. Pokiaľ by však Súdny dvor takému návrhu vyhovel, všetky odvolacie dôvody, ktorými odvolateľky Všeobecnému súdu vytýkali, že Komisii nevytkol neexistenciu takého pravidla v rozhodnutí 2011/278, by sa stali neúčinnými. Ak by totiž článok 10a smernice 2003/87 Komisiu neoprávňoval stanoviť také pravidlo v uvedenom rozhodnutí, žalobkyne by nemohli vytýkať Komisii, že ho nestanovila, a v dôsledku toho ani Všeobecnému súdu, že nevyhovel ich žalobným dôvodom založeným na porušení práva z dôvodu neexistencie takej doložky v rozhodnutí 2011/278.

36. Za týchto okolností sa domnievam, že návrh Komisie na nahradenie odôvodnenia treba považovať za prípustný vzhľadom na to, že má vplyv na viacero dôvodov uvedených v odvolaniach.

b) O veci samej

i) Prehľad judikatúry o určení toho, či sú prvky základného aktu podstatné alebo nepodstatné

37. Pred posúdením tvrdení, ktoré Komisia uviedla v svojom návrhu na nahradenie odôvodnenia, je potrebné v prvom rade stručne pripomenúť zásady vyplývajúce z judikatúry týkajúcej sa určenia toho, či sú prvky poverovacieho aktu podstatné alebo nepodstatné.

38. Podľa ustálenej judikatúry je prijatie podstatných prvkov v určitej oblasti vyhradené právomoci normotvorcu Únie. Tieto pravidlá sa musia prijať v rámci základnej právnej úpravy a nemôžu byť predmetom prenesenia právomoci. [22]

21 — Rozsudky Ziegler/Komisia (C-439/11 P, EU:C:2013:513, bod 42) a Iride/Komisia (C-329/09 P, EU:C:2011:859, body 48 až 51).

22 — Rozsudok Parlament/Rada (C-355/10, EU:C:2012:516, bod 64 a citovaná judikatúra).

39. V rozsudku Parlament/Rada (C-355/10, EU:C:2012:516), ktorý sa týkal poverovacieho ustanovenia s veľmi podobným znením ako článok 10a ods. 1 smernice 2003/87,[23] ktoré bolo tiež prijaté pred vstupom Lisabonskej zmluvy do platnosti, Súdny dvor konštatoval, že predmetom prenesenia právomoci nemôžu byť ustanovenia, ktorých prijatie si vyžaduje politické rozhodnutie patriace do vlastnej zodpovednosti normotvorcu Únie. Z toho vyplýva, že vykonávacie opatrenia nemôžu ani meniť podstatné prvky základnej právnej úpravy, ani ju dopĺňať novými podstatnými prvkami.[24]

40. V tom istom rozsudku Súdny dvor ďalej poukázal na to, že otázka, ktoré prvky určitej oblasti sa majú považovať za podstatné, musí vychádzať z objektívnych skutočností, ktoré môžu byť predmetom súdneho preskúmania, a že v tomto ohľade je nevyhnutné zohľadniť vlastnosti a osobitosti dotknutej oblasti.[25]

41. V návrhoch, ktoré som predniesol v tej istej veci Parlament/Rada (EU:C:2012:207), som poukázal na to, že z analýzy relevantnej judikatúry Súdneho dvora[26] vyplýva, že určenie podstatného alebo nepodstatného charakteru prvkov základného právneho predpisu, ktoré zaviedol alebo zmenil či doplnil vykonávací akt, musí vychádzať z posúdenia uskutočneného s ohľadom na celý rad skutočností. Medzi tieto skutočnosti patrí charakteristika dotknutej politiky, viac či menej široký rozhodovací priestor priznaný Komisii pri vykonávaní danej politiky, obsah splnomocňujúceho ustanovenia, obsah a účel základného aktu, ako aj jeho systematika.[27]

42. Ďalej treba pripomenúť, že podľa ustálenej judikatúry sa hranice výkonnej právomoci Komisie posudzujú najmä vzhľadom na podstatné všeobecné ciele predmetnej právnej úpravy.[28]

ii) O požiadavke zachovania podmienok hospodárskej súťaže v rámci systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov a osobitne prechodných pravidiel bezodplatného prideľovania kvót

43. Komisia tvrdí, že požiadavka na čo najmenšie narušenie hospodárskej súťaže predstavuje podstatný prvok ustanovenia, ktoré ju poveruje na prijatie prechodných pravidiel bezodplatného prideľovania kvót, t. j. článku 10a smernice 2003/87.

44. V tomto smere treba poukázať na to, že Súdny dvor konštatoval, že deklarovaným hlavným cieľom smernice 2003/87 je síce podstatné zníženie emisií skleníkových plynov, aby boli dodržané záväzky Únie a členských štátov v súvislosti s Kjótskym protokolom, tento cieľ však musí byť dosiahnutý tak, aby bol súčasne dodržaný súbor čiastkových cieľov, a za pomoci určitých nástrojov, pričom hlavným nástrojom je v tejto súvislosti systém obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Únii.[29] Ostatnými čiastkovými cieľmi, ktorým musí uvedený systém zodpovedať, sú, ako vyplýva z odôvodnení 5 a 7 tej istej smernice, najmä zachovanie hospodárskeho rozvoja a zamestnanosti, ako aj zachovanie integrity vnútorného trhu a podmienok hospodárskej súťaže.[30]

23 — Išlo o článok 12 ods. 5 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 562/2006 z 15. marca 2006, ktorým sa ustanovuje kódex Spoločenstva o pravidlách upravujúcich pohyb osôb cez hranice (Kódex schengenských hraníc) (Ú. v. EÚ L 105, s. 1), zmenený a doplnený nariadením Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 296/2008 z 11. marca 2008 (Ú. v. EÚ L 97, s. 60).

24 — Rozsudok Parlament/Rada (C-355/10, EU:C:2012:516, body 65 a 66); pokiaľ ide o novšiu judikatúru, pozri tiež rozsudok Parlament/Rada (C-363/14, EU:C:2015:579, bod 46).

25 — Rozsudky Parlament/Rada (C-355/10, EU:C:2012:516, body 67 a 68), ako aj Parlament/Rada (C-363/14, EU:C:2015:579, bod 47).

26 — Pozri analýzu judikatúry uvedenú v bodoch 26 až 28 návrhov, ktoré som predniesol vo veci Parlament/Rada (C-355/10, EU:C:2012:207).

27 — Pozri návrhy vo veci Parlament/Rada (C-355/10, EU:C:2012:207, bod 29).

28 — Pozri rozsudok Parlament/Komisia (C-65/13, EU:C:2014:2289, bod 44 a citovanú judikatúru).

29 — Pozri v tomto zmysle rozsudky Komisia/Poľsko (C-504/09 P, EU:C:2012:178, bod 77), Komisia/Estónsko (C-505/09 P, EU:C:2012:179, bod 79), ako aj Iberdola a i. (C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 a C-640/11, EU:C:2013:660, bod 43).

30 — Rozsudky Komisia/Poľsko (C-504/09 P, EU:C:2012:178, bod 77), Komisia/Estónsko (C-505/09 P, EU:C:2012:179, bod 79), ako aj Iberdola a i. (C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 a C-640/11, EU:C:2013:660, bod 43).

45. Z uvedenej judikatúry teda vyplýva, že zachovanie podmienok hospodárskej súťaže na vnútornom trhu predstavuje čiastkový cieľ smernice 2003/87, ktorému musí systém obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov zodpovedať. Hlavný environmentálny cieľ tohto systému je potrebné sledovať pri súčasnom dodržaní okrem iného tohto osobitného čiastkového cieľa.

46. Základný dosah požiadavky zachovania podmienok hospodárskej súťaže na vnútornom trhu v rámci systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov stanoveného smernicou 2003/87 a zmeneného a doplneného smernicou 2009/29 napokon vyplýva z toho, že tento čiastkový cieľ sa niekoľkokrát spomína v odôvodneniach týchto smerníc.

47. V odôvodnení 7 smernice 2003/87 je totiž na jednej strane výslovne spomenutá požiadavka predchádzať pri prijímaní ustanovení Únie týkajúcich sa prideľovania kvót narušeniu hospodárskej súťaže. Na druhej strane je potreba dodržiavať tento čiastkový cieľ uvádzaná v celej smernici 2009/29 buď ako požiadavka všeobecnej povahy [31], alebo ako dôvod existencie niektorých osobitných pravidiel [32].

48. Pokiaľ ide konkrétne o prechodné pravidlá bezodplatného prideľovania kvót, ktoré sú predmetom prejednávaných vecí, odôvodnenie 23 smernice 2009/29 výslovne stanovuje, že aby sa splnila požiadavka na minimalizovanie narušení hospodárskej súťaže, je potrebné prideľovať uvedené kvóty podľa harmonizovaných pravidiel v celej Únii, ktoré zahŕňajú stanovenie „referenčných úrovní *ex ante*“.

49. Potreba dodržiavať túto požiadavku sa odráža v prístupe, ktorý normotvorca uplatnil v článku 10a ods. 1 smernice 2003/87. Toto ustanovenie Komisiu oprávňuje na prijatie vykonávacích opatrení plne harmonizovaných v celej Únii v oblasti harmonizovaného bezodplatného prideľovania kvót a stanovuje kritériá, ktoré musí Komisia pri prijímaní týchto vykonávacích opatrení splniť.

50. Konkrétne článok 10a ods. 1 tretí pododsek stanovuje, že pokiaľ je to možné, týmito vykonávacími opatreniami sa určia referenčné úrovne *ex ante* pre Úniu. Tieto referenčné úrovne *ex ante* predstavujú určité množstvo emisií CO_2, ktoré Komisia uznáva za nevyhnutné na výrobu určitého množstva dotknutého produktu. [33] Referenčná úroveň sa použije na výpočet množstva kvót bezodplatne pridelených jednotlivým zariadeniam v odvetví alebo pododvetví tak, že sa vynásobí historickou úrovňou činnosti zariadenia, ktorá sa týka zodpovedajúceho produktu, [34] pokiaľ sa neuplatní jednotný medziodvetvový korekčný faktor upravený v článku 10a ods. 5 smernice 2003/87. [35] Uvedené referenčné úrovne teda predstavujú objektívne parametre, ktoré sa použijú na určenie množstva kvót bezodplatne pridelených jednotlivým zariadeniam.

31 — V odôvodnení 8 smernice 2009/29 je uvedený cieľ „zabráni[ť] narušeniam vnútorného trhu“ ako jedna z nevyhnutností nového systému obchodovania zavedeného touto smernicou. V tomto smere pozri tiež rozsudok Komisia/Poľsko (C-504/09 P, EU:C:2012:178, bod 82).

32 — V odôvodnení 15 smernice 2009/29 je tak uvedená potreba zaručiť „v rámci hospodárskej súťaže rovnakú pozíciu“ pre nových účastníkov ako základná požiadavka systému aukcií zavedeného touto smernicou. Tá istá požiadavka je spomenutá v odôvodnení 16 tejto smernice, pokiaľ ide o potrebu harmonizácie pravidiel pre nových účastníkov. Odôvodnenie 17 smernice 2009/29 uvádza cieľ eliminovať narušenia hospodárskej súťaže v rámci Spoločenstva ako jeden z dôvodov, prečo hospodárskym odvetviam nevyhradiť rozdielne zaobchádzanie v závislosti od členského štátu. Aj v odôvodnení 19 je tento cieľ spomenutý v súvislosti s disciplínou, ktorá sa vzťahuje na výrobcov elektrickej energie. Odôvodnenie 28 tento cieľ ďalej uvádza v súvislosti s požiadavkou harmonizácie používania kreditov vyplývajúcich zo zníženia emisií mimo Únie. Z rovnakého hľadiska možno poukázať na to, že Súdny dvor rozhodol, že práve cieľ chrániť systém obchodovania s kvótami pred narušením hospodárskej súťaže inšpiroval normotvorcu k zavedeniu vopred definovanej pokuty za prekročenie emisií podľa článku 16 ods. 3 a 4 smernice 2003/87. Pozri rozsudok Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, bod 27).

33 — Návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veciach Borealis Polyolefine, OMV Refining & Marketing, DOW Benelux a i. a Esso Italiana a i. (C-191/14, C-192/14, C-295/14 a C-389/14, EU:C:2015:754, bod 40).

34 — Pozri konkrétne článok 10 rozhodnutia 278/2011. Ako vyplýva z bodu 12 týchto návrhov, pokiaľ nebolo možné vypočítať referenčnú úroveň pre produkt, Komisia vypočítala referenčný štandard tepla a paliva, ktorý sa vynásobí historickou aktivitou v oblasti merateľného tepla alebo spotrebovaného paliva. Čo sa týka emisií z procesov, pozri článok 10 ods. 2 písm. b) bod iii) rozhodnutia 2011/278.

35 — Pozri článok 10 ods. 9 a článok 15 ods. 3 rozhodnutia 2011/278.

51. Štvrtý pododsek odseku 1 uvedeného článku 10a poskytuje Komisii dodatočné informácie o určovaní referenčných úrovní *ex ante*. Uvedené ustanovenie stanovuje, že tieto referenčné úrovne sa pre každé odvetvie a pododvetvie v zásade vypočítavajú na základe produktov, a nie vstupov, čo umožní maximálne zníženie emisií skleníkových plynov a zvýšenie energetickej účinnosti v celom výrobnom procese v rámci príslušného odvetvia alebo pododvetvia. Toto ustanovenie teda na jednej strane stanovuje, že referenčné úrovne *ex ante* sa určujú *pre každé odvetvie a pododvetvie*, čiže na základe prístupu, ktorý možno, podobne ako to robí Komisia, označiť za „odvetvový“, a na druhej strane, že tieto referenčné úrovne sa v zásade vypočítavajú pre jednotlivé produkty, a nie vstupy.

52. Požiadavku na prijatie odvetvového prístupu pri určovaní referenčných úrovní *ex ante* [36] napokon potvrdzuje článok 10a ods. 1 piaty pododsek uvedenej smernice, ktorý pre Komisiu stanovuje povinnosť poradiť sa so zainteresovanými stranami vrátane dotknutých odvetví a pododvetví, pokiaľ ide o vymedzenie zásad, ktoré sa uplatnia pri určovaní referenčných úrovní *ex ante* používaných v *jednotlivých odvetviach a pododvetviach*. Rovnako odsek 2 uvedeného článku 10a výslovne odkazuje na „referenčné úrovne *ex ante* v konkrétnych odvetviach a pododvetviach“.

iii) O určovaní referenčných úrovní *ex ante* na základe odvetvového prístupu ako vyjadrení čiastkového cieľa zachovať podmienky hospodárskej súťaže

53. Harmonizovaný prístup zvolený normotvorcom v článku 10a smernice 2003/87, podľa ktorého sa množstvo bezodplatne pridelených kvót vypočíta pomocou referenčných úrovní *ex ante* na odvetvovom základe je vyjadrením požiadavky výslovne stanovenej v odôvodnení 23 smernice 2009/29, podľa ktorej je potrebné minimalizovať narušenia hospodárskej súťaže vyplývajúce z bezodplatného prideľovania kvót. [37]

54. Cieľom určenia referenčných úrovní *ex ante* na odvetvovom základe je totiž to, aby bezodplatné prideľovanie kvót vychádzalo z objektívnych parametrov, ktoré sa uplatnia bez rozdielu a rovnocenným spôsobom na zariadenia prevádzkované subjektmi v určitom odvetví alebo pododvetví. Smernica 2003/87 tak tým, že podľa nej pre všetky zariadenia daného odvetvia alebo pododvetvia platia rovnaké objektívne parametre, zaručuje čo najobmedzenejší vplyv bezodplatného prideľovania kvót na hospodársku súťaž. Taký prístup je napokon v súlade s označením systému obchodovania s kvótami ako systému trhového hospodárstva. [38]

55. V tomto smere treba poukázať na to, že v smernici 2003/87 zmenenej a doplnenej smernicou 2009/29 sa odvetvový prístup viackrát uvádza ako vyjadrenie požiadavky zabrániť narušeniu hospodárskej súťaže, takže sa dá takmer tvrdiť, že tento prístup je typický pre celé budovanie systému obchodovania s kvótami skleníkových plynov. [39] Len ako príklad uvediem, že v osobitných ustanoveniach článku 10a smernice 2003/87 zameraných na zníženie rizika úniku uhlíka prijal

36 — Pozri v tomto smere tiež rozsudok Poľsko/Komisia (T-370/11, EU:T:2013:113, bod 85).

37 — V tomto smere je zaujímavé poukázať na to, že zo správy výboru Európskeho parlamentu pre životné prostredie, verejné zdravie a bezpečnosť potravín k návrhu smernica európskeho Parlamentu a Rady, ktorou sa mení a dopĺňa smernica 2003/87 s cieľom zlepšiť a rozšíriť systém Spoločenstva na obchodovanie s emisnými kvótami skleníkových plynov [KOM(2008) 16 v konečnom znení – COD 2008/0013], vyplýva, že počas legislatívneho procesu, ktorý viedol k prijatiu smernice 2009/29, sa plánovalo, že znenie odôvodnenia 23 tejto smernice, ako aj článku 10a, ktorý mal byť vložený do smernice 2003/87, bude odkazovať na referenčné úrovne ex ante „podľa odvetví“ (pozri napríklad pozmeňujúci a doplňujúci návrh 14, s. 18 a 19, pozmeňujúci a doplňujúci návrh 48, s. 48 a 49 a pozmeňujúci a doplňujúci návrh 33, s. 113 a 114 správy).

38 — Pozri odôvodnenie 5 smernice 2003/87.

39 — V tomto smere považujem za irelevantné tvrdenie uvedené spoločnosťou Romonta v replike, podľa ktorého niektoré ustanovenia rozhodnutia 2011/278 nie sú zlučiteľné s vyššie uvedeným odvetvovým prístupom. Romonta odkazuje najmä na tri záložné prístupy vymedzené v článku 6 ods. 1 rozhodnutia 2011/278, na ustanovenie článku 3 písm. c) toho istého rozhodnutia a na ustanovenie článku 10 ods. 3 tohto rozhodnutia. Ani jedno z týchto ustanovení však nemôže spochybniť odvetvový prístup, ktorý Komisia prijala v rozhodnutí 2011/278 v súlade s článkom 10a smernice 2003/87.

normotvorca prístup na odvetvovom základe.[40] Aj odôvodnenie 17 smernice 2009/29 uvádza taký prístup v súvislosti so „snah[ami] o elimináciu narušení hospodárskej súťaže v rámci Spoločenstva“, keď stanovuje, že nie je vhodné zaobchádzať s *hospodárskymi odvetviami* v jednotlivých členských štátoch rôzne.[41]

56. V rámci prístupu založeného na určovaní objektívnych parametrov *ex ante*, ktoré sa bez rozdielu uplatnia na všetky zariadenia dotknutého odvetvia, by však nebolo možné zohľadniť potreby a situáciu jednotlivých zariadení. Bolo by totiž v zjavnom rozpore s voľbou takého prístupu, keby mohla mať na bezodplatné prideľovanie kvót vplyv osobitná situácia jednotlivých zariadení. V takom prípade by nebolo možné zaručiť požiadavku objektívneho a rovnocenného zaobchádzania s jednotlivými zariadeniami uvedenú v bode 54 týchto návrhov, v dôsledku čoho by nebolo možné dosiahnuť cieľ predchádzať narušeniam hospodárskej súťaže.

iv) O možnosti zaviesť doložku o prípadoch neprimeraných ťažkostí do rozhodnutia 2011/278

57. Na základe všetkých predchádzajúcich úvah vyvodím súbor záverov z hľadiska otázky vyplývajúcej z návrhu Komisie na nahradenie odôvodnenia, a to otázky prípadnej existencie diskrečnej právomoci Komisie na zavedenie doložky o prípadoch neprimeraných ťažkostí do rozhodnutia 2011/278.

– O požiadavke zachovania hospodárskej súťaže ako podstatnom prvku smernice 2003/87

58. Po prvé z úvah uvedených v bodoch 44 až 47 týchto návrhov vyplýva, že požiadavka, podľa ktorej systém obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov musí byť zavedený pri zachovaní podmienok hospodárskej súťaže, predstavuje explicitný čiastkový cieľ smernice 2003/87. Potreba, aby systém obchodovania s kvótami dodržiaval takú požiadavku, teda nevyhnutne vyplýva z politického rozhodnutia normotvorcu Únie. Za týchto okolností treba vzhľadom na judikatúru uvedenú v bodoch 38 až 40 týchto návrhov konštatovať, že táto požiadavka predstavuje podstatný prvok smernice 2003/87, ktorý vykonávacie opatrenia prijaté Komisiou nemôžu zmeniť.

59. Z bodov 48 až 52 týchto návrhov ďalej vyplýva, že požiadavkou na zabránenie narušeniam hospodárskej súťaže sa špecificky a explicitne vyznačujú prechodné pravidlá bezodplatného prideľovania kvót stanovené v článku 10a ods. 1 smernice 2003/87 a že táto požiadavka sa odrazila na rozhodnutí normotvorcu oprávniť Komisiu na to, aby vo vykonávacích opatreniach upravujúcich tieto pravidlá určila referenčné úrovne *ex ante* na základe odvetvového prístupu.

60. Za týchto okolností Komisia nemohla vo vykonávacích opatreniach upravených v článku 10a ods. 1 smernice 2003/87 stanoviť pravidlá bezodplatného prideľovania kvót, ktoré by boli v rozpore s uvedenou požiadavkou, bez prekročenia hraníc svojej výkonnej právomoci a bez porušenia poverovacieho ustanovenia.

40 — Pozri odseky 6 a 12 článku 10a smernice 2003/87, ako aj rozhodnutie Komisie 2010/2/EÚ z 24. decembra 2009, ktorým sa podľa smernice 2003/87 určuje zoznam odvetví a pododvetví, ktoré sa považujú za odvetvia a pododvetvia, ktoré čelia vysokému riziku úniku uhlíka (Ú. v. EÚ L 1, 2010, s. 10). Pozri tiež body 82 a 83 rozsudku Všeobecného súdu DK Recycling und Roheisen/Komisia (T-630/13, EU:T:2014:833).

41 — Kurzívou zvýraznil generálny advokát. Pokiaľ ide o toto odôvodnenie, pozri rozsudok Poľsko/Komisia (T-370/11, EU:T:2013:113, bod 42).

61. V tomto smere musím znova zdôrazniť skutočnosť, že považujem za nesprávne tvrdenie Všeobecného súdu, podľa ktorého pokiaľ sa ustanovene vykonávacieho opatrenia týka len výnimočných prípadov, nemenia sa ním podstatné prvky poverovacieho aktu.[42] Aj ustanovenie, ktoré sa uplatní len vo výnimočných prípadoch, totiž môže skutočne ovplyvniť všeobecnú systematiku poverovacieho aktu[43] a byť nezlučiteľné so základnými cieľmi tohto aktu vyplývajúcimi z politického rozhodnutia normotvorcu[44].

– O nezlučiteľnosti doložky o prípadoch neprimeraných ťažkostí s čiastkovým cieľom zachovania hospodárskej súťaže

62. Po druhé je nesporné, že zavedenie doložky o prípadoch neprimeraných ťažkostí by malo za následok bezodplatné pridelenie dodatočných kvót len niektorým zariadeniam v rámci určitého odvetvia alebo pododvetvia.[45] K bezodplatnému prideleniu kvót na základe takej doložky by nedošlo na základe objektívnych parametrov *ex ante* podľa odvetvového prístupu, ktoré platia pre všetky zariadenia v odvetví, ale došlo by k nemu v dôsledku individuálnych okolností vlastných prevádzkovateľovi určitého zariadenia, a to konkrétne z dôvodu jeho finančných problémov. Ako tvrdí Komisia, taká doložka by teda umožňovala prideliť jednému zariadeniu vyššie kvóty ako inému zariadeniu napriek tomu, že obe zariadenia vyrábajú rovnaký produkt a vo všetkých ohľadoch sú porovnateľné. Treba konštatovať, že také prideľovanie by teda spôsobilo narušenie hospodárskej súťaže.

63. Také pravidlo by presadzovalo individuálny prístup v rozpore s vyššie uvedeným odvetvovým prístupom, ktorý, ako som uviedol v bodoch 53 až 56 týchto návrhov, je vyjadrením požiadavky zachovania hospodárskej súťaže. Také pravidlo by teda bolo nezlučiteľné s čiastkovým cieľom ochrany hospodárskej súťaže, ktorý predstavuje podstatný prvok smernice 2003/87, vo všeobecnosti a s pravidlami bezodplatného prideľovania kvót upravenými v článku 10a tejto smernice zvlášť.

64. V tomto smere treba ďalej zamietnuť tvrdenie uvedené spoločnosťou Romonta v replike, podľa ktorého by taká doložka nespôsobila diskrimináciu, z ktorej by vyplývalo narušenie hospodárskej súťaže, lebo v celej Európe by sa na ňu mohol odvolávať každý, kto by preukázal splnenie podmienok uložených Komisiou. V tomto smere stačí poukázať na to, že k narušeniu hospodárskej súťaže dochádza na konkrétnom trhu, a nie na medziodvetvovom základe. Rozdielne zaobchádzanie pri bezodplatnom prideľovaní kvót s porovnateľnými zariadeniami, ktoré vyrábajú rovnaký produkt a pôsobia na tom istom trhu, by teda nevyhnutne spôsobilo narušenie hospodárskej súťaže na dotknutom trhu.

65. Vzhľadom na tieto úvahy sa domnievam, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď rozhodol, že zavedenie doložky o prípadoch neprimeraných ťažkostí nie je nezlučiteľné s cieľmi smernice 2003/87.[46] Skutočnosť zdôraznená Všeobecným súdom, že prípadným cieľom takej doložky môže byť dosiahnutie iného čiastkového cieľa smernice 2003/87, a to zachovania hospodárskeho rozvoja a zamestnanosti, nič nemení na tom, že keďže je taká doložka nezlučiteľná s podstatným čiastkovým cieľom smernice 2003/87, nemôže byť súčasťou vykonávacích opatrení k tejto smernici. V tomto smere treba poukázať na to, že samotný Všeobecný súd v napadnutých

42 — Pozri bod 28 týchto návrhov.

43 — V tomto smere pozri rozsudok Parlament/Rada (C-417/93, EU:C:1995:127, body 30 až 33), ako aj bod 28 návrhov, ktoré som predniesol vo veci Parlament/Rada (C-355/10, EU:C:2012:207).

44 — Pozri body 38 až 40 týchto návrhov.

45 — Pozri v tomto smere bod 78 rozsudku Všeobecného súdu DK Recycling und Roheisen/Komisia (T-630/13, EU:T:2014:833).

46 — Pozri rozsudky DK Recycling und Roheisen/Komisia (T-630/13, EU:T:2014:833, bod 77), Arctic Paper Mochenwangen/Komisia (T-634/13, EU:T:2014:828, bod 76), Romonta/Komisia (T-614/13, EU:T:2014:835, bod 80) a Raffinerie Heide/Komisia (T-631/13, EU:T:2014:830, bod 79).

rozsudkoch zdôraznil skutočnosť, že normotvorca vytvoril iné osobitné pravidlá na to, aby zavedenie systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov čo najmenej uškodilo hospodárskemu rozvoju a zamestnanosti, tak aby tieto pravidlá, ktoré sledujú vyššie uvedený odvetvový prístup, nenarušovali hospodársku súťaž. [47]

– O voľnej úvahe Komisie

66. Po tretie z predchádzajúcich úvah nevyhnutne vyplýva, že právomoc voľnej úvahy, ktorú článok 10a ods. 1 smernice 2003/87 priznáva Komisii, nemožno rozšíriť do tej miery, aby Komisii umožňovala prijať zavedením doložky o prípadoch neprimeraných ťažkostí v rozhodnutí 2011/278 pravidlá porušujúce jeden z čiastkových cieľov smernice a podstatný prvok poverovacieho ustanovenia.

67. Taký výklad článku 10a ods. 1 smernice 2003/87, ktorý je v rozpore s výkladom prijatým Všeobecným súdom v napadnutých rozsudkoch, je napokon potvrdený obsahom pododsekov 3 a 4 tohto ustanovenia, ktoré Komisii skutočne priznávajú určitú mieru voľnej úvahy pri stanovovaní pravidiel bezodplatného prideľovania kvót.

68. Keď však článok 10a ods. 1 tretí pododsek tejto smernice stanovuje, že vykonávacími opatreniami sa určia referenčné úrovne *ex ante* „v možnom rozsahu“, treba ho chápať tak, že Komisii priznáva právomoc voľnej úvahy na určenie iných kritérií výlučne v prípadoch, v ktorých nie je možné stanoviť také referenčné úrovne (na odvetvovom základe). Toto ustanovenie nemožno vykladať v tom zmysle, že Komisii priznáva všeobecnú a nešpecifikovanú právomoc voľnej úvahy pri určovaní pravidiel bezodplatného prideľovania kvót. Priznanie tohto druhu právomoci rovnako nemožno vyvodiť ani z použitia výrazu „v zásade“ v článku 10a ods. 1 štvrtom pododseku uvedenej smernice.

– O nezlučiteľnosti doložky o prípadoch neprimeraných ťažkostí so znečisťovateľ platí

69. Nakoniec by som pre úplnosť chcel poukázať na niečo, čo považujem za rozpor v uvažovaní Všeobecného súdu. Všeobecný súd v napadnutých rozsudkoch podľa môjho názoru správne rozhodol, že zavedenie doložky o prípadoch neprimeraných ťažkostí nie je zlučiteľné so zásadou znečisťovateľ platí. [48]

70. V tomto smere treba pripomenúť, že právnym základom smernice 2003/87 je článok 175 ods. 1 ES (z ktorého sa po zmene a doplnení stal článok 192 ZFEÚ). Podľa tohto ustanovenia bola Rada oprávnená rozhodovať o postupoch, ktoré má Spoločenstvo prijať na dosiahnutie cieľov článku 174 ES (z ktorého sa po zmene a doplnení stal článok 191 ZFEÚ). Podľa odseku 2 druhej vety posledného uvedeného článku je politika Únie v oblasti životného prostredia založená najmä na zásade, že náhradu škody hradí znečisťovateľ.

71. Ak však poverovací akt, t. j. smernica 2003/87, ako akt založený na článku 175 ods. 1 ES nemôže obsahovať ustanovenia nezlučiteľné so zásadou znečisťovateľ platí, vykonávacie opatrenia k tejto smernici môžu tým menej obsahovať také ustanovenia. Z toho vyplýva, že keď Všeobecný súd konštatoval, že zavedenie doložky o prípadoch neprimeraných ťažkostí je nezlučiteľné so zásadou znečisťovateľ platí, mal rozhodnúť, že Komisia takú doložku nemohla stanoviť v rozhodnutí 2011/278.

47 — Rozsudky DK Recycling und Roheisen/Komisia (T-630/13, EU:T:2014:833, bod 81 a nasl.), Arctic Paper Mochenwangen/Komisia (T-634/13, EU:T:2014:828, bod 80 a nasl.), Romonta/Komisia (T-614/13, EU:T:2014:835, bod 83 a nasl.), ako aj Raffinerie Heide/Komisia (T-631/13, EU:T:2014:830, bod 82 a nasl.).

48 — Rozsudky DK Recycling und Roheisen/Komisia (T-630/13, EU:T:2014:833, bod 78), Arctic Paper Mochenwangen/Komisia (T-634/13, EU:T:2014:828, bod 77), Romonta/Komisia (T-614/13, EU:T:2014:835, bod 81) a Raffinerie Heide/Komisia (T-631/13, EU:T:2014:830, bod 80).

v) Neprípustnosť námietky nezákonnosti smernice 2003/87

72. Spoločnosti DK Recycling a Arctic Paper vo svojich replikách subsidiárne namietajú nezákonnosť smernice 2003/87. Tvrdia, že táto smernica je nezlučiteľná s Chartou a porušuje zásadu proporcionality. Treba však konštatovať, že tento odvolací dôvod predstavuje nový dôvod, ktorý nebol uvedený pred Všeobecným súdom, v dôsledku čoho mení predmet sporu pred Všeobecným súdom. Za týchto okolností je zjavne neprípustný. [49]

vi) Záver

73. Vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor vyhovel návrhu Komisie na nahradenie odôvodnenia.

74. Pokiaľ by Súdny dvor prijal môj návrh a konštatoval by, že smernica 2003/87 Komisiu neoprávňovala na zavedenie doložky o prípadoch neprimeraných ťažkostí do rozhodnutia 2011/278, ako vyplýva z bodu 35 týchto návrhov, odvolacie dôvody, ktoré Všeobecnému súdu vytýkajú, že Komisii nevytkol neexistenciu takej doložky v rozhodnutí 2011/278, by bolo potrebné zamietnuť ako neúčinné. Preto pokiaľ ide o také odvolacie dôvody, v nasledujúcich bodoch sa obmedzím na veľmi stručné subsidiárne úvahy pre prípad, že by Súdny dvor neprijal môj návrh.

C – *O odvolaniach spoločností DK Recycling (vec C-540/14 P) a Arctic Paper (vec C-551/14)*

75. DK Recycling a Arctic Paper podali dve takmer totožné odvolania, v ktorých uvádzajú dva odvolacie dôvody.

1. O prvom odvolacom dôvode založenom na porušení základných práv

76. V prvej časti DK Recycling a Arctic Paper Všeobecnému súdu vytýkajú, že vzhľadom na neexistenciu doložky o prípadoch neprimeraných ťažkostí nekonštatoval, že rozhodnutie 2011/278 dostatočne nezaručuje dodržiavanie základných práv, lebo neberie do úvahy situácie, v ktorých musia prevádzkovatelia zariadení čeliť mimoriadnym nákladom. Podľa judikatúry Súdneho dvora [50] mal Všeobecný súd overiť dodržiavanie základných práv v jednotlivých prípadoch tým, že by preskúmal, či náklady vzniknuté v konkrétnych prípadoch nie sú neúnosné. Všeobecný súd pripísal vyššiu hodnotu všeobecným cieľom systému obchodovania s emisnými kvótami ako individuálnym základným právam.

77. V druhej časti DK Recycling a Arctic Paper tvrdia, že Všeobecný súd dostatočne nezohľadnil judikatúru Súdneho dvora, podľa ktorej si zásada proporcionality vyžaduje prijatie prechodných opatrení zameraných na zníženie záťaže, aby sa predišlo tomu, že určité subjekty pôsobiace na trhu budú musieť v rámci procesu harmonizácie znášať také náklady, ktoré ohrozia ich existenciu. [51] Bez doložky o prípadoch neprimeraných ťažkostí rozhodnutie 2011/278 nezohľadňuje situáciu podnikov, ktorým systém obchodovania s kvótami spôsobuje neprimerané ekonomické náklady, a neobsahuje nijaké opatrenie, ktoré by mohlo zaručiť dostatočnú individuálnu ochranu voči neprijateľným zásahom do základných práv.

49 — Pozri článok 170 ods. 1 druhú vetu Rokovacieho poriadku Súdneho dvora. V tomto smere pozri rozsudok Alliance One International/Komisia (C-668/11 P, EU:C:2013:614, bod 68 a citovanú judikatúru).

50 — Rozsudky Schmidberger (C-112/00, EU:C:2003:333, bod 81) a Agrarproduktion Staebelow (C-504/04, EU:C:2006:30, bod 37).

51 — Rozsudok T. Port (C-68/95, EU:C:1996:452, body 37, 38 a 43).

78. V tretej časti DK Recycling a Arctic Paper tvrdia, že doložka o prípadoch neprimeraných ťažkostí je vyjadrením spoločnej ústavnej tradície členských štátov v súlade s článkom 6 ods. 3 ZEÚ a s článkom 52 ods. 4 Charty. Všeobecný súd sa teda dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď nevzal do úvahy ich tvrdenia o tom, že v nemeckom práve Bundesverfassungsgericht (Ústavný súd, Nemecko) uznal potrebu prijať takú doložku.

79. Troma časťami tohto odvolacieho dôvodu spoločnosti DK Recycling a Arctic Paper v podstate tvrdia, že Všeobecný súd porušil ich základné práva, keď Komisii nevytkol neexistenciu doložky o prípadoch neprimeraných ťažkostí v rozhodnutí 2011/278. Vzhľadom na úvahy uvedené v bodoch 35, 72 a 74 týchto návrhov sa domnievam, že tento odvolací dôvod treba v celom rozsahu zamietnuť ako neúčinný. V nasledujúcich úvahách subsidiárne stručne vysvetlím, prečo sa domnievam, že tieto tri časti sú v každom prípade nedôvodné.

80. Pokiaľ ide o prvú časť, chcem poukázať na to, že Všeobecný súd v napadnutých rozsudkoch konštatoval, že neexistencia doložky o prípadoch neprimeraných ťažkostí v rozhodnutí 2011/278 predstavuje zásah do základných práv, ktorý je však opodstatnený v zmysle článku 52 ods. 1 Charty. Všeobecný súd vo svojej analýze zvážil dotknuté záujmy a v celom rozsahu zohľadnil ciele sledované právnou úpravou, ako aj základné práva prevádzkovateľov zariadení. Dokonca osobitne odkázal na konkrétnu situáciu žalobkýň.[52] Okrem toho, judikatúra na ktorú poukazuje DK Recycling, podľa môjho názoru nemôže podoprieť tvrdenie, podľa ktorého Všeobecný súd vo svojej analýze nezohľadnil obsah a úroveň ochrany základných práv zaručených v článkoch 16 a 17 Charty.[53]

81. Pokiaľ ide o druhú časť, mám pochybnosti o relevantnosti judikatúry uvedenej spoločnosťami DK Recycling a Arctic Paper pre prejednávanú vec. Rozsudok T. Port (C-68/95, EU:C:1996:452) sa totiž týkal veci, v ktorej nariadenie Spoločenstva výslovne obsahovalo pravidlo týkajúce sa prípadov neprimeraných ťažkostí.[54] V prejednávanej veci to tak však zjavne nie je, takže uvádzaná judikatúra nemôže spochybniť analýzu Všeobecného súdu.

82. Pokiaľ ide o tretiu časť, považujem za postačujúce konštatovať, že v spise nič nepreukazuje, že také pravidlo týkajúce sa neprimeraných ťažkostí, aké prijal nemecký zákonodarca, je vyjadrením spoločnej ústavnej tradície členských štátov. Spoločnosti DK Recycling a Arctic Paper nepredložili nijaký dôkaz existencie „prevládajúcej tendencie“ v právnych poriadkoch členských štátov v prospech výkladu, ktorý údajne prijal Bundesverfassungsgericht (Spolkový ústavný súd, Nemecko).[55]

52 — Pokiaľ ide o spoločnosť DK Recycling, pozri bod 88 rozsudku Roheisen/Komisia (T-630/13, EU:T:2014:833), a pokiaľ ide o spoločnosť Arctic Paper, bod 87 rozsudku Arctic Paper und Mochenwangen/Komisia (T-634/13, EU:T:2014:828).

53 — Pokiaľ ide konkrétne o obmedzenia základného práva na slobodu podnikania (článok 16 Charty), pozri rozsudok Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, bod 46 a nasl.), ako aj rozsudok Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, body 56 až 59); pokiaľ ide o obmedzenia práva vlastniť majetok (článok 17 Charty) osobitne s cieľom posilniť ochranu životného prostredia, pozri rozsudok ERG a i. (C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, bod 80 a nasl.).

54 — Konkrétne článok 30 nariadenia Rady (EHS) č. 404/93 z 13. februára 1993 o spoločnej organizácii trhu s banánmi (Ú. v. ES L 47, s. 1; Mim. vyd. 03/013, s. 388).

55 — Pozri v tomto smere rozsudok Akzo Nobel Chemicals a Akcros Chemicals/Komisia (C-550/07 P, EU:C:2010:512, bod 74), návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veci Akzo Nobel Chemicals a Akcros Chemicals/Komisia (C-550/07 P, EU:C:2010:229 body 93 až 96), ako aj návrhy, ktoré predniesol generálny advokát Bot vo veci Melloni (C-399/11, EU:C:2012:600, poznámka pod čiarou 29).

2. O druhom odvolacom dôvode založenom na nesprávnom posúdení proporcionality rozhodnutia 2011/278

83. V prvej časti spoločnosti DK Recycling a Arctic Paper spochybňujú záver Všeobecného súdu týkajúci sa primeranosti rozhodnutia 2011/278 napriek tomu, že neobsahuje doložku o prípadoch neprimeraných ťažkostí.[56] Všeobecnému súdu vytýkajú, že nepreskúmal, či je toto rozhodnutie spôsobilé zaručiť dostatočnú individuálnu ochranu voči neprimeraným zásahom do základných práv. Všeobecný súd okrem toho nevzal do úvahy individuálny rozmer ochrany hospodárskeho rozvoja a zamestnanosti vyplývajúci z odôvodnenia 5 smernice 2003/87.

84. V druhej časti DK Recycling a Arctic Paper spochybňujú záver Všeobecného súdu, podľa ktorého systém prideľovania kvót upravený rozhodnutím 2011/278 nie je neprimeraný v úzkom zmysle slova napriek tomu, že neobsahuje doložku o prípadoch neprimeraných ťažkostí. Na jednej strane sa Všeobecný súd nezaoberal mimoriadnymi ťažkosťami, ktoré môžu vzniknúť v konkrétnych prípadoch, a teda nezohľadnil potrebu dostatočnej ochrany individuálnych práv pri zvažovaní dotknutých záujmov. V dôsledku toho nesprávne posúdil spravodlivú rovnováhu medzi týmito záujmami. Na strane druhej DK Recycling a Arctic Paper spochybňujú: i) skutočnosť, že systém prideľovania kvót menej motivuje k znižovaniu emisií prostredníctvom ekonomických alebo technických úprav, ii) skutočnosť, že doložka o prípadoch neprimeraných ťažkostí je nezlučiteľná so zásadou znečisťovateľ platí a iii) skutočnosť, že článok 10a ods. 6 smernice 2003/87 treba považovať za ustanovenie, ktorého účinkom je zmiernenie obmedzenia vyplývajúceho zo systému obchodovania s kvótami.[57]

85. Cieľom tohto odvolacieho dôvodu je v podstate spochybniť záver Všeobecného súdu, podľa ktorého zásah do základných práv vyplývajúci z neexistencie doložky o prípadoch neprimeraných ťažkostí v rozhodnutí 2011/278 nie je neprimeraný vzhľadom na ciele sledované systémom obchodovania s kvótami. Keďže tento odvolací dôvod sa týka neexistencie doložky o prípadoch neprimeraných ťažkostí v rozhodnutí 2011/278, z úvah uvedených v bodoch 35, 72 a 74 týchto návrhov vyplýva, že ho treba zamietnuť ako neúčinný. Subsidiárne sa domnievam, že tento odvolací dôvod nie je dôvodný.[58]

86. Pokiaľ ide o prvú časť, posúdenie spôsobilosti rozhodnutia 2011/278 dosiahnuť ciele systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov, ktoré uskutočnil Všeobecný súd, je podľa môjho názoru bez chýb. Všeobecný súd v súlade s judikatúrou identifikoval ciele a čiastkové ciele tohto systém, ako aj spôsobilosť pravidiel bezodplatného prideľovania kvót stanovených v rozhodnutí 2011/278 na dosiahnutie týchto cieľov bez doložky o prípadoch neprimeraných ťažkostí.[59] Na rozdiel od tvrdení uvedených v odvolaniach sa domnievam, že čiastkový cieľ upravený v odôvodnení 5 smernice 2003/87 je zameraný na celkovú ochranu hospodárskeho rozvoja a zamestnanosti a nevyplýva z neho individuálna ochrana každého zariadenia v osobitnej situácii, najmä v prípade finančných ťažkostí.

87. Pokiaľ ide o druhú časť, zo skutočnosti, že pravidlá bezodplatného prideľovania kvót založené na všeobecne platných objektívnych parametroch určených na odvetvovom základe a všeobecne uplatňované, ktoré nezohľadňujú osobitné okolnosti konkrétnych individuálnych situácií,[60] neobsahujú doložku o prípadoch neprimeraných ťažkostí, nijako nevyplýva, že náklady spôsobené týmito pravidlami sú neprimerané z hľadiska sledovaných cieľov. Z ustálenej judikatúry vyplýva, že ochrana

56 — Bod 70 rozsudku DK Recycling und Roheisen/Komisia (T-630/13, EU:T:2014:833) a bod 69 rozsudku Arctic Paper Mochenwangen/Komisia (T-634/13, EU:T:2014:828).

57 — Pozri body 89, 78 a 82 rozsudku DK Recycling und Roheisen/Komisia (T-630/13, EU:T:2014:833), ako aj body 88, 77 a 81 rozsudku Arctic Paper Mochenwangen/Komisia (T-634/13, EU:T:2014:828).

58 — Pokiaľ ide o posúdenie proporcionality zisteného zásahu do základných práv, pozri rozsudok Digital Rights Ireland a i. (C-293/12 a C-594/12, EU:C:2014:238, bod 46 a nasl.), ako aj návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veci Philip Morris Brands a i. (C-547/14, EU:C:2015:853, bod 146 a nasl. a citovanú judikatúru).

59 — Pozri body 63 až 65 a 66 až 68 rozsudku DK Recycling und Roheisen/Komisia (T-630/13, EU:T:2014:833) a body 62 až 64 a 65 až 67 rozsudku Arctic Paper Mochenwangen/Komisia (T-634/13, EU:T:2014:828).

60 — Pozri bod 54 týchto návrhov.

životného prostredia patrí medzi ciele všeobecného záujmu, ktoré môžu byť dôvodom na obmedzenie základných práv,[61] a že dosiahnutie tohto cieľa závisí od prísnosti, s akou sa uplatňujú všeobecné pravidlá, ktoré tento cieľ sledujú.[62] Ako však Všeobecný súd správne zdôraznil, doložka o prípadoch neprimeraných ťažkostí zohľadňujúca individuálne okolnosti by mohla túto prísnosť oslabiť.[63] Na druhej strane skutočnosť, že také všeobecné pravidlá by sa mohli určitých podnikov dotknúť citeľnejšie ako iných, nemá za následok ich neprimeranú povahu. Z povahy týchto všeobecných pravidiel totiž nevyhnutne vyplýva, že na určité zariadenia majú väčší vplyv ako na iné.[64] Nakoniec sa domnievam, že tak analýza Všeobecného súdu týkajúca sa zásady znečisťovateľ platí,[65] ako aj odkaz Všeobecného súdu na osobitné ustanovenia, medzi ktoré patrí článok 10a ods. 12 smernice 2003/87, sú bez chýb.

88. Vzhľadom na to, že oba odvolacie dôvody uvedené spoločnosťami DK Recycling a Arctic Paper sú podľa môjho názoru neúčinné, na záver navrhujem, aby Súdny dvor zamietol ich odvolania ako nedôvodné.

D – *O odvolaní spoločnosti Raffinerie Heide (vec C-564/14 P)*

1. O prvom odvolacom dôvode založenom na porušení práva byť vypočutý a povinnosti odôvodnenia zo strany Všeobecného súdu

89. Spoločnosť Raffinerie Heide Všeobecnému súdu vytýka, že nezaujal stanovisko k jej žalobnému dôvodu založenému na tom, že Komisia sa dopustila omylu, keď odmietla uplatniť svoju diskrečnú právomoc a z hľadiska základných práv preskúmať „prípady neprimeraných ťažkostí“ predložené nemeckými orgánmi, medzi ktoré patril aj jej prípad.

90. Všeobecný súd v napadnutom rozsudku na jednej strane konštatoval, že rozhodnutie 2011/278 Komisii neumožňuje povoliť bezodplatné pridelenie emisných kvót na základe doložky týkajúcej sa prípadov neprimeraných ťažkostí. Na druhej strane konštatoval, že ak by členský štát určitému zariadeniu bezodplatne pridelil kvóty, ktoré by neboli vypočítané v súlade s pravidlami stanovenými v článku 10a ods. 1 smernice 2003/87, a teda s rozhodnutím 2011/278, Komisia by bola na základe článku 11 ods. 3 smernice 2003/87 povinná zamietnuť zápis tohto zariadenia a nemala by v tomto smere nijakú právomoc voľnej úvahy.[66]

91. Z týchto konštatovaní vyplýva, že Komisia nemala právomoc voľnej úvahy, bola povinná zamietnuť zápis predmetných zariadení a nemohla individuálne skúmať prípady, ktoré jej predložili nemecké orgány, nad rámec pravidiel upravených v rozhodnutí 2011/278. Bez námietky nezákonnosti vyššie uvedených ustanovení smernice 2003/87 sú tieto konštatovania Všeobecného súdu podľa môjho názoru postačujúce ako odpoveď na tvrdenie uvedené spoločnosťou Raffinerie Heide pred Všeobecným súdom. Raffinerie Heide za týchto okolností nemôže namietať porušenie svojho práva byť vypočutý a povinnosti odôvodnenia. Tento odvolací dôvod teda treba zamietnuť.

61 — Rozsudok ERG a i. (C-379/08 a C-380/08, EU:C:2010:127, bod 81 a citovaná judikatúra).

62 — Pokiaľ ide o systém obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov, pozri v tomto zmysle rozsudok Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, bod 26).

63 — Pozri rozsudok DK Recycling und Roheisen/Komisia (T-630/13, EU:T:2014:833, bod 89) a rozsudok Arctic Paper Mochenwangen/Komisia (T-634/13, EU:T:2014:828, bod 88).

64 — Pozri rozsudok Poľsko/Komisia (T-370/11, EU:T:2013:113, body 85 a 105). Neprimeraná povaha týchto pravidiel by prípadne mohla vyplynúť z nesprávneho výpočtu referenčných úrovní *ex ante*. Také tvrdenie sa však v dotknutých odvolaniach neuvádza.

65 — V nijakom prípade ju nemôže spochybniť bod 52 rozsudku Standley a i. (C-293/97, EU:C:1999:215), na ktorý sa odvolania odvolávajú.

66 — Pozri rozsudok Raffinerie Heide/Komisia (T-631/13, EU:T:2014:830, body 41 až 44).

2. O druhom odvolacom dôvode založenom na porušení článku 10a a článku 11 ods. 3 smernice 2003/87, ako aj rozhodnutia 2011/278

92. V prvej časti spoločnosť Raffinerie Heide tvrdí, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď konštatoval, že rozhodnutie 2011/278 vylučuje akékoľvek bezodplatné pridelenie dodatočných kvót v individuálnych prípadoch neprimeraných ťažkostí a nepriznáva Komisii v tomto smere nijakú právomoc voľnej úvahy. V druhej časti Raffinerie Heide tvrdí, že Komisia pri prijatí sporného rozhodnutia mohla prideliť dodatočné kvóty zariadeniam s neprimeranými ťažkosťami na základe článku 11 ods. 3 smernice 2003/87.

93. Z úvah uvedených v bodoch 43 až 71 týchto návrhov vyplýva, že Komisia nebola oprávnená stanoviť v rozhodnutí 2011/278 bezodplatné prideľovanie kvót na základe doložky o prípadoch neprimeraných ťažkostí. Z toho vyplýva, že prvú časť odvolacieho dôvodu je potrebné zamietnuť. Z uvedených úvah ďalej vyplýva, že bezodplatné prideľovanie kvót na základe takej doložky by bolo nezlučiteľné s čiastkovým cieľom predstavujúcim podstatný prvok smernice 2003/87. Z toho vyplýva, že také prideľovanie nemôže vychádzať z nijakého ďalšieho ustanovenia tejto smernice. V dôsledku toho treba zamietnuť aj druhú časť odvolacieho dôvodu.

3. O treťom odvolacom dôvode založenom na porušení povinnosti inštitúcií Únie vykladať právne predpisy v súlade so základnými právami

94. V treťom odvolacom dôvode Raffinerie Heide tvrdí, že Všeobecný súd nezohľadnil povinnosť Komisie vykladať právne predpisy v súlade so základnými právami, v dôsledku čoho porušil článok 51 ods. 1 Charty. Aj keby sa vychádzalo z toho, že rozhodnutie 2011/278 Komisii neponecháva nijakú voľnú úvahu na zohľadnenie prípadov neprimeraných ťažkostí, Komisia bola v každom prípade povinná vykladať smernicu 2003/87 z hľadiska základných práv, a teda zobrať do úvahy prípady neprimeraných ťažkostí, ktoré jej boli predložené, vrátane prípadu spoločnosti Raffinerie Heide. Uplatnenie výnimky z povinnosti inštitúcií poskytovať výklad v súlade so základnými právami nemožno vylúčiť s odôvodnením, že Komisia na tento účel nemá oprávnenie.

95. Treba poukázať na to, že tento dôvod nebol uvedený pred Všeobecným súdom a nevychádza ani zo samotného napadnutého rozsudku.[67] Za týchto okolností ho treba zamietnuť ako neprípustný vzhľadom na to, že mení predmet sporu.[68]

4. O štvrtom odvolacom dôvode založenom na skreslení dôkazov

96. Raffinerie Heide sa domnieva, že Všeobecný súd skreslil dôkazy, ktoré predložila s cieľom preukázať, že jej situácia predstavuje prípad vyššej moci. Medzi týmito dôkazmi uvádza realizáciu investícií v roku 2011 na základe administratívnej povinnosti, použitie investícií v prospech opatrení na ochranu životného prostredia, nevyhnutnosť zobrať si pôžičku na zabezpečenie financovania týchto investícií a žiadosť o uznanie prípadu neprimeraných ťažkostí predloženú nemeckým orgánom, ako aj ich kladnú odpoveď.

97. Tento odvolací dôvod je podľa môjho názoru zjavne nedôvodný. O skreslenie dôkazných prostriedkov ide vtedy, ak sa bez poukazovania na nové dôkazy posúdenie existujúcich dôkazov javí ako zjavne nesprávne.[69] Všeobecný súd však v bode 45 napadnutého rozsudku vo veci Raffinerie Heide (T-631/13, EU:T:2014:830) bez chýb objasnil dôvody, pre ktoré sa domnieva, že v prípade spoločnosti Raffinerie Heide nejde o vyššiu moc.

67 — Rozsudky Komisia a i./Siemens Österreich a i. (C-231/11 P až C-233/11 P, EU:C:2014:256, bod 102), ako aj Areva a i./Komisia (C-247/11 P a C-253/11 P, EU:C:2014:257, body 118 a 170).

68 — Pozri bod 72 a poznámku pod čiarou 49 týchto návrhov.

69 — Pozri okrem iného uznesenie The Sunrider Corporation/ÚHVT (C-142/14 P, EU:C:2015:371, bod 49 a citovanú judikatúru).

5. O piatom odvolacom dôvode založenom na porušení základných práv a kritéria proporcionality v dôsledku neexistencie doložky o prípadoch neprimeraných ťažkostí v rozhodnutí 2011/278

98. V prvej časti Raffinerie Heide spochybňuje analýzu Všeobecného súdu v súvislosti s primeranosťou rozhodnutia 2011/278. Bez doložky o prípadoch neprimeraných ťažkostí toto rozhodnutie: i) neobsahuje nijaké ustanovenie zodpovedajúce čiastkovému cieľu zachovania hospodárskeho rozvoja a zamestnanosti a dokonca ho narúša, ii) je v rozpore s cieľom postupnej adaptácie, lebo zariadenia, ktoré nemajú finančné prostriedky na zlepšenie svojej výkonnosti, musia byť zatvorené, iii) týmto spôsobom motivuje k premiestňovaniu výroby do tretích krajín mimo systému obchodovania s kvótami a iv) núti zariadenia s neistou finančnou situáciou, ktoré sú však výkonné, opustiť trh.

99. V druhej časti Raffinerie Heide spochybňuje analýzu Všeobecného súdu v súvislosti s nevyhnutnosťou rozhodnutia 2011/278. Na jednej strane Všeobecný súd presúva dôkazné bremeno, keď požaduje, aby nositeľ základných práv preukázal nevyhnutnosť zisteného zásahu do svojich práv, hoci inštitúcii Únie prináleží preukázať, že jej opatrenie je zlučiteľné so zásadou proporcionality. Na druhej strane keby Komisia zobrala do úvahy konkrétne a obmedzené prípady neprimeraných ťažkostí, bolo by to menej obmedzujúce opatrenie ako všeobecné odmietanie posúdiť ich.

100. V tretej časti Raffinerie Heide spochybňuje analýzu Všeobecného súdu v súvislosti s proporcionalitou rozhodnutia 2011/278 v úzkom zmysle slova. Po prvé z rozhodnutia 2011/278 nie je zjavné, že bolo uskutočnené zváženie požadované Všeobecným súdom. Po druhé Všeobecný súd použil na posúdenie proporcionality nesprávne kritérium. Opatrenia, ktoré Všeobecný súd spomína v bodoch 82 až 86 napadnutého rozsudku (T-631/13, EU:T:2014:830), predstavujú všeobecné ustanovenia, ktoré majú zaručiť iba zásahy do základných práv uskutočnené smernicou 2003/87, ale nemôžu odôvodniť obmedzenie základných práv, ktoré je predmetom prejednávanej veci. Po tretie Všeobecný súd tým, že v bode 88 uvedeného napadnutého rozsudku konštatoval, že rozhodnutie 2011/278 by bolo neprimerané, len keby „typicky“ ohrozovalo existenciu prevádzkovateľov zariadení, uplatnil nesprávne kritérium a nezobral do úvahy skutočnosť, že cieľom doložky o prípadoch neprimeraných ťažkostí je zohľadniť netypické následky v osobitných prípadoch, ktoré môžu nastať vplyvom opatrení verejnej moci. Raffinerie Heide sa ďalej domnieva, že elementárna analýza jej konkrétneho prípadu uskutočnená v bode 89 uvedeného napadnutého rozsudku neumožňuje preukázať, že uplatnenie rozhodnutia 2011/278 v jej prípade bolo primerané. Všeobecný súd neodpovedal na otázku, či sú pravidlá obsiahnuté v rozhodnutí 2011/278 primerané vo všetkých prípadoch. Rozsudok T. Port (C-68/95, EU:C:1996:452) potvrdzuje, že preskúmanie jednotlivých prípadov neprimeraných ťažkostí sa môže ukázať ako absolútne nevyhnutné na zaručenie primeranosti spoločnej organizácie trhov.

101. Cieľom tohto odvolacieho dôvodu je v podstate spochybniť konštatovanie Všeobecného súdu, podľa ktorého zásah do základných práv vyplývajúci z neexistencie doložky o prípadoch neprimeraných ťažkostí v rozhodnutí 2011/278 nie je neprimeraný z hľadiska cieľov sledovaných systémom obchodovania s kvótami. Keďže tento odvolací dôvod sa týka neexistencie takej doložky v rozhodnutí 2011/278, z úvah uvedených v bodoch 35, 72 a 74 týchto návrhov vyplýva, že ho treba zamietnuť ako neúčinný. Subsidiárne sa domnievam, že tento odvolací dôvod nie je dôvodný.

102. Pokiaľ ide o prvú časť, treba rovnako ako Komisia poukázať na to, že samotná smernica 2003/87 obsahuje ustanovenia zodpovedajúce čiastkovému cieľu zachovania hospodárskeho rozvoja a zamestnanosti a predchádzania premiestňovaniu výroby.[70] Zavedenie bezodplatného prideľovania kvót ďalej samo osebe sleduje cieľ postupného prispôsobovania zariadení systému obchodovania, dosiahnutie takého cieľa však zároveň musí byť v súlade s cieľmi a čiastkovými cieľmi vlastnými smernici 2003/87. Ako som však viackrát zdôraznil, taká doložka, akú presadzuje Raffinerie Heide, by bola nezlučiteľná s čiastkovým cieľom zachovania hospodárskej súťaže. Nakoniec vzhľadom na to, že

70 — Pozri bod 82 a nasl. rozsudku Raffinerie Heide/Komisia (T-631/13, EU:T:2014:830).

východiskovým bodom na vymedzenie zásad stanovovania referenčných úrovní *ex ante* bol podľa článku 10a ods. 2 smernice 2003/87 priemerný výkon 10 % najúčinnejších zariadení v danom odvetví alebo pododvetví, treba konštatovať, že systém bezodplatného prideľovania kvót je na rozdiel od tvrdení spoločnosti Raffinerie Heide zameraný na podporu najvýkonnejších zariadení.

103. Pokiaľ ide o prvé tvrdenie druhej časti odvolacieho dôvodu, treba poukázať na to, že Všeobecný súd v bodoch 72 a 73 napadnutého rozsudku (T-631/13, EU:T:2014:830), na ktoré sa odvoláva Raffinerie Heide, nepresunul dôkazné bremeno, ale len odpovedal na tvrdenie týkajúce sa nevyhnutnosti rozhodnutia 2011/278, preukázanie dôvodnosti ktorého prináležalo spoločnosti Raffinerie Heide, ktorá ho uviedla. Druhé tvrdenie presne opakuje argumentáciu, ktorá už bola pred Všeobecným súdom uvedená a ktorú Všeobecný súd správne zamietol. [71]

104. Pokiaľ ide o tretiu časť, treba po prvé poukázať na to, že skutočnosť, že v odôvodneniach rozhodnutia 2011/278 nie je výslovne spomenuté zváženie dotknutých záujmov, neznamená, že Komisia také zváženie v uvedenom rozhodnutí neuskutočnila. Po druhé Raffinerie Heide nespochybňuje konštatovanie Všeobecného súdu uvedené v bode 89 tohto rozsudku, podľa ktorého boli ťažkosti tejto žalobkyne spôsobené jej vlastným správaním v hospodárskej a finančnej oblasti. Pokiaľ ide o tretie tvrdenie, odkazujem na úvahy uvedené v bodoch 81 a 87 týchto návrhov.

105. Na záver vzhľadom na všetky predchádzajúce úvahy navrhujem zamietnuť odvolanie spoločnosti Raffinerie Heide.

E – *O odvolaní spoločnosti Romonta (vec C-565/14 P)*

1. O prvom odvolacom dôvode založenom na nesprávnom právnom posúdení pri výklade rozhodnutia 2011/278 a na nesprávnom uplatnení zásady proporcionality

106. V prvej časti spoločnosť Romonta tvrdí, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď rozhodnutie 2011/278 vykladal ako taxatívne, v dôsledku čoho konštatoval, že požadované pridelenie dodatočných kvót na základe doložky o prípadoch neprimeraných ťažkostí je vylúčené, pokiaľ v tomto rozhodnutí nie je výslovne uvedené. Romonta sa domnieva, že dodatočné kvóty mali byť pridelené aj bez takej doložky, lebo v prejednávanej veci išlo o prípad neprimeraných ťažkostí spôsobených vyššou mocou. Riziko platobnej neschopnosti totiž nebolo možné predvídať, lebo sa stalo možným až v roku 2011, keď Komisia rozhodla, že nestanoví produktovú referenčnú úroveň pre montánny vosk. Uvedené riziko bolo teda nevyhnutné vzhľadom na to, že Romonta z technických dôvodov nemohla prejsť na iné palivo, aby zabezpečila svoju výrobu.

107. V tomto smere pokiaľ ide o taxatívnu povahu rozhodnutia 2011/278, zo znenia článku 10a ods. 1 smernice 2003/87, ktorý odkazuje na „plne harmonizované vykonávacie opatrenia pre celé Spoločenstvo“, výslovne vyplýva, že prechodné pravidlá bezodplatného prideľovania kvót stanovené v rozhodnutí 2011/278 znamenajú úplnú harmonizáciu, ktorá neponecháva nijaký priestor vnútroštátnym pravidlám. Sú teda taxatívne.

108. Ako ďalej zdôraznil Všeobecný súd, podľa judikatúry je uznanie prípadu vyššej moci možné, ak je vonkajší dôvod natoľko nepredvídateľný a nevyhnutný, že spôsobuje objektívnu nemožnosť, aby dotknuté osoby dodržiavali svoje povinnosti. [72]

71 — Pozri body 72 a 73 rozsudku Raffinerie Heide/Komisia (T-631/13, EU:T:2014:830).

72 — Pozri rozsudky Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, bod 31) a Romonta/Komisia (T-614/13, EU:T:2014:835, bod 48).

109. Z ustálenej judikatúry Súdneho dvora však vyplýva, že pod pojmom vyššia moc sa musia rozumieť neobvyklé a nepredvídateľné udalosti nezávislé od toho, kto sa na ne odvoláva, ktorých dôsledkom nebolo možné zabrániť napriek vynaloženiu všetkej starostlivosti.[73] Ja však súhlasím s konštatovaním Všeobecného súdu, ktoré napokon Romonta ani nespochybňuje a podľa ktorého samotné riziko platobnej neschopnosti a neschopnosti splniť si reštrukturalizačnú povinnosť z dôvodu nedostatku prostriedkov nepostačuje na konštatovanie prípadu vyššej moci. Postačuje to na zamietnutie prvej časti tohto odvolacieho dôvodu.

110. V druhej časti Romonta subsidiárne tvrdí, že Všeobecný súd nepresne uplatnil zásadu proporcionality pri posudzovaní primeranosti rozhodnutia 2011/278. Táto časť obsahuje tri tvrdenia. Romonta sa na rozdiel od Všeobecného súdu domnieva, že doložka o prípadoch neprimeraných ťažkostí nie je v rozpore so zásadou znečisťovateľ platí z dvoch dôvodov, a to že uvedená zásada nemá prednosť pred zásadou proporcionality a že systém bezodplatného prideľovania kvót nefunguje na základe príčinnej súvislosti, ktorá je typická pre zásadu znečisťovateľ platí, ale v závislosti od produktov a rozhodnutí priemyselnej politiky. V nadväznosti na to sa Romonta domnieva, že osobitné opatrenia v prospech priemyselného odvetvia nie sú postačujúce na kompenzovanie nákladov a odôvodnenie primeranosti rozhodnutia 2011/278. Nakoniec tvrdí, že Všeobecný súd nezohľadnil „individuálnu pôsobnosť“ zásady proporcionality uvedenej v článku 52 ods. 1 Charty, keď pri posudzovaní primeranosti rozhodnutia nezobral do úvahy konkrétne prípady podnikov s neprimeranými ťažkosťami.

111. Cieľom tejto druhej časti je v podstate spochybniť záver Všeobecného súdu, podľa ktorého zásah do základných práv spôsobený neexistenciou doložky o prípadoch neprimeraných ťažkostí v rozhodnutí 2011/278 nie je neprimeraný. Vzhľadom na úvahy uvedené v bodoch 35, 72 a 74 týchto návrhov musí byť tento odvolací dôvod zamietnutý ako neúčinný. Subsidiárne sa domnievam, že tento odvolací dôvod je v každom prípade nedôvodný.

112. Pokiaľ ide o prvé tvrdenie, už som uviedol, že analýzu Všeobecného súdu týkajúcu sa zásady znečisťovateľ platí považujem za správnu. Túto analýzu nemôže spochybniť odkaz na rozsudok Standley a i.,[74] na ktorom je založené prvé tvrdenie spoločnosti Romonta. Okrem toho pokiaľ ide o druhé tvrdenie, keďže zásada znečisťovateľ platí je v článku 191 ods. 2 ZFEÚ spomenutá ako jedna zo zásad, ktorými sa riadi politika Únie v oblasti životného prostredia, je zjavné, že každý predpis sekundárneho práva s ňou musí byť v súlade. Pokiaľ ide o druhé a tretie tvrdenie, odkazujem na bod 87 týchto návrhov.

113. Vzhľadom na všetky tieto úvahy treba prvý odvolací dôvod zamietnuť.

2. O druhom odvolacom dôvode založenom na porušení základných práv

114. Spoločnosť Romonta tvrdí, že Všeobecný súd porušil jej slobodnú voľbu podnikateľskej činnosti a právo vlastniť majetok upravené v článkoch 15 a 16 Charty. Tvrdí, že Všeobecný súd nesprávne usúdil, že neexistencia doložky o prípadoch neprimeraných ťažkostí v rozhodnutí 2011/278 nemá vplyv na samotnú podstatu jej základných práv, keďže neexistencia takej doložky predstavuje zásah, ktorého intenzita je rovnocenná s priamym zákazom vykonávať podnikateľskú činnosť alebo s vyvlastnením, lebo Romonta by nemohla vykonávať svoje činnosti.

73 — Rozsudok Eurofit (C-99/12, EU:C:2013:487, bod 31). Súdny dvor tak uznal, že obyčajné interné zlyhanie nemožno považovať za takú okolnosť. Pozri rozsudok Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, bod 31).

74 — C-293/97, EU:C:1999:215, bod 52.

115. Romonta týmto odvolacím dôvodom tvrdí, že Všeobecný súd porušil jej základné práva tým, že Komisii nevytkol neexistenciu doložky o prípadoch neprimeraných ťažkostí v rozhodnutí 2011/278. Vzhľadom na úvahy uvedené v bodoch 35, 72 a 74 týchto návrhov sa domnievam, že tento odvolací dôvod je neúčinný. Subsidiárne sa domnievam, že tento odvolací dôvod je nedôvodný. V bode 61 dotknutého napadnutého rozsudku totiž Všeobecný súd správne konštatoval, že neexistencia doložky o prípadoch neprimeraných ťažkostí v rozhodnutí 2011/278 nemá vplyv na samotný obsah slobodnej voľby podnikateľskej činnosti a slobody podnikania ani práva vlastniť majetok vzhľadom na to, že nebráni výkonu podnikateľskej činnosti a podnikania ako takého prevádzkovateľmi zariadení, na ktoré sa vzťahuje systém obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov, ani ich nezbavuje majetku. Tento odvolací dôvod teda treba zamietnuť.

3. O treťom odvolacom dôvode založenom na porušení zásady subsidiarity

116. Romonta tvrdí, že Všeobecný súd sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď nepoukázal na porušenie zásady subsidiarity. Domnieva sa, že rozhodnutie 2011/278 sa týka oblasti životného prostredia, na ktoré sa vzťahujú delené právomoci. Delené právomoci, ktoré Únia nevykonáva, však prináležia členským štátom. Rozhodnutie 2011/278 na rozdiel od konštatovania Všeobecného súdu nestanovilo taxatívne pravidlá prideľovania kvót. Neexistencia doložky o prípadoch neprimeraných ťažkostí predstavuje legislatívnu medzeru, vďaka ktorej mohla Spolková republika Nemecko prijať právnu úpravu v tejto oblasti, aby dosiahlo regulačné ciele, pokiaľ ide o spoločnosť Romonta.

117. Podľa zásady subsidiarity zakotvenej v článku 5 ods. 1 druhej vete ZEÚ v spojení s článkom 5 ods. 3 ZEÚ „koná Únia v oblastiach, ktoré nepatria do jej výlučnej právomoci, len v takom rozsahu a vtedy, ak ciele zamýšľané touto činnosťou nemôžu členské štáty uspokojivo dosiahnuť na ústrednej úrovni alebo na regionálnej a miestnej úrovni, ale z dôvodov rozsahu alebo účinkov navrhovanej činnosti ich možno lepšie dosiahnuť na úrovni Únie“ (článok 5 ods. 3 ZEÚ).

118. V tomto smere treba na jednej strane poukázať na to, že premisa argumentácie spoločnosti Romonta je nesprávna. Ako totiž bolo zdôraznené v bode 107 týchto návrhov, Všeobecný súd sa nedopustil omylu, keď konštatoval, že rozhodnutie 2011/278 je taxatívne. Na druhej strane sa spoločnosť Romonta vo svojom odvolaní ani nepokúša vyvrátiť konštatovanie uvedené Všeobecným súdom v bode 106 dotknutého napadnutého rozsudku, podľa ktorého nenamietala voči skutočnosti, že systém obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Únii zavedený smernicou 2003/87 nemohli postačujúcim spôsobom uskutočniť jednotlivo postupujúce členské štáty, a že tento systém teda mohol byť vzhľadom na svoj rozsah a účinky lepšie realizovaný na úrovni Únie. Za týchto okolností treba tento odvolací dôvod zamietnuť.

4. O štvrtom odvolacom dôvode založenom na protirečivom a nedostatočnom odôvodnení

119. Po prvé spoločnosť Romonta tvrdí, že konštatovanie Všeobecného súdu uvedené v bode 70 napadnutého rozsudku, podľa ktorého by boli prevádzkovatelia zariadení menej motivovaní znižovať svoje emisie skleníkových plynov v prípade existencie doložky o prípadoch neprimeraných ťažkostí, je v rozpore s jeho ďalším konštatovaním uvedeným v bode 81 napadnutého rozsudku, podľa ktorého pridelenie dodatočných kvót na základe uvedenej doložky spôsobí vo všetkých dotknutých odvetviach a pododvetviach z dôvodu uplatnenia jednotného medziodvetvového korekčného faktora zníženie bezodplatne pridelených kvót ďalším prevádzkovateľom. Romonta tvrdí, že z takej doložky nevyplynie menšia motivácia znižovať emisie a že táto motivácia sa presunie na výkonnejších prevádzkovateľov. Po druhé sa Romonta domnieva, že Všeobecný súd dostatočne nepreskúmal otázku presunu emisií do tretích štátov. V tomto zmysle dostatočne nezohľadnil cieľ globálnej ochrany pred zmenou klímy. Po tretie Romonta uvádza, že Všeobecný súd si protirečí aj v bode 89 napadnutého rozsudku, keď na

jednej strane tvrdí, že doložka o prípadoch neprimeraných ťažkostí slúži na prekonanie hospodárskych a finančných ťažkostí vyplývajúcich z individuálneho riadenia podniku, a následne v bode 90 naopak tvrdí, že ťažkosti spoločnosti Romonta vyplývajú len z uplatnenia referenčného štandardu tepla súvisiaceho s plynom, a nie s montánnym voskom, a teda sú spôsobené Komisiou.

120. V tomto smere po prvé nie je rozpor medzi úvahami uvedenými v bodoch 70 a 81 dotknutého napadnutého rozsudku. Ako vyplýva z úvah Všeobecného súdu v poslednom uvedenom bode, zavedením doložky o prípadoch neprimeraných ťažkostí by sa zvýšili náklady na dôsledky prispôsobenia nevyhnutného na zníženie emisií pre najvýkonnejšie podniky, čo je v rozpore so zásadou znečisťovateľ platí, ktorá je základnou zásadou v oblasti životného prostredia. Toto tvrdenie je v úplnom súlade s bodom 70. Po druhé nevidím nijaký nedostatok odôvodnenia v úvahách uvedených Všeobecným súdom v bode 71 dotknutého napadnutého rozsudku. Po tretie v prvej vete bodu 90 dotknutého napadnutého rozsudku, na ktorú sa odvoláva tvrdenie spoločnosti Romonta, Všeobecný súd len zopakoval jej tvrdenie a vlastne nekonštatoval dôvody jej hospodárskych ťažkostí.

121. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy treba zamietnuť aj tento odvolací dôvod. V dôsledku toho je potrebné zamietnuť odvolanie spoločnosti Romonta v celom rozsahu.

VI – **O trovách**

122. Podľa článku 184 ods. 2 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora, ak odvolanie nie je dôvodné, Súdny dvor rozhodne aj o trovách konania. Podľa článku 138 ods. 1 uvedeného rokovacieho poriadku, uplatniteľného na konanie o odvolaní na základe jeho článku 184 ods. 1, účastník konania, ktorý vo veci nemal úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Komisia navrhla zaviazať žalobkyne na náhradu trov konania a žalobkyne nemali úspech vo svojich dôvodoch, treba ich okrem znášania vlastných trov konania zaviazať aj na náhradu trov vynaložených Komisiou.

VII – **Návrh**

123. Vzhľadom na predchádzajúce úvahy navrhujem, aby Súdny dvor:

— vo veci C-540/14 P zamietol odvolanie spoločnosti DK Recycling und Roheisen GmbH a zaviazal ju na náhradu trov konania,

— vo veci C-551/14 P zamietol odvolanie spoločnosti Arctic Paper Mochenwangen GmbH a zaviazal ju na náhradu trov konania,

— vo veci C-564/14 P zamietol odvolanie spoločnosti Raffinerie Heide GmbH a zaviazal ju na náhradu trov konania,

— vo veci C-565/14 P zamietol odvolanie spoločnosti Romonta GmbH a zaviazal ju na náhradu trov konania.