ROZSUDOK SÚDU PRVÉHO STUPŇA (tretia rozšírená komora)

zo 7. novembra 2007 *

Vo veci T-374/04,

Spolková republika Nemecko, v zastúpení: pôvodne C.-D. Quassowski, A. Tiemann a C. Schulze-Bahr, neskôr C. Schulze-Bahr a M. Lumma, splnomocnení zástupcovia, za právnej pomoci D. Sellner a U. Karpenstein, advokáti,

žalobkyňa,

proti

Komisii Európskych spoločenstiev, v zastúpení: U. Wölker, splnomocnený zástupca,

žalovanej,

ktorej predmetom je návrh na čiastočné zrušenie rozhodnutia Komisie K(2004) 2515/2 v konečnom znení zo 7. júla 2004, ktoré sa týka národného alokačného plánu prideľovania emisných kvót skleníkových plynov oznámeného Nemeckom v súlade so smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2003/87/ES z 13. októbra

* Jazyk konania: nemčina.

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), keďže Komisia týmto rozhodnutím zamietla niektoré opatrenia o spätnej úprave alokácií z dôvodu ich nezlučiteľnosti s kritériami č. 5 a 10 prílohy III uvedenej smernice,

SÚD PRVÉHO STUPŇA
EURÓPSKYCH SPOLOČENSTIEV (tretia rozšírená komora),

v zložení: predseda komory M. Jaeger, sudcovia V. Tiili, J. Azizi, E. Cremona a O. Czúcz,

tajomník: K. Andová, referentka,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 21. júna 2006,

vyhlásil tento

Rozsudok

Právny rámec

1 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), ktorá nadobudla účinnosť 25. októbra 2003, vytvára systém obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Spoločenstve (ďalej len „systém obchodovania s emisnými kvótami“) na podporu znižovania emisií skleníkových plynov, najmä oxidu uhličitého (ďalej len „CO_2 “), finančne a ekonomicky výhodným spôsobom (článok 1 smernice 2003/87). Vyplýva z povinností, ktoré prináležia Spoločenstvu v zmysle Rámcového dohovoru Organizácie Spojených národov o klimatických zmenách a Kjótskeho protokolu. Tento protokol bol schválený rozhodnutím 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). Toto rozhodnutie nadobudlo účinnosť 16. februára 2005.

2 Spoločenstvo a jeho členské štáty sú povinné znižovať svoje celkové antropogénne emisie skleníkových plynov uvedených v prílohe A Kjótskeho protokolu o 8 % v porovnaní s úrovňami roku 1990, a to v priebehu obdobia rokov 2008 až 2012 (odôvodnenie č. 4 smernice 2003/87).

3 V tejto súvislosti sa v smernici 2003/87 v podstate stanovuje, že emisie skleníkových plynov zariadení vymenovaných v jej prílohe I musia byť predmetom predchádzajúceho povolenia a rozdelenia kvót pridelených v súlade s národnými alokačnými plánmi (ďalej len „NAP“). Ak prevádzkovateľ dosiahne zníženie svojich emisií, môže predať prebytočné kvóty iným prevádzkovateľom. Prevádzkovateľ zariadenia, ktorého emisie sú prebytočné, môže kúpiť potrebné kvóty od prevádzkovateľa, ktorý má prebytky.

4 V smernici 2003/87 sa vymedzuje prvé obdobie od roku 2005 do roku 2007 (ďalej len „prvé alokačné obdobie“), ktoré predchádza prvému obdobiu záväzkov uvedených

v Kjótskom protokole, a potom druhé obdobie od roku 2008 do roku 2012 (ďalej len „druhé alokačné obdobie“), ktoré zodpovedá uvedenému prvému obdobiu záväzkov (článok 11 smernice 2003/87).

5 Na účely dodržiavania záväzkov v zmysle rozhodnutia 2002/358 a Kjótskeho protokolu sa v kritériu č. 1 prílohy III smernice 2003/87 stanovuje:

„Celkové množstvo kvót, ktoré sa majú prideliť na relevantné obdobie je v súlade so záväzkom členského štátu obmedzovať svoje emisie podľa rozhodnutia 2002/358… a Kjótskeho protokolu… Celkové množstvo kvót, ktoré sa má prideliť, nesmie byť väčšie, ako bude pravdepodobne potrebné na striktné uplatňovanie kritérií tejto prílohy. Do roku 2008 je toto množstvo konzistentné s cestou k dosiahnutiu alebo prekročeniu cieľa každého členského štátu podľa rozhodnutia 2002/358… a Kjótskeho protokolu.“

6 Konkrétnejšie, systém obchodovania s emisnými kvótami je založený jednak na povinnosti získať predchádzajúce povolenie na vypúšťanie skleníkových plynov (články 4 až 8 smernice 2003/87) a jednak na kvótach, ktoré prevádzkovateľovi umožňujú vypustiť určité množstvo týchto plynov, pričom tento prevádzkovateľ má povinnosť ročne odovzdať množstvo kvót zodpovedajúce celkovým emisiám svojho zariadenia (článok 12 ods. 3 smernice 2003/87).

7 Podmienky a postupy, podľa ktorých príslušné vnútroštátne orgány prideľujú kvóty prevádzkovateľom zariadení na základe NAP, sú uvedené v článkoch 9 až 11 smernice 2003/87.

8 V článku 9 ods. 1 smernice 2003/87 sa teda stanovuje:

„Pre každé obdobie uvedené v článku 11 ods. 1 a 2 vypracuje každý členský štát [NAP], ktorý uvedie celkové množstvo kvót, ktoré plánuje prideliť pre uvedené obdobie a ako ich navrhuje rozdeliť. [NAP] musí byť založený na objektívnych a transparentných kritériách, vrátane tých, ktoré sú uvedené v prílohe III pri náležitom zohľadnení pripomienok verejnosti. Komisia vypracuje najneskôr do 31. decembra 2003, bez toho, aby bola dotknutá zmluva, usmernenie o vykonávaní kritérií uvedených v prílohe III.

Pre obdobie uvedené v článku 11 ods. 1, sa [NAP] zverejní a oznámi Komisii a ostatným členským štátom najneskôr do 31. marca 2004…“

9 Komisia vypracovala vyššie uvedené usmernenia v rámci svojho oznámenia KOM(2003) 830 v konečnom znení zo 7. januára 2004 o usmerneniach, ktorých cieľom je pomôcť členským štátom pri uplatňovaní kritérií uvedených v prílohe III smernice 2003/87, a o okolnostiach, ktoré sa považujú za prípady vyššej moci (ďalej len „usmernenia Komisie“).

10 V článku 9 ods. 3 smernice 2003/87 sa stanovuje:

„Do troch mesiacov od oznámenia [NAP] členským štátom podľa odseku 1 môže Komisia tento [NAP], alebo ktorýkoľvek z jeho aspektov zamietnuť na základe nekompatibility s kritériami uvedenými v prílohe III alebo s článkom 10. Členský

štát prijme rozhodnutie podľa článku 11 ods. 1 alebo 2 len v prípade, ak sú navrhované zmeny a doplnenia prijaté Komisiou. Komisia uvedie dôvody v prípade každého zamietnutého návrhu.“

11 V zmysle článku 10 smernice 2003/87 sú členské štáty povinné bezodplatne prideliť najmenej 95 % kvót na prvé alokačné obdobie a najmenej 90 % na druhé alokačné obdobie.

12 V článku 11 smernice 2003/87 týkajúcom sa prideľovania a vydávania kvót sa stanovuje:

„1. Pre trojročné obdobie začínajúce 1. januára 2005 rozhodne každý členský štát o celkovom množstve kvót, ktoré pridelí na toto obdobie a o pridelení týchto kvót prevádzkovateľom jednotlivých zariadení. Toto rozhodnutie musí byť prijaté aspoň tri mesiace pred začiatkom obdobia a musí byť založené na [NAP] vypracovanom podľa článku 9 a v súlade s článkom 10, pri náležitom zohľadnení pripomienok verejnosti.

…

3. Rozhodnutia prijaté podľa odsekov 1 alebo 2 musia byť v súlade s požiadavkami zmluvy, najmä s jej článkami 87 a 88. Pri rozhodovaní o pridelení členské štáty prihliadajú na potrebu poskytovať prístup ku kvótam novým účastníkom.

4. Príslušný orgán vydá proporčný podiel celkového množstva kvót každý rok v období uvedenom v odseku 1… do 28. februára daného roku.“

13 V prílohe III smernice 2003/87 je vymenovaných jedenásť kritérií uplatniteľných na NAP.

14 Podľa kritéria č. 1 prílohy III:

„Celkové množstvo kvót, ktoré sa majú prideliť na relevantné obdobie je v súlade so záväzkom členského štátu obmedzovať svoje emisie podľa rozhodnutia 2002/358… a Kjótskeho protokolu, pri zohľadnení na jednej strane podielu celkových emisií, ktoré tieto predstavujú v porovnaní s emisiami zo zdrojov, ktoré nepokrýva táto smernica a na druhej strane národné energetické politiky [národnej energetickej politiky — *neoficiálny preklad*] a malo by byť v súlade s národným programom klimatických zmien. Celkové množstvo kvót, ktoré sa má prideliť, nesmie byť väčšie, ako bude pravdepodobne potrebné na striktné uplatňovanie kritérií tejto prílohy. Do roku 2008 je toto množstvo konzistentné s cestou k dosiahnutiu alebo prekročeniu cieľa každého členského štátu podľa rozhodnutia 2002/358/ES a Kjótskeho protokolu.“

15 V zmysle kritéria č. 5 prílohy III:

„[NAP] nerozlišuje medzi spoločnosťami alebo odvetviami tak, aby príliš zvýhodňoval určité podniky alebo činnosti, v súlade s požiadavkami zmluvy, najmä jej článkov 87 a 88.“

16 Podľa kritéria č. 9 prílohy III:

„[NAP] obsahuje ustanovenia pre pripomienkovanie zo strany verejnosti a obsahuje informácie o mechanizmoch, ktoré zabezpečia, aby sa tieto pripomienky vhodným spôsobom zohľadňovali pred prijatím rozhodnutia o pridelení kvót.“

17 V tejto súvislosti sa v bodoch 93 až 96 usmernení Komisie najmä stanovuje:

„93. Uplatňovanie kritériá je povinné.

94. … [NAP] má byť s predstihom sprístupnený verejnosti takým spôsobom, aby k nemu verejnosť naozaj mohla predložiť pripomienky…

95. Členský štát je povinný stanoviť primeranú lehotu na predloženie pripomienok a zosúladiť túto lehotu s vnútroštátnym rozhodovacím konaním takým spôsobom, aby pripomienky mohli byť úplne zohľadnené pred prijatím rozhodnutia o [NAP]. Výraz ‚úplne zohľadniť‘ je potrebné chápať tak, že pripomienky sa musia zohľadniť v prípade potreby s odvolaním sa na kritériá prílohy III alebo na akékoľvek iné objektívne a transparentné kritérium, ktoré členský štát uplatňuje vo svojom [NAP]. Členský štát je povinný informovať Komisiu o každej zmene, ktorú zamýšľa zaviesť po účasti verejnosti, ku ktorej dôjde po uverejnení a oznámení [NAP], a to pred prijatím konečného rozhodnutia podľa článku 11 [smernice 2003/87]. Okrem toho musí byť verejnosť všeobecným spôsobom informovaná o prijatom rozhodnutí a hlavných skutočnostiach, na ktorých sa toto rozhodnutie zakladá.

96. Je potrebné poznamenať, že možnosť verejnosti predkladať pripomienky k [NAP], ktorá sa uvádza v rámci tohto kritéria, je druhým štádiom predkladania pripomienok zo strany verejnosti. V zmysle článku 9 ods. 1 smernice [2003/87] musia byť pripomienky, ktoré boli predložené počas prvého štádia predkladania pripomienok k podstate návrhu [NAP], ak sú tieto pripomienky relevantné, začlenené do [NAP] pred jeho oznámením Komisii a ostatným členským štátom. Prvé štádium predkladania pripomienok zo strany verejnosti je významné na to, aby bol celý postup účasti verejnosti (konzultácia a zohľadnenie pripomienok) účinný. Pravidlá opísané v rámci tohto kritéria je potrebné uplatňovať aj počas prvej fázy účasti.

Členský štát je povinný oznámiť Komisii každú zmenu, ktorú zamýšľa zaviesť po uverejnení a oznámení [NAP], a to pred prijatím svojho konečného rozhodnutia v zmysle článku 11 [smernice 2003/87].“ [*neoficiálny preklad*]

18 V kritériu č. 10 prílohy III sa stanovuje, že „[NAP] obsahuje zoznam zariadení, ktoré pokrýva táto smernica, s množstvami kvót, ktoré sa im plánujú prideliť“.

19 Pokiaľ ide o kritérium č. 10, body 97 až 100 usmernení Komisie znejú takto:

„97. Z tohto kritéria vyplýva, že [NAP] je transparentný. To znamená, že množstvo kvót pridelené zariadeniu je určené, a teda verejnosť je s ním v čase predloženia [NAP] Komisii a ostatným členským štátom oboznámená.

…

98. Toto kritérium sa považuje za splnené v prípade, ak členský štát dodrží povinnosť vyhotoviť zoznam všetkých zariadení, ktoré patria do pôsobnosti smernice [2003/87]…

…

100. Členský štát je povinný určiť celkové množstvo kvót, ktoré navrhuje prideliť každému zariadeniu, a má určiť množstvo kvót, ktoré sa ročne udelí každému z nich v súlade s článkom 11 ods. 4 [smernice 2003/87].“ [*neoficiálny preklad*]

20 V súlade s bodmi 60 až 74 usmernení Komisie si môže členský štát vytvoriť rezervu kvót (ďalej len „rezerva“), ku ktorej môže udeliť bezodplatný prístup predovšetkým novým účastníkom, a to podľa objektívnych a transparentných pravidiel a postupov. V NAP je potrebné vyznačiť význam tejto rezervy vo vzťahu k celkovému množstvu navrhovaných kvót.

21 V článku 12 ods. 1 smernice 2003/87 sa stanovuje, že kvóty sa môžu prevádzať medzi fyzickými alebo právnickými osobami v Spoločenstve alebo môžu byť prevedené na fyzické alebo právnické osoby z tretích krajín. V zmysle článku 12 ods. 3 smernice 2003/87 je každý prevádzkovateľ zariadenia povinný do 1. mája každého roku odovzdať príslušnému orgánu množstvo kvót rovnajúce sa celkovým emisiám tohto zariadenia počas predchádzajúceho kalendárneho roka, aby bolo toto množstvo kvót následne zrušené.

22 V zmysle článku 29 ods. 1 smernice 2003/87:

„… členské štáty [môžu] žiadať od Komisie pre určité zariadenia vydanie dodatočných kvót na základe okolností spôsobených vyššou mocou. Komisia určí, či bola vyššia moc preukázaná, v pozitívnom prípade dá členskému štátu oprávnenie vydať dodatočné a neprenosné kvóty prevádzkovateľom týchto zariadení."

23 V článku 38 ods. 2 nariadenia Komisie (ES) č. 2216/2004 z 21. decembra 2004 o normalizovaných a zabezpečených systémoch registrov v súlade so smernicou… 2003/87/ES a s rozhodnutím Európskeho parlamentu a Rady č. 280/2004/ES (Ú. v. EÚ L 386, s. 1), ktorý má názov „Tabuľka ‚[NAP]' na [prvé alokačné] obdobie 2005 – 2007", sa stanovuje:

„Členský štát oznámi Komisii každú opravu vo svojom [NAP] spolu so zodpovedajúcou opravou vo svojej tabuľke ‚[NAP]'. Ak sa oprava v tabuľke ‚[NAP]' zakladá na [NAP] oznámenom Komisii, ktorý nebol zamietnutý podľa článku 9 odseku 3 smernice č. 2003/87… alebo ku ktorému Komisia akceptovala navrhované zmeny a doplnky a táto oprava je v súlade s metodikami uvedenými v tomto [NAP], alebo vyplýva zo zlepšení v údajoch, Komisia dá centrálnemu správcovi pokyn zaradiť zodpovedajúcu opravu do tabuľky ‚[NAP]'… Vo všetkých ostatných prípadoch členský štát oznámi Komisii opravu vo svojom [NAP] a ak Komisia nezamietne túto opravu v súlade s postupom v článku 9 odseku 3 smernice č. 2003/87…, Komisia dá centrálnemu správcovi pokyn zaradiť zodpovedajúcu opravu do tabuľky ‚[NAP]'…"

Skutkový stav, konanie a návrhy účastníkov konania

24 Dňa 31. marca 2004 oznámila Spolková republika Nemecko Komisii svoj NAP na prvé alokačné obdobie (ďalej len „nemecký NAP“) v súlade s článkom 9 ods. 1 smernice 2003/87.

25 Nemecký NAP pozostáva z „makroplánu“ a „mikroplánu“. V makropláne sa upravuje rozdelenie národného emisného rozpočtu a stanovuje sa celkové množstvo kvót, ktoré sa má prideliť v súlade so záväzkami znižovania emisií, ktoré má Spolková republika Nemecko. V mikropláne sa upravuje prideľovanie kvót prevádzkovateľom rozličných zariadení a vytvorenie rezervy kvót určených pre nových účastníkov.

26 Na účely určenia množstva kvót, ktoré sa má prideliť rozličným zariadeniam, sa v NAP v časti zodpovedajúcej mikroplánu stanovujú tri obdobia, teda tri rozličné spôsoby určenia odlišujúce sa v závislosti odo dňa uvedenia zariadenia do prevádzky.

27 Pokiaľ ide o zariadenia, ktoré boli uvedené do prevádzky pred 31. decembrom 2002, množstvo kvót, ktoré sa má bezodplatne prideliť, sa vypočíta na základe ročného priemeru emisií CO_2 týchto prevádzok v minulosti, a to podľa spôsobu výpočtu nazývaného „grandfathering“. Množstvo kvót, ktoré sa má prideliť, sa určí vynásobením emisných údajov z minulosti „koeficientom kapacity“ (Erfüllungsfaktor) vymedzeným v závislosti od cieľa znižovania emisií, ktorý sa má dosiahnuť. Tento koeficient kapacity je spravidla nižší ako 1, a to na účely umožnenia zníženia vo vzťahu k predchádzajúcej úrovni emisií, a napokon na účely obmedzenia celkového množstva kvót, ktoré sa má prideliť.

28 Pokiaľ ide o zariadenia, ktoré boli uvedené do prevádzky v období od 1. januára 2003 do 31. decembra 2004, množstvo kvót, ktoré sa má bezodplatne prideliť, sa vypočíta na základe priemerných ročných údajov týkajúcich sa emisií CO_2 , ktoré oznámili prevádzkovatelia. Prevádzkovateľ je povinný priložiť k svojej žiadosti o pridelenie kvót posudok o určujúcich vlastnostiach zariadenia. Žiadosť, ako aj posudok musia obsahovať údaje o kapacite zariadenia, predpokladanom používaní surovín, ako aj o miere využívania kapacity zariadenia. Na tieto zariadenia sa počas obdobia dvanástich rokov uplatňuje koeficient kapacity rovnajúci sa 1.

29 Pokiaľ ide o zariadenia, ktoré boli uvedené do prevádzky po 1. januári 2005, teda o „nových účastníkov“, množstvo kvót, ktoré sa má bezodplatne prideliť, sa vypočíta, ak nie sú k dispozícii údaje z minulosti, podľa spôsobu výpočtu nazývanom „benchmarking“, to znamená matematickým vynásobením ročného priemerného objemu výroby predpokladaného na obdobie rokov 2005 až 2007, odhadov emisií zariadenia výrobnej jednotky, ako aj počtu kalendárnych rokov, v ktorých priebehu zariadenie nebolo počas alokačného obdobia v prevádzke. Pri hodnotení odhadov emisií výrobnej jednotky sa zohľadňuje kritérium (benchmark) stavu „najlepšej dostupnej techniky“. V prípade týchto nových zariadení sa koeficient kapacity nemení a počas prvých štrnástich rokov prevádzky ostáva stanovený na 1.

30 V zmysle článku 11 ods. 4 smernice 2003/87 sa v nemeckom NAP stanovuje, že kvóty pridelené na prvé alokačné obdobie sa budú vydávať po ročných a rovnakých tranžiach najneskôr do 28. februára každého roku.

31 V nemeckom NAP v znení, ktoré bolo oznámené Komisii, sú uvedené spätné úpravy množstva pridelených kvót prichádzajúce do úvahy v nasledujúcich prípadoch:

— Podstatné zníženie využívania výrobnej kapacity zariadenia a zatvorenie zariadenia (pravidlo s názvom „faktické zatvorenie“): ak sa ukončuje prevádzka

zariadenia, prevádzkovateľ je povinný odovzdať kvóty, ktoré mu boli pridelené, v rozsahu, v akom sa stali nadbytočnými. Prevádzka zariadenia sa považuje za ukončenú vtedy, ak boli jeho emisie počas predmetného roka nižšie ako 10 % ročného priemeru emisií zaznamenaných počas referenčného obdobia. Ak sú tieto emisie nižšie ako 60 % ročného priemeru emisií zaznamenaných počas referenčného obdobia, tranža kvót vydaných na predmetný rok je predmetom spätnej úpravy, ktorá je pomerná vo vzťahu k zníženiu využívania výrobnej kapacity, teda k úrovni aktivity. V nasledujúcich rokoch bude tranža pridelených kvót zodpovedať pôvodnému rozhodnutiu o pridelení okrem nového neskoršieho uplatnenia pravidla spätnej úpravy.

— Prevod kvót v prípade zatvorenia a nahradenia zariadenia (pravidlo s názvom „prevod“): kvóty pridelené zatvorenému zariadeniu sa na základe žiadosti neodoberú, ak prevádzkovateľ uvedie nové zariadenie do prevádzky v lehote troch mesiacov odo dňa zatvorenia pôvodného zariadenia. V takomto prípade sa kvóty pridelia najprv na štyri roky na základe emisií, ktoré zatvorené zariadenie vypúšťalo v minulosti, a následne sa počas obdobia štrnástich rokov počítajú na základe koeficientu kapacity vo výške 1, pričom cieľom tohto pravidla je podnietiť prevádzkovateľa k tomu, aby zavrel svoje zastaralé a nevýkonné zariadenia. V každom prípade, ak je výrobná kapacita nového zariadenia nižšia ako kapacita zatvoreného zariadenia, rozdiel medzi týmito dvoma kapacitami by sa mal považovať za zatvorenie zariadenia a časť kvót zodpovedajúcich tomuto rozdielu už nebude pri nasledujúcom prideľovaní kvót pridelená. Naopak, v prípade zvýšenia výrobnej kapacity nového zariadenie sa uplatní pravidlo výhodné pre nových účastníkov a pridelia sa dodatočné kvóty pokrývajúce nadbytok kapacity (pozri štvrtú zarážku nižšie).

— Existujúce zariadenia, ktoré boli uvedené do prevádzky v roku 2003 alebo 2004: množstvo kvót emisií pridelených týmto zariadeniam sa upraví podľa toho, či je počas prevádzky predmetného zariadenie skutočný objem výroby nižší alebo vyšší ako objemy výroby deklarované na účely výpočtu množstva pôvodne pridelených

kvót. V závislosti od toho sa množstvo kvót vydané v rámci tranže kvót na nasledujúci rok pomerne zníži, resp. zvýši. V prípade zvýšenia objemu výroby sa využijú dodatočné kvóty z rezervy.

— Noví účastníci, ktorých prevádzka začala po 1. januári 2005, alebo zvýšenie výrobnej kapacity existujúcich zariadení: množstva emisných kvót pridelených týmto zariadeniam sa upraví podľa toho, či bude počas prevádzky predmetného zariadenia skutočná úroveň činnosti nižšia alebo vyššia ako úroveň činnosti deklarovaná na účely výpočtu množstva pôvodne pridelených kvót. V závislosti od toho sa množstvo kvót vydané v rámci tranže kvót na nasledujúci rok pomerne zníži alebo zvýši.

— Kogeneračné zariadenia kombinujúce súčasne výrobu energie a tepla (Kraft--Wärme-Kopplung): emisné kvóty sa týmto zariadeniam prideľujú osobitne (Sonderzuteilung), a to počas prvého alokačného roka podľa skutočného objemu výroby elektrickej energie. Ich množstvo však môže byť následne upravené v závislosti od objemu výroby elektrickej energie v nasledujúcom roku.

32 V nemeckom NAP sa okrem iného stanovuje, že emisné kvóty, ktoré neboli vydané alebo boli odobraté, sa prevedú do rezervy. Kvóty z rezervy sú napokon k dispozícii pre nových účastníkov. Žalobkyňa na pojednávaní upresnila, že k rezerve majú prístup výlučne prevádzkovatelia zariadení nachádzajúcich sa na nemeckom území (zápisnica z pojednávania, s. 2).

33 Listom z 8. júna 2004 príslušné nemecké orgány odpovedali na niektoré otázky, ktoré položila Komisia.

34 V odpovedi na tieto otázky nemecké orgány najmä upresnili, že ako to upravuje Zuteilungsgesetz 2007 (nemecký zákon z 26. augusta 2004 o prideľovaní emisných kvót počas prvého alokačného obdobia, BGBl. 2004 I, s. 2211, ďalej len „alokačný zákon“) a na rozdiel od pokynov nachádzajúcich sa v nemeckom NAP v znení, ktoré bolo oznámené Komisii, spätné úpravy nemôžu v žiadnom prípade viesť k zvýšeniu množstva kvót pridelených predmetným zariadeniam. Nemecké orgány okrem iného poznamenali, že pokiaľ ide o kogeneračné zariadenia, možnosť spätnej úpravy smerom nadol umožňuje vyhnúť sa vytvoreniu „kontraproduktívnej motivácie“, teda z ekologického hľadiska neželateľnej motivácie medzi prevádzkovateľmi zariadení tohto druhu, ktorí by inak boli podporovaní znižovať úroveň svojej výroby elektrickej energie; táto možnosť teda slúži na to, aby bolo aj naďalej odôvodnené pridelenie osobitných emisných kvót (Sonderzuteilung). Ak by malo totiž takéto zníženie výroby za následok zníženie dopytu po emisných kvótach v rámci systému obchodovania s emisnými kvótami, vo všeobecnosti by viedlo k prebytku emisií mimo uvedeného systému.

35 V súlade s vysvetleniami, ktoré predložili nemecké orgány (pozri bod 34 vyššie), sa v alokačnom zákone upravujú iba spätné úpravy smerom nadol. Tieto úpravy upravujú ustanovenia alokačného zákona, teda § 7 ods. 9 (prideľovanie existujúcim zariadeniam na základe údajov z minulosti), § 8 ods. 4 (prideľovanie existujúcim zariadeniam na základe oznámených emisií), § 9 ods. 1 a 4 (zatvorenie zariadenia), § 10 ods. 2 a 4 (prideľovanie novým zariadeniam, ak nahrádzajú staré zariadenia), § 11 ods. 5 v spojení s § 8 ods. 4 (prideľovanie novým účastníkom), ako aj § 14 ods. 5 (osobitné prideľovanie kogeneračným zariadeniam). Napokon sa v § 6 ods. 2 alokačného zákona stanovuje, že kvóty odobraté v zmysle vyššie uvedených ustanovení sa prevedú do rezervy.

36 Rozhodnutím Komisie K(2004) 2515/2 v konečnom znení zo 7. júla 2004 o nemeckom NAP v znení, ktoré oznámila žalobkyňa (ďalej len „napadnuté rozhodnutie"), prijatým na základe článku 9 ods. 3 smernice 2003/87, Komisia zamietla nemecký NAP v rozsahu, v akom sa v tomto pláne upravujú určité opatrenia o spätných úpravách v oblasti prideľovania emisných kvót, pričom ich vyhlasuje za nezlučiteľné s kritériami č. 5 a 10 prílohy III smernice 2003/87 (článok 1 napadnutého rozhodnutia) a od žalobkyne požaduje ich zrušenie (článok 2 napadnutého rozhodnutia). Komisia však ponechala žalobkyni možnosť prideliť kvóty ešte pred zavedením zmien požadovaných v článku 2 uvedeného rozhodnutia (článok 3 štvrtý odsek napadnutého rozhodnutia). Predmetnými spätnými úpravami boli úpravy stanovené pre:

— nových účastníkov [článok 1 písm. a) napadnutého rozhodnutia],

— nové zariadenia prevádzkované po prevode kvót, ktoré boli pôvodne pridelené zatvoreným zariadeniam [článok 1 písm. b) napadnutého rozhodnutia],

— zariadenia, ktorých výrobná kapacita je využívaná menej, ako sa pôvodne očakávalo [článok 1 písm. c) prvý prípad napadnutého rozhodnutia],

— zariadenia, ktorých ročné emisie predstavujú menej ako 40 % emisií za referenčné obdobie [článok 1 písm. c) druhý prípad napadnutého rozhodnutia],

— kogeneračné zariadenia, ktoré vyrábajú menšie množstvo energie, ako je množstvo zaznamenané počas referenčného obdobia [článok 1 písm. c) tretí prípad napadnutého rozhodnutia].

37 V odôvodnení č. 4 napadnutého rozhodnutia Komisia uvádza, že spätné úpravy uplatňované v prípade nových účastníkov sú v rozpore s kritériom č. 5 prílohy III smernice 2003/87, keďže týmto účastníkom sa poskytuje neodôvodnená výhoda v porovnaní s prevádzkovateľmi zariadení, na ktoré sa už nemecký NAP vzťahuje a v prípade ktorých nie sú takého úpravy v prvom alokačnom období prípustné.

38 V odôvodnení č. 5 napadnutého rozhodnutia Komisia konštatuje, že úpravy množstva kvót pridelených novému zariadeniu prevádzkovanému po zatvorení starého zariadenia sú nezlučiteľné s kritériom č. 10 prílohy III smernice 2003/87, podľa ktorého sa má množstvo kvót, ktoré sa má prideliť jednotlivým zariadeniam vymenovaným v NAP počas obchodovacieho obdobia v zmysle článku 11 ods. 1 smernice 2003/87, stanoviť vopred.

39 V odôvodnení č. 6 napadnutého rozhodnutia Komisia uvádza, že aj úpravy stanovené pre: a) zariadenia, ktorých výrobná kapacita sa využíva menej, ako sa pôvodne očakávalo; b) zariadenia, ktorých ročné emisie predstavujú menej ako 40 % emisií za referenčné obdobie; c) kogeneračné zariadenia, ktoré vyrábajú menšie množstvo energie, ako je množstvo zaznamenané počas referenčného obdobia, sú v rozpore s kritériom č. 10 prílohy III smernice 2003/87.

40 Komisia na pojednávaní upresnila, že druhý prípad článku 1 písm. c), ako aj odôvodnenie č. 6 [pozri bod 39 písm. b) vyššie] napadnutého rozhodnutia sa v skutočnosti vzťahujú na zariadenia, ktorých ročné emisie predstavujú menej ako 60 % emisií zaznamenaných počas referenčného obdobia, a údaj o 40 % nachádzajúci sa v uvedenom rozhodnutí je nesprávny (zápisnica z pojednávania, s. 2).

41 Vo svojom oznámení Rade a Európskemu parlamentu KOM(2004) 500 v konečnom znení o rozhodnutiach Komisie zo 7. júla 2004 týkajúcich sa [NAP] na pridelenie emisných kvót skleníkových plynov pre [Rakúsku republiku], [Dánske kráľovstvo], [Spolkovú republiku Nemecko], Írsko, [Holandské kráľovstvo], [Slovinskú republiku], [Švédske kráľovstvo] a Spojené kráľovstvo [Veľkej Británie, a Severného Írska] v súlade so smernicou 2003/87/ES (ďalej len „oznámenie Komisie zo 7. júla 2004“) Komisia v bode 3.2 vo vzťahu k spätným úpravám uviedla:

„Smernica [2003/87] vo svojej prílohe III, kritériu [č.] 10 a článku 11 predpokladá, že členský štát musí rozhodnúť vopred (pred začiatkom obchodovacieho obdobia) o absolútnom množstve celkove pridelených kvót a takisto prevádzkovateľom jednotlivých prevádzok. Toto rozhodnutie nie je možné spätne zmeniť a žiadne kvóty nemožno opakovane prideliť pridaním alebo odobratím z množstva kvót stanoveného pre každého prevádzkovateľa na základe rozhodnutia vlády alebo vopred určeného pravidla. Smernica [2003/87] výslovne povoľuje spätné úpravy v prípade zásahu vyššej moci na základe postupu stanoveného v článku 29. Okrem toho:

— tieto rozhodnutia umožňujú vykonávať úpravy plánovaných pridelení vzhľadom na kvalitu údajov kedykoľvek pred prijatím rozhodnutia o pridelení na základe článku 11 ods. 1,

— smernica [2003/87] nevylučuje, že v prípade odstavenia prevádzky počas daného obdobia členské štáty stanovia, že už naďalej neexistuje prevádzkovateľ, ktorému budú vydané kvóty, a

— v prípade prideľovania kvót novým účastníkom z rezervy sa o presnom pridelení každému novému účastníkovi rozhodne po prijatí rozhodnutia o pridelení na základe článku 11 ods. 1.

Kritérium [č.] 10 vyžaduje, aby bolo množstvo kvót, ktoré majú byť pridelené existujúcim zariadeniam, uvedené v [NAP] pred začiatkom [alokačného] obdobia. Prípustnosť spätných úprav posudzovala Komisia bez ohľadu na to, či plánovanú úpravu alebo jej rozsah možno prisúdiť prevádzkovateľovi alebo či je nezávislá od správania prevádzkovateľa, pre ktorého je počas daného obdobia navrhnutá zmena pridelenia.

Na základe prílohy III, kritéria [č.] 5, platia rovnaké princípy aj pre nových účastníkov. Po tom, ako členský štát rozhodol počas obchodovacieho obdobia o absolútnom množstve kvót, ktoré majú byť udelené novému účastníkovi z rezervy pre nových účastníkov, nemôže spätne zmeniť toto rozhodnutie. V opačnom prípade by niektoré spoločnosti mohli byť neodôvodnene zvýhodnené alebo diskriminované na základe uplatňovania princípu, ktorý nie je prijateľný pre existujúce zariadenia.

Spätné úpravy by prinášali neistotu pre prevádzkovateľov a mali by škodlivý vplyv na investičné rozhodnutia a trh s emisnými kvótami. Spätné úpravy nahrádzajú efektívnejšie riešenia, ktoré možno nájsť na trhu, administratívnymi postupmi s ťažkopádnou implementáciou. Takisto spätné revízie údajov smerom nadol, pri ktorých by bolo možné argumentovať kladným vplyvom na životné prostredie, sú škodlivé z hľadiska istoty, ktorú firmy potrebujú, aby mohli uskutočňovať investície smerujúce ku zníženiu emisií.

Komisia zistila, že zamýšľané spätné úpravy v [NAP] Nemecka a Rakúska sú v rozpore s kritériom [č.] 5 a/alebo [č.] 10.

Komisia zistila, že nemecký [NAP] je v rozpore s kritériom [č.] 10, pretože [Spolková republika Nemecko] zamýšľa upraviť alebo potenciálne upraviť pridelené množstvo kvót pre zariadenie počas [prvého alokačného] obdobia v prípade, že (i) existujúce

zariadenia, ktoré začínajú činnosť k 1. januáru 2003, zaznamenajú nižšie využitie kapacity; (ii) existujúce zariadenia majú ročné emisie nižšie ako 40 % emisií v základnom období; (iii) existujúce zariadenia získajú dodatočné kvóty v dôsledku prevodu kvót určených pre odstavené zariadenie; (iv) existujúce zariadenia alebo noví účastníci, ktorí profitujú z pridelenia zvýhodnenia CHP (kombinovaná výroba tepla a elektrickej energie), preukážu nižší objem výroby elektrickej energie v režime CHP než v základnom období. Zámer [Spolkovej republiky Nemecko] potenciálne upraviť pridelenie kvót pre nových účastníkov je v rozpore s kritériom [č.] 5, ktoré vyžaduje nediskrimináciu v súlade so zmluvou, pretože uplatnenie spätných úprav by diskriminovalo nových účastníkov v porovnaní s prevádzkovateľmi iných zariadení, a z toho dôvodu smernica [2003/87] nepovoľuje žiadne spätné úpravy pridelenia kvót.

…“

42 Žalobkyňa návrhom podaným do kancelárie Súdu prvého stupňa 20. septembra 2004 podala žalobu, na základe ktorej sa začalo toto konanie.

43 Na základe článku 14 Rokovacieho poriadku Súdu prvého stupňa a na návrh tretej komory Súd prvého stupňa po vypočutí účastníkov konania v súlade s článkom 51 tohto rokovacieho poriadku rozhodol postúpiť vec rozšírenému rozhodovaciemu zloženiu.

44 Na základe správy sudcu spravodajcu Súd prvého stupňa (tretia rozšírená komora) rozhodol o otvorení ústnej časti konania a v rámci opatrení na zabezpečenie priebehu konania upravených v článku 64 rokovacieho poriadku vyzval účastníkov, aby

odpovedali na písomné otázky, a Komisiu, aby pred pojednávaním predložila dokument. Účastníci konania na tieto otázky odpovedali a Komisia tento dokument predložila v stanovených lehotách.

45 Prednesy účastníkov konania a ich odpovede na ústne otázky, ktoré im Súd prvého stupňa položil, boli vypočuté na pojednávaní z 21. júna 2006.

46 Žalobkyňa navrhuje, aby Súd prvého stupňa:

— zrušil článok 1 napadnutého rozhodnutia,

— zrušil článok 2 písm. a) až c) uvedeného rozhodnutia v rozsahu, v akom sa v ňom žalobkyni ukladá povinnosť vykonať určité zmeny a doplnenia nemeckého NAP a oznámiť ich Komisii,

— zaviazal Komisiu na náhradu trov konania.

47 Komisia navrhuje, aby Súd prvého stupňa:

— zamietol žalobu,

— zaviazal žalobkyňu na náhradu trov konania.

Právny stav

I — *Úvodné pripomienky*

48 Žalobkyňa uvádza na podporu svojej žaloby tri žalobné dôvody, a síce po prvé porušenie článku 9 ods. 3 smernice 2003/87 v spojení s prílohou III uvedenej smernice, po druhé porušenie článku 176 ES a po tretie porušenie povinnosti odôvodnenia v zmysle článku 253 ES, pokiaľ ide o článok 1 písm. a) a článok 2 písm. a) napadnutého rozhodnutia.

II — *O prvom žalobnom dôvode založenom na porušení článku 9 ods. 3 smernice 2003/87 v spojení s prílohou III uvedenej smernice*

A — *Tvrdenia účastníkov konania*

1. Tvrdenia žalobkyne

a) Úvodné pripomienky

49 Svojím prvým žalobným dôvodom žalobkyňa spochybňuje závery, ku ktorým dospela Komisia vo svojom napadnutom rozhodnutí, podľa ktorých sú také spätné úpravy,

akými sú úpravy uvedené v nemeckom NAP, nezlučiteľné s kritériami č. 5 a 10 prílohy III smernice 2003/87. Tieto závery sú v rozpore s článkom 9 ods. 3 smernice 2003/87 v spojení s prílohou III uvedenej smernice, ktoré podľa žalobkyne členským štátom nezakazujú vykonať spätné úpravy. Žalobkyňa sa domnieva, že stanovisko Komisie bráni členským štátom v účinnom vykonaní smernice 2003/87 a najmä kritérií uvedených v jej prílohe III.

b) O dodržiavaní kritéria č. 10 prílohy III smernice 2003/87

50 Žalobkyňa tvrdí, že napadnuté rozhodnutie je nezlučiteľné s kritériom č. 10 prílohy III smernice 2003/87, keďže nedodržuje jeho znenie ani jeho právny kontext. Konkrétne z uvedeného kritéria nie je možné vyvodiť, že množstvo kvót, ktoré sa má prideliť počas obdobia uvedeného v článku 11 ods. 1 smernice 2003/87 rozličným zariadeniam vymenovaným v NAP, musí byť stanovené vopred (odôvodnenie č. 5 napadnutého rozhodnutia).

51 Podľa žalobkyne znenie kritéria č. 10 prílohy III smernice 2003/87 nezakazuje vykonávať spätné úpravy, ak vyjde najavo, že niektoré kvóty boli pridelené na základe nesprávnych hodnotení prevádzkovateľa. V tejto súvislosti žalobkyňa pripomína, že podľa uvedeného kritéria musí NAP obsahovať zoznam zariadení, na ktoré sa vzťahuje smernica 2003/87, s množstvami kvót, „ktoré sa im plánujú prideliť“. Z toho vyplýva, že množstvo kvót uvedené v tomto zozname odráža iba to, aké množstvá členský štát „plánuje“ prideliť v zmysle článku 9 ods. l smernice 2003/87. Žalobkyňa zastáva názor, že ani z nemeckého znenia, ani z iných jazykových verzií smernice 2003/87 nevyplýva, že zariadenia uvedené v NAP majú nárok na získanie presne takého množstva kvót, aké bolo oznámené Komisii.

52 Podľa žalobkyne, pokiaľ ide o právny kontext kritéria č. 10 prílohy III smernice 2003/87, v článku 9 ods. 1 uvedenej smernice sa uvádza, že NAP musia iba umožniť zistiť „celkové množstvo kvót, ktoré [členský štát] plánuje prideliť pre uvedené obdobie a ako ich navrhuje rozdeliť". Rovnako z článku 11 ods. 1 uvedenej smernice vyplýva, že k individuálnemu prideleniu kvót dochádza až po účasti verejnosti a po oznámení NAP Komisii a ostatným členským štátom. V dôsledku toho, ak má mať toto oznámenie a táto účasť verejnosti naozaj svoj zmysel, malo by byť rozhodne možné, aby existoval rozdiel medzi jednak množstvom kvót, ktoré členský štát „plánuje prideliť" v zmysle kritéria č. 10 prílohy III smernice 2003/87, a jednak skutočne prideleným množstvom podľa článku 11 ods. 1 uvedenej smernice „na základe [NAP]". Vzhľadom na to je tvrdenie Komisie, podľa ktorého sa v zmysle kritéria č. 10 prílohy III smernice 2003/87 zakazuje, aby členský štát vykonal akúkoľvek spätnú úpravu prideľovaných kvót uvedených v NAP, nesprávne. Žalobkyňa dodáva, že stanovisko Komisie je takisto nezlučiteľné s článkom 38 ods. 2 nariadenia č. 2216/2004, v zmysle ktorého sa dovoľujú bez toho, aby bola potrebná osobitná kontrola, spätné úpravy alokačných rozhodnutí smerom nadol, ak tieto úpravy vychádzajú z presnejších údajov, resp. sú v súlade s postupmi upravenými v NAP.

53 Pokiaľ ide o teleologický výklad kritéria č. 10 prílohy III smernice 2003/87, žalobkyňa sa domnieva, že ako uviedla samotná Komisia vo svojich usmerneniach, cieľom tohto kritéria je zabezpečiť transparentnosť NAP, aby podniky, verejnosť, Komisia a ostatné členské štáty mohli reagovať v závislosti od množstva kvót, ktoré členský štát plánuje prideliť (usmernenia Komisie, s. 23). Tento výklad podľa žalobkyne potvrdzuje odôvodnenie uvádzané v prospech zavedenia uvedeného kritéria v čase vyhotovovania smernice 2003/87, podľa ktorého je dôležité „môcť mať k dispozícii údaje, ktoré odrážajú a kvantifikujú situáciu na trhu s emisnými kvótami" (výbor pre životné prostredie, verejné zdravie a spotrebiteľskú politiku Európskeho parlamentu, dokument zo zasadnutia A5-0303/2002, I, s. 48, pozmeňujúci návrh č. 73). Žalobkyňa z toho vyvodzuje, že kritérium č. 10 prílohy III smernice 2003/87 obsahuje iba formálnu požiadavku, podľa ktorej je členský štát povinný oznámiť Komisii NAP zahrnujúci zoznam zariadení, na ktoré sa uvedená smernica vzťahuje, a predpokladané

množstvá jednotlivých kvót, ktoré im plánuje prideliť. Napokon tvrdí, že samotná Komisia vo svojich vlastných usmerneniach (usmernenia Komisie, s. 23 a 24) upustila od myšlienky stanoviť v tejto súvislosti dodatočné požiadavky.

c) O dodržiavaní kritéria č. 5 prílohy III smernice 2003/87

54 Žalobkyňa na rozdiel od stanoviska Komisie tvrdí, že spätné úpravy uvedené v nemeckom NAP sú takisto zlučiteľné s kritériom č. 5 prílohy III smernice 2003/87, podľa ktorého v súlade s požiadavkami Zmluvy nemôže NAP neoprávnene uprednostňovať niektoré podniky alebo činnosti. V tejto súvislosti žalobkyňa upresnila, že k tomuto by naopak došlo vtedy, ak by členské štáty nemohli odoberať kvóty, a to ani vtedy, keď vychádzajú z nesprávnych, resp. nadhodnotených odhadov výroby, napríklad v prípade nových účastníkov, čo by malo za následok neoprávnené konkurenčné zvýhodnenie predmetného prevádzkovateľa, keďže ten by mal možnosť predať na trhu so ziskom nadbytočné kvóty, čo by malo naopak za následok neoprávnené konkurenčné znevýhodnenie ostatných prevádzkovateľov. Za tohto predpokladu sú spätné úpravy smerom nadol vhodným a potrebným prostriedkom na účely zabránenia takémuto narušaniu hospodárskej súťaže, ktoré je v rozpore s kritériom č. 5, pričom je vyvážením výhody, ktorú získavajú noví účastníci vzhľadom na to, že prideľovanie kvót v ich prospech vychádza z miery využitia výrobnej kapacity vyplývajúcej z ich vlastných výpočtov.

55 Žalobkyňa dodáva, že v prípade, že možnosť vykonávať takéto spätné úpravy na účely vyhnutia sa „nadmerným alokáciám“ neexistuje, nemôže si splniť povinnosť, ktorá jej vyplýva z kritéria č. 1 prílohy III smernice 2003/87, podľa ktorého musí dbať o to, aby celkové množstvo kvót, ktoré sa má prideliť, nebolo vyššie, ako je pravdepodobne nevyhnutné na účely presného uplatenia kritérií stanovených v uvedenej prílohe. V tejto súvislosti sa domnieva, že Komisia neprihliada na základný rozdiel

medzi spätnými úpravami smerom nadol a spätnými úpravami smerom nahor. Zatiaľ čo spätné úpravy smerom nahor sú nezlučiteľné s prílohou III smernice 2003/87, keďže majú za následok prekročenie celkového množstva, ktoré sa má prideliť (kritérium č. 1), spätné úpravy smerom nadol nie sú v rozpore so žiadnymi relevantnými kritériami. Naopak v zmysle kritérií č. 1 a 5 prílohy III smernice 2003/87 sa vyžaduje, aby boli nadbytočné kvóty v osobitných a odôvodnených prípadoch odobraté.

56 Napokon žalobkyňa odmieta tvrdenie Komisie, podľa ktorého možnosť zaviesť spätné úpravy môže oslabiť presnosť a svedomitosť plánovaných preventívnych kontrol týkajúcich sa výpočtov a prognóz, ktoré predkladajú prevádzkovatelia na účely počiatočného pridelenia kvót. Podľa žalobkyne totiž aj za predpokladu, že sa prognózy zakladajú na najlepšom možnom odhade budúceho využívania výrobnej kapacity, nemôže, pokiaľ ide o tieto prognózy, existovať absolútna istota. Vzhľadom na existenciu rizika pridelenia nadbytočného množstva kvót, to znamená množstva kvót, ktoré presahuje skutočné potreby predmetného prevádzkovateľa, je teda potrebné uplatňovať spätné úpravy. Okrem toho by sa mali počiatočné prognózy čo najstarostlivejšie a najúplnejšie overovať, keďže počiatočná „nadmerná alokácia" by mohla viesť k nedostatočnému prideleniu na ujmu ostatných prevádzkovateľov.

d) O rozsahu kontrolnej právomoci Komisie na základe článku 9 ods. 3 smernice 2003/87 v spojení s prílohou III tejto smernice a o miere pôsobnosti ponechávanej členským štátom v zmysle uvedenej smernice

57 Vo všeobecnosti žalobkyňa spochybňuje rozsah kontrolnej právomoci Komisie v súvislosti s NAP. Žalobkyňa upresňuje, že článok 9 ods. 3 smernice 2003/87 obmedzuje kontrolnú právomoc Komisie na preskúmanie NAP iba na základe kritérií uvedených v prílohe III a ustanovení článku 10 uvedenej smernice. Vzhľadom na to je možné zamietnuť NAP iba vtedy, ak je nezlučiteľný s uvedenými kritériami

a uvedenými ustanoveniami. Konkrétne kritérium č. 10 nie je možné vykladať extenzívne vo svetle celkového kontextu, resp. celkového systému smernice 2003/87. Ak má Komisia v úmysle spochybňovať vnútroštátne pravidlá z iných dôvodov, mala by vykonávať svoje všeobecné právomoci v oblasti dohľadu, ako sú upravené v článkoch 211 ES a 226 ES.

58 Okrem toho sa žalobkyňa domnieva, že ani smernica 2003/87 a ani jej článok 9 ods. 3 v spojení s prílohou III tejto smernice nezakazujú vykonávať spätné úpravy, pričom ich vykonávanie sa ponecháva na voľnej úvahe členských štátov. Naopak, vylúčenie takejto možnosti v osobitných prípadoch by znamenalo, že žalobkyňa by už nebola schopná účinným spôsobom dodržať kritériá uvedené v prílohe III. Okrem toho v súlade s článkom 9 ods. l druhou vetou smernice 2003/87 mohli členské štáty vo svojich NAP stanoviť okrem kritérií vymenovaných v prílohe III, dodatočné kritériá, ak boli tieto kritériá objektívne a transparentné. Podľa názoru žalobkyne všetky spätné úpravy nemeckého NAP tieto požiadavky objektivity a transparentnosti spĺňajú, keďže prevádzkovatelia sú od okamihu pridelenia kvót oboznámení s tým, za akých podmienok a v akom rozsahu môžu byť tieto kvóty odobraté.

59 Žalobkyňa okrem iného spochybňuje skutočnosť, že by z článku 29 smernice 2003/87 bolo možné vyvodiť všeobecný zákaz spätných úprav smerom nadol, keďže v tomto ustanovení sa, a to ako výnimka, stanovuje iba možnosť udeliť dodatočné kvóty v prípade vyššej moci. Cieľom článku 29 smernice 2003/87 je teda od začiatku obchodovania striktne obmedziť vydávanie dodatočných kvót zo strany členských štátov, to znamená spätné úpravy smerom nahor, aby sa predišlo zvýšeniu celkového množstva kvót prideleného v členskom štáte. V tomto ustanovení sa však nijako neupravuje opačná situácia, a síce spätné úpravy smerom nadol.

60 Žalobkyňa z toho vyvodzuje, že spätné úpravy uvedené v nemeckom NAP sú v súlade tak s cieľmi, ako aj so znením smernice 2003/87.

e) O hospodárskych tvrdeniach predložených Komisiou

61 Žalobkyňa na rozdiel od tvrdení predložených Komisiou uvádza, že jej tvrdenie potvrdzujú tak ekologické, ako aj hospodárske ciele smernice 2003/87, teda znižovanie emisií skleníkových plynov finančne a ekonomicky výhodným spôsobom (článok 1 smernice 2003/87), zachovanie integrity vnútorného trhu a podmienok hospodárskej súťaže (odôvodnenie č. 7 smernice 2003/87) a prihliadanie na potenciál znižovania emisií pri činnostiach priemyselného charakteru (odôvodnenie č. 8 smernice 2003/87).

62 Spätné úpravy smerom nadol spochybňované Komisiou majú totiž zamedziť narušaniu hospodárskej súťaže na vnútornom trhu, a to tak, že napravia zneužívanie a „nadmerné alokácie", ktoré by mohli poškodiť konkurentov. Okrem toho umožňujú nápravu nesprávnych prognóz, ako aj zníženia výroby odchyľujúce sa od týchto prognóz a v prípade kogeneračných zariadení umožňujú nápravu následkov spojených so zneužívaním osobitnej alokácie kvót v rozpore s jej environmentálnym cieľom.

63 V tejto súvislosti žalobkyňa odmieta tvrdenie Komisie, podľa ktorého spätné úpravy narúšajú istotu, ktorú potrebujú podniky na vykonanie investícií, ktoré im umožnia znižovať emisie (oznámenie Komisie zo 7. júla 2004, s. 8). Tieto úpravy totiž nezávisia od zníženia emisií, ale od zníženia skutočnej výroby zariadenia v prípade, že sa toto zariadenie odchýli od predpokladanej výroby. Podľa žalobkyne spätné úpravy naopak zjednodušujú účinné fungovanie trhu a zvyšujú bezpečnosť tých investícií, ktoré majú nahradiť palivá produkujúce vysoké percento CO_2. Robia totiž rozhodnutie prevádzkovateľa o predaji alebo kúpe kvót závislým od efektívnosti jeho zariadenia a uvoľňujú tak nepoužité kvóty v prospech nových zariadení. Okrem toho tvrdenie

Komisie, podľa ktorého spätné úpravy a vrátenia kvót do rezervy ovplyvňujú investičné rozhodnutia nových účastníkov, je nesprávne, a to vzhľadom na úplnú bezpečnosť investovania, ktorú majú títo účastníci vďaka povinnosti nákupu kvót, ktorá sa ukladá štátu v zmysle NAP a § 6 ods. 3 alokačného zákona. Zvýšenie rezervy o kvóty vrátené v dôsledku týchto úprav má napokon za cieľ predísť tomu, aby táto povinnosť nákupu nadobudla príliš veľký význam.

64 Pokiaľ ide o tvrdenie Komisie, podľa ktorého spätné úpravy nie sú potrebné v boji proti zneužívaniu a nesprávnym prognózam a podľa ktorého má k oprave nepresných informácií dôjsť pred vydaním alokačného rozhodnutia, žalobkyňa uvádza, že nesprávnosť týchto prognóz sa prejaví až po vydaní tohto rozhodnutia, a to na základe porovnania skutočnej výroby s pôvodne predpokladanou výrobou. V takejto situácii je spätná úprava jediným prostriedkom na vyhnutie sa riziku „nadmernej alokácie“, ktorá by z toho vyplynula, a preto jediným prostriedkom na vyhnutie sa tomu, že dôjde k poškodeniu riadneho fungovania systému obchodovania s emisnými kvótami. Okrem toho sa v smernici 2003/87 v tejto súvislosti nerozlišuje v závislosti od závažnosti chyby, ktorej sa dopustil prevádzkovateľ. Z toho vyplýva, že následne opravené by mali byť aj chyby v prognózach, ku ktorým došlo z nedbanlivosti, a že na rozdiel od stanoviska Komisie vnútroštátna právna úprava týkajúca sa boja proti úmyselnému zneužívaniu na tento účel nepostačuje.

65 Žalobkyňa dodáva, že jediné opatrenie, ktoré Komisia považuje v napadnutom rozhodnutí za právne prípustné, a síce odobratie alokácie kvót nasledujúce po zatvorení zariadenia, je takisto spätnou úpravou. V tejto súvislosti odmieta tvrdenie Komisie, podľa ktorého má zatvorenie zariadenia za následok jeho zánik, a teda zánik prevádzkovateľa ako takého. Na jednej strane prevádzkovateľ z právneho hľadiska nezaniká samotným zatvorením zariadenia. Na druhej strane sa v zmysle nemeckého práva v oblasti životného prostredia ukladajú prevádzkovateľovi dôležité povinnosti týkajúce sa údržby aj po tomto zatvorení (Nachsorgepflichten). Za týchto okolností by však prevádzkovateľ mohol mať prospech z prevodu kvót, ktoré už nepotrebuje. Odobratie kvót v prípade zatvorenia zariadenia, ktoré Komisia nespochybňuje, je teda v skutočnosti spätnou úpravou smerom nadol.

2. Tvrdenia Komisie

a) O rozhodujúcom charaktere rozsahu kritérií prílohy III smernice 2003/87 pri kontrole vykonávanej Komisiou na základe článku 9 ods. 3 uvedenej smernice

66 Komisia sa domnieva, že jej kontrolná právomoc vo vzťahu k NAP, tak ako je upravená v článku 9 ods. 3 smernice 2003/87, sa vzťahuje najmä na kritériá uvedené v prílohe III uvedenej smernice, ktoré je potrebné vykladať komplexne vzhľadom na celkový kontext a systém uvedenej smernice. Podľa Komisie je predmetom sporu zlučiteľnosť napadnutého rozhodnutia s touto smernicou a konkrétne s kritériami uvedenými v jej prílohe III, ktorých všeobecným cieľom je ponúknuť prevádzkovateľom na základe jasných a pevne stanovených kvót hospodársku motiváciu k znižovaniu ich emisií. Napadnuté rozhodnutie je teda v súlade s právnymi predpismi vtedy, ak NAP, ktorý je jeho predmetom, nie je v súlade s uvedenými kritériami. V dôsledku toho je rozsah uvedených kritérií rozhodujúci pre zákonnosť napadnutého rozhodnutia, ako aj pre zákonnosť NAP.

b) O súlade nemeckého NAP s kritériom č. 10 prílohy III smernice 2003/87

67 Komisia sa domnieva, že spätná úprava, hoci k nej došlo podľa vopred stanovených pravidiel, nie je zlučiteľná s kritériom č. 10 vykladaným v celkovom kontexte článkov 9 a 11 smernice 2003/87. Komisia tvrdí, že takúto úpravu nie je možné vykonať, ak už bolo prijaté alokačné rozhodnutie v zmysle článku 11 ods. 1 uvedenej smernice. To vyplýva zo skutočnosti, že pridelené kvóty musia byť prevádzkovateľom vydané (článok 11 ods. 4) a že môžu byť prevádzané v rámci Spoločenstva (článok 12 ods. 1). Komisia upresňuje, že od okamihu vydania takéhoto alokačného rozhodnutia

sa v plnom rozsahu uplatňuje všeobecný cieľ smernice 2003/87, ktorým je ponúknuť prevádzkovateľom na základe vopred stanovených kvót hospodársku motiváciu k znižovaniu ich emisií.

68 Pokiaľ ide o nevyhnutnosť predchádzať zneužívaniu nesprávnych prognóz, na ktorú poukazuje žalobkyňa, Komisia v prvom rade uvádza, že vždy existuje možnosť opraviť nesprávne informácie pred prijatím alokačného rozhodnutia v zmysle článku 11 ods. 1 smernice 2003/87. Pre taký systém, aký si zvolila žalobkyňa, sú typické určité riziká a určitá miera nesprávnosti — napríklad v prípade prognóz, ktoré musia vypracovať noví účastníci — na základe ktorých nemožno odôvodniť nedodržanie ustanovení smernice 2003/87. Navyše sa okrem žalobkyne iba veľmi malý počet členských štátov domnieva, resp. na začiatku domnieval, že nie je možné vzdať sa spätných úprav. Komisia dodáva, že v členských štátoch v každom prípade existujú všeobecné právne ustanovenia určené na boj proti úmyselnému zneužívaniu.

69 Pokiaľ ide o tvrdenie žalobkyne, podľa ktorého spätné úpravy smerom nadol umožňujú obmedziť na nevyhnutnú mieru emisie skleníkových plynov a podľa ktorého tak prispievajú k boju proti klimatickým zmenám, Komisia namieta, že takýto účinok je možné dosiahnuť iba vtedy, ak chýba dopyt, rezerva nie je vyčerpaná a kvóty sú zrušené. V takomto prípade ide iba o nepredvídateľný sekundárny účinok, ktorý je možné vysvetliť prítomnosťou menšieho počtu nových účastníkov, ako sa predpokladalo. Ak žalobkyňa mala v úmysle dosiahnuť tento environmentálny cieľ, od začiatku mala počítať s menším celkovým množstvom kvót, aby sa predišlo „nadmernej alokácii“, resp. aspoň s okamžitým zrušením spätne odobratých kvót. Komisia z toho vyvodzuje, že spätné úpravy sú vo vzťahu k ochrane životného prostredia neutrálne, keďže celkové množstvo kvót sa nemení. Domnieva sa, že tieto úpravy môžu dokonca potlačiť motiváciu prevádzkovateľov znižovať emisie, keďže tí strácajú možnosť prevádzať na trhu s kvótami kvóty získané vďaka ich vlastným hospodárskym rozhodnutiam, akým je rozhodnutie o znížení ich výroby.

70 Komisia sa domnieva, že jej stanovisko nie je v rozpore s článkom 38 ods. 2 nariadenia č. 2216/2004, keďže v tomto ustanovení sa povoľujú iba opravy podľa spôsobu prideľovania upraveného v NAP a tento spôsob musí byť takisto v súlade s kritériami uvedenými v prílohe III smernice 2003/87. Okrem toho odkaz na článok 9 ods. 3 smernice 2003/87, ktorý je uvedený v tomto ustanovení, iba potvrdzuje rozhodujúci charakter kritérií uvedených v prílohe III, ako aj ostatných ustanovení uvedenej smernice na účely posúdenia zlučiteľnosti NAP.

71 Komisia na rozdiel od tvrdení žalobkyne uvádza, že odobratie kvót v prípade zatvorenia zariadenia nie je prípadom spätnej úpravy, keďže kvóty sú spojené so zariadeniami. Podľa Komisie zariadenie, ktoré zanikne, už emisné kvóty nepotrebuje. Preto sa od okamihu zániku zariadenia stáva cieľ, ktorým je motivovať toto zariadenie k znižovaniu svojich emisií na účely získania kvót, bezpredmetným, a členský štát teda môže odobrať kvóty, ktoré zatvorené zariadenie už nepotrebuje. Vzhľadom na to v takomto prípade nie je odobratie kvót spätnou úpravou porovnateľnou so spätnými úpravami uvedenými v nemeckom NAP.

c) O súlade nemeckého NAP s kritériom č. 5 prílohy III smernice 2003/87

72 Podľa Komisie napadnuté rozhodnutie nie je spochybniteľné ani vzhľadom na kritérium č. 5. Domnieva sa, že možnosť vykonávať spätné úpravy smerom nadol môže viesť k neodôvodnenému zvýhodňovaniu nových účastníkov v tom zmysle, že títo účastníci môžu na začiatku získať väčšie množstvo kvót, než by mohli očakávať, ak by takáto možnosť neexistovala, čo znevýhodňuje ostatných prevádzkovateľov, ktorí takúto možnosť opravy, typickú pre počiatočnú alokáciu, nemajú. Keďže je potrebné, aby samotní noví účastníci zhodnotili predpokladanú úroveň využívania kapacity a objemu plánovanej výroby, sú menej motivovaní k tomu, aby predkladali presné

odhady, a kontroly vykonávajú iba v prípade nezmeniteľnej počiatočnej alokácie. Príliš vysoká počiatočná alokácia by mohla neoprávnene zvýhodniť nového účastníka, ak by vyšlo najavo, že môže predať viac výrobkov z dôvodu zvýšenia dopytu bez toho, aby musel znášať dodatočné náklady za získanie kvót. Naproti tomu prevádzkovateľ existujúceho zariadenia by musel nakúpiť dodatočné kvóty na trhu pre každú nepredpokladanú dodatočnú výrobnú jednotku.

73 Komisia dodáva, že systém obchodovania s emisnými kvótami vzťahujúci sa na niekoľkoročné obdobie môže účinne fungovať iba na základe preskúmania *ex ante*, ktoré sa zakladá predovšetkým na prognózach. Okrem skutočnosti, že ak existuje možnosť spätných úprav, dotknuté strany majú sklon vyhotovovať NAP menej starostlivo, čo vplýva na presnosť alokačného rozhodnutia, by však mohla byť konečná alokácia podľa logiky argumentácie žalobkyne vykonaná až na konci alokačného obdobia, keď budú k dispozícii všetky informácie o skutočne vyprodukovaných emisiách. Vzhľadom na to by spätné úpravy mohli mať za následok to, že dodržiavanie kritéria č. 5 by bolo možné zaručiť až *a posteriori*. Komisia v každom prípade zastáva názor, že podľa tohto kritéria je potrebné vopred, to znamená v okamihu vypracovania NAP a prijatia rozhodnutia Komisiou, overiť existenciu prípadnej diskriminácie vo vzťahu k niektorým zariadeniam. Z toho vyplýva, že spätné úpravy sú v rozpore s duchom a fungovaním systému prideľovania a obchodovania s kvótami. Komisia okrem iného upresňuje, že pre systém založený na prognózach je typické, že skutočnosť, ktorá sa následne prejaví, sa od prognóz odlišuje. Neskorší vývoj však už nemôže spochybniť alokačné rozhodnutie vydané na základe preskúmania *ex ante*, ktorého cieľom je vytvoriť hospodársku motiváciu k znižovaniu emisií. Umožnenie odobratia kvót, ktoré sa stali nepotrebnými z dôvodu dosiahnutých znížení emisií, pričom by sa pripustilo, že môžu byť predané, by totiž znamenalo, že dôjde k čiastočnému oslabeniu motivácie k takýmto zníženiam. Efektívnosť systému obchodovania s emisnými kvótami by tak bola narušená rozhodujúcim spôsobom.

74 V tejto súvislosti sa nerozlišuje medzi tým, či sú spätné úpravy spojené s množstvom emisií alebo objemom výroby, pretože podľa Komisie existuje medzi týmito dvoma parametrami pozitívna korelácia, keďže obidva ovplyvňujú hospodárske

rozhodnutie optimalizovať zisk, ktorý dosahuje výroba zariadenia. Komisia zastáva názor, že spájaním spätných úprav s objemom výroby vzniká neistota pri hospodárskom výpočte, ktorým sa určuje, či je rentabilné znížiť emisie pomocou zvýšenia efektivity alebo znížením objemu výroby, aby bolo možné predať prebytočné kvóty. Naproti tomu táto neistota, ktorú vytvárajú spätné úpravy, nabáda prevádzkovateľov zariadení k tomu, aby v menšom rozsahu investovali do neznečisťujúcich výrobných postupov a aby upustili od podstatnejšieho znižovania svojej výroby. A to je práve to, čomu sa chce Komisia vyhnúť. Komisia dodáva, že tento vplyv na motiváciu prevádzkovateľov môže mať dokonca negatívny dosah na životné prostredie, zatiaľ čo k prípadným pozitívnym dosahom, na ktoré poukazuje žalobkyňa, by došlo iba v prípade osobitných hypotetických okolností, najmä vtedy, ak by počet nových účastníkov nebol dostatočne vysoký.

75 Pokiaľ ide o tvrdenie žalobkyne, podľa ktorého sa odobraté kvóty prevedú do rezervy, aby boli dané k dispozícii novým účastníkom, Komisia sa domnieva, že ak žalobkyňa považuje zvýšenie rezervy za nevyhnutné, mala by vyššiu rezervu upraviť vo svojom NAP. Komisia okrem iného uvádza, že množstvo kvót získaných prostredníctvom spätných úprav je neisté, a teda novým účastníkom nezaručuje vyššiu právnu istotu vo vzťahu k ich investičným rozhodnutiam. Okrem toho skutočnosť, že v NAP a v § 6 ods. 3 alokačného zákona sa uvádza možnosť zvýšenia rezervy nákupom kvót zo strany súkromného subjektu a ich bezodplatným odovzdaním orgánom povereným ich správou, potvrdzuje, že napĺňanie uvedenej rezervy prostredníctvom spätných úprav nie je nevyhnutné. Komisia napokon pripomína, že keďže noví účastníci si môžu potrebné kvóty zadovážiť na trhu, nie je nevyhnutné vytvárať pre nich rezervu (pozri tiež usmernenia Komisie, bod 56).

76 Vzhľadom na všetky tieto dôvody sa Komisia domnieva, že napadnuté rozhodnutie je v súlade s kritériami uvedenými v prílohe III smernice 2003/87 a že žalobný dôvod založený na porušení článku 9 ods. 3 uvedenej smernice v spojení s jej prílohou III je potrebné zamietnuť.

B — *Posúdenie Súdom prvého stupňa*

1. O rozdelení úloh a právomocí medzi Komisiou a členskými štátmi a o rozsahu súdneho preskúmania

77 Na úvod Súd prvého stupňa pripomína, že na rozdiel od tvrdení Komisie v napadnutom rozhodnutí žalobkyňa v prvom rade tvrdí, že spätné úpravy uvedené v nemeckom NAP nie sú v rozpore ani s kritériom č. 5 ani s kritériom č. 10 uvedeným v prílohe III smernice 2003/87. V tomto kontexte je medzi účastníkmi konania sporné najmä to, či tieto spätné úpravy narúšajú, resp. nenarúšajú riadne fungovanie systému obchodovania s emisnými kvótami, a teda či sú uvedené úpravy zlučiteľné s cieľmi a všeobecnou štruktúrou smernice 2003/87, vzhľadom na ktoré je potrebné vykladať uvedené kritériá. V tejto súvislosti Súd prvého stupňa musí zohľadniť hranice, ktoré oddeľujú na jednej strane rozsah kontrolnej a rozhodovacej právomoci Komisie najmä v zmysle smernice 2003/87 a na druhej strane rozsah miery pôsobnosti, ktorú má členský štát pri preberaní uvedenej smernice do vnútroštátneho práva v súlade s požiadavkami práva Spoločenstva.

78 Pokiaľ ide o rozdelenie úloh a právomocí medzi Komisiou a členskými štátmi pri preberaní smernice v oblasti životného prostredia, je potrebné pripomenúť znenie článku 249 tretieho odseku ES, podľa ktorého „smernica je záväzná pre každý členský štát, ktorému je určená, a to vzhľadom na výsledok, ktorý sa má dosiahnuť, pričom sa voľba foriem a metód ponecháva vnútroštátnym orgánom“. Z toho vyplýva, že ak predmetná smernica nestanovuje formu a metódy na dosiahnutie konkrétnych výsledkov, členský štát má v zásade úplnú voľnosť pri výbere foriem a metód na dosiahnutie uvedeného výsledku. Členské štáty sú však povinné v rámci priestoru, ktorý im je priznaný článkom 249 tretím odsekom ES, zvoliť najvhodnejšie formy a metódy na zabezpečenie potrebného účinku smerníc (pozri rozsudok Súdneho dvora z 8. septembra 2005, Yonemoto, C-40/04, Zb. s. I-7755, bod 58, a citovanú judikatúru). Z toho okrem iného vyplýva, že v prípade neexistencie pravidla Spoločenstva,

ktoré by jasným a presným spôsobom upravovalo formu a metódy, ktoré musí členský štát použiť, prináleží Komisii, aby v rámci výkonu svojej kontrolnej právomoci najmä na základe článkov 211 ES a 226 ES z právneho hľadiska dostatočne preukázala, že nástroje, ktoré členský štát v tejto súvislosti použil, sú v rozpore s právom Spoločenstva.

79 Je potrebné dodať, že dodržiavanie zásady subsidiarity, ktorá je zakotvená v článku 5 druhom odseku ES, teda zásady, ktorú musia dodržiavať inštitúcie Spoločenstva pri výkone svojich normotvorných činností a ktorú je potrebné dodržať pri prijímaní smernice 2003/87 (odôvodnenie č. 30 uvedenej smernice), je možné zabezpečiť iba uplatňovaním týchto zásad. V zmysle tejto zásady Spoločenstvo zasahuje do oblastí, ktoré nepatria do jeho výlučnej právomoci, len do tej miery, ktorá je nevyhnutná na dosiahnutie cieľov, ktoré nemôžu dostatočne dosiahnuť členské štáty, a preto sa môžu, či z dôvodu ich predpokladaného rozsahu, alebo účinku, lepšie dosiahnuť na úrovni Spoločenstva. Preto v takej oblasti, akou je oblasť životného prostredia, ktorá je upravená v článkoch 174 ES až 176 ES, v ktorej Komisia a členské štáty zdieľajú právomoci, dôkazné bremeno zaťažuje Spoločenstvo, to znamená v prejednávanej veci Komisiu, aby preukázala, v akom rozsahu sú právomoci členského štátu, a teda miera jeho právomoci, obmedzené vzhľadom na podmienky uvedené v bode 78 vyššie.

80 Pokiaľ ide konkrétne o kontrolnú právomoc Komisie v zmysle článku 9 ods. 3 smernice 2003/87, je potrebné upresniť, že hoci členský štát disponuje pri prebratí tejto smernice určitou mierou právomoci, nič to nemení na tom, že jednak Komisia je oprávnená overiť súlad opatrení prijatých členským štátom s kritériami uvedenými v prílohe III a ustanoveniami článku 10 uvedenej smernice a že jednak pri výkone tejto kontroly má samotná Komisia voľnú úvahu, keďže z tejto kontroly vyplývajú komplexné hospodárske a ekologické hodnotenia vykonané vzhľadom na všeobecný cieľ znižovania emisií skleníkových plynov prostredníctvom systému obchodovania s emisnými kvótami finančne a ekonomicky výhodným spôsobom (článok 1 a odôvodnenie č. 5 smernice 2003/87).

81 Z toho vyplýva, že súd Spoločenstva v rámci svojho preskúmania zákonnosti v tejto súvislosti vykonáva úplné preskúmanie toho, či Komisia správne uplatnila relevantné právne pravidlá, ktorých rozsah je potrebné vymedziť podľa výkladových metód uznávaných judikatúrou. Naproti tomu Súd prvého stupňa nemôže nahradiť Komisiu, ak Komisia musí v tomto kontexte vykonať komplexné hospodárske a ekologické posúdenia. Vzhľadom na to sa Súd prvého stupňa musí obmedziť na overenie toho, či v súvislosti s predmetným opatrením nedošlo k zjavnej nesprávnosti alebo zneužitiu právomoci, či príslušný orgán zjavne neprekročil mieru svojej voľnej úvahy a či procesné záruky, ktoré sú v tomto kontexte osobitne významné, boli úplne dodržané (pozri v tomto zmysle rozsudky Súdu prvého stupňa z 11. septembra 2002, Pfizer Animal Health/Rada, T-13/99, Zb. s. II-3305, body 166 a 171, a Alpharma/Rada, T-70/99, Zb. s. II-3495, body 177 a 182, a z 21. októbra 2003, Solvay Pharmaceuticals/Rada, T-392/02, Zb. s. II-4555, bod 126).

82 Pokiaľ ide v prejednávanej veci o kontrolu zlučiteľnosti sporných spätných úprav najmä s kritériami č. 5 a 10 prílohy III smernice 2003/87, ktorú vykonáva Komisia v zmysle článku 9 ods. 3 uvedenej smernice, je potrebné zdôrazniť, že vykonávanie tejto kontroly závisí v prvom rade od vymedzenia rozsahu relevantných právnych pravidiel a až v druhom rade zahŕňa komplexné hospodárske a ekologické hodnotenia, najmä ak ide o posúdenie praktických dôsledkov uvedených úprav na fungovanie systému obchodovania s emisnými kvótami. Vzhľadom na to je potrebné najprv preskúmať to, či Komisia pri výkone tejto kontroly dodržala obmedzenia relevantných právnych pravidiel, ako ich vykladá Súd prvého stupňa, na účely zistenia, či v napadnutom rozhodnutí došlo k nesprávnemu právnemu posúdeniu. Až potom, ako sa preukáže, že Komisia relevantné právne pravidlá uplatnila správne, resp. že predložila dôkazy, ako jej prináleží v súlade s pravidlami týkajúcimi sa dôkazného bremena vymedzenými v bodoch 78 a 79 vyššie, vzniká otázka, či je jej posúdenie z faktického a hospodárskeho hľadiska prípustné, resp. či nedošlo k zjavne nesprávnemu posúdeniu.

83 V tejto súvislosti je potrebné upresniť, že medzi účastníkmi konania nie je sporné, že otázka prípustnosti sporných spätných úprav nie je v smernici 2003/87 výslovne

upravená. Vzhľadom na tieto okolnosti je potrebné predpokladať, že členský štát má pri uvedených úpravách možnosť voľby, pokiaľ ide o formy a metódy prebratia uvedenej smernice, a že Komisii prináleží preukázať, že tieto úpravy môžu narušiť potrebný účinok jej ustanovení.

84 Súd prvého stupňa považuje za vhodné začať preskúmaním zákonnosti napadnutého rozhodnutia, keďže toto rozhodnutie sa týka prípustnosti niektorých spätných úprav s ohľadom na kritérium č. 10 prílohy III smernice 2003/87, vzhľadom na to, že rozsah tohto kritéria, ako ho vykladá Komisia, je nerozlučne spojený s otázkou zlučiteľnosti uvedených úprav s cieľmi a všeobecnou štruktúrou systému obchodovania s emisnými kvótami, ako bol vytvorený uvedenou smernicou.

2. O zákonnosti napadnutého rozhodnutia vzhľadom na kritérium č. 10 prílohy III smernice 2003/87

a) O sporných spätných úpravách

85 Na úvod je potrebné pripomenúť, pri ktorých sporných spätných úpravách sa Komisia domnieva, že sú v rozpore s kritériom č. 10 prílohy III smernice 2003/87.

86 V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že na prvý pohľad vzniká dojem, že Komisia v článku 1 napadnutého rozhodnutia konštatuje, že všetky spätné úpravy uvedené v tomto článku sú v rozpore s kritériom č. 10 prílohy III smernice 2003/87. Z odôvodnení č. 4 až 6 napadnutého rozhodnutia, so zreteľom na ktoré je potrebné

vykladať výrok (pozri v tomto zmysle rozsudok Súdneho dvora z 12. mája 2005, Komisia/Grécko, C-415/03, Zb. s. I-3875, bod 41, a rozsudok Súdu prvého stupňa z 18. januára 2005, Confédération nationale du Crédit mutuel/Komisia, T-93/02, Zb. s. II-143, bod 74), však vyplýva, že toto posúdenie platí iba pre spätné úpravy stanovené pre nových účastníkov, ako sa uvádza v článku 1 písm. a) uvedeného rozhodnutia, pričom Komisia sa domnieva, že sú v rozpore iba s kritériom č. 5. Vzhľadom na to, ako potvrdila Komisia na pojednávaní (zápisnica z pojednávania, s. 2), je potrebné začiatok článku 1 napadnutého rozhodnutia vykladať takto:

„Nasledujúce údaje nemeckého [NAP] sú nezlučiteľné s kritériom [č.] 5 a [/alebo č.] 10 prílohy III smernice 2003/87…“

87 V článku 1 písm. b) a v odôvodnení č. 5 napadnutého rozhodnutia Komisia konštatuje nezákonnosť spätných úprav spojených s uplatnením pravidla prevodu. Hoci Komisia nespochybňuje pravidlo prevodu ako také, keďže prevádzkovateľovi nového zariadenia umožňuje prevziať kvóty vydané pre zariadenie, ktoré už prevádzkoval a zavrel (pozri najmä oznámenie Komisie zo 7. júla 2004, bod 3.3), predsa len však odmieta pripustiť zákonnosť takýchto úprav v prípade, ak je výrobná kapacita nového zariadenia nižšia ako výrobná kapacita zatvoreného zariadenia.

88 V prvom prípade uvedenom v článku 1 písm. c) a v odôvodnení č. 6 napadnutého rozhodnutia Komisia okrem iného konštatuje nezákonnosť spätných úprav spojených so znížením využívania výrobnej kapacity zariadenia, ku ktorému došlo v rozpore s prognózami oznámenými prevádzkovateľom. Podľa dodatočných vysvetlení predložených v oznámení Komisie zo 7. júla 2004 (s. 8, predposledný odsek) sa takáto nezákonnosť týka iba spätných úprav uplatniteľných na zariadenia, ktoré boli uvedené do prevádzky po 1. januári 2003, a nie na úpravy uplatniteľné na nových účastníkov. V odpovedi na písomnú otázku Súdu prvého stupňa Komisia tento

výklad potvrdila, pričom však upresnila, že oznámenie Komisie zo 7. júla 2004 túto nezákonnosť nesprávne vymedzilo na spätné úpravy uplatniteľné na zariadenia, ktoré boli uvedené do prevádzky po 1. januári 2003, a že napadnuté rozhodnutie sa teda vzťahuje aj na úpravy uplatniteľné na zariadenia, ktoré boli uvedené do prevádzky pred týmto dátumom.

89 V druhom prípade uvedenom v článku 1 písm. c) a v odôvodnení č. 6 napadnutého rozhodnutia v znení, ktoré bolo opravené na pojednávaní (pozri bod 40 vyššie) Komisia okrem iného konštatuje nezákonnosť spätných úprav smerom nadol stanovených pre prípad, že ročné emisie zariadenia sú o 60 % nižšie ako v referenčnom období („faktické zatvorenie“).

90 V poslednom prípade uvedenom v článku 1 písm. c) a v odôvodnení č. 6 napadnutého rozhodnutia Komisia napokon konštatuje nezákonnosť spätných úprav osobitnej alokácie kogeneračnému zariadeniu, ak je objem vyrobenej elektrickej energie tohto zariadenia nižší ako v referenčnom období.

91 Z odôvodnení č. 4 a 5 napadnutého rozhodnutia, ako aj z bodu 3.2 prvého odseku oznámenia Komisie zo 7. júla 2004 (pozri bod 41 vyššie) vo všeobecnosti vyplýva, že Komisia zastáva názor, že množstvo kvót, ktoré sa má prideliť každému zariadeniu, musí byť, pokiaľ ide o prvé alokačné obdobie, vopred určené v NAP, a nemôže byť v nijakom prípade zmenené členským štátom po prijatí rozhodnutia v zmysle článku 11 ods. 1 smernice 2003/87. Naproti tomu žalobkyňa v podstate uvádza, že kritérium č. 10 prílohy III uvedenej smernice obsahuje iba jednu formálnu podmienku, z ktorej vyplýva povinnosť pripojiť k NAP zoznam zariadení s predpokladanými množstvami kvót, ktoré im členský štát plánuje prideliť a že množstvo kvót, ktoré sa takto individuálne pridelia, je možné zmeniť v neskoršom štádiu vykonávania alokačného rozhodnutia prijatého v zmysle článku 11 ods. 1 smernice 2003/87.

92 Na účely preskúmania dôvodnosti tvrdení, ktoré predložili účastníci konania, sa Súd prvého stupňa domnieva, že je potrebné vykonať doslovný, historický, systematický a teleologický výklad rozsahu kritéria č. 10 prílohy III smernice 2003/87 (pozri, pokiaľ ide o metodiku, rozsudky Súdu prvého stupňa z 20. novembra 2002, Lagardère a Canal+/Komisia, T-251/00, Zb. s. II-4825, body 72 a nasl., a zo 6. októbra 2005, Sumitomo Chemical a Sumika Fine Chemicals/Komisia, T-22/02 a T-23/02, Zb. s. II-4065, body 41 a nasl.).

b) O doslovnom výklade kritéria č. 10 prílohy III smernice 2003/87

93 V prvom rade je potrebné doslovným výkladom zistiť, či znenie kritéria č. 10 prílohy III smernice 2003/87 bráni spätným úpravám stanoveným v nemeckom NAP.

94 V tejto súvislosti Súd prvého stupňa uvádza, že v kritériu č. 10 prílohy III smernice 2003/87 sa uvádza, že „[NAP] obsahuje zoznam zariadení, ktoré pokrýva táto smernica s množstvami kvót, ktoré sa im plánujú prideliť“. Zo znenia tohto kritéria teda jednak vyplýva, že NAP musí obsahovať zoznam zariadení patriacich do pôsobnosti smernice 2003/87, a jednak že v tomto zozname sa musí uvádzať množstvo kvót, „ktoré sa… plánujú prideliť“ každému z týchto zariadení. Je teda opodstatnené osobitne sa zaoberať rozsahom pojmu „ktoré sa… plánujú prideliť“.

95 V rámci doslovného výkladu je potrebné vziať do úvahy skutočnosť, že dokumenty práva Spoločenstva sú vydávané vo viacerých jazykoch a rôzne jazykové verzie sú tiež záväzné; výklad ustanovenia práva Spoločenstva zahŕňa teda porovnanie jazykových verzií (rozsudok Súdneho dvora zo 6. októbra 1982, Cilfit, 283/81, Zb. s. 3415,

bod 18). Výraz „que l'on souhaite […] allouer“ vo francúzskom znení [v slovenskom znení: „ktoré sa… plánujú prideliť“] sa opakuje takisto v španielskom a portugalskom znení, a síce „que se prevé asignar“ a „que se pretende de atribuir“, pričom všetky tieto znenia vyjadrujú rovnaký subjektívny charakter individuálneho prideľovania emisných kvót rozličným zariadeniam, ktoré so sebou prináša určitý stupeň autonómnej vôle. Tento charakter je miernejší a stáva sa z neho iba úmysel v anglickom („intended to be allocated“), dánskom („hensigten“), fínskom („aiotaan myöntää“) a švédskom znení („som avses“), v ktorých bol tento výraz vystihnutý v trochu odlišnom zmysle, a síce v zmysle „ktoré má členský štát v úmysle prideliť“. Okrem iného v nemeckom („zugeteilt werden sollen“) a holandskom znení („bestemd om te worden toegewezen“) s významom „určené na pridelenie“ má individuálne prideľovanie emisných kvót rozličným zariadeniam neutrálnejší a objektívnejší charakter. Tento neutrálny a objektívny charakter je ešte o niečo výraznejší v gréckom („pou prokeitai na diatethoun“) a talianskom znení („saranno assegnate“), v ktorých sa individuálne prideľovanie emisných kvót uvádza jednoducho ako budúca skutočnosť („budú pridelené“).

96 Vzhľadom na vyššie uvedené existujú medzi rozličnými jazykovými zneniami, ktoré sú všetky záväzné, podstatné odchýlky kritéria č. 10 prílohy III smernice 2003/87, pričom tieto jazykové verzie priznávajú individuálnemu prideľovaniu emisných kvót v závislosti od zvolených pojmov skôr subjektívny a úmyselný, resp. naopak, viac menej objektívny a neutrálny charakter. V dôsledku toho tieto jazykové verzie ponímané ako celok nemôžu byť potvrdením stanoviska Komisie, podľa ktorého NAP a alokačné rozhodnutie musia obsahovať konečné množstvo kvót, ktoré sa má každému z uvedených zariadení prideliť, ani stanoviska žalobkyne, z ktorého v podstate vyplýva, že členský štát má v tejto súvislosti rozsiahlu voľnú úvahu. Vyššie uvedené formulácie však ani nevylučujú, že normotvorca Spoločenstva chcel priznať členskému štátu určitú flexibilitu, alebo dokonca určitú voľnú úvahu tým, že mu ponechal možnosť zmeniť množstvo kvót uvedené v zozname zariadení pripojenom k NAP v neskoršom štádiu vykonávania smernice 2003/87.

97 Vzhľadom na to je potrebné tento doslovný a komparatívny výklad rozličných jazykových verzií kritéria č. 10 prílohy III smernice 2003/87 doplniť o historický výklad.

c) O historickom výklade kritéria č. 10 prílohy III smernice 2003/87

98 Po opätovnom vykreslení genézy legislatívneho postupu vedúceho k prijatiu smernice 2003/87 Súd prvého stupňa konštatuje, že kritérium č. 10 prílohy III smernice 2003/87 sa v návrhu tejto smernice objavilo až v neskoršom štádiu, a to v rámci spoločnej pozície prijatej Radou (ES) č. 28/2003 18. marca 2003 na účely prijatia uvedenej smernice (Ú. v. EÚ C 125E, s. 72). Ako tvrdí žalobkyňa, toto kritérium bolo začlenené do návrhu smernice v nadväznosti na navrhovaný pozmeňujúci návrh výboru pre životné prostredie, verejné zdravie a spotrebiteľskú politiku Európskeho parlamentu z 13. septembra 2002, ktorý bol odôvodnený tým, že „je dôležité môcť mať k dispozícii údaje, ktoré odrážajú a kvantifikujú situáciu na trhu s emisnými kvótami skleníkových plynov [*neoficiálny preklad*]“ (dokument zo zasadnutia A5-0303/2002, I, s. 48, pozmeňujúci návrh č. 73).

99 V dôsledku toho historický výklad neposkytuje dodatočné informácie, na základe ktorých by bolo možné zmeniť záver uvedený v bode 96 vyššie.

100 Je teda opodstatnené pristúpiť k systematickému výkladu kritéria č. 10 prílohy III smernice 2003/87.

d) O systematickom výklade kritéria č. 10 prílohy III smernice 2003/87

O relevantných ustanoveniach smernice 2003/87 a nariadenia č. 2216/2004

i) O článkoch 9 a 11 smernice 2003/87

101 V rámci systematického výkladu kritéria č. 10 prílohy III smernice 2003/87 je potrebné v prvom rade poukázať na článok 9 ods. 1 smernice 2003/87, ktorý je právnym základom na účely vypracovania NAP členskými štátmi. V tomto ustanovení sa najmä stanovuje, že „pre každé obdobie uvedené v článku 11 ods. 1 a 2 vypracuje každý členský štát [NAP], ktorý uvedie celkové množstvo kvót, ktoré plánuje prideliť pre uvedené obdobie a ako ich navrhuje rozdeliť“, a že „[NAP] musí byť založený na objektívnych a transparentných kritériách, vrátane tých, ktoré sú uvedené v prílohe III pri náležitom zohľadnení pripomienok verejnosti“.

102 V tejto súvislosti Súd prvého stupňa konštatuje, že pokiaľ ide o to, či má pridelenie kvót zo strany členského štátu stanovené v NAP konečný alebo naopak iba predbežný charakter, výraz použitý v článku 9 ods. 1 smernice 2003/87 („intention d'allouer“ [v slovenskom znení: „plánuje prideliť“]) v každej jazykovej verzii skúmanej v bode 95 vyššie v podstate korešponduje s výrazom použitým v kritériu č. 10 prílohy III smernice 2003/87 („souhaite […] allouer“ [v slovenskom znení: „plánujú prideliť“]). Z týchto formulácií však nevyhnutne nevyplýva existencia rozsiahlej miery právomoci členského štátu pri preberaní smernice. Je ich takisto možné chápať ako dôsledok toho, že NAP bude na základe článku 9 ods. 3 smernice 2003/87 predmetom kontroly zo strany Komisie, a teda že každé pridelenie kvót uvedené v zozname zariadení priloženom k uvedenému NAP — a teda „souhaitée“ [v slovenskom znení: „plánované“] členským štátom — je iba predbežným, a to až kým ho Komisia nepotvrdí, resp. nezamietne, pričom požiada o jeho zmeny.

103 Ďalej je potrebné poukázať na článok 9 ods. 3 smernice 2003/87, podľa ktorého „môže Komisia tento [NAP], alebo ktorýkoľvek z jeho aspektov zamietnuť na základe nekompatibility s kritériami uvedenými v prílohe III alebo s článkom 10“, a že „členský štát prijme rozhodnutie podľa článku 11 ods. 1… len v prípade, ak sú navrhované zmeny a doplnenia prijaté Komisiou“. Ďalej je potrebné pripomenúť znenie článku 11 ods. 1 smernice 2003/87, podľa ktorého „rozhodne každý členský štát o celkovom množstve kvót, ktoré pridelí…, a o pridelení týchto kvót prevádzkovateľom jednotlivých zariadení“. V tomto ustanovení sa okrem iného uvádza, že členský štát „toto rozhodnutie… prij[me]… [na základe NAP]… pri náležitom zohľadnení pripomienok verejnosti“.

104 Vzhľadom na tento kontext sa Súd prvého stupňa domnieva, že je potrebné pripomenúť rozličné etapy postupu uvedeného v článku 9 ods. 1 a 3 v spojení s článkom 11 ods. 1 smernice 2003/87. V článku 9 ods. 3 sa totiž stanovujú rozličné etapy, ktoré zodpovedajú oznámeniu, ukončeniu NAP a prijatiu alokačného rozhodnutia členským štátom. Ďalej sa v ňom upravujú prinajmenšom dve možnosti kontroly a zamietnutia NAP zo strany Komisie. Prvá nevyhnutná etapa pozostáva z prvotného oznámenia NAP zo strany členského štátu v súlade s odsekom 1 tohto ustanovenia a preskúmania uvedeného NAP Komisiou. Za touto prvou etapou nasleduje v prípade potreby druhá etapa. Jej výsledkom sú prípadné zmeny NAP, a to buď na žiadosť Komisie, alebo na návrh členského štátu a ich prijatie, resp. neprijatie zo strany Komisie. Až po skončení prvej a prípadne druhej etapy je členský štát oprávnený prijať v rámci tretej etapy a na základe svojho NAP svoje rozhodnutie o pridelení kvót v zmysle článku 11 ods. 1 smernice 2003/87 (rozsudok Súdu prvého stupňa z 23. novembra 2005, Spojené kráľovstvo/Komisia, T-178/05, Zb. s. II-4807, bod 56). Z článku 9 ods. 1 a článku 11 ods. 1 uvedenej smernice okrem toho vyplýva, že členský štát má povinnosť „náležit[e] zohľadn[iť] pripomien[ky] verejnosti“ jednak v NAP, to znamená po prvej konzultácii verejnosti, ako aj v alokačnom rozhodnutí prijatom po druhej konzultácii verejnosti. V tejto súvislosti sa v kritériu č. 9 prílohy III

smernice 2003/87 stanovuje, že „[NAP] obsahuje ustanovenia pre pripomienkovanie zo strany verejnosti a obsahuje informácie o mechanizmoch, ktoré zabezpečia, aby sa tieto pripomienky vhodným spôsobom zohľadňovali pred prijatím rozhodnutia o pridelení kvót“.

105 Vzhľadom na vyššie uvedené Súd prvého stupňa poukazuje v prvom rade na to, že alokačné rozhodnutie členského štátu upravené v článku 11 ods. 1 smernice 2003/87 už nepodlieha v rámci uvedenej smernice osobitnému preskúmaniu zo strany Komisie obdobnému kontrole upravenej v článku 9 uvedenej smernice v prípade NAP. V každom prípade skutočnosť, že článok 11 ods. 1 smernice 2003/87 ukladá členskému štátu povinnosť založiť svoje alokačné rozhodnutie na svojom NAP, ktorý preskúmala Komisia na základe článku 9 uvedenej smernice a ktorý bol prípadne na základe jej žiadosti zmenený, nevyhnutne neznamená, že už nie je možná neskoršia zmena individuálnych alokácií kvót. Podľa článku 11 ods. 1 druhej vety *in fine* v spojení s kritériom č. 9 prílohy III smernice 2003/87 totiž obsah alokačného rozhodnutia závisí takisto od druhej konzultácie verejnosti. K tejto druhej konzultácii verejnosti však môže dôjsť až po preskúmaní obsahu oznámeného NAP zo strany Komisie, pričom musí umožňovať vykonanie zmien alokácie, ktorú členský štát navrhuje prijať svojím alokačným rozhodnutím, inak by sa tieto konzultácie stali bezpredmetnými a pripomienky verejnosti by ostali iba v teoretickej rovine (rozsudok Spojené kráľovstvo/Komisia, už citovaný v bode 104 vyššie, bod 57). Z toho vyplýva, že hoci v zásade každá zmena základného rámca NAP po skončení prieskumného konania upraveného v článku 9 ods. 3 smernice 2003/87 môže narušiť systém predbežnej kontroly, ktorý je v tomto článku upravený, absolútny zákaz zmeny individuálnych alokácií stanovených v NAP by narušil potrebný účinok druhej konzultácie verejnosti upravenej v článku 11 ods. 1 druhej vete *in fine* v spojení s kritériom č. 9 prílohy III smernice 2003/87 (pozri v tomto zmysle rozsudok Spojené kráľovstvo/Komisia, už citovaný v bode 104 vyššie, bod 58). Je potrebné dodať, že ako vyplýva z bodov 93, 95 a 96 usmernení Komisie, zdá sa, že samotná Komisia vychádza zo zásady, podľa ktorej vzhľadom na záväzný charakter účasti verejnosti môžu byť prípadné zmeny, ktoré sa ukázali byť potrebnými po druhej konzultácii verejnosti, začlenené do alokačného rozhodnutia za podmienky, že členský štát o tom informuje Komisiu pred prijatím uvedeného rozhodnutia.

106 V druhom rade je potrebné uviesť, že relevantná časť („rozhodne každý členský štát o celkovom množstve kvót, ktoré pridelí…, a o pridelení týchto kvót prevádzkovateľom jednotlivých zariadení“) článku 11 ods. 1 smernice 2003/87 je formulovaná skôr otvorene a spôsobom zameraných do budúcnosti a že v tomto ustanovení sa výslovne nezakazuje neskoršia zmena množstva kvót individuálne prideleného podľa zoznamu pripojeného k NAP a podľa alokačného rozhodnutia. Rovnako článok 9 ods. 1 uvedenej smernice, v ktorom sa stanovujú podmienky zákonnosti NAP, neodkazuje výlučne na kritériá uvedené v prílohe III smernice 2003/87, ale umožňuje založiť NAP aj na iných alokačných kritériách, ak sú „objektívne a transparentné“. Po prvé z uvedeného vyplýva, že vzhľadom na neexistenciu výslovného zákazu následných zmien individuálnych alokácií kvót v článku 11 ods. 1 sa môže v NAP a alokačnom rozhodnutí výslovne stanoviť takáto možnosť zmeny za podmienky, že kritériá jej vykonania budú stanovené objektívnym a transparentným spôsobom. Po druhé z uvedeného vyplýva, že vzhľadom na to, že tieto dodatočné kritériá nie sú kritériami definovanými v prílohe III smernice 2003/87, kontrolná právomoc Komisie v zmysle článku 9 ods. 3 tejto smernice je nevyhnutne obmedzená a limitovaná otázkou, či tieto dodatočné kritériá, ktoré zaviedol členský štát pri výkone svojej voľnej úvahy, ktorá sa mu ponecháva pri preberaní uvedenej smernice, spĺňajú podmienky objektívnosti a transparentnosti. Je potrebné dodať, že prípadná následná zmena individuálnych alokácií kvót, ku ktorej dôjde po vydaní alokačného rozhodnutia v zmysle článku 11 ods. 1 smernice 2003/87, nemá za následok to, že Komisia stráca akúkoľvek možnosť kontroly vzhľadom na nepretržitý dohľad, ktorý vykonáva vďaka nástrojom riadenia a kontroly upraveným v nariadení č. 2216/2004, ako aj vzhľadom na všeobecnú právomoc dohľadu, ktorá jej prináleží v zmysle článkov 211 ES a 226 ES a ktorá jej umožňuje kedykoľvek zasiahnuť v prípade porušenia práva Spoločenstva.

ii) O článku 29 smernice 2003/87

107 V zmysle článku 29 smernice 2003/87 je možné sa v osobitných prípadoch odchýliť od celkového stanoveného množstva kvót následným zvýšením množstva individuálne

pridelených kvót. To potvrdzuje tvrdenie, že členský štát v zásade nie je oprávnený prideľovať dodatočné kvóty. V uvedenej smernici sa však nenachádza nijaké výslovné ustanovenie, ktoré by obmedzovalo mieru právomoci členského štátu pri riadení individuálneho prideľovania kvót, ak výsledkom takéhoto pridelenia nie je zvýšenie, ale iba neskoršie opravy smerom nadol. V poslednom uvedenom prípade totiž neexistuje riziko alokácie presahujúcej celkové množstvo kvót stanovené v NAP, čo by bolo v rozpore s povinnosťou členského štátu znižovať emisie. V tejto súvislosti je potrebné takisto uviesť, že žalobkyňa v odpovedi na dotazník Komisie v priebehu správneho konania uviedla, že na rozdiel od toho, čo vyplýva z NAP v znení, ktoré pôvodne oznámila, alokačné rozhodnutie prijaté v zmysle článku 11 ods. 1 smernice 2003/87 obsahuje iba spätné úpravy smerom nadol, a nie zvýšenia individuálnych alokácií (pozri bod 34 vyššie).

iii) O článku 38 ods. 2 nariadenia č. 2216/2004

108 Článok 38 ods. 2 nariadenia č. 2216/2004 je teda, ako tvrdí Komisia, iba procesnou normou technickej povahy určenou na správne a centralizované riadenie normalizovaného a zabezpečeného systému registrov na európskej úrovni, ktorý obsahuje najmä tabuľky NAP uvádzajúce údaje rozličných NAP, ktoré oznámili členské štáty. V tejto norme sa stanovujú podmienky, za ktorých môžu byť opravy oznámené a prenesené do tabuľky NAP, pričom tieto opravy v každom prípade podliehajú dodržaniu oznamovacieho postupu a kontroly Komisie v zmysle článku 9 ods. 3 smernice 2003/87. Z toho vyplýva, že tieto možnosti zmeny nijako neovplyvňujú zákonnosť, resp. dôvodnosť predmetných opráv a že v žiadnom prípade nemôžu zmeniť rozsah rozličných relevantných ustanovení smernice 2003/87. Naproti tomu formulácia použitá v článku 38 ods. 2 druhej vete nariadenia č. 2216/2004, podľa ktorej „táto oprava je v súlade s metodikami uvedenými v tomto [NAP]“, prinajmenšom nepriamo potvrdzuje možnosť neskoršej opravy množstva pridelených kvót, ak sa

v NAP ako takom výslovne stanovuje metóda uplatniteľná na takúto opravu. Uvedená norma totiž takto predpokladá, že členský štát môže v NAP stanoviť opravné mechanizmy pod podmienkou, že budú objektívne a transparentné v zmysle článku 9 ods. 1 smernice 2003/87.

O rozsahu usmernení Komisie

i) O samoobmedzovacom účinku usmernení Komisie

109 Vzhľadom na to, že usmernenia Komisie môžu byť súčasťou relevantného právneho rámca, je potrebné posúdiť ich rozsah a analyzovať relevantné ustanovenia na účely výkladu kritéria č. 10 prílohy III smernice 2003/87.

110 V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že, pokiaľ ide o právnu povahu týchto usmernení, hoci sa tieto usmernenia opierajú o právny základ výslovne stanovený v článku 9 ods. 1 prvom pododseku poslednej vete smernice 2003/87, podľa ktorého „Komisia vypracuje… usmernenie o vykonávaní kritérií uvedených v prílohe III“, nezodpovedajú nijakému sekundárnemu aktu práva Spoločenstva v zmysle článku 249 ES (pozri analogicky rozsudok Súdneho dvora zo 6. apríla 2000, Španielsko/Komisia, C-443/97, Zb. s. I-2415, body 28 a nasl., a rozsudky Pfizer Animal Health/Rada, už citovaný v bode 81 vyššie, bod 119, a Alpharma/Rada, už citovaný v bode 81 vyššie, bod 140). Z toho však predsa len vyplýva právomoc Komisie vo forme týchto usmernení vypracovať a vopred zverejniť svoj vlastný výklad obsahu a rozsahu kritérií uvedených v prílohe III uvedenej smernice, ako aj spôsob, ktorým zamýšľa vykonávať svoju kontrolu v zmysle článku 9 ods. 3 smernice 2003/87,

pokiaľ ide o zlučiteľnosť preberacích opatrení prijatých členským štátom s uvedenými kritériami. Vzhľadom na to patria usmernenia do kategórie pravidiel, ktoré v zásade nie sú ako také vo vzťahu k tretím osobám samostatne záväzné a ktoré Komisia v rozsiahlej miere využíva v rámci svojej správnej praxe na účely štruktúrovania a stransparentnenia výkonu svojej diskrečnej právomoci a právomoci dohľadu.

111 V tejto súvislosti je potrebné poukázať na judikatúru, podľa ktorej sa predmetná inštitúcia prijatím pravidiel správneho postupu, ktoré majú pôsobiť smerom navonok, a zverejnením oznámenia, že ich odteraz bude uplatňovať na príslušné prípady, sama obmedzuje pri výkone svojej voľnej úvahy a nemôže sa od týchto pravidiel odchýliť bez toho, aby nebola prípadne sankcionovaná z dôvodu porušenia všeobecných právnych zásad, akými sú zásada rovnosti zaobchádzania, zásada právnej istoty alebo zásada ochrany legitímnej dôvery. Nie je preto vylúčené, že takéto všeobecne záväzné pravidlá postupu, za určitých podmienok a v závislosti od ich obsahu môžu vykazovať právne účinky a že najmä správny orgán sa od nich nemôže odchýliť v osobitnom prípade bez uvedenia dôvodov zlúčiteľných so zásadou rovnosti zaobchádzania (pozri, pokiaľ ide o usmernenia Komisie pre výpočet pokút v oblasti hospodárskej súťaže, rozsudok Súdneho dvora z 28. júna 2005, Dansk Rørindustri a i./Komisia, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P, C-208/02 P a C-213/02 P, Zb. s. I-5425, body 209 až 211; pozri takisto, pokiaľ ide o usmernenia prijaté Komisiou v oblasti štátnej pomoci, rozsudok Súdu prvého stupňa z 30. apríla 1998, Cityflyer Express/Komisia, T-16/96, Zb. s. II-757, bod 57) za podmienky, že takýto prístup nie je v rozpore s inými normami práva Spoločenstva vyššej právnej sily. Konkrétne v oblasti poľnohospodárstva, zdravia a životného prostredia Súd prvého stupňa uznal, že inštitúcie Spoločenstva môžu dávať usmernenia na účely výkonu svojej voľnej úvahy prostredníctvom aktov, ktoré nie sú uvedené v článku 249 ES, a to najmä prostredníctvom oznámení, ak tieto akty obsahujú pravidlá obsahujúce informácie o ďalšom smerovaní týchto inštitúcií Spoločenstva, a ak sa neodchyľujú od noriem Zmluvy (pozri rozsudky Pfizer Animal Health/Rada, už citovaný v bode 81 vyššie, bod 119, a Alpharma/Rada, už citovaný v bode 81 vyššie, bod 140 a citovanú judikatúru).

112 Z toho vyplýva, že v rámci výkonu svojej kontrolnej právomoci v zmysle článku 9 smernice 2003/87 Komisia sama seba obmedzila svojimi usmerneniami takým spôsobom, že sa od nich nemôže odchýliť bez toho, aby prípadne neporušila niektoré všeobecné zásady práva Spoločenstva, akými sú zásady rovnosti zaobchádzania, ochrany legitímnej dôvery a právnej istoty. V dôsledku toho je teda možné voči Komisii uplatňovať jej usmernenia, pričom toto právo prináleží najmä členským štátom, ktorým sú tieto usmernenia určené, v prípade, že Komisia prijme opatrenia, ktoré sú v rozpore s uvedenými usmerneniami.

ii) O výklade kritéria č. 10 prílohy III smernice 2003/87 vzhľadom na usmernenia Komisie

113 Súd prvého stupňa pripomína, že pokiaľ ide o kritérium č. 10 prílohy III smernice 2003/87, Komisia v bodoch 97 až 100 svojich usmernení uviedla:

„97. Z tohto kritéria vyplýva, že [NAP] je transparentný. To znamená, že množstvo kvót pridelených zariadeniu je určené, a teda verejnosť je s ním v čase predloženia [NAP] Komisii a ostatným členským štátom oboznámená.

…

98. Toto kritérium sa považuje za splnené v prípade, ak členský štát dodrží povinnosť vyhotoviť zoznam všetkých zariadení, ktoré patria do pôsobnosti smernice [2003/87]…

…

100. Členský štát je povinný určiť celkové množstvo kvót, ktoré navrhuje prideliť každému zariadeniu, a má určiť množstvo kvót, ktoré sa ročne udelí každému z nich v súlade s článkom 11 ods. 4 [smernice 2003/87]…“ [*neoficiálny preklad*]

114 Súd prvého stupňa sa domnieva, že bod 97 usmernení Komisie odráža také isté *ratio legis*, ako je *ratio legis*, na ktorom sa zakladá odôvodnenie, ktoré predložil parlamentný výbor navrhujúci začlenenie kritéria č. 10 do smernice 2003/87 (pozri bod 98 vyššie). V zmysle tohto odôvodnenia sa totiž v podstate má verejnosti a orgánom zúčastňujúcim sa na riadení systému obchodovania s emisnými kvótami zaručiť v NAP transparentnosť množstva kvót pridelených zariadeniu. Takisto z výrazu „toto kritérium sa považuje za splnené“ [*neoficiálny preklad*] použitom v bode 98 usmernení Komisie vyplýva, že samotná Komisia chcela vyjadriť, že rozsah povinnosti uvedenej v kritériu č. 10 prílohy III smernice 2003/87 sa obmedzuje na formálnu povinnosť oznámiť „zoznam všetkých zariadení, ktoré patria do pôsobnosti smernice [2003/87]“ [*neoficiálny preklad*]. Okrem toho sa bod 100 usmernení Komisie obdobne ako formulácia kritéria č. 10 obmedzuje na požiadavku, aby členský štát „urči[l] celkové množstvo kvót, ktoré navrhuje prideliť každému zariadeniu“ [*neoficiálny preklad*]. Zvolená formulácia na určenie miery právomoci, ktorú má členský štát pri prideľovaní kvót („se propose d'allouer“ [v slovenskom znení: „navrhuje prideliť“]) sa teda neodlišuje od formulácie kritéria č. 10 („l'on souhaite allouer“ [v slovenskom znení: „ktoré sa im plánujú prideliť“]), ani od formulácie použitej v ostatných relevantných ustanoveniach smernice 2003/87 (pozri body 101 až 106 vyššie).

115 Súd prvého stupňa z toho vyvodzuje, že pokiaľ ide o rozsah kritéria č. 10 prílohy III smernice 2003/87, Komisia vo svojich usmerneniach neposkytuje nijaké dodatočné upresnenie vo vzťahu k zneniu relevantných ustanovení smernice 2003/87, teda

upresnenie, ktoré by mohlo podporiť dôvodnosť jej výkladu, podľa ktorého sú sporné spätné úpravy v rozpore s uvedeným kritériom. V usmerneniach Komisie sa nenachádza ani návod na vyriešenie otázky, či je členský štát oprávnený zmeniť individuálnu alokáciu kvót po prijatí svojho NAP alebo alokačného rozhodnutia v zmysle článku 11 ods. 1 smernice 2003/87.

116 V každom prípade vzhľadom na to, že usmernenia Komisie majú konkretizovať jej správnu prax a kontrolu, ako aj vymedziť rozsah miery právomoci, ktorú má členský štát pri preberaní kritérií uvedených v prílohe III smernice 2003/87, Komisia má uvedené usmernenia vypracovať, najmä pokiaľ ide o najpodstatnejšie aspekty, a to pokiaľ možno čo najjasnejšie a najpresnejšie. Uvedené platí o to viac, že kontrolná právomoc a právomoc zamietnuť NAP, ktoré Komisia vykonáva v zmysle článku 9 ods. 3 smernice 2003/87, je presne vymedzená, keďže sa obmedzuje na preskúmanie zlučiteľnosti NAP výlučne s kritériami prílohy III a ustanoveniami článku 10 smernice 2003/87. Vzhľadom na to, že v usmerneniach Komisie sa nenachádza nijaký odkaz na otázku zákonnosti spätných úprav množstva individuálne pridelených kvót smerom nadol a miery právomoci členského štátu v tejto súvislosti, Komisia nemôže voči členskému štátu platne uplatňovať zákaz uvedených úprav bez toho, aby nedošlo k porušeniu zásad právnej istoty a ochrany legitímnej dôvery, ale naopak, členský štát môže voči Komisii uplatniť neexistenciu takéhoto odkazu, a to však okrem prípadu, že by to bolo v rozpore s inými ustanoveniami práva Spoločenstva, najmä s ustanoveniami práva Spoločenstva vyššej právnej sily.

iii) O rozsahu oznámenia Komisie zo 7. júla 2004

117 Súd prvého stupňa dodáva, že oznámenie Komisie zo 7. júla 2004, v ktorom sa opakujú a dopĺňajú dôvody napadnutého rozhodnutia prijatého v ten istý deň, a najmä dôvody, pre ktoré Komisia považuje sporné spätné úpravy za nezlučiteľné

s kritériom č. 10 prílohy III smernice 2003/87, nemôžu zmeniť výklad usmernení Komisie uvedený v bodoch 114 a 116 vyššie. Uvedené oznámenie zaiste je dôležitým prvkom bezprostredného kontextu, v ktorom bolo napadnuté rozhodnutie prijaté, a preto dopĺňa odôvodnenie vo vzťahu k dôvodom uvedeným v uvedenom rozhodnutí, ktoré je súd Spoločenstva povinný zohľadniť pri svojom preskúmaní zákonnosti (pozri v tomto zmysle rozsudok Súdu prvého stupňa z 8. júla 2003, Verband der freien Rohrwerke a i./Komisia, T-374/00, Zb. s. II-2275, body 122 až 124). Toto oznámenie však nebolo vyhotovené skôr ako nemecký NAP, čo mohlo Spolkovej republike Nemecko pomôcť dodržať kritériá uvedené v prílohe III, ani sa nezakladá na článku 9 ods. 1 prvom pododseku poslednej vete smernice 2003/87, a preto nemôže zmeniť rozsah usmernení Komisie vypracovaných na základe tohto ustanovenia.

Záver o systematickom výklade kritéria č. 10 prílohy III smernice 2003/87

118 Vzhľadom na všetky vyššie uvedené skutočnosti dospel Súd prvého stupňa k záveru, že systematický výklad kritéria č. 10 prílohy III smernice 2003/87 vzhľadom na ostatné ustanovenia tejto smernice a usmernenia Komisie nemôže poskytnúť jasnú a presnú odpoveď na otázku, či členský štát má alebo nemá po schválení svojho NAP zo strany Komisie a prijatí alokačného rozhodnutia možnosť upraviť individuálne alokácie kvót určených zariadeniam smerom nadol.

e) O teleologickom výklad kritéria č. 10 prílohy III smernice 2003/87

Úvodné pripomienky

119 Pokiaľ ide o teleologický výklad kritéria č. 10 prílohy III smernice 2003/87, je potrebné poukázať predovšetkým na ciele a všeobecnú štruktúru tejto smernice, ku ktorých

napĺňaniu a fungovaniu majú prispievať kritériá prílohy III. V tomto kontexte je najmä potrebné položiť si otázku, či účinné vykonávanie cieľov uvedenej smernice, a teda potrebný účinok relevantných ustanovení, ktoré smerujú k dosiahnutiu týchto cieľov a medzi ktoré patria kritériá uvedené v prílohe III, bráni uznaniu zákonnosti spätných úprav pridelených kvót smerom nadol (pozri body 93 až 118 vyššie).

120 Vzhľadom na to je potrebné začať vymedzením rozsahu cieľov uvedených v smernici 2003/87, ktorých vykonanie by bolo prípadne ohrozené v prípade, že by sa pripustila zákonnosť sporných spätných úprav.

O cieľoch smernice 2003/87

121 V zmysle článku 1 smernice 2003/87 je jej hlavným cieľom „zria[diť] systém obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v spoločenstve… na podporu znižovania emisií skleníkových plynov finančne a ekonomicky výhodným spôsobom“. V tejto súvislosti sa v kritériu č. 1 *in fine* prílohy III uvedenej smernice stanovuje, že celkové množstvo kvót, ktoré sa má prideliť v relevantnom období, „nesmie byť väčšie, ako bude pravdepodobne potrebné na striktné uplatňovanie kritérií tejto prílohy“, a „do roku 2008 je toto množstvo konzistentné s cestou k dosiahnutiu alebo prekročeniu cieľa každého členského štátu podľa rozhodnutia 2002/358… a Kjótskeho protokolu“. Aj v odôvodnení č. 4 smernice 2003/87 sa spomínajú záväzky, ktoré Spoločenstvo a členské štáty prijali na základe Kjótskeho protokolu na účely zníženia svojich antropogénnych emisií skleníkových plynov.

122 V odôvodnení č. 5 smernice 2003/87 sa stanovuje, že „táto smernica má za cieľ prispievať 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“. Okrem toho sa v odôvodnení č. 7 poukazuje na potrebnosť „predpis[ov] spoločenstva týkajúc[ich] sa alokácie kvót členskými štátmi…, aby prispeli k zachovaniu integrity vnútorného trhu a aby sa predišlo narušeniu hospodárskej súťaže“.

123 V odôvodnení č. 20 sa zdôrazňuje, že „táto smernica bude podporovať používanie energeticky výhodnejších technológií, vrátane technológie kombinovanej výroby tepla a elektrickej energie, produkciu menších emisií na jednotku výstupu“. V odôvodnení č. 25 sa ďalej stanovuje, že „politiky a opatrenia by sa mali uplatňovať na úrovni členských štátov a spoločenstva vo všetkých sektoroch hospodárstva…, aby došlo k podstatnému zníženiu emisií“.

124 Z toho vyplýva, že hlavným cieľom uvedeným v smernici 2003/87 je podstatné zníženie emisií skleníkových plynov tak, aby boli dodržané záväzky Spoločenstva a členských štátov v súvislosti s Kjótskym protokolom. Tento cieľ musí byť dosiahnutý tak, aby bol súčasne dodržaný celý súbor „čiastkových cieľov“, a za pomoci určitých nástrojov. Hlavným nástrojom je v tejto súvislosti systém obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov Spoločenstva (článok 1 a odôvodnenie č. 2 smernice 2003/87), ktorého fungovanie určujú niektoré „čiastkové ciele“, a síce zachovanie finančne a ekonomicky výhodného spôsobu, zachovanie hospodárskeho rozvoja a zamestnanosti, ako aj zachovanie integrity vnútorného trhu a podmienok hospodárskej súťaže (článok 1 a odôvodnenia č. 5 a 7 uvedenej smernice). Smernica 2003/87 okrem iného podporuje používanie osobitného nástroja, teda používanie energeticky výhodnejších technológií, ktoré umožňujú produkciu menších emisií na jednotku výstupu (odôvodnenie č. 20 uvedenej smernice).

125 Okrem iného je potrebné upresniť, že kritérium č. 10 prílohy III smernice 2003/87, ktoré odkazuje na prideľovanie kvót zariadeniam uvedeným v NAP, je práve tým ustanovením Spoločenstva, ktoré sa týka prideľovania kvót členskými štátmi v zmysle odôvodnenia č. 7 uvedenej smernice, a jeho cieľom je preto „prisp[ievať] k zachovaniu integrity vnútorného trhu a… pred[chádzať] nar[úšaniu] hospodárskej súťaže". Vzhľadom na to majú „čiastkové ciele", ktorými je zachovanie integrity vnútorného trhu a podmienok hospodárskej súťaže, osobitný význam v rámci teleologického výkladu kritéria č. 10, a teda preskúmania zákonnosti napadnutého rozhodnutia.

126 Teleologický výklad kritéria č. 10 prílohy III smernice 2003/87 je preto potrebné vykonať práve s ohľadom na tieto „čiastkové ciele".

O výklade kritéria č. 10 prílohy III smernice 2003/87 s ohľadom na ciele uvedenej smernice

i) Hlavné tvrdenia účastníkov konania

127 V tejto súvislosti Komisia v rámci svojich tvrdení týkajúcich sa kritéria č. 5 uvádza, že spätné úpravy vplývajú na motiváciu prevádzkovateľov konať v súlade s cieľmi smernice 2003/87 a v konečnom dôsledku na znižovanie ich množstiev emisií. Na podporu tohto tvrdenia Komisia v podstate uvádza, že k takémuto zníženiu emisií by mohlo dôjsť na základe slobodnej voľby prevádzkovateľov medzi investíciami do energeticky efektívnejších technológií vedúcich k menším množstvám emisií na jednotku výstupu a obyčajným znížením výroby, čo povedie k pomernému zníženiu emisií. Spätné

úpravy vytvárajú naproti tomu neistotu, či dokonca odrádzajú prevádzkovateľov od investovania, čo má za následok to, že technické vylepšenia a zníženia výroby by boli menej významné, než ako by tomu bolo vtedy, ak by úpravy neexistovali.

128 Žalobkyňa namieta, že mechanizmus spätných úprav, ktorý prevádzkovateľov odrádza od toho, aby nadhodnocovali svoje potreby kvót, a takto vylučuje „nadmerné alokácie“, je predpokladom, bez ktorého nie je možné dosiahnuť ciele smernice 2003/87, teda podstatné zníženie emisií skleníkových plynov finančne a ekonomicky výhodným spôsobom. Ak by bolo vykonávanie spätných úprav viazané na rozdiely zistené medzi skutočnou a ohlasovanou výrobou, a nie na znižovanie množstva emisií, malo by to za následok práve to, že hospodárske rozhodnutia prevádzkovateľa týkajúce sa nákupu a predaja kvót by záviseli od efektívnosti jeho zariadenia. Vzhľadom na to nemôžu spätné úpravy vplývať na motiváciu prevádzkovateľov znižovať svoje emisie, ani na istotu investícií vykonávaných v tejto súvislosti, ale skôr naopak.

ii) O relevantných kritériách analýzy

129 Na účely teleologického výkladu kritéria č. 10 prílohy III smernice 2003/87 a jeho uplatnenia na sporné spätné úpravy je najmä potrebné ako relevantné kritériá analýzy zohľadniť po prvé vzťah existujúci medzi objemom výroby a množstvom emisií vzhľadom na cieľ znižovať emisie, po druhé vzťah existujúci medzi týmto cieľom a cieľom, ktorým je zachovanie finančne a ekonomicky výhodného spôsobu (článok 1 smernice 2003/87), po tretie cieľ znížiť emisie prostredníctvom technických vylepšení (odôvodnenie č. 20 uvedenej smernice) a po štvrté cieľ zachovať vnútorný trh a udržať podmienky hospodárskej súťaže (odôvodnenie č. 7 uvedenej smernice).

— O vzťahu existujúcom medzi objemom výroby a množstvom emisií vzhľadom na cieľ znižovať emisie

130 Na úvod je potrebné uviesť, že medzi účastníkmi konania neexistuje pochybnosť, že sporné spätné úpravy sú spojené predovšetkým so zmenami objemu výroby, to znamená zmenou počtu jednotiek výstupu, a nie zmenou množstva emisií zariadenia. Ako žalobkyňa vysvetlila v odpovedi na písomnú otázku Súdu prvého stupňa, pričom jej Komisia neoponovala, to isté platí pre pravidlo s názvom „faktické zatvorenie“ stanovené v nemeckom NAP (pozri prvú zarážku bodu 31 vyššie), ako bolo prebraté do § 7 ods. 9 prvej vety alokačného zákona, ktorého vecné uplatnenie závisí od zníženia objemu výroby, pričom zníženie emisií zariadenia na úroveň nižšiu ako 10 %, resp. 60 % ročného priemeru emisií počas referenčného obdobia je relevantné iba pre začatie osobitného preskúmania správneho orgánu v tejto súvislosti.

131 Vzhľadom na tvrdenia, ktoré uvádza Komisia v napadnutom rozhodnutí, teda stačí v rámci teleologického výkladu kritéria č. 10 prílohy III smernice 2003/87 preskúmať, či toto kritérium bráni spätným úpravám pridelených kvót spojených so znížením objemu výroby.

132 Je potrebné skonštatovať, že ako vysvetlila Komisia v odpovedi na písomnú otázku Súdu prvého stupňa, v prípade zníženia objemu výroby sa znižujú emisie zariadenia a v dôsledku toho má prevádzkovateľ k dispozícii kvóty, ktoré môže buď uviesť na trh s emisnými kvótami, alebo si ich môže ponechať, ak nemusia byť vrátené alebo zrušené. V takomto prípade sa však neznižuje množstvo emisií na jednotku výstupu, ale iba absolútne množstvo emisií, a to pomerne k zníženiu objemu výroby. Z toho takisto vyplýva, že po takomto znížení výroby nevyhnutne nedochádza k zníženiu celkových emisií priemyselných odvetví, na ktoré sa vzťahuje príloha I smernice 2003/87, keďže uvoľnené kvóty môže neskôr použiť buď samotný prevádzkovateľ,

alebo iní prevádzkovatelia, ktorí tieto kvóty kúpia na trhu s emisnými kvótami. Hoci je teda znižovanie objemu výroby nevyhnutným prostriedkom na účely zásobovania trhu s emisnými kvótami, samo osebe nezaručuje realizáciu hlavného cieľa smernice 2003/87, ktorým je podstatné zníženie celkového množstva emisií skleníkových plynov v Spoločenstve.

133 V každom prípade, ako tvrdí Komisia, ak si je prevádzkovateľ vedomý toho, že každé zníženie výroby odchyľujúce sa od jeho vlastných prognóz bude sankcionované uplatnením spätných úprav, jeho motivácia znižovať svoju výrobu na účely uvoľnenia kvót je ovplyvnená či dokonca potlačená, a to aj v prípade zvýšenia dopytu na trhu s emisnými kvótami zo strany prevádzkovateľov, ktorí si želajú získať dodatočné kvóty. Za predpokladu, že pre správne fungovanie systému obchodovania s emisnými kvótami je príznačná možnosť tento dopyt uspokojiť, sa zdá byť dôležité ponechať prevádzkovateľovi slobodnú voľbu znížiť objem jeho výroby a uviesť takto uvoľnené kvóty na trh s emisnými kvótami, aby mal možnosť v krátkom čase odpovedať na takéto zvýšenie dopytu zo strany ostatných prevádzkovateľov. Napokon hoci spätné úpravy, ktorých uplatnenie predpokladá také veľmi podstatné zníženie výroby, o aké ide v prípade „faktického zatvorenia“ (pozri prvú zarážku bodu 31 vyššie), môžu iba v malom rozsahu zjavným spôsobom ovplyvniť motiváciu k príležitostnému a obmedzenému znižovaniu objemu výroby ako reakciu na zmeny dopytu na trhu s emisnými kvótami, neplatí to, pokiaľ ide o spätné úpravy uplatniteľné už v prípade relatívne malého zníženia výroby, ako je to v prípade zariadení, ktoré sú v prevádzke od roku 2003, a v prípade nových účastníkov (pozri tretiu a štvrtú zarážku bodu 31 vyššie).

134 V dôsledku toho Komisia preukázala, že niektoré sporné spätné úpravy môžu tým, že prevádzkovateľov odrádzajú od znižovania objemu výroby ich zariadení, narušiť realizáciu cieľa účinného fungovania trhu s emisnými kvótami v zmysle článku 1 a odôvodnenia č. 5 smernice 2003/87. Komisia však nepredložila dôkazy, na základe ktorých by bolo možné preukázať, že uvedené úpravy poškodzujú hlavný cieľ smernice 2003/87, teda znižovať celkové množstvo emisií skleníkových plynov v zmysle tohto ustanovenia.

135 Je teda opodstatnené overiť, či sú sporné spätné úpravy zlučiteľné s „čiastkovými cieľmi“ smernice 2003/87 uvedenými v bodoch 124 až 126 vyššie, s ktorými je potrebné zosúladiť realizáciu hlavného cieľa, ktorým je znížiť celkové množstvo emisií skleníkových plynov.

— O zosúladení cieľa znížiť emisie s cieľom zachovať finančne a ekonomicky výhodný spôsob

136 Smernica 2003/87 sa v súlade so svojím článkom 1 usiluje o cieľ, ktorým je znížiť emisie prostredníctvom systému obchodovania s emisnými kvótami finančne a ekonomicky výhodným spôsobom. Ako Komisia pripustila na pojednávaní, kritériá hospodárskej efektívnosti a účinnosti sa nevzťahujú iba na fungovanie trhu s emisnými kvótami ako takého, ale aj na také odvetvia činností uvedené v prílohe I smernice 2003/87, akými sú napríklad odvetvie výroby ocele alebo energetické odvetvie, ktoré takisto podliehajú cieľu znižovať emisie. Toto konštatovanie prinajmenšom nepriamo potvrdzuje jednak odôvodnenie č. 5 *in fine* smernice 2003/87, podľa ktorého musí trh s emisnými kvótami čo možno najmenej narúšať hospodársky rozvoj a zamestnanosť, a takisto odôvodnenie č. 7 uvedenej smernice, v zmysle ktorého sa vyžaduje prijatie ustanovení Spoločenstva týkajúcich sa alokácie kvót členskými štátmi, aby sa prispelo k zachovaniu integrity vnútorného trhu a aby sa predišlo narušeniu hospodárskej súťaže.

137 V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že hoci zníženie objemu výroby môže umožniť, že trh s emisnými kvótami bude zásobovaný emisnými kvótami, toto zníženie nevyhnutne nepovedie k zníženiu celkového množstva emisií (pozri bod 132 vyššie). Okrem toho toto zníženie objemu výroby môže viesť k nedostatočnému zásobovaniu trhu predmetným tovarom, keďže výroba už nebude stačiť na pokrytie dopytu na týchto trhoch, čo je situácia, ku ktorej môže dôjsť najmä v prípade štrukturálneho deficitu ponuky kvót na trhu s emisnými kvótami a takých cien kvót, ktoré sú v značnej miere vyššie ako zisk, ktorý by prevádzkovateľ mohol

dosiahnuť z predaja vyrobeného tovaru, pričom by súčasne vyčerpal kvóty, ktoré má k dispozícii. Hoci takáto situácia vyplýva z hospodárskej logiky trhu s emisnými kvótami, zdá sa, že je ťažké zosúladiť ju s cieľom zachovať finančne a ekonomicky výhodný spôsob, pokiaľ ide o také odvetvia činností a trhy s predmetnými tovarmi, ktoré sú uvedené v prílohe I smernice 2003/87. Vzhľadom na pozitívne účinky na fungovanie trhu s predmetnými tovarmi sa na rozdiel od stanoviska Komisie spätné úpravy nemôžu považovať za také, ktoré sú v rozpore s cieľom uvedeným v článku 1 smernice 2003/87, keďže odrádzajú prevádzkovateľov od znižovania ich objemu výroby.

138 Z toho vyplýva, že Komisia nepreukázala, že odrádzajúci účinok spätných úprav spojený so znižovaním objemu výroby je v rozpore s cieľom zachovať finančne a ekonomicky výhodný spôsob, pokiaľ ide o odvetvia činnosti a trhy s predmetnými tovarmi, na ktoré sa vzťahuje príloha I smernice 2003/87.

— O cieli znížiť emisie prostredníctvom technických vylepšení

139 Je takisto potrebné overiť, či sú sporné spätné úpravy zlučiteľné s „čiastkovým cieľom“ stanoveným v odôvodnení č. 20 smernice 2003/87, podľa ktorého uvedená smernica „bude podporovať používanie energeticky výhodnejších technológií,… produkciu menších emisií na jednotku výstupu“. V tejto súvislosti sa Súd prvého stupňa domnieva, že Komisia na pojednávaní nesprávne uviedla, že uvedené odôvodnenie sa obmedzuje na „konštatovanie“ želateľného a budúceho účinku uplatňovania smernice 2003/87 a že v každom prípade ide iba o „vedľajší cieľ“. Hoci je totiž uvedené odôvodnenie formulované v budúcom čase („bude podporovať“) a vo forme konštatovania skutočnosti, nič to nemení na tom, že používanie nových ekologicky

efektívnejších výrobných technológií tým, že znižuje emisie na jednotku výstupu, môže jednak podstatným spôsobom prispieť k hlavnému cieľu, ktorým je znížiť emisie, a jednak zachovať finančne a ekonomicky výhodný spôsob na trhu s emisnými kvótami, ako aj na trhoch s predmetnými tovarmi, ak nepovedie k zníženiu objemu výroby, ktoré by bolo prípadne škodlivé pre ich fungovanie (pozri bod 137 vyššie). To takisto preukazuje, že investovanie do energeticky výhodnejších technológií je nástrojom, ktorý je prinajmenšom rovnocenný, ak nie dokonca lepší, ako znižovanie objemu výroby na účely dosiahnutia zosúladenia cieľa podstatne znížiť emisie a cieľa zachovať finančne a ekonomicky výhodný spôsob tak na trhu s emisnými kvótami, ako aj na trhu s predmetnými tovarmi.

140 Okrem toho, hoci je pravda, že sporné spätné úpravy môžu prevádzkovateľov odrádzať od znižovania objemu ich výroby na účely zníženia emisií, na rozdiel od stanoviska Komisie nepredstavujú ohrozenie cieľa podporovať prevádzkovateľov v investovaní do vývoja energeticky výhodnejších technológií, ani istotu takýchto investícií. Naopak, keďže sporné spätné úpravy prevádzkovateľov odrádzajú od znižovania ich výroby v rozpore s ich vlastnými prognózami, tieto úpravy môžu vzhľadom na obmedzené množstvo disponibilných emisných kvót posilniť motiváciu znižovať emisie prostredníctvom investícií do zlepšenia energetickej efektívnosti výrobných technológií.

141 Vzhľadom na to Komisia nemôže oprávnene tvrdiť, že sporné spätné úpravy nemôžu podporovať cieľ znižovať emisie, pretože uvoľnené kvóty nie sú okamžite zrušené, ale prevedené do rezervy, a takto zostávajú dostupné pre nových účastníkov, čo má za následok to, že celkové množstvo disponibilných kvót sa nemení. Toto tvrdenie na jednej strane nezohľadňuje skutočnosť, že výsledok by nebol nevyhnutne odlišný v prípade, že by sa kvóty uvoľnili po znížení objemu výroby na účely umožnenia predaja nevyužitých emisných kvót (pozri bod 132 vyššie). Na druhej strane práve v poslednom uvedenom prípade je motivácia investovať do vývoja efektívnejších technológií prinajmenšom oslabená, pretože prevádzkovateľom sa ponúka nový

a z krátkodobého hľadiska menej nákladný spôsob znižovania ich emisií. Vzhľadom na to nie je dôvodné tvrdenie Komisie, podľa ktorého sú spätné úpravy z hľadiska ochrany životného prostredia neutrálne alebo dokonca škodlivé. Okrem toho sa zdá, že Komisia protirečí svojim vlastným tvrdeniam uvedeným v tomto zmysle vo svojom oznámení zo 7. júla 2004 (s. 8), v ktorom sa uvádza, že v prípade spätných úprav smerom nadol „by bolo možné argumentovať kladným vplyvom na životné prostredie“. Je teda potrebné upresniť, že pozitívny účinok spätných úprav vo vzťahu k cieľu podstatne znížiť emisie, by bol zjavne väčší v prípade, ak by boli odobraté kvóty namiesto prevedenia do rezervy okamžite zrušené.

142 V dôsledku toho teda na rozdiel od tvrdení Komisie sporné spätné úpravy neodporujú cieľu znížiť emisie prostredníctvom investícií do energeticky výhodnejších technológií v zmysle odôvodnenie č. 20 smernice 2003/87.

— O cieli zachovať integritu vnútorného trhu a udržať podmienky hospodárskej súťaže

143 Súd prvého stupňa sa okrem iného domnieva, že je nevyhnutné preskúmať otázku, či sporné spätné úpravy prispievajú, resp. neprispievajú k zachovaniu integrity vnútorného trhu a k zamedzeniu narušenia hospodárskej súťaže v zmysle odôvodnenia č. 7 smernice 2003/87, teda k cieľom, ktoré majú v rámci výkladu kritéria č. 10 uvedenej smernice osobitný význam (pozri bod 125 vyššie).

144 Ako uvádza žalobkyňa, prevádzkovatelia majú prirodzený sklon snažiť sa o získanie maximálneho množstva kvót, z čoho vyplýva, že sú značne motivovaní hoci aj z nedbanlivosti nadhodnocovať svoje potreby emisných kvót. Z toho vyplýva riziko

„nadmernej alokácie“ v prospech niektorých prevádzkovateľov, najmä pokiaľ ide o prevádzkovateľov, u ktorých je ťažké, resp. nemožné vykonať objektívne overenie na základe údajov o výrobe z minulosti (pozri tretiu a štvrtú zarážku bodu 31 vyššie). V tejto súvislosti sa Súd prvého stupňa domnieva, že Komisia okrem svojej všeobecnej požiadavky týkajúcej sa nevyhnutnosti vopred určiť množstvo kvót nepredkladá nijaký konkrétny dôkaz, ktorým by vyvrátila tvrdenie žalobkyne, podľa ktorého spätné úpravy tým, že zabraňujú tomu, aby niektorí prevádzkovatelia získali prostredníctvom „nadmernej alokácie“ neodôvodnené zvýhodnenie vo vzťahu k ostatným prevádzkovateľom, naopak prispievajú k udržaniu a obnove podmienok hospodárskej súťaže.

145 Ďalej je potrebné upresniť, že samotná Komisia vychádza zo zásady, ktorá bola uvedená v liste adresovanom členským štátom zo 17. marca 2004 o uplatňovaní pravidiel Spoločenstva v oblasti pomoci pre NAP, podľa ktorých môžu byť takéto „nadmerné alokácie“ v rozpore s článkom 87 ods. 1 ES a môžu narušiť alebo hroziť vážnym narušením hospodárskej súťaže. Vzhľadom na to nie je málo rozvedené tvrdenie Komisie, podľa ktorého systém obchodovania s emisnými kvótami vychádza z prognóz a zahŕňa samoopravné mechanizmy zabezpečujúce prevádzkovateľom rovnosť príležitostí, čo *a priori* vylučuje narušenia hospodárskej súťaže, zrozumiteľné, a preto ho nemožno prijať.

146 Komisia rovnako v priebehu správneho konania ani v napadnutom rozhodnutí zo 7. júla 2004 a ani v priebehu písomnej časti konania na Súde prvého stupňa nepredložila dostatočné dôkazy, ktorými by bolo možné spochybniť zákonnosť sporných spätných úprav vzhľadom na cieľ zachovať integritu vnútorného trhu. Ako pripúšťa samotná Komisia, jej pripomienky predložené až na pojednávaní v odpovedi na presnú otázku, ktorú v tejto súvislosti položil Súd prvého stupňa, týkajúce sa neprípustného obmedzenia voľného obchodovania s emisnými kvótami v rámci Spoločenstva — z dôvodu odobratia kvót z trhu s emisnými kvótami a ich prevodu do rezervy, ku ktorej majú prístup iba prevádzkovatelia zariadení nachádzajúcich sa na nemeckom území — sa neuvádzajú v dôvodoch napadnutého rozhodnutia ani v spisových dokumentoch týkajúcich sa priebehu správneho konania. V každom

prípade sa Súd prvého stupňa domnieva, že veľmi všeobecné odkazy uvedené v bode 2 vyjadrenia k žalobe na možnosť previesť v zmysle článku 12 ods. 1 smernice 2003/87 emisné kvóty vo vnútri Spoločenstva, ako aj odkazy v bodoch 5 a 6 dupliky na nevyhnutnosť zachovať efektívnosť systému obchodovania s emisnými kvótami, nemôžu byť v tejto súvislosti považované za také, ktoré by mali dostatočne spochybňujúci účinok. Súd prvého stupňa teda uvádza, že toto posúdenie nie je na ujmu prípadného preskúmania sporných spätných úprav vo vzťahu k základným slobodám zakotveným v Zmluve, najmä vo vzťahu k slobode voľného pohybu tovaru a slobode usadiť sa v zmysle článkov 28 ES a 43 ES, keďže takéto preskúmanie úplne chýba tak v napadnutom rozhodnutí, ako aj v oznámení Komisie zo 7. júla 2004. Vzhľadom na to, že vyjadreniu Komisie k žalobe chýba jasnosť a presnosť, a vzhľadom na nevyhnutnosť zachovať rozdelenie právomocí a inštitucionálnu rovnováhu medzi správnou a súdnou mocou, Súd prvého stupňa nemôže v prejednávanej veci nahradiť Komisiu, pokiaľ ide o overenie zlučiteľnosti relevantných pravidiel nemeckého NAP so základnými slobodami Zmluvy v štádiu správneho konania.

147 Súd prvého stupňa na základe toho dospel k záveru, že Komisia z právneho hľadiska dostatočne nepreukázala, že sporné spätné úpravy sú v rozpore s cieľmi zachovať integritu vnútorného trhu a udržať podmienky hospodárskej súťaže.

Záver o teleologickom výklade kritéria č. 10 prílohy III smernice 2003/87

148 Vzhľadom na všetky vyššie uvedené skutočnosti sa Súd prvého stupňa domnieva, že Komisia sa neriadila rozsahom kritéria č. 10 prílohy III smernice 2003/87, tak ako sa chápe vo vzťahu k cieľom tejto smernice a najmä vo vzťahu k cieľom formulovaným v jej odôvodnení č. 7, keďže sporné spätné úpravy kvalifikovala ako opatrenia v rozpore so systémom a všeobecnou štruktúrou uvedenej smernice. V tejto súvislosti samotná skutočnosť, že sporné spätné úpravy môžu prevádzkovateľov odrádzať od znižovania ich objemu výroby, a tým množstiev ich emisií, nestačí na spochybnenie ich zákonnosti vo vzťahu k súboru cieľov smernice 2003/87. Okrem toho zo samoobmedzovacieho účinku vytvoreného usmerneniami Komisie vyplýva, že Komisia musí

pripustiť, alebo dokonca voči nej môže žalobkyňa namietať neexistenciu jasnosti a presnosti uvedených usmernení, pokiaľ ide o prípadný zákaz sporných spätných úprav vzhľadom na ciele uvedenej smernice (pozri body 112 a 116 vyššie).

f) Záver o zákonnosti napadnutého rozhodnutia vzhľadom na kritérium č. 10 prílohy III smernice 2003/87

149 Vzhľadom na doslovný, historický, systematický a teleologický výklad je teda potrebné dospieť k záveru, že Komisia nepreukázala, že kritérium č. 10 prílohy III smernice 2003/87 znižuje mieru právomoci členského štátu, pokiaľ ide o formy a metódy prebratia uvedenej smernice do vnútroštátneho práva, v tom zmysle, že by zakazovalo uplatňovanie sporných spätných úprav. V dôsledku toho došlo v tejto súvislosti v napadnutom rozhodnutí k nesprávnemu právnemu posúdeniu.

150 Z toho vyplýva, že Komisia sa pri uplatnení kritéria č. 10 prílohy III smernice 2003/87 dopustila nesprávneho právneho posúdenia a že je potrebné vyhovieť prvej časti žalobného dôvodu žalobkyne.

3. O zákonnosti napadnutého rozhodnutia vzhľadom na kritérium č. 5 prílohy III smernice 2003/87

a) Vo všeobecnosti

151 Komisia sa v odôvodnení č. 4 napadnutého rozhodnutia v podstate domnieva, že sú spätné úpravy týkajúce sa množstva kvót prideleného novým účastníkom v rozpore

s kritériom č. 5 prílohy III smernice 2003/87, pretože noví účastníci sú neodôvodnene zvýhodnení vo vzťahu k prevádzkovateľom zariadení, na ktorých sa už vzťahuje nemecký NAP a ktorí takéto úpravy vykonávať nemôžu. Rovnako vo svojom oznámení zo 7. júla 2004 Komisia upresňuje, že „zámer [žalobkyne]… upraviť pridelenie kvót pre nových účastníkov je v rozpore s kritériom [č.] 5, ktoré vyžaduje nediskrimináciu v súlade so zmluvou, pretože uplatnenie spätných úprav by diskriminovalo nových účastníkov v porovnaní s prevádzkovateľmi iných zariadení, a z toho dôvodu smernica [2003/87] nepovoľuje žiadne spätné úpravy pridelenia kvót [ktorí nemôžu vykonávať spätné úpravy v zmysle smernice 2003/87 — *neoficiálny preklad*]“.

152 V tejto súvislosti je potrebné poukázať na znenie kritéria č. 5 prílohy III smernice 2003/87, podľa ktorého „[NAP] nerozlišuje medzi spoločnosťami alebo odvetviami tak, aby príliš zvýhodňoval určité podniky alebo činnosti, v súlade s požiadavkami zmluvy, najmä jej článkov 87 [ES] a 88 [ES]“. Pokiaľ ide o zákaz diskriminácie, v bode 51 usmernení Komisie týkajúcom sa kritéria č. 6, ktorý sa vzťahuje osobitne na nových účastníkov, sa okrem iného stanovuje, že zásada rovnosti zaobchádzania je riadiacou zásadou týkajúcou sa prístupu nových účastníkov ku kvótam. Napokon v bode 61 uvedených usmernení sa uvádza, že „na účely dodržania zásady rovnosti zaobchádzania by bolo potrebné, aby sa spôsob, ktorý použije členský štát na účely pridelenia kvót novým účastníkom, čo možno najviac zhodoval so spôsobom použitým v prípade prevádzkovateľov nachádzajúcich sa v obdobnej situácii“ [*neoficiálny preklad*], pričom sa pripúšťa, že „úpravy sa viac menej môžu vykonať, ak sú riadne odôvodnené“ [*neoficiálny preklad*].

153 Z vyššie uvedeného vyplýva, že Komisia správne považuje kritérium č. 5, v ktorého znení sa výslovne odkazuje na pojem diskriminácia, za osobitné uplatnenie všeobecnej zásady rovnosti zaobchádzania v rámci vykonávania smernice 2003/87 členskými štátmi, a konkrétne v rámci prideľovania kvót vykonávaného na základe NAP. Okrem toho Komisia vo svojich usmerneniach takisto správne odkazuje na podmienky uplatnenia zásady rovnosti zaobchádzania, ako ich uznáva judikatúra,

teda najmä nevyhnutnosť vykonať porovnanie situácií dotknutých osôb („obdobná situácia“ [*neoficiálny preklad*]) a možnosť diskrimináciu objektívne odôvodniť („úpravy… riadne odôvodnené“ [*neoficiálny preklad*]). Podľa tejto judikatúry totiž uvedená zásada vyžaduje, aby sa porovnateľné situácie neposudzovali odlišne a aby sa odlišné situácie neposudzovali rovnako, ak takéto posúdenie nie je objektívne odôvodnené (pozri rozsudok Súdneho dvora z 12. júla 2005, Alliance for Natural Health a i., C-154/04 a C-155/04, Zb. s. I-6451, bod 115 a citovanú judikatúru).

b) O porovnaní situácií dotknutých prevádzkovateľov

154 Na účely zistenia toho, či Komisia v prejednávanom prípade správne uplatnila zásadu rovnosti zaobchádzania, je potrebné začať preskúmaním otázky, či Komisia riadne overila, či sa noví účastníci, pokiaľ ide o uplatňovanie spätných úprav, nachádzajú, resp. nenachádzajú v situácii, ktorá je obdobná v porovnaní so situáciou, v ktorej sa nachádzajú ostatní prevádzkovatelia zariadení.

155 V tejto súvislosti je potrebné pripomenúť, že na rozdiel od toho, čo sa, ako sa zdá, domnieva Komisia, sa v nemeckom NAP stanovuje uplatňovanie spätných úprav nielen v prípade nových účastníkov, ale takisto v prípade niektorých prevádzkovateľov zariadení, ktorí už na trhu vystupujú a vzťahuje sa na nich nemecký NAP.

156 V zmysle nemeckého NAP je totiž na jednej strane možné uplatniť spätné úpravy vo vzťahu k všetkým prevádzkovateľom v prípade, že dôjde k podstatnému zníženiu

výroby, resp. k „faktickému zatvoreniu“ (pozri prvú zarážku bodu 31 a bod 89 vyššie). Vzhľadom na to Komisia v tejto súvislosti nemôže oprávnene vo všeobecnosti tvrdiť, že v nemeckom NAP sa stanovuje nerovnaké zaobchádzanie s ostatnými prevádzkovateľmi vo vzťahu k novým účastníkom bez toho, aby preskúmala, či v prípade týchto odlišných prevádzkovateľov, ktorí takisto podliehajú pravidlám o spätných úpravách, existuje odlišná, resp. obdobná situácia.

157 Na druhej strane sa v nemeckom NAP upravujú spätné úpravy, ktoré sa podobajú na spätné úpravy uplatniteľné na nových účastníkov v osobitnom prípade zariadení, ktoré boli uvedené do prevádzky v roku 2003 alebo v roku 2004 (pozri tretiu zarážku bodu 31 a bod 88 vyššie). To potvrdzuje alokačný zákon, ktorý stanovuje rovnaké mechanizmy týkajúce sa odoberania kvót pre nových účastníkov i prevádzkovateľov, ktorí začali prevádzku po roku 2002 (pozri jednak § 8 ods. 4 alokačného zákona a jednak jeho § 11 ods. 5 v spojení s § 8 ods. 4). V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že žalobkyňa podobne ako vo vysvetlení, ktoré uviedla vo vzťahu k spätným úpravám uplatniteľným na nových účastníkov, odôvodňuje uplatňovanie úprav vzťahujúcich sa na zariadenia, ktoré boli uvedené do prevádzky v roku 2003 alebo v roku 2004, predovšetkým rizikom „nadmernej alokácie“ vyplývajúcim z toho, že dotknutí prevádzkovatelia by mohli byť vedení k tomu, že v rámci alokačného postupu založeného na spôsobe výpočtu s názvom „benchmarking“ nadhodnotia prognózy výroby. Podľa žalobkyne totiž takéto riziko neexistuje v prípade zariadení, ktoré sú v prevádzke prinajmenšom od roku 2002, na ktoré sa uplatňuje spôsob výpočtu s názvom „grandfathering“, ktorý umožňuje získať relatívne spoľahlivé údaje týkajúce sa objemov výroby v minulosti.

158 Vzhľadom na všetky vyššie uvedené skutočnosti sa tvrdenia, ktoré Komisia predložila na podporu všeobecného záveru uvedeného v odôvodnení č. 4 napadnutého rozhodnutia, podľa ktorého sú spätné úpravy uplatniteľné na nových účastníkov v rozpore s kritériom č. 5, keďže môžu týchto nových účastníkov zvýhodniť vo vzťahu k ostatným prevádzkovateľom, na ktorých sa pravidlá o spätnej úprave nevzťahujú, neopierajú o skutkové zistenia a nie sú ani právne dôvodné.

159 V prvom rade ani z napadnutého rozhodnutia, ani z oznámení Komisie nevyplýva, z akého dôvodu a v akom rozsahu sa noví účastníci vo vzťahu k uplatňovaniu spätných úprav nachádzajú v situácii, ktorá je obdobná alebo odlišná od situácie ostatných prevádzkovateľov. Naopak, v napadnutom rozhodnutí sa zjavne nezohľadňuje to, že vo vzťahu k prevádzkovateľom zariadení, ktoré boli uvedené do prevádzky po roku 2002, sa uplatňujú podobné alebo dokonca rovnaké úpravy, ako sú úpravy vzťahujúce sa na nových účastníkov.

160 V druhom rade, ako uvádza žalobkyňa v rámci svojho tretieho žalobného dôvodu, tvrdenie, ktoré predložila Komisia v priebehu konania, podľa ktorého je pre nových účastníkov výhodné mať k dispozícii možnosť neskoršej úpravy množstva pridelených kvót, keďže im to umožňuje nadhodnotiť objem výroby pri podávaní žiadosti o pridelenie a vedie to k laxnejším kontrolám zo strany nemeckých orgánov, je zjavne rozporuplné a nesprávne z viacerých hľadísk.

161 Na jednej strane je totiž tvrdenie, podľa ktorého neskoršia úprava kvót pridelených prevádzkovateľovi smerom nadol, to znamená odobratie vykonané na ujmu dotknutého prevádzkovateľa, keďže ho zbavuje „tovaru“, ktorý má trhovú hodnotu, môže pre neho predstavovať „výhodu“ vo vzťahu k ostatným prevádzkovateľom, ktorí nepodliehajú takémuto mechanizmu, rozporuplné. Na druhej strane z tohto tvrdenia vyplýva, že ostatní prevádzkovatelia za predpokladu, že sa nachádzajú v obdobnej situácii, nemajú k dispozícii rovnakú „výhodu“, čo v každom prípade neplatí v prípade prevádzkovateľov, ktorí vstúpili na trh po roku 2002 a podliehajú rovnakému opravnému mechanizmu.

162 Takisto tvrdenie, podľa ktorého sú noví účastníci viac motivovaní vykonávať nadhodnotenia vtedy, ak existuje možnosť spätnej úpravy, než ak takýto mechanizmus

neexistuje, je značne špekulatívne a takisto rozporuplné. Toto tvrdenie je totiž v prospech opačného záveru, a to vzhľadom na to, že každý prevádzkovateľ, ktorý si je pri podávaní svojej žiadosti vedomý rizika spätnej úpravy, má skôr tendenciu sa takémuto riziku vyhnúť. Napokon nie je presvedčivé ani tvrdenie, podľa ktorého sú príslušné orgány menej svedomité v prípade, že majú k dispozícii možnosť spätnej opravy, pretože je v záujme každej účinnej správy vyhnúť sa akejkoľvek neskoršej komplikácii, a najmä opatreniam na účely odobratia kvót, ktoré sú náročné z časového hľadiska a vyžadujú vynaloženie značných správnych prostriedkov.

163 Vzhľadom na všetky vyššie uvedené skutočnosti je odôvodnenie č. 4 napadnutého rozhodnutia zjavne rozporuplné a nesprávne a predstavuje zjavné nedodržanie podmienok uplatnenia zásady rovnosti zaobchádzania. Je potrebné dodať, že Komisia sa v rámci svojej kontroly dodržiavania kritéria č. 5 zo strany členského štátu v zmysle článku 9 smernice 2003/87 nemôže uspokojiť s tvrdením, že existuje nerovnosť zaobchádzania, bez toho, aby predtým v tejto súvislosti so všetkou požadovanou starostlivosťou preskúmala relevantné skutočnosti, ako ich upresňuje judikatúra citovaná v bode 153 vyššie, a bez toho, aby ich pri odôvodňovaní svojho záveru riadne nezohľadnila.

164 Z toho vyplýva, že Komisia sa pri uplatňovaní kritéria č. 5 prílohy III smernice 2003/87 dopustila nesprávneho právneho posúdenia a že je potrebné vyhovieť aj druhej časti prvého žalobného dôvodu.

165 Súd prvého stupňa sa však domnieva, že je potrebné preskúmať tretí žalobný dôvod, a to vzhľadom na to, že úzko súvisí s prvým žalobným dôvodom.

III — *O treťom žalobnom dôvode založenom na porušení povinnosti odôvodnenia v zmysle článku 253 ES*

A — *Tvrdenia účastníkov konania*

166 Žalobkyňa tvrdí, že článok 1 písm. a) a článok 2 písm. a) napadnutého rozhodnutia sú založené na porušení povinnosti odôvodnenia v zmysle článku 253 ES, keďže v odôvodnení č. 4 uvedeného rozhodnutia sa na základe kritéria č. 5 prílohy III smernice 2003/87 zjavne nesprávne konštatuje, že spätné úpravy neodôvodnene zvýhodňujú nových účastníkov vo vzťahu k prevádzkovateľom ostatných zariadení. Podľa žalobkyne Komisia v tejto súvislosti nezohľadňuje jednak to, že v NAP sa nestanovuje, že noví účastníci môžu získať dodatočné kvóty, ale iba to, že sa na nich vzťahujú spätné úpravy smerom nadol, a jednak to, že odobratie kvót v súvislosti s takouto úpravou predstavuje záťaž, a nie zvýhodnenie. Žalobkyňa nevidí žiadne zvýhodnenie ani v tom, že na rozdiel od existujúcich zariadení sa prideľovanie kvót novým účastníkom vykonáva na základe prognóz výroby, keďže práve to je kompenzované možnosťou spätných úprav smerom nadol. Vzhľadom na to by článok 1 písm. a) a článok 2 písm. a) napadnutého rozhodnutia mali byť takisto z tohto dôvodu zrušené.

167 Komisia poukazuje na svoje pripomienky týkajúce sa nedôvodnosti výhrady založenej na porušení kritéria č. 5 prílohy III smernice 2003/87 a dochádza k záveru, že napadnuté rozhodnutie nie je v rozpore s článkom 253 ES.

B — *Posúdenie Súdom prvého stupňa*

168 Na úvod je potrebné pripomenúť, že dodržanie povinnosti odôvodnenia v zmysle článku 253 ES, ako je potvrdené v článku 9 ods. 3 poslednej vete smernice 2003/87, pokiaľ ide o rozhodnutie Komisie o úplnom alebo čiastočnom zamietnutí NAP, má o to zásadnejší význam, že v prejednávanom prípade z výkonu kontrolnej právomoci Komisie v zmysle článku 9 ods. 3 uvedenej smernice vyplývajú komplexné hospodárske a ekologické hodnotenia a že kontrola zákonnosti a dôvodnosti týchto hodnotení zo strany súdu Spoločenstva je obmedzená (pozri v tomto zmysle rozsudok Súdneho dvora z 21. novembra 1991, Technische Universität München, C-269/90, Zb. s. I-5469, bod 14).

169 V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že tvrdenia žalobkyne uvádzané na podporu tohto žalobného dôvodu sa týkajú skôr zákonnosti napadnutého rozhodnutia vo vzťahu k uplatňovaniu kritéria č. 5 prílohy III smernice 2003/87. Vzhľadom na to, že žalobný dôvod založený na porušení povinnosti odôvodnenia môže v každom prípade súd Spoločenstva preskúmať *ex offo* (rozsudky Súdneho dvora z 20. februára 1997, Komisia/Daffix, C-166/95 P, Zb. s. I-983, bod 24, a z 3. júla 2003, Belgicko/Komisia, C-457/00, Zb. s. I-6931, bod 102), je teda potrebné posúdiť jeho dôvodnosť.

170 Vzhľadom na posúdenia uvedené v bodoch 158 až 164 vyššie sa Súd prvého stupňa domnieva, že Komisia si tým, že ani v napadnutom rozhodnutí, ani v oznámení Komisie zo 7. júla 2004 a ani pri prijímaní týchto aktov neuviedla nijaké vysvetlenie týkajúce sa uplatnenia zásady rovnosti zaobchádzania, porušila svoju povinnosť odôvodnenia v zmysle článku 253 ES. Toto chýbajúce odôvodnenie sa týka najmä dôvodu napadnutého rozhodnutia, podľa ktorého sa noví účastníci nachádzajú v takej situácii, ktorá je výhodnejšia a odlišná v porovnaní so situáciou ostatných prevádzkovateľov vo vzťahu k uplatňovaniu spätných úprav, neexistencie porovnania postavenia nových účastníkov s postavením prevádzkovateľov, na ktorých sa

vzťahujú podobné alebo dokonca rovnaké spätné úpravy, v napadnutom rozhodnutí a neexistencie posúdenia prípadného objektívneho odôvodnenia rozdielneho zaobchádzania zo strany Komisie.

171 V dôsledku toho je potrebné tomuto žalobnému dôvodu vyhovieť a takisto na tomto základe je potrebné zrušiť článok 1 písm. a) a článok 2 písm. a) napadnutého rozhodnutia.

IV — *Záver*

172 Vzhľadom na to, že prvý a tretí žalobný dôvod sú dôvodné a postačujú na to, aby sa vyhovelo návrhom žalobkyne na zrušenie, teda nie je potrebné rozhodovať o druhom žalobnom dôvode založenom na porušení článku 176 ES.

O trovách

173 Podľa článku 87 ods. 2 rokovacieho poriadku účastník konania, ktorý nemal vo veci úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Komisia nemala vo veci úspech, je opodstatnené zaviazať ju na náhradu trov konania v súlade s návrhom žalobkyne.

Z týchto dôvodov

SÚD PRVÉHO STUPŇA (tretia rozšírená komora)

rozhodol a vyhlásil:

1. **Článok 1 rozhodnutia Komisie K(2004) 2515/2 v konečnom znení zo 7. júla 2004, ktoré sa týka národného alokačného plánu prideľovania emisných kvót skleníkových plynov oznámeného Nemeckom v súlade so smernicou 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, sa zrušuje.**

2. **Článok 2 písm. a) až c) uvedeného rozhodnutia sa zrušuje v rozsahu, v akom sa v ňom Spolkovej republike Nemecko ukladá jednak povinnosť zrušiť opatrenia o spätnej úprave, ktoré sa v ňom uvádzajú, a jednak povinnosť informovať Komisiu o uvedenom zrušení.**

3. Komisia je povinná nahradiť trovy konania.

Jaeger Tiili Azizi

Cremona Czúcz

Rozsudok bol vyhlásený na verejnom pojednávaní v Luxemburgu 7. novembra 2007.

Tajomník Predseda komory

E. Coulon M. Jaeger

Obsah

Právny rámec ..... II - 4442

Skutkový stav, konanie a návrhy účastníkov konania ..... II - 4452

Právny stav ..... II - 4463

I — Úvodné pripomienky ..... II - 4463

II — O prvom žalobnom dôvode založenom na porušení článku 9 ods. 3 smernice 2003/87 v spojení s prílohou III uvedenej smernice ..... II - 4463

A — Tvrdenia účastníkov konania ..... II - 4463

1. Tvrdenia žalobkyne ..... II - 4463

a) Úvodné pripomienky ..... II - 4463

b) O dodržiavaní kritéria č. 10 prílohy III smernice 2003/87 ..... II - 4464

c) O dodržiavaní kritéria č. 5 prílohy III smernice 2003/87 ..... II - 4466

d) O rozsahu kontrolnej právomoci Komisie na základe článku 9 ods. 3 smernice 2003/87 v spojení s prílohou III tejto smernice a o miere pôsobnosti ponechávanej členským štátom v zmysle uvedenej smernice ..... II - 4467

e) O hospodárskych tvrdeniach predložených Komisiou ..... II - 4469

2. Tvrdenia Komisie ..... II - 4471

a) O rozhodujúcom charaktere rozsahu kritérií prílohy III smernice 2003/87 pri kontrole vykonávanej Komisiou na základe článku 9 ods. 3 uvedenej smernice ..... II - 4471

b) O súlade nemeckého NAP s kritériom č. 10 prílohy III smernice 2003/87 ..... II - 4471

c) O súlade nemeckého NAP s kritériom č. 5 prílohy III smernice 2003/87 ..... II - 4473

B — Posúdenie Súdom prvého stupňa ..... II - 4476

1. O rozdelení úloh a právomocí medzi Komisiou a členskými štátmi a o rozsahu súdneho preskúmania ..... II - 4476

2. O zákonnosti napadnutého rozhodnutia vzhľadom na kritérium č. 10 prílohy III smernice 2003/87 ..... II - 4479

a) O sporných spätných úpravách ..... II - 4479

b) O doslovnom výklade kritéria č. 10 prílohy III smernice 2003/87 .. II - 4482

c) O historickom výklade kritéria č. 10 prílohy III smernice 2003/87 ..... II - 4484

d) O systematickom výklade kritéria č. 10 prílohy III smernice 2003/87 ..... II - 4485

O relevantných ustanoveniach smernice 2003/87 a nariadenia č. 2216/2004 ..... II - 4485

i) O článkoch 9 a 11 smernice 2003/87 ..... II - 4485

ii) O článku 29 smernice 2003/87 ..... II - 4488

iii) O článku 38 ods. 2 nariadenia č. 2216/2004 ..... II - 4489

O rozsahu usmernení Komisie ..... II - 4490

i) O samoobmedzovacom účinku usmernení Komisie ..... II - 4490

ii) O výklade kritéria č. 10 prílohy III smernice 2003/87 vzhľadom na usmernenia Komisie ..... II - 4492

iii) O rozsahu oznámenia Komisie zo 7. júla 2004 ..... II - 4494

Záver o systematickom výklade kritéria č. 10 prílohy III smernice 2003/87 ..... II - 4495

e) O teleologickom výklad kritéria č. 10 prílohy III smernice 2003/87 ..... II - 4495

Úvodné pripomienky ..... II - 4495

O cieľoch smernice 2003/87 ..... II - 4496

O výklade kritéria č. 10 prílohy III smernice 2003/87 s ohľadom na ciele uvedenej smernice ..... II - 4498

i) Hlavné tvrdenia účastníkov konania ..... II - 4498

ii) O relevantných kritériách analýzy ..... II - 4499

— O vzťahu existujúcom medzi objemom výroby a množstvom emisií vzhľadom na cieľ znižovať emisie ..... II - 4500

— O zosúladení cieľa znížiť emisie s cieľom zachovať finančne a ekonomicky výhodný spôsob ..... II - 4502

— O cieli znížiť emisie prostredníctvom technických vylepšení ..... II - 4503

— O cieli zachovať integritu vnútorného trhu a udržať podmienky hospodárskej súťaže ..... II - 4505

Záver o teleologickom výklade kritéria č. 10 prílohy III smernice 2003/87 ..... II - 4507

f) Záver o zákonnosti napadnutého rozhodnutia vzhľadom na kritérium č. 10 prílohy III smernice 2003/87 ..... II - 4508

3. O zákonnosti napadnutého rozhodnutia vzhľadom na kritérium č. 5 prílohy III smernice 2003/87 ..... II - 4508

a) Vo všeobecnosti ..... II - 4508

b) O porovnaní situácií dotknutých prevádzkovateľov ..... II - 4510

III — O treťom žalobnom dôvode založenom na porušení povinnosti odôvodnenia v zmysle článku 253 ES ..... II - 4514

A — Tvrdenia účastníkov konania ..... II - 4514

B — Posúdenie Súdom prvého stupňa ..... II - 4515

IV — Záver ..... II - 4516

O trovách ..... II - 4516