Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍ ADVOKÁTKY
VERICI TRSTENJAK
přednesené dne 17. listopadu 2011 [1]

Věc C-505/09 P

Evropská komise
proti

Estonské republice

„Kasační opravný prostředek — Životní prostředí — Znečištění ovzduší — Směrnice 2003/87/ES — Systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů — Národní alokační plán emisních povolenek pro Estonskou republiku na období let 2008 až 2012 — Pravomoci členských států a Komise — Článek 9 odst. 1 a 3 a čl. 11 odst. 2 směrnice 2003/87“

I – Úvod

1. Tento kasační opravný prostředek se týká systému zavedeného směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES (Úř. věst. L 275, s. 32, Zvl. vyd. 15/07, s. 631), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/101/ES ze dne 27. října 2004 (Úř. věst. L 338, s. 18), dále jen „směrnice“.

2. V rámci svého kasačního opravného prostředku požaduje Evropská komise zrušení rozsudku Soudu prvního stupně Evropských společenství (nyní Tribunálu) ze dne 23. září 2009, Estonsko v. Komise (T-263/07, Sb. rozh. s. II-3463, dále jen „napadený rozsudek“), kterým Tribunál zrušil rozhodnutí Komise ze dne 4. května 2007 týkající se národního alokačního plánu pro povolenky na emise skleníkových plynů (dále jen „NAP“) oznámeného Estonskou republikou na období let 2008 až 2012 v souladu se směrnicí 2003/87 (dále jen „sporné rozhodnutí“).

II – Právní rámec

3. Článek 9 směrnice stanoví:

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

Pro období uvedené v čl. 11 odst. 1 se plán zveřejní a oznámí Komisi a ostatním členským státům nejpozději do 31. března 2004. Pro následující období se plán zveřejní a oznámí Komisi a ostatním členským státům nejpozději 18 měsíců před začátkem příslušného období.

1 — Původní jazyk: slovinština; jednací jazyk: estonština.

2. Národní alokační plán se posoudí ve výboru uvedeném v čl. 23 odst. 1 [směrnice].

3. Do tří měsíců po oznámení národního alokačního plánu členským státem podle odstavce 1 může Komise plán nebo jeho jakoukoli část odmítnout z důvodu neslučitelnosti s kritérii uvedenými v příloze III nebo s článkem 10. Členský stát učiní rozhodnutí podle čl. 11 odst. 1 nebo 2 pouze tehdy, pokud Komise přijme navržené změny. Odmítavé rozhodnutí musí Komise odůvodnit."

4. Článek 11 odst. 2 směrnice stanoví:

„Pro pětileté období počínající dnem 1. ledna 2008 a pro každé následující pětileté období rozhodne každý členský stát o celkovém množství povolenek, které přidělí pro uvedené období, a zahájí postup přidělování těchto povolenek provozovateli každého zařízení. Toto rozhodnutí se učiní alespoň 12 měsíců před začátkem příslušného období a bude založeno na národním alokačním plánu vytvořeném podle článku 9 a v souladu s článkem 10, přičemž se náležitě přihlédne k připomínkám veřejnosti."

5. Příloha III směrnice obsahuje výčet dvanácti kritérií pro NAP. Kritéria uvedená v č. 1 až 3 a 12 uvedené přílohy stanoví:

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

2. Celkové množství povolenek, které mají být přiděleny, je v souladu s hodnoceními skutečného a předpokládaného pokroku při plnění příspěvků členských států k závazkům Společenství podle rozhodnutí 93/389/EHS.

3. Množství povolenek, které mají být přiděleny, je v souladu s potenciálem, včetně technologického potenciálu, činností spadajících pod tento systém a zaměřených na snížení emisí. Členské státy mohou založit své přidělování povolenek na průměrných emisích skleníkových plynů podle produktu pro každou činnost a dosažitelném pokroku v každé činnosti.

[…]

12. Plán stanoví maximální množství [certifikovaných snížení emisí] a [jednotek snížení emisí], jež mohou provozovatelé používat v systému Společenství, jako procento přídělu povolenek každému zařízení. Toto procento musí být v souladu se závazky členských států týkajícími se doplňkovosti podle Kjótského protokolu a rozhodnutí přijatých na základě UNFCCC nebo Kjótského protokolu."

III – Skutečnosti předcházející sporu a sporné rozhodnutí

6. Skutečnosti předcházející přijetí sporného rozhodnutí a jeho výroková část jsou uvedeny v bodech 6 až 9 napadeného rozsudku.

IV – Řízení před Tribunálem a napadený rozsudek

7. Estonská republika podala u Tribunálu žalobu proti spornému rozhodnutí. Řízení před Tribunálem je popsáno v bodech 10 až 21 napadeného rozsudku.

8. Tribunál zrušil napadeným rozsudkem sporné rozhodnutí v plném rozsahu.

9. Nejprve v bodech 28 až 34 uvedeného rozsudku zamítl argumenty Komise týkající se částečné nepřípustnosti žaloby na neplatnost.

10. Poté v bodech 49 až 94 napadeného rozsudku posuzoval žalobní důvod Estonské republiky týkající se překročení pravomoci, které vyplývá z porušení čl. 9 odst. 1 a 3 a čl. 11 odst. 2 směrnice. V první řadě konstatoval, že Komise překročila meze své kontrolní pravomoci, kterou má podle čl. 9 odst. 3 směrnice, neboť ve sporném rozhodnutí stanovila konkrétní množství povolenek, jehož jakékoli překročení bylo považováno za neslučitelné s kritérii zavedenými směrnicí, a jelikož odmítla NAP Estonské republiky, protože celkové množství povolenek, které v něm bylo navrženo, tuto mez překročilo. Zadruhé měl Tribunál za to, že Komise porušila čl. 9 odst. 3 směrnice, když nahradila analýzu provedenou Estonskou republikou v jeho NAP svou vlastní analýzou. V této souvislosti Tribunál rovněž konstatoval, že údaje a metody hodnocení použité Komisí nebyly nutně nejreprezentativnější. Vzhledem k tomu, že Tribunál považoval žalobní důvod týkající se porušení čl. 9 odst. 1 a 3 a čl. 11 odst. 2 směrnice za opodstatněný, rozhodl, že čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 1 a čl. 3 odst. 1 sporného rozhodnutí musí být zrušeny.

11. Tribunál pak v bodech 99 až 113 napadeného rozsudku uvedl, že v rámci posuzování otázky, zda je NAP Estonské republiky v souladu s kritériem č. 3 přílohy III, porušila Komise zásadu řádné správy. Podle názoru Tribunálu Komise neprokázala, že výpočty obsažené v tomto NAP byly vadné. Proto Tribunál rozhodl, že je třeba čl. 1 odst. 2 a čl. 2 odst. 2 sporného rozhodnutí zrušit.

12. Nakonec Tribunál v bodě 114 napadeného rozsudku rozhodl, že ustanovení čl. 1 odst. 1 a 2, čl. 2 odst. 1 a 2 a čl. 3 odst. 1 sporného rozhodnutí nejsou oddělitelná od zbytku tohoto rozhodnutí a že toto rozhodnutí musí být zrušeno jako celek.

V – Řízení před Soudním dvorem a návrhy účastnic řízení

13. Komise podala proti napadenému rozsudku kasační opravný prostředek, v němž Soudnímu dvoru navrhuje, aby:

— zrušil napadený rozsudek a

— uložil Estonské republice náhradu nákladů řízení.

14. Ve své odpovědi na kasační opravný prostředek Komise Estonská republika navrhuje, aby Soudní dvůr:

— zamítl kasační opravný prostředek,

— uložil Komisi náhradu nákladů řízení,

— v případě, že vyhoví kasačnímu opravnému prostředku, vrátil věc Tribunálu k rozhodnutí o návrhových žádáních Estonské republiky ohledně zjevně nesprávného posouzení Komise, porušení čl. 175 odst. 2 písm. c) ES a porušení povinnosti uvést odůvodnění.

15. Usnesením ze dne 1. června 2010 bylo povoleno vedlejší účastenství Dánského království na podporu návrhových žádání Komise a vedlejší účastenství České republiky a Lotyšské republiky na podporu návrhových žádání Estonské republiky.

16. Na jednání, které se konalo dne 29. září 2011, zástupci dánské, estonské, lotyšské vlády a Komise upřesnili své postoje a odpověděli na položené otázky.

VI – K právnímu zájmu Komise na podání kasačního opravného prostředku

17. Dne 11. prosince 2009, tedy po zrušení sporného rozhodnutí a poté, co podala proti napadenému rozsudku svůj kasační opravný prostředek, přijala Komise nové rozhodnutí na základě čl. 9 odst. 3 směrnice. V tomto novém rozhodnutí odmítla NAP Estonské republiky a konstatovala, že není v souladu s kritérii uvedenými v příloze III směrnice, aniž stanovila strop pro celkové množství povolenek, jež mají být přiděleny. Estonská republika toto nové rozhodnutí nenapadla. Dne 4. září 2010 oznámila nový NAP.

18. Za těchto podmínek je třeba posoudit právní zájem Komise na podání kasačního opravného prostředku. Soudní dvůr totiž může i bez návrhu vznést otázku nedostatku zájmu účastníka řízení na pokračování v řízení o kasačním opravném prostředku vzhledem k tomu, že skutečnost, ke které došlo po vydání rozsudku Tribunálu, odstranila škodlivý účinek tohoto rozsudku pro účastníka podávajícího kasační opravný prostředek, a prohlásit tedy z tohoto důvodu kasační opravný prostředek za nepřípustný nebo bezpředmětný. Zájem navrhovatele na podání kasačního opravného prostředku předpokládá, že kasační opravný prostředek může ve svém důsledku přinést prospěch straně, která jej podala [2].

19. V projednávaném případě nevedlo přijetí nového rozhodnutí k odstranění veškerého zájmu Komise na pokračování v řízení o kasačním opravném prostředku. Je jisté, že případné zrušení napadeného rozsudku by nevedlo k obnovení sporného rozhodnutí, které bylo mezitím nahrazeno novým rozhodnutím. Komise má však i nadále zájem na rozsudku Soudního dvora, potvrzujícím její výklad čl. 9 odst. 3 směrnice. Česká republika, Maďarská republika, Litevská republika a Rumunsko totiž u Tribunálu napadly rozhodnutí Komise, kterými byly odmítnuty jejich NAP [3]. Tato řízení byla přerušena až do vydání rozsudků Soudního dvora v této věci a ve věci Komise v. Polsko (C-504/09 P). V případě těchto řízení probíhajících u Tribunálu si tedy Komise zachovává právní zájem na podání kasačního opravného prostředku.

VII – K prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku

20. Komise v rámci svého prvního kasačního důvodu Tribunálu vytýká, že porušil článek 21 statutu Soudního dvora Evropské unie a čl. 44 odst. 1 písm. c) jednacího řádu.

21. Tento důvod se vztahuje na body 28 až 34 napadeného rozsudku, v nichž Tribunál posuzoval námitku nepřípustnosti vznesenou Komisí v rámci řízení v prvním stupni. Komise požadovala zamítnutí žaloby Estonské republiky jako nepřípustné v rozsahu, v němž v ní bylo navrhováno nejen zrušení čl. 1 odst. 1 a 2, čl. 2 odst. 1 a 2 a čl. 3 odst. 1 sporného rozhodnutí, nýbrž i zrušení celého tohoto rozhodnutí. Částečná nepřípustnost žaloby vyplývá podle Komise z toho, že Estonská republika předložila pouze žalobní důvody vztahující se ke zrušení čl. 1 odst. 1 a 2, čl. 2 odst. 1 a 2 a čl. 3 odst. 1

2 — Rozsudky ze dne 19. října 1995, Rendo a další v. Komise (C-19/93 P, Recueil, s. I-3319, bod 13), a ze dne 3. září 2009, Moser Baer India v. Rada (C-535/06 P, Sb. rozh. s. I-7051, bod 24).

3 — Věci Česká republika v. Komise (T-194/07, Úř. věst. 2007, C 199, s. 38); Maďarsko v. Komise (T-221/07, Úř. věst. 2007, C 199, s. 41); Litva v. Komise (T-368/07, Úř. věst. 2007, C 283, s. 35); Rumunsko v. Komise (T-483/07, Úř. věst. 2008, C 51, s. 56) a Rumunsko v. Komise (T-484/07, Úř. věst. 2008, C 51, s. 57).

sporného rozhodnutí a že ostatní ustanovení tohoto rozhodnutí byla od těchto článků oddělitelná. Tribunál tento návrh zamítl. Byl toho názoru, že budou-li žalobní důvody předložené Estonskou republikou opodstatněné, musí být zrušeno celé sporné rozhodnutí, neboť napadená ustanovení nejsou oddělitelná od zbytku tohoto aktu.

22. Komise Tribunálu vytýká, že porušil článek 21 statutu Soudního dvora a čl. 44 odst. 1 písm. c) jednacího řádu, když považoval žalobu Estonské republiky za přípustnou, pokud jde o zrušení celého sporného rozhodnutí. Žalobní důvody Estonské republiky se podle názoru Komise týkaly pouze čl. 1 odst. 1 a 2, čl. 2 odst. 1 a 2 a čl. 3 odst. 1 sporného rozhodnutí. Ostatní ustanovení sporného rozhodnutí byla podle Komise od těchto ustanovení oddělitelná.

23. První důvod kasačního opravného prostředku Komise musí být zamítnut, avšak musí být nahrazena část odůvodnění Tribunálu. Na rozdíl od přístupu Tribunálu je třeba zamítnout návrh Komise, aniž je nezbytné posuzovat oddělitelnost ustanovení sporného rozhodnutí.

24. Komise před Tribunálem uvedla, že žaloba Estonské republiky nedostála požadavkům čl. 21 prvního pododstavce statutu Soudního dvora a čl. 44 odst. 1 písm. c) a d) jednacího řádu. Podle těchto ustanovení je žaloba nepřípustná, jestliže žalobce dostatečně jasně neuvede předmět sporu, návrhová žádání a žalobní důvody předložené na jejich podporu. Podstatné skutkové a právní okolnosti, o které se opírá žaloba, musí tedy alespoň stručně, avšak koherentně a srozumitelně vyplývat ze samotné žaloby, tak aby žalovaný mohl připravit svou obhajobu a Tribunál rozhodnout o žalobě, a to i bez dalších informací[4].

25. V projednávané věci Estonská republika dostatečně přesně uvedla předmět sporu, návrhová žádání a žalobní důvody předložené na jejich podporu. Bylo jasné, že požaduje zrušení celého sporného rozhodnutí a že má za to, že je třeba tomuto návrhu vyhovět na základě žalobních důvodů, kterých se dovolávala na podporu tohoto návrhu. Podmínky čl. 21 prvního pododstavce statutu Soudního dvora a čl. 44 odst. 1 písm. c) a d) jednacího řádu byly tedy splněny.

26. Na rozdíl od přístupu Tribunálu nebylo nezbytné v rámci posuzování přípustnosti žaloby analyzovat oddělitelnost ustanovení sporného rozhodnutí. I když platí, že pokud je navrhováno částečné zrušení právního aktu[5], musí být oddělitelnost jeho ustanovení analyzována v rámci přípustnosti žaloby, je-li však navrhováno zrušení celého napadeného rozhodnutí, musí být tato otázka posuzována nikoli v rámci přípustnosti, nýbrž v rámci opodstatněnosti žaloby. Otázku, zda s ohledem na uplatňované žalobní důvody a neoddělitelnost ustanovení právního aktu jsou splněny předpoklady pro zrušení celého aktu, lze logicky posuzovat teprve po posouzení opodstatněnosti alespoň jednoho žalobního důvodu, tedy opodstatněnosti žaloby. Takový přístup je podle mého názoru nutný také z důvodů hospodárnosti řízení. Není nezbytné zabývat se otázkou oddělitelnosti ustanovení určitého aktu, jestliže musí být zamítnuty všechny žalobní důvody uplatňované proti tomuto aktu. Dále je třeba konstatovat, že i kdyby byl Tribunál vyhověl návrhu Komise a konstatoval, že žaloba je „nepřípustná“, pokud jde o některá ustanovení sporného rozhodnutí, měl by i nadále povinnost posoudit všechny žalobní důvody předložené Estonskou republikou.

27. První důvod kasačního opravného prostředku Komise je tedy třeba zamítnout a nahradit odůvodnění Tribunálu uvedené v bodech 28 až 34 napadeného rozsudku.

VIII – Ke druhému důvodu kasačního opravného prostředku

28. Druhý kasační důvod Komise se týká nesprávného právního posouzení při výkladu čl. 9 odst. 1 a 3 a čl. 11 odst. 2 směrnice.

4 — Rozsudky ze dne 29. ledna 1998, Dubois a Fils v. Rada a Komise (T-113/96, Recueil, s. II-125, bod 29) a ze dne 24. září 2008, Reliance Industries v. Rada a Komise (T-45/06, Rec. p. II-2399, point 70).

5 — Rozsudky ze dne 24. května 2005, Francie v. Parlament a Rada (C-244/03, Sb. rozh. s. I-4021) a ze dne 30. března 2006, Španělsko v. Rada (C-36/04, Sb. rozh. s. I-2981).

29. Tento kasační důvod se vztahuje k bodům 49 až 94 napadeného rozsudku. V bodech 49 až 55 učinil Tribunál nejprve několik poznámek k rozdělení pravomocí mezi členské státy a Komisi. Poté v bodech 56 až 86 napadeného rozsudku posuzoval, jak Komise své pravomoci vykonávala v projednávaném případě. Po krátkém shrnutí obsahu sporného rozhodnutí v bodech 57 a 58 napadeného rozsudku Tribunál v bodech 60 až 94 tohoto rozsudku konstatoval, že Komise překročila meze své kontrolní pravomoci, kterou má na základě čl. 9 odst. 3 směrnice. V první řadě jí vytkl, že uvedla konkrétní množství povolenek, jehož každé překročení je považováno za neslučitelné s kritérii obsaženými ve směrnici, a že zamítla NAP Estonské republiky vzhledem k tomu, že celkové množství povolenek, které v něm bylo navrženo, překročilo tento strop. Zadruhé Tribunál Komisi kritizoval za to, že se neomezila na kontrolu legality NAP Estonské republiky, ale nahradila analýzu tohoto členského státu svou vlastní analýzou. Dále pak Tribunál kritizoval volbu údajů týkajících se emisí, které musí sloužit jako výchozí bod pro prognózy pro příslušné období, a volbu předpovědních metod pro vývoj emisí mezi referenčním a příslušným obdobím. Ostatní argumenty, které Komise předložila k odůvodnění svého odmítnutí NAP, Tribunál odmítl.

30. V rámci úvodních poznámek ke druhému kasačnímu důvodu Komise Tribunálu nejprve vytýká, že přirovnal její kontrolu podle čl. 9 odst. 3 směrnice ke kontrole při provádění směrnic (A). Kasační důvod Komise se dále dělí na dvě části, z nichž první se týká porušení obecné zásady rovného zacházení (B) a ve druhé jde o porušení cíle a účelu směrnice (C). Samotný kasační opravný prostředek Komise je pak rozdělen do dvou částí, z nichž první se týká porušení obecné zásady rovného zacházení (B) a druhá porušení cíle a účelu směrnice (C).

A – *K povaze kontroly Komise na základě čl. 9 odst. 3 směrnice*

31. Nejprve je třeba posoudit výtky Komise týkající se povahy její kontroly na základě čl. 9 odst. 3 směrnice.

32. Tyto výtky se týkají odůvodnění Tribunálu, obsaženého v bodech 49 až 56 napadeného rozsudku. V bodě 50 tohoto rozsudku Tribunál nejprve připomněl, že správní akty musí být přijímány při respektování pravomocí přiznaných různým správním orgánům. Poté v bodech 51 a 52 odkázal na článek 249 třetí pododstavec ES (nyní článek 288 třetí pododstavec SFEU) a měl za to, že v oblasti životního prostředí, která je upravena v článcích 174 ES až 176 ES (nyní články 191 SFEU až 193 SFEU), jsou pravomoci členských států a Unie sdílené. Z toho Tribunál vyvodil, že při neexistenci pravidla Společenství, které by jasně a přesně předepisovalo formu a prostředky, které musí členský stát použít, zůstává volnost jednání členských států při volbě forem a prostředků v zásadě neomezená, a je tedy na Komisi, aby právně dostačujícím způsobem prokázala, že nástroje, které členský stát použil, jsou v rozporu s unijním právem. K pravomocem členských států Tribunál v bodě 53 napadeného rozsudku konstatoval, že k vypracování NAP a přijetí konečných rozhodnutí stanovících především celkové množství povolenek mají pravomoc pouze členské státy. Při výkonu těchto pravomocí má členský stát podle názoru Tribunálu určitý rozhodovací prostor. V bodech 54 a 55 napadeného rozsudku dospěl Tribunál k závěru, že podle čl. 9 odst. 3 směrnice je Komise oprávněna ověřovat, zda jsou NAP v souladu s kritérii uvedenými ve směrnici a odmítnout NAP v případě jejich neslučitelnosti. Jak vyplývá z bodu 56 napadeného rozsudku, měl Tribunál za to, že kontrola Komise je kontrolou legality.

33. V rámci svého druhého kasačního důvodu vytýká Komise Tribunálu, že kvalifikoval její kontrolu podle čl. 9 odst. 3 směrnice jako kontrolu legality. Před posouzením této výtky (2) je třeba nejprve stručně nastínit postup kontroly NAP podle článků 9 a 11 směrnice (1).

1. Postup kontroly NAP

34. Podle svého článku 1 vytváří směrnice systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství, aby se podpořilo snižování emisí skleníkových plynů způsobem efektivním z hlediska nákladů a ekonomicky účinným.

35. V rámci tohoto systému musí každý členský stát vypracovat NAP, z něhož především vyplývá celkové množství povolenek, které má v úmyslu přidělit pro uvedené obchodovací období, a způsob, jak je zamýšlí přidělit. Podle věty druhé čl. 9 odst. 1 směrnice musí být tento NAP založen na objektivních a transparentních kritériích, včetně kritérií uvedených v příloze III směrnice, a přitom se náležitě přihlédne k připomínkám veřejnosti. Členské státy musí Komisi a ostatním členským státům oznámit své NAP 18 měsíců před začátkem příslušného obchodovacího období.

36. Podle čl. 9 odst. 3 směrnice Komise ověřuje, zda jsou oznámené NAP slučitelné s kritérii uvedenými v příloze III a s článkem 10 směrnice a odmítne ty, u nichž tomu tak není. Z čl. 11 odst. 2 směrnice vyplývá, že členský stát může přijmout své konečné rozhodnutí o celkovém množství povolenek, které přidělí pro uvedené období, na základě NAP schváleného Komisí, nebo NAP, který nebyl do tří měsíců po svém oznámení odmítnut. Naproti tomu členský stát nemůže své konečné rozhodnutí založit na NAP, který Komise odmítla. Komise má tedy blokační pravomoc.

2. K výtkám Komise

37. Tribunál právem konstatoval, že se při kontrole NAP prováděné Komisí podle čl. 9 odst. 3 směrnice jedná o kontrolu legality. Jak uvedl Tribunál v bodech 53 a 54 napadeného rozsudku, z tohoto ustanovení jednoznačně vyplývá, že je role Komise omezena na kontrolu slučitelnosti NAP členského státu s kritérii uvedenými v příloze III a s ustanoveními článku 10 směrnice. K odmítnutí NAP musí tedy Komise prokázat, že členský stát překročil rozhodovací prostor, který mu přiznává směrnice.

38. Výtky, které Komise uplatňuje vůči odůvodnění Tribunálu, nejsou opodstatněné.

39. Zaprvé nelze mít za to, že kontrola podle čl. 9 odst. 3 překračuje rámec kontroly souladu jen proto, že probíhá předem. Je pravda, že směrnice přiznává Komisi důležitou roli, jež spočívá především ve výkonu kontrolní a blokační pravomoci. Článek 9 odst. 3 směrnice však neposkytuje Komisi pravomoc, aby nahrazovala členský stát při vypracování jeho NAP nebo při přijímání jeho konečného rozhodnutí o povolenkách, které mají být přiděleny. Komise proto může odmítnout NAP pouze tehdy, když prokáže, že členský stát překročil rozhodovací prostor, který mu ponechává směrnice.

40. Zadruhé měl Tribunál správně za to, že kvalifikace kontroly podle čl. 9 odst. 3 směrnice jako kontroly souladu odpovídá duchu čl. 249 třetího pododstavce ES, podle kterého je směrnice závazná pro každý členský stát, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, a volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům. Na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, se toto ustanovení v projednávaném případě použije.

41. Nejprve je třeba zamítnout argument Komise, podle kterého čl. 249 třetí pododstavec ES platí pouze pro kontrolu *a posteriori*, jako tomu je v případě kontroly v rámci řízení pro nesplnění povinnosti. Toto pravidlo má obecnou platnost. Musí být tedy zohledněno v projednávaném případě při posouzení otázky, zda Komise musí respektovat volbu členských států ohledně údajů a metod hodnocení použitých pro vypracování svých NAP.

42. Dále je nutné odmítnout tvrzení Komise, že se členské státy nemohou odvolávat na rozhodovací prostor, protože se čl. 249 třetí pododstavec ES nepoužije neboť čl. 9 odst. 3 má povahu „nařízení“. Komise má za to, že ustanovení směrnice, které se má použít pouze na vztah mezi orgány a členskými státy, a jehož použitelnost tedy nezávisí na předchozím provedení do vnitrostátního práva, má charakter „nařízení“. Toto tvrzení není přesvědčivé. Článek 249 třetí pododstavec ES platí pro všechna ustanovení směrnice, tedy i ta, která se mají použít pouze na vztah mezi orgány a členskými státy. Komise dále neuvedla přesvědčivý důvod, proč by takové ustanovení, jako je čl. 9 odst. 3 směrnice,

nemělo ohledně formy a prostředků ponechat členským státům žádný rozhodovací prostor, jestliže tyto prvky nebyly ve směrnici harmonizovány. V každém případě je přístup Tribunálu odůvodněn, jelikož směrnice byla vydána v oblasti sdílené pravomoci, ve které si členské státy zachovávají pravomoc v rozsahu, v němž nebyl určitý aspekt harmonizován.

43. Zatřetí se Komise nemůže úspěšně dovolávat skutečnosti, že v rozsahu, v němž musí v rámci své kontroly NAP podle čl. 9 odst. 3 směrnice provádět vlastní komplexní hospodářské a ekologické hodnocení, má posuzovací pravomoc a že tato posuzovací pravomoc omezuje rozhodovací prostor členských států. Tato posuzovací pravomoc Komise totiž nemůže měnit povahu kontroly upravené v čl. 9 odst. 3 směrnice na kontrolu souladu. Posuzovací pravomoc, kterou Komise disponuje, jí tedy umožňuje podle její volby určit referenční ukazatel založený na údajích a metodách, který může použít k prokázání, že NAP není v souladu s kritérii uvedenými v příloze III a článkem 10 směrnice. Tato pravomoc jí však neumožňuje odmítnout NAP členského státu pouze z toho důvodu, že neodpovídá vodítku pro porovnání, které zvolila.

44. Výtky směřující proti úvodním poznámkám Tribunálu obsaženým v bodech 49 až 56 napadeného rozsudku proto musí být zamítnuty.

B – *K první části vycházející z porušení zásady rovného zacházení*

45. První část druhého kasačního důvodu Komise směřuje proti konstatování Tribunálu, podle kterého Komise porušila čl. 9 odst. 3 směrnice, když analýzu Estonské republiky nahradila analýzou vlastní. Tato část obsahuje dvě výtky, které se týkají porušení zásady rovného zacházení (1) a nesprávného právního posouzení Tribunálu ohledně údajů, které Komise nahradila (2).

1. K výtce vycházející z porušení zásady rovného zacházení

46. V řízení před Tribunálem obhajovala Komise svůj výklad čl. 9 odst. 3 směrnice, podle něhož není povinna přezkoumávat údaje, které Estonská republika uvedla ve svém NAP, tím, že má podle zásady rovného zacházení povinnost použít údaje vycházející ze stejných zdrojů a metod hodnocení, které budou identické pro NAP všech členských států.

47. V bodech 87 až 90 napadeného rozsudku Tribunál toto tvrzení odmítl. Měl za to, že zásada rovného zacházení nemůže měnit rozdělení pravomocí mezi Komisí a členskými státy, upravené ve směrnici, podle kterého je věcí členských států, aby vypracovaly své NAP a přijaly konečné rozhodnutí o množství povolenek, které mají být přiděleny. Kontrolní pravomoc Komise je tedy podle názoru Tribunálu omezena na kontrolu souladu údajů uvedených v NAP s kritérii obsaženými v příloze III směrnice. Tribunál má tedy za to, že se Komise nemůže omezit na nahrazení údajů zapsaných v NAP svými údaji. Komise navíc podle názoru Tribunálu může zajistit rovné zacházení mezi členskými státy tím, že přezkoumá NAP předložené každým z nich stejně pečlivě.

48. Komise Tribunálu vytýká, že chybně vyložil její kontrolní pravomoc ve smyslu čl. 9 odst. 3 směrnice a porušil zásadu rovného zacházení. Podle svého názoru je Komise za účelem zajištění rovného zacházení se všemi NAP povinna používat aktualizované údaje, které současně pocházejí ze stejného zdroje, jakož i prognózy z doby, která je u všech členských států shodná.

49. Nejprve je třeba posoudit výtku týkající se chybného výkladu rozsahu kontrolní pravomoci Komise podle čl. 9 odst. 3 směrnice (a), a teprve poté se zabývat kritikou porušení zásady rovného zacházení (b). Nakonec pak zanalyzuji ostatní výtky, které byly předloženy proti odůvodnění Tribunálu (c).

a) K rozsahu kontrolní pravomoci Komise

50. V první řadě Komise Tribunálu vytýká, že chybně vyložil rozsah její kontrolní pravomoci, kterou má podle čl. 9 odst. 3 směrnice. Komise má za to, že je oprávněna sama určit parametry pro posouzení souladu údajů obsažených v NAP s kritérii uvedenými v příloze III směrnice. Domnívá se tedy, že není povinna ověřovat správnost ekonomických údajů použitých v NAP.

51. Tato výtka Komise není opodstatněná. Tribunál právem rozhodl, že Komise musí ověřovat, zda ekonomické údaje, které Estonská republika uvedla ve svém NAP, jsou v souladu s kritérii uvedenými v příloze III směrnice.

52. Jak již bylo uvedeno výše, čl. 9 odst. 3 směrnice poskytuje Komisi pouze pravomoc ke kontrole souladu, jež jí umožňuje odmítnout NAP členského státu, který není v souladu s kritérii uvedenými v příloze III směrnice nebo s článkem 10 směrnice[6].

53. K rozsahu kontroly Tribunál v bodech 68, 69, 75, 79 a 80 napadeného rozsudku správně uvedl, že příloha III směrnice vymezuje kritéria, která musí členský stát ve svém NAP respektovat, aniž však předepisuje formu a prostředky pro posouzení souladu NAP s uvedenými kritérii. Členským státům je tedy ponechána volnost použít údaje a metody hodnocení podle své volby za předpokladu, že nepovedou k výsledkům neslučitelným s těmito kritérii. V rámci své kontroly podle čl. 9 odst. 3 směrnice musí Komise tento rozhodovací prostor členských států zohlednit. Z toho vyplývá, že nemůže odmítnout NAP členského státu pouze proto, že údaje v něm uvedené nejsou v souladu s údaji podle její volby, ale že musí prokázat, že údaje uvedené v NAP nejsou v souladu s kritérii uvedenými v příloze III směrnice.

54. Argumenty předložené Komisí na podporu jejího stanoviska nejsou přesvědčivé.

55. Zaprvé je třeba zamítnout tvrzení Komise, že není povinna posoudit údaje uvedené v NAP Estonské republiky, protože členské státy upozornila na důležitost použití ověřených údajů o skutečných emisích. Takový přístup by byl přípustný u systému, který by Komisi umožňoval, aby nahrazovala členské státy nebo sama určovala parametry rozhodné pro posouzení kritérií souladu. Směrnice však Komisi žádné takové pravomoci nepřiznává. V případě, že Komise měla pochybnosti o slučitelnosti údajů uvedených v NAP, měla prokázat jejich neslučitelnost s kritérii uvedenými v příloze III směrnice.

56. Zadruhé nelze ze skutečnosti, že Komise posuzuje zároveň NAP několika členských států, vyvodit, že jí směrnice přiznává pravomoc nahradit údaje uvedené v NAP členského státu údaji podle své volby.

57. Zatřetí nelze přístup Komise, podle něhož není povinna přezkoumávat údaje uvedené Estonskou republikou v jejím NAP, odůvodnit ani teleologickým výkladem, který podtrhuje účel čl. 9 odst. 3 směrnice.

58. Tento přístup nenachází oporu ve třicátém bodě odůvodnění směrnice. Tento bod odůvodnění pouze uvádí, že vytvoření systému Společenství pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů nemůže být dosaženo uspokojivě individuálně jednajícími členskými státy, a lze jej tedy lépe dosáhnout na úrovni Společenství.

59. Dále je třeba odmítnout tvrzení, že kdyby bylo postupováno jinak, než jak navrhovala Komise, nemohlo by být dosaženo cílů směrnice. V takové oblasti sdílené pravomoci, jakou je ochrana životního prostředí, je na unijním zákonodárci, aby určil opatření, která při dodržení zásad subsidiarity a proporcionality považuje za nezbytná pro dosažení sledovaných cílů. Jestliže volba zákonodárce vyplývá jasně a jednoznačně z dotyčného aktu, nepřísluší unijním soudům, aby teleologickým výkladem nahrazovaly posouzení zákonodárce svým vlastním posouzením.

6 — Viz body 37 až 44 tohoto stanoviska.

60. Vůle unijního zákonodárce přiznat Komisi pouze pravomoc kontroly souladu, a nikoli pravomoc k nahrazování či sjednocování, přitom vyplývá jak z jasného a jednoznačného znění čl. 9 odst. 3 směrnice, tak i z přípravných dokumentů [7]. Výklad čl. 9 odst. 3 směrnice, zastávaný Komisí, tak překračuje meze teleologického výkladu. Je na unijním zákonodárci, aby toto ustanovení pozměnil, jestliže jím podle jeho názoru nelze dosáhnout sledovaných cílů [8].

61. Kritika chybného pojetí rozsahu kontrolní pravomoci Komise podle čl. 9 odst. 3 směrnice tedy musí být odmítnuta.

b) K zásadě rovného zacházení

62. Zadruhé Komise Tribunálu vytýká, že porušil zásadu rovného zacházení.

63. Tato výtka není opodstatněná.

64. Zásada rovného zacházení vyžaduje, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněno. Prvky, které charakterizují odlišné situace, a tím jejich srovnatelný charakter, musí být určeny a posuzovány ve světle předmětu a účelu unijního aktu, který toto rozlišování zavádí [9].

65. Je však třeba konstatovat, že výtka Komise spočívá na nesprávné představě o její kontrolní pravomoci na základě čl. 9 odst. 3 směrnice. Na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, ji toto ustanovení neopravňuje k určení ekonomických parametrů pro posuzování souladu NAP s kritérii uvedenými v příloze III směrnice. Jak již bylo uvedeno výše, směrnice ponechává určitý rozhodovací prostor členským státům, které mají volnost při použití údajů a metod hodnocení podle své volby za předpokladu, že tyto volby nevedou k výsledkům, které nejsou v souladu s těmito kritérii. Jakékoli rozdíly mezi volbami učiněnými členskými státy jsou odrazem jejich rozhodovacího prostoru, který Komise musí respektovat v rámci své kontroly souladu. Komise tak neporušuje zásadu rovného zacházení, když tyto jednotlivé volby členských států akceptuje, nepřekračují-li rámec jejich rozhodovacího prostoru.

66. Výtka spočívající v porušení zásady rovného zacházení proto musí být zamítnuta.

c) K mezím možnosti pozměnit NAP

67. Zatřetí je třeba posoudit výtku Komise, podle které se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když připustil neomezenou možnost změny NAP. Komise má za to, že vzhledem k tomu, že směrnice upravuje pouze možnost provést změny v NAP za účelem jeho úpravy v závislosti na odmítavém rozhodnutí Komise, nelze možnost změny NAP připustit, jelikož by došlo k ohrožení fungování systému pro obchodování s povolenkami a členské státy by byly vedeny k opožděnému či neúplnému oznamování svých NAP, aby se tak mohly případně odvolávat na výhodnější údaje.

68. Tato kritika musí být odmítnuta. Nemůže zpochybnit konstatování Tribunálu, podle kterého byla Komise povinna provést kontrolu souladu údajů uvedených v NAP Estonské republiky s kritérii obsaženými v příloze III směrnice, a nemohla se tedy omezit na nahrazení údajů uvedených v NAP

7 — Viz bod 12 návrhu Komise ‚COM(2001)581 ze dne 23. října 2001, z něhož vyplývá, že stanovení celkových množství vydaných povolenek musí být zásadně ponecháno na posouzení členských států, které však musí dodržovat kritéria stanovená v příloze III směrnice a že tato kritéria budou moci být následně pozměněna unijním zákonodárcem na základě zkušeností získaných při uplatňování směrnice.

8 — V této souvislosti je třeba uvést, že unijní zákonodárce právě tento aspekt směrnice pozměnil. Článek 9 směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES ze dne 23. dubna 2009, kterou se mění směrnice 2003/87/ES s cílem zlepšit a rozšířit systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství (Úř. věst L 140, s. 63) stanoví, že se množství povolenek pro celé Společenství, které se od roku 2013 začne každoročně vydávat, lineárně snižuje po uplynutí poloviny období 2008–2012 o lineární faktor 1,74 % ve srovnání s průměrným celkovým ročním množstvím povolenek, které vydaly členské státy v souladu s rozhodnutím Komise o jejich národních alokačních plánech na období 2008–2012.

9 — Rozsudek ze dne 16. prosince 2008, Arcelor Atlantique a Lorraine a další (C-127/07, Sb. rozh. s. I-9895, body 23 a 26).

svými údaji. Otázka, v jakém rozsahu může členský stát pozměnit NAP po jeho oznámení Komisi, nemá totiž bezprostředně nic společného s rozsahem kontrolní pravomoci Komise při posuzování původního NAP tohoto členského státu.

d) Závěr

69. Výtka, jejímž předmětem je konstatování Tribunálu, že Komise porušila čl. 9 odst. 3 směrnice tím, že nahradila analýzu Estonské republiky vlastní analýzou, tedy musí být zamítnuta jako neopodstatněná.

2. K výtce týkající se údajů nahrazených Komisí

70. Komise Tribunálu vytýká, že ji kritizoval za použití údajů týkajících se emisí CO_2 a prognózy vývoje HDP podle své volby. Samotný Tribunál podle názoru Komise konstatoval, že tato měla vycházet z pokud možno nejnovějších údajů. Podle svého názoru se tedy Komise nemohla opírat o údaje uvedené v NAP Estonské republiky.

71. Tato výtka není opodstatněná. Spočívá na nesprávném výkladu napadeného rozsudku. Z tohoto rozsudku totiž jasně vyplývá, že Tribunál nenamítal nic proti tomu, aby Komise vypracovala svůj vlastní ekonomický a ekologický model založený na údajích podle své volby. Měl však za to, že Komise není oprávněna odmítnout NAP Estonské republiky pouze z toho důvodu, že číselné údaje uvedené v NAP, které byly založeny na údajích a modelu hodnocení zvolených tímto členským státem, převyšují číselné údaje pocházející z údajů a modelu hodnocení zvolených Komisí. Komise měla podle něj odůvodnit, v čem nejsou údaje uvedené v NAP Estonské republiky v souladu s kritérii vymezenými v příloze III směrnice.

C – *Ke druhé části vycházející z nezohlednění cílů směrnice*

72. Druhá část druhého důvodu kasačního opravného prostředku se týká skutečnosti, že při výkladu dosahu a rozsahu kontrolních pravomocí Komise, které má na základě čl. 9 odst. 3 směrnice, nebyly zohledněny cíle sledované směrnicí.

73. Tato část se vztahuje na odůvodnění Tribunálu v bodech 59 až 66 napadeného rozsudku, v nichž tento soud konstatoval, že Komise překročila meze kontrolní pravomoci podle čl. 9 odst. 3 směrnice, když ve sporném rozhodnutí stanovila konkrétní množství povolenek, jehož každé překročení bylo považováno za neslučitelné s kritérii směrnice, a když odmítla NAP Estonské republiky proto, že celkové množství povolenek, které v něm bylo navrženo, překročilo tuto mez.

74. Komise tvrdí, že cíle a účelu směrnice nelze dosáhnout, jestliže nemá pravomoc stanovit takovou horní mez, a že její přístup je odůvodněn hospodárností řízení. Komise Tribunálu vytýká, že správně nerozlišil mezi stanovením horní meze ze strany Komise a stanovením množství povolenek, které mají být přiděleny členským státem.

75. Tato část není opodstatněná.

76. Tribunál správně konstatoval, že směrnice nepřiznává Komisi pravomoc stanovit v odmítavém rozhodnutí závaznou horní mez pro povolenky, které mají být přiděleny. Jak již bylo rozvedeno výše, jsou vypracování NAP a přijetí konečného rozhodnutí v pravomoci členských států. Pravomoci Komise jsou omezeny na kontrolu souladu NAP, jež jí umožňuje zablokovat NAP, které nejsou slučitelné s kritérii uvedenými v příloze III a s ustanoveními článku 10 směrnice. Tribunál proto právem dospěl k závěru, že Komise stanovením horní meze pro povolenky, které mají být přiděleny, nahradila Estonskou republiku a zasáhla tímto způsobem do pravomocí tohoto členského státu.

77. Kritika Komise směřující proti odůvodnění Tribunálu není přesvědčivá.

78. Zaprvé je třeba odmítnout tvrzení Komise, že nezasáhla do pravomocí Estonské republiky, jež jí přiznává čl. 11 odst. 2 směrnice tím, že stanovila horní mez povolenek, které mají být přiděleny, neboť tento stát si zachoval možnost stanovit celkové množství povolenek, které mají být přiděleny, až do výše této horní meze. Kdyby totiž Komise takovou pravomoc měla, mohla by členským státům ukládat, aby používaly údaje a metody hodnocení podle její volby, pokud jde o horní mez povolenek, které mají být přiděleny. Směrnice jí však takovou pravomoc nepřiznává, nýbrž ponechává pro volbu údajů a metod hodnocení určitý rozhodovací prostor členským státům.

79. Zadruhé je třeba zamítnout výtku Komise, že Tribunál dostatečně nezohlednil nezbytnost řádného fungování systému obchodování s povolenkami na emise. Jak již bylo uvedeno výše, vůle unijního zákonodárce svěřit Komisi pouze pravomoc ke kontrole souladu vyplývá jednoznačně ze směrnice. Zohlednění řádného fungování systému obchodování nepředstavuje důvod pro přiznání Komisi dalších pravomocí *extra legem*.

80. Zatřetí, námitka Komise, podle které je možné *ex post* prokázat, že bezpodmínečné uznání údajů o emisích CO_2 a navrhovaného celkového množství povolenek, které mají být přiděleny, obsažených v NAP Estonské republiky, vedlo nejen k výsledku, který je v rozporu s kritérii č. 1 až č. 3 přílohy III směrnice, ale i k inflaci povolenek pro emise CO_2 na trhu, je zjevně založená na nesprávném výkladu napadeného rozsudku. Tribunál totiž uznal, že Komise může odmítnout NAP, který není v souladu s kritérii uvedenými v příloze III směrnice, a neměl tedy za to, že Komise měla bezpodmínečně uznat údaje uvedené v estonském NAP.

81. Začtvrté Komise tvrdí, že výklad čl. 9 odst. 3 směrnice, podle něhož má pravomoc stanovit horní mez počtu povolenek, které mají být přiděleny, je odůvodněn hospodárností řízení. Tím lze podle Komise zabránit po sobě jdoucím rozhodnutím o odmítnutí NAP z důvodu neslučitelnosti s kritérii přílohy III směrnice a členským státům umožnit přijetí konečného rozhodnutí podle čl. 11 odst. 2 směrnice ve stanovené lhůtě. V této souvislosti Komise vznáší výtku, že Tribunál nezohlednil právní význam maximální částky ve smyslu článku 2 sporného rozhodnutí. Uvedení této částky vedlo podle Komise pouze k omezení její rozhodovací pravomoci. Tím, že tuto částku uvedla, zavázala pouze sebe, že neodmítne pozměněný NAP, jestliže množství povolenek navržené v tomto NAP nepřekročí maximální počet povolenek uvedený ve sporném rozhodnutí.

82. Také tato výtka musí být zamítnuta jako neopodstatněná.

83. Nejprve je třeba připomenout, že dotyčný členský stát musí pozměnit svůj NAP v případě, že byl Komisí odmítnut. V tomto ohledu nemůže Komise nahrazovat členský stát a místo něj měnit jeho NAP.

84. Komise je však na základě povinnosti uvést odůvodnění upravené ve třetí větě čl. 9 odst. 3 směrnice povinna uvést důvody, proč má za to, že odmítnutý NAP není v souladu s kritérii uvedenými v příloze III a článkem 10 směrnice.

85. Žádné ustanovení směrnice Komisi nebrání tomu, aby v odůvodnění odmítavého rozhodnutí činila návrhy nebo doporučení. Může tedy uvádět množství povolenek, které mají být přiděleny, jež je podle jejího názoru v souladu s kritérii uvedenými v příloze III směrnice, za předpokladu, že toto množství není pro dotyčný členský stát závazné. Vzhledem k poměrně krátkému období, které má členský stát k dispozici pro účely změny svého odmítnutého NAP, může být totiž takový údaj odůvodněn zásadou loajální spolupráce.

86. Komise navíc nepřekračuje pravomoci, které jí byly svěřeny podle čl. 9 odst. 3 směrnice, jestliže ve výroku odmítavého rozhodnutí oznámí, že neodmítne pozměněný NAP, který je v souladu s návrhy a doporučeními učiněnými v tomto odmítavém rozhodnutí. Takový postup lze odůvodnit podle zásady loajální spolupráce a na základě požadavků hospodárnosti řízení.

87. Komise naopak překračuje pravomoci upravené v čl. 9 odst. 3 směrnice tehdy, když v odmítavém rozhodnutí uvede závazný maximální počet povolenek. Tímto překračuje meze své kontroly souladu a zasahuje do pravomocí členských států.

88. V projednávaném případě Tribunál správně konstatoval, že Komise překročila meze své pravomoci, kterou má podle čl. 9 odst. 3 směrnice. Estonská republika, které bylo určeno sporné rozhodnutí, totiž musela mít za to, že údaj o nejvyšším počtu povolenek uvedený v článku 2 sporného rozhodnutí je závazný. V čl. 3 odst. 3 sporného rozhodnutí Komise poukázala na to, že s výjimkou změn, které jsou požadovány v článku 2 tohoto rozhodnutí, není žádná další změna NAP přípustná. Změna upravená v tomto článku a týkající se nejvyššího počtu povolenek, které mají být přiděleny, vychází z údajů a metod hodnocení zvolených Komisí. Vzhledem k tomu, že se Komise nezabývala přezkumem, zda jsou údaje použité Estonskou republikou v jejím NAP v souladu s kritérii uvedenými v příloze III směrnice, nemohla Estonská republika očekávat, že se Komise bude zabývat údaji obsaženými v jejím pozměněném NAP, u nichž nebyla zohledněna nejvyšší částka uvedená v článku 2 jejího odmítavého rozhodnutí.

89. Druhá část druhého důvodu kasačního opravného prostředku musí být proto zamítnuta.

D – *Závěr*

90. Druhý důvod kasačního opravného prostředku je tedy třeba zamítnout v plném rozsahu.

IX – Ke třetímu důvodu kasačního opravného prostředku

91. V rámci svého třetího kasačního důvodu Komise Tribunálu vytýká, že se dopustil nesprávného právního posouzení při výkladu významu a rozsahu zásady řádné správy.

92. Tento kasační důvod se vztahuje na body 99 až 112 napadeného rozsudku, v nichž Tribunál Komisi kritizoval, že porušila zásadu řádné správy. Tato výtka Tribunálu se týká konstatování Komise, že NAP Estonské republiky není v souladu s kritériem č. 3 přílohy III směrnice, neboť nezahrnul rezervu povolenek, kterou vytvořila. V bodech 103 až 108 napadeného rozsudku Tribunál nejprve přezkoumal číselné údaje předložené Estonskou republikou v jejím NAP a měl za to, že se tyto údaje jeví jako vnitřně soudržné a srozumitelné. Poté v bodech 109 až 111 napadeného rozsudku ověřoval, zda u těchto číselných údajů Komise pečlivě a nestranně posoudila veškeré rozhodné skutečnosti v projednávané věci. V první řadě Tribunál konstatoval, že závěr Komise, že povolenky obsažené v dotyčných rezervách nebyly zahrnuty do celkového množství povolenek, není zjevně v souladu se skutečnostmi uvedenými ve spisu. Zadruhé Tribunál Komisi vytkl, že nevysvětlila, na základě čeho dospěla k závěru, že NAP Estonské republiky není v souladu s kritériem č. 3 přílohy III směrnice. Z toho Tribunál vyvodil, že Komise neprokázala, v čem byly výpočty obsažené v estonském NAP vadné.

93. Na rozdíl od tvrzení Komise se Tribunál při výkladu zásady řádné správy nedopustil nesprávného právního posouzení.

94. Zaprvé, výtka Komise, podle které Tribunál konstatoval, že Komise není oprávněna vycházet z vlastních údajů, spočívá na chybném výkladu napadeného rozsudku. Tribunál Komisi nekritizoval za to, že se opírala o vlastní údaje. Spíše jí vytýkal, že náležitě nepřezkoumala údaje předložené Estonskou republikou v jejím NAP.

95. Zadruhé musí být zamítnuta výtka Komise, že právem měla za to, že celkové množství povolenek navrhované v NAP Estonské republiky je neslučitelné s kritériem č. 3 přílohy III směrnice z důvodu nejednoznačnosti NAP v případě zahrnutí určitých částí rezerv.

96. Tento přístup není v souladu ani se zásadami řádné správy a loajální spolupráce, ani s rolí, kterou směrnice svěřuje Komisi. Z těchto ustanovení totiž vyplývá, že v rámci své kontroly souladu podle čl. 9 odst. 3 směrnice musí Komise pečlivě a nestranně posoudit všechny rozhodné skutečnosti obsažené v NAP. V případě nejednoznačné skutečnosti v NAP se tedy Komise nemůže omezit na odmítnutí NAP. Musí naopak přijmout nezbytná opatření k určení toho, zda je tato skutečnost v rozporu s kritérii uvedenými v příloze III směrnice, či nikoli. V této souvislosti musí Komise především posoudit veškeré informace obsažené v NAP.

97. Na rozdíl od toho, co tvrdí Komise, není tato povinnost v rozporu s rozdělením pravomocí mezi členskými státy a Komisí. Platí, že Komise není příslušná pro vypracování NAP. Podle čl. 9 odst. 3 směrnice je však povinna provést kontrolu souladu. Přijetím opatření nezbytných k pečlivému a náležitému posouzení všech skutečností v NAP nepřekračuje Komise meze takové kontroly a nezasahuje tedy do pravomocí členských států.

98. Zatřetí Komise nemůže úspěšně tvrdit, že samotný Tribunál konstatoval, že NAP obsahuje nejednoznačné skutečnosti. Nejprve je třeba zdůraznit, že Tribunál uvedl, že tato nejednoznačnost může být odstraněna přezkumem ostatních skutečností ve spisu. Každopádně, i pokud taková nejednoznačnost vyvstala, měla Komise nejprve přijmout nezbytná opatření k jejímu vyjasnění a nemohla se omezit na odmítnutí NAP z důvodu jeho neslučitelnosti.

99. Třetí důvod kasačního opravného prostředku proto není opodstatněný.

X – Ke čtvrtému důvodu kasačního opravného prostředku

100. V rámci svého čtvrtého důvodu kasačního opravného prostředku Komise tvrdí, že se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když měl za to, že ustanovení sporného rozhodnutí nejsou oddělitelná a že je tedy třeba zrušit celé toto rozhodnutí.

101. Tento kasační důvod se vztahuje k bodům 114 a 31 až 34 napadeného rozsudku, v nichž Tribunál rozhodl, že částečné zrušení týkající se pouze čl. 1 odst. 1 a 2, čl. 2 odst. 1 a 2 a čl. 3 odst. 1 sporného rozhodnutí by pozměnilo samotnou podstatu zbývajících ustanovení tohoto rozhodnutí.

102. Komise má za to, že tato ustanovení jsou od ostatních ustanovení sporného rozhodnutí oddělitelná. Domnívá se, že částečné zrušení týkající se pouze těchto ustanovení nevedlo k přeměně sporného rozhodnutí na rozhodnutí, které neměla v úmyslu přijmout.

103. Čtvrtý důvod kasačního opravného prostředku musí být tedy zamítnut.

104. Podle judikatury Soudního dvora částečné zrušení aktu orgánu vyžaduje, aby byla zrušená ustanovení aktu oddělitelná od ostatních ustanovení a aby toto částečné zrušení aktu nepozměnilo jeho podstatu [10]. Ke změně podstaty aktu dochází tehdy, pokud by jej jeho autor z objektivního hlediska nevydal s pozměněným výrokem.

105. Tribunál právem konstatoval, že by částečné zrušení týkající se pouze čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 1 a čl. 3 odst. 1 sporného rozhodnutí pozměnilo jeho podstatu.

106. Zaprvé Tribunál správně konstatoval, že jednotlivé odstavce článků 1 a 2 sporného rozhodnutí nejsou oddělitelné. Jednotlivé odstavce těchto článků se vztahují k různým aspektům NAP a různým kritériím přílohy III směrnice. Ze struktury článků 1 a 2 sporného rozhodnutí však vyplývá, že by částečné zrušení týkající se pouze jejich prvního odstavce mělo za následek změnu podstaty těchto

10 — Rozsudky ze dne 10. prosince 2002, Komise v. Rada (C-29/99, Recueil, s. I-11221, bod 45); ze dne 30. září 2003, Německo v. Komise (C-239/01, Recueil, s. I-10333, bod 33), a ze dne 24. května 2005, Francie v. Parlament a Rada (C-244/03, Sb. rozh. s. I-4021, bod 13).

článků. Článek 1 sporného rozhodnutí obsahoval uzavřený výčet námitek Komise k souladu NAP Estonské republiky s kritérii uvedenými v příloze III směrnice. Jak Tribunál konstatoval, mělo by částečné zrušení týkající se pouze prvního odstavce tohoto článku za následek omezení tohoto uzavřeného výčtu. Článek 2 sporného rozhodnutí obsahoval závazek Komise nevznášet proti NAP Estonské republiky žádné námitky, pokud tento stát pozmění svůj NAP podle návrhů uvedených v odstavcích 1 až 4 tohoto článku. Částečné zrušení týkající se pouze jeho prvního odstavce by mělo za následek snížení počtu změn, které byly původně podmínkou pro závazek Komise.

107. Jak ze sporného rozhodnutí, tak z vyjádření Komise před Tribunálem přitom vyplývá, že tato nebyla připravena akceptovat množství povolenek navrhované Estonskou republikou ve svém NAP, jelikož je považovala za nadměrné. To je potvrzeno *ex post* tím, že Komise přijala nové rozhodnutí, kterým NAP Estonské republiky odmítla především z důvodu neslučitelnosti maximálního počtu povolenek s kritérii č. 1 až 3 přílohy III směrnice. Tribunál tedy právem konstatoval, že částečné zrušení týkající se pouze čl. 1 odst. 1 a čl. 2 odst. 1 sporného rozhodnutí by pozměnilo jeho podstatu.

108. Zadruhé Tribunál právem konstatoval, že čl. 3 odst. 3 sporného rozhodnutí není oddělitelný od jeho článků 1 a 2. Mezi tímto ustanovením a články 1 a 2 sporného rozhodnutí existuje úzký vztah. Toto ustanovení se totiž vztahuje na změny, které Komise považuje za nezbytné k odstranění neslučitelností konstatovaných v článku 1 uvedeného rozhodnutí, jež se však odchylují od návrhů Komise uvedených v jeho článku 2.

109. Zatřetí je k oddělitelnosti čl. 3 odst. 2 sporného rozhodnutí, který se týká změn u povolenek přidělených určitým zařízením, nutné konstatovat, že izolované zachování této části sporného rozhodnutí by rovněž pozměnilo jeho podstatu. Jak již bylo uvedeno [11], může členský stát své konečné rozhodnutí opřít o NAP, který nebyl zpochybněn Komisí v rámci kontroly podle čl. 9 odst. 3 směrnice. Rozhodnutí, ve kterém by byl ponechán pouze čl. 3 odst. 2 sporného rozhodnutí, by bylo rozhodnutím, u kterého by Komise nevznesla žádnou námitku ohledně kritérií č. 1 až 3, 5, 6, 10 a 12 přílohy III směrnice. Estonská republika by tedy mohla opřít své konečné rozhodnutí na základě čl. 11 odst. 2 směrnice o svůj původní NAP. Ze sporného rozhodnutí a vyjádření Komise před Tribunálem přitom vyplývá, že takové rozhodnutí neměla v úmyslu přijmout.

110. Tribunál se tedy nedopustil nesprávného právního posouzení, když dospěl k závěru, že čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 1 a čl. 3 odst. 1 sporného rozhodnutí nejsou oddělitelné od ostatních ustanovení tohoto rozhodnutí [12].

111. Čtvrtá část důvodu kasačního opravného prostředku Komise musí být tedy zamítnuta jako neopodstatněná.

XI – Závěry

112. Vzhledem k výše uvedenému navrhuji, aby Soudní dvůr:

„1) kasační opravný prostředek Evropské komise podaný proti rozsudku Tribunálu ze dne 23. září 2009, Estonsko v. Komise (T-263/07, Sb. rozh. s. II-3463) zamítl;

2) rozhodl, že Komise ponese náklady řízení Estonské republiky a vlastní náklady řízení;

3) rozhodl, že Dánské království, Česká republika a Lotyšská republika ponesou vlastní náklady řízení.“

11 — Bod 36 tohoto stanoviska.

12 — Není tedy nezbytné zabývat se otázkou, zda jsou čl. 1 odst. 2 a čl. 2 odst. 2 sporného rozhodnutí oddělitelné od jeho ostatních ustanovení.