Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEJ ADVOKÁTKY
VERICA TRSTENJAK
prednesené 17. novembra 2011 [1]

Vec C-505/09 P

Európska komisia
proti

Estónskej republike

„Odvolanie — Životné prostredie — Znečistenie ovzdušia — Smernica 2003/87/ES — Systém obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov — Národný alokačný plán emisných kvót pre Estónsku republiku na roky 2008 až 2012 — Právomoci členských štátov a Komisie — Článok 9 ods. 1 a 3 a článok 11 ods. 2 smernice 2003/87“

I – Úvod

1. Toto odvolacie konanie sa týka systému založeného smernicou 2003/87/ES Európskeho parlamentu a Rady 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. ES L 275, s. 32; Mim. vyd. 15/007, s. 631), zmenenou a doplnenou smernicou 2004/101/ES Európskeho parlamentu a Rady z 27. októbra 2004 (Ú. v. EÚ L 338, s. 18), ďalej len „smernica“.

2. Európska komisia svojím odvolaním navrhuje zrušenie rozsudku Súdu prvého stupňa Európskych spoločenstiev z 23. septembra 2009, Estónsko/Komisia (T-263/07, Zb. s. II-3463, ďalej len „napadnutý rozsudok“), ktorým tento súd zrušil rozhodnutie Komisie zo 4. mája 2007 o národnom alokačnom pláne emisných kvót skleníkových plynov (ďalej len „NAP“) oznámenom Estónskou republikou na roky 2008 až 2012 v súlade so smernicou 2003/87 (ďalej len „sporné rozhodnutie“).

II – Právny rámec

3. Článok 9 smernice stanovuje:

„1. Pre každé obdobie uvedené v článku 11 ods. 1 a 2 vypracuje každý členský štát národný plán, ktorý uvedie celkové množstvo kvót, ktoré plánuje prideliť pre uvedené obdobie a ako ich navrhuje rozdeliť. Plán musí byť založený na objektívnych a transparentných kritériách, vrátane tých, ktoré sú uvedené v prílohe III [smernice] 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 [smernice].

1 — Jazyk prednesu: slovinčina.
Jazyk konania: estónčina.

Pre obdobie uvedené v článku 11 ods. 1, sa plán zverejní a oznámi Komisii a ostatným členským štátom najneskôr do 31. marca 2004. Pre nasledujúce obdobia sa plán zverejní a oznámi Komisii a ostatným členským štátom najneskôr osemnásť mesiacov pred začiatkom príslušného obdobia.

2. Národné alokačné plány sa posudzujú vo výbore uvedenom v článku 23 ods. 1 [smernice].

3. Do troch mesiacov od oznámenia národného alokačného plánu členským štátom podľa odseku 1 môže Komisia tento plán, 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.“

4. Podľa článku 11 ods. 2 smernice:

„Pre päťročné obdobie začínajúce 1. januára 2008 a pre každé nasledujúce päťročné obdobie rozhodne každý členský štát o celkovom množstve kvót, ktoré pridelí pre dané obdobie a začne s procesom prideľovania týchto kvót prevádzkovateľom jednotlivých zariadení. Toto rozhodnutie musí byť prijaté aspoň dvanásť mesiacov pred začiatkom príslušného obdobia a musí byť založené na národnom alokačnom pláne vytvorenom podľa článku 9 a v súlade s článkom 10 pri náležitom zohľadnení pripomienok verejnosti.“

5. Príloha III smernice vymenúva dvanásť kritérií uplatniteľných na NAP. Kritériá uvedené v bodoch 1 až 3 a 12 tejto prílohy stanovujú nasledujúce:

„1. Celkové množstvo kvót, ktoré sa majú prideliť na relevantné obdobie je v súlade so záväzkom členského štátu obmedzovať svoje emisie podľa rozhodnutia 2002/358/ES 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 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.

2. Celkové množstvo kvót, ktoré sa má prideliť, je v súlade s hodnoteniami skutočného a plánovaného pokroku smerom k plneniu príspevkov členských štátov k záväzku spoločenstva prijatého podľa rozhodnutia 93/389/EHS.

3. Množstvá kvót, ktoré sa majú prideliť, sú v súlade s potenciálom, vrátane technického potenciálu, činností, na ktoré sa vzťahuje tento systém na znižovanie emisií. Členské štáty môžu rozdeľovanie kvót založiť na priemerných emisiách skleníkových plynov na výrobok pri každej činnosti a na dosiahnuteľný pokrok pri každej činnosti.

…

12. Plán upresní maximálne množstvo [certifikovaných znížení emisií] a [jednotiek zníženia emisií], ktoré môžu prevádzkovatelia používať v systéme Spoločenstva, v percentuálnom vyjadrení pridelenia kvót pre každé zariadenie. Toto percento je v súlade so záväzkami členských štátov týkajúcimi sa doplnkovosti vyplývajúcimi z Kjótskeho protokolu a rozhodnutí prijatých na základe UNFCCC alebo Kjótskeho protokolu.“

III – Okolnosti predchádzajúce sporu a sporné rozhodnutie

6. Skutkové okolnosti predchádzajúce prijatiu sporného rozhodnutia a jeho výrok sú vysvetlené v bodoch 6 až 9 napadnutého rozsudku.

IV – Konanie pred Súdom prvého stupňa a napadnutý rozsudok

7. Estónska republika podala na Súde prvého stupňa žalobu proti spornému rozhodnutiu. Konanie na Súde prvého stupňa je vysvetlené v bodoch 10 až 21 napadnutého rozsudku.

8. Napadnutým rozsudkom Súd prvého stupňa zrušil sporné rozhodnutie v celom rozsahu.

9. Najskôr v bodoch 28 až 34 tohto rozsudku Súd prvého stupňa zamietol tvrdenia Komisie týkajúce sa čiastočnej neprípustnosti žaloby o neplatnosť.

10. Ďalej v bodoch 49 až 94 napadnutého rozsudku Súd prvého stupňa preskúmal dôvod Estónskej republiky založený na prekročení právomoci vyplývajúcom z porušenia článku 9 ods. 1 a 3 a článku 11 ods. 2 smernice. V prvom rade konštatoval, že Komisia prekročila hranice svojej kontrolnej právomoci podľa článku 9 ods. 3 smernice na jednej strane spresnením v spornom rozhodnutí konkrétneho množstva kvót, ktorých akékoľvek prekročenie sa považovalo za nezlučiteľné s kritériami stanovenými smernicou, a na druhej strane zamietnutím NAP Estónskej republiky, keďže celkové množstvo kvót, ktoré v ňom bolo navrhnuté, prekračovalo túto hranicu. V druhom rade uviedol, že Komisia porušila článok 9 ods. 3 smernice tým, že analýzu vykonanú Estónskou republikou v jej NAP nahradila svojou vlastnou analýzou. V tomto kontexte Súd prvého stupňa tiež konštatoval, že údaje a metódy hodnotenia použité Komisiou neboli nevyhnutne najreprezentatívnejšie. Domnievajúc sa, že žalobný dôvod založený na porušení článku 9 ods. 1 a 3 a článku 11 ods. 2 smernice bol dôvodný, Súd prvého stupňa rozhodol, že článok 1 ods. 1, článok 2 ods. 1 a článok 3 ods. 1 sporného rozhodnutia museli byť zrušené.

11. Ďalej v bodoch 99 až 113 napadnutého rozsudku Súd prvého stupňa konštatoval, že Komisia porušila zásadu riadnej správy vecí verejných v rámci posúdenia otázky, či bol NAP Estónskej republiky v súlade s kritériom č. 3 prílohy III smernice. Domnieval sa, že Komisia nepreukázala, že výpočty obsiahnuté v tomto NAP obsahovali chybu. V dôsledku toho rozhodol, že bolo opodstatnené zrušiť článok 1 ods. 2 a článok 2 ods. 2 sporného rozhodnutia.

12. Nakoniec v bode 114 napadnutého rozsudku, domnievajúc sa, že článok 1 ods. 1 a 2, článok 2 ods. 1 a 2 a článok 3 ods. 1 sporného rozhodnutia neboli oddeliteľné od zvyšku rozhodnutia, Súd prvého stupňa rozhodol, že rozhodnutie muselo byť zrušené v celom rozsahu.

V – Konanie pred Súdnym dvorom a návrhy účastníkov konania

13. Komisia podala proti napadnutému rozsudku odvolanie, v ktorom navrhuje, aby Súdny dvor:

— zrušil napadnutý rozsudok a

— zaviazal Estónsku republiku na náhradu trov konania.

14. Estónska republika vo svojom vyjadrení k odvolaniu Komisie navrhuje, aby Súdny dvor:

— zamietol odvolanie,

— zaviazal Komisiu na náhradu trov konania,

— v prípade, ak Súdny dvor vyhovie odvolaniu, vrátil vec Všeobecnému súdu s cieľom rozhodnúť o návrhoch Estónskej republiky, pokiaľ ide o zjavne nesprávne posúdenie Komisie, porušenie článku 175 ods. 2 písm. c) ES a porušenie povinnosti odôvodnenia.

15. Uznesením z 1. júna 2010 sa Dánskemu kráľovstvu povolil vstup do konania ako vedľajšieho účastníka na podporu návrhov Komisie a Českej republike, ako aj Lotyšskej republike sa povolil vstup do konania ako vedľajších účastníkov na podporu návrhov Estónskej republiky.

16. Na pojednávaní, ktoré sa konalo 29. septembra 2011, zástupcovia dánskej, estónskej a lotyšskej vlády, ako aj zástupcovia Komisie spresnili svoje stanoviská a odpovedali na položené otázky.

VI – O záujme Komisie na konaní

17. Dňa 11. decembra 2009, teda po zrušení sporného rozhodnutia a po tom, čo Komisia podala svoje odvolanie proti napadnutému rozsudku, prijala Komisia nové rozhodnutie na základe článku 9 ods. 3 smernice. V tomto novom rozhodnutí zamietla NAP Estónskej republiky a potvrdila jeho nezlučiteľnosť s kritériami uvedenými v prílohe III smernice bez toho, aby uviedla maximálne celkové množstvo kvót, ktoré sa má prideliť. Estónska republika nespochybnila toto nové rozhodnutie. Dňa 4. septembra 2010 oznámila nový NAP.

18. Za týchto podmienok treba preskúmať záujem Komisie na konaní. Súdny dvor môže aj bez návrhu uplatniť námietku nedostatku záujmu účastníka na pokračovaní v odvolacom konaní na základe skutočnosti, ktorá nastala po vydaní rozsudku Súdu prvého stupňa a ktorá je takej povahy, že tento rozsudok už nemá škodlivý charakter pre subjekt, ktorý podal odvolanie, a môže vyhlásiť odvolanie z tohto dôvodu za neprípustné alebo bezpredmetné. Existencia záujmu odvolateľa na konaní predpokladá, aby bolo odvolaním možné získať výhodu pre účastníka konania, ktorý ho podal.[2]

19. V prejednávanom prípade prijatie nového rozhodnutia nemalo za následok, že by Komisia úplne stratila záujem pokračovať v odvolacom konaní. Prípadné zrušenie napadnutého rozsudku by síce nemalo za následok obnovenie platnosti sporného rozhodnutia, ktoré bolo medzičasom nahradené novým rozhodnutím. Rozsudok Súdneho dvora, ktorý by potvrdil výklad článku 9 ods. 3 smernice obhajovaný Komisiou, má však pre Komisiu význam. Česká republika, Maďarská republika, Litovská republika a Rumunsko totiž na Súde prvého stupňa napadli rozhodnutia Komisie, ktorými zamietla ich vlastné NAP.[3] Tieto konania boli prerušené do vydania rozsudkov Súdneho dvora v prejednávanej veci a vo veci Komisia/Poľsko (C-504/09 P). Komisia si teda vzhľadom na tieto konania prebiehajúce na Všeobecnom súde zachováva záujem na konaní.

VII – O prvom odvolacom dôvode

20. Svojím prvým odvolacím dôvodom Komisia vytýka Súdu prvého stupňa, že porušil článok 21 Štatútu Súdneho dvora Európskej únie a článok 44 ods. 1 písm. c) rokovacieho poriadku.

21. Tento dôvod sa vzťahuje na body 28 až 34 napadnutého rozsudku, v ktorých Súd prvého stupňa posudzoval námietku neprípustnosti vznesenú Komisiou v rámci konania na prvom stupni. Komisia navrhovala zamietnuť žalobu Estónskej republiky ako neprípustnú v rozsahu, v akom sa v nej navrhovalo nielen zrušenie článku 1 ods. 1 a 2, článku 2 ods. 1 a 2 a článku 3 ods. 1 sporného rozhodnutia, ale aj zrušenie celého tohto rozhodnutia. Čiastočná neprípustnosť žaloby vyplýva podľa

2 — Rozsudky z 19. októbra 1995, Rendo a i./Komisia, C-19/93 P, Zb. s. I-3319, bod 13, a z 3. septembra 2009, Moser Baer India/Rada, C-535/06 P, Zb. s. I-7051, bod 24.

3 — Veci Česká republika/Komisia, T-194/07, Ú. v. EÚ C 199, 2007, s. 38; Maďarsko/Komisia, T-221/07, Ú. v. EÚ C 199, 2007, s. 41; Litva/Komisia, T-368/07, Ú. v. EÚ C 283, 2007, s. 35; Rumunsko/Komisia, T-483/07, Ú. v. EÚ C 51, 2008, s. 56, a Rumunsko/Komisia, T-484/07, Ú. v. EÚ C 51, 2008, s. 57.

Komisie z toho, že Estónska republika predložila iba žalobné dôvody vzťahujúce sa na zrušenie článku 1 ods. 1 a 2, článku 2 ods. 1 a 2 a článku 3 ods. 1 sporného rozhodnutia a že ostatné ustanovenia tohto rozhodnutia boli od týchto článkov oddeliteľné. Súd prvého stupňa tento návrh zamietol. Zastával názor, že v prípade, že žalobné dôvody predložené Estónskou republikou budú opodstatnené, musí byť zrušené celé sporné rozhodnutie, pretože napadnuté ustanovenia nie sú oddeliteľné od zvyšku tohto aktu.

22. Komisia Súdu prvého stupňa vytýka, že porušil článok 21 Štatútu Súdneho dvora a článok 44 ods. 1 písm. c) rokovacieho poriadku tým, že považoval žalobu Estónskej republiky za prípustnú, pokiaľ ide o zrušenie celého sporného rozhodnutia. Žalobné dôvody Estónskej republiky sa podľa názoru Komisie týkali iba článku 1 ods. 1 a 2, článku 2 ods. 1 a 2 a článku 3 ods. 1 sporného rozhodnutia. Ostatné ustanovenia sporného rozhodnutia boli podľa Komisie od týchto ustanovení oddeliteľné.

23. Prvý odvolací dôvod Komisie musí byť zamietnutý, musí však byť nahradená časť odôvodnenia Súdu prvého stupňa. Na rozdiel od prístupu Súdu prvého stupňa treba zamietnuť návrh Komisie bez toho, aby bolo potrebné posudzovať oddeliteľnosť ustanovení sporného rozhodnutia.

24. Komisia pred Súdom prvého stupňa uviedla, že žaloba Estónskej republiky nebola v súlade s článkom 21 prvým odsekom štatútu Súdneho dvora a článkom 44 ods. 1 písm. c) a d) rokovacieho poriadku. Podľa týchto ustanovení je žaloba neprípustná, ak žalobca dostatočne jasne neuvedie predmet konania, návrhy rozhodnutia a žalobné dôvody predložené na ich podporu. Podstatné skutkové a právne okolnosti, o ktoré sa opiera žaloba, musia teda aspoň stručne, avšak koherentne a zrozumiteľne vyplývať zo samotnej žaloby tak, aby žalovaný mohol pripraviť svoju obhajobu a Súd prvého stupňa rozhodnúť o žalobe, a to aj bez ďalších informácií. [4]

25. V predmetnej veci Estónska republika uviedla dostatočne presne predmet konania, svoje návrhy rozhodnutia a žalobné dôvody predložené na ich podporu. Bolo jasné, že sa domáhala zrušenia celého sporného rozhodnutia a že sa domnievala, že tomuto návrhu treba vyhovieť na základe žalobných dôvodov, ktoré uviedla na podporu tohto návrhu. Náležitosti upravené v článku 21 prvom odseku štatútu Súdneho dvora a v článku 44 ods. 1 písm. c) a d) rokovacieho poriadku boli teda splnené.

26. Na rozdiel od prístupu Súdu prvého stupňa nebolo nevyhnutné v rámci posudzovania prípustnosti žaloby analyzovať oddeliteľnosť ustanovení sporného rozhodnutia. Oddeliteľnosť ustanovení aktu treba síce analyzovať v rámci preskúmania prípustnosti žaloby, ak žalobca navrhuje čiastočné zrušenie tohto aktu [5], avšak ak navrhuje zrušenie celého napadnutého rozhodnutia, treba túto otázku posudzovať nie v rámci prípustnosti, ale v rámci dôvodnosti žaloby. Otázku, či s ohľadom na uvedené žalobné dôvody a neoddeliteľnosť ustanovení tohto aktu je zrušenie celého aktu odôvodnené, možno logicky posudzovať až po posúdení dôvodnosti aspoň jedného žalobného dôvodu, teda dôvodnosti žaloby. Takýto prístup sa mi zdá nevyhnutný tiež z dôvodov hospodárnosti konania. Na jednej strane nie je nevyhnutné zaoberať sa otázkou oddeliteľnosti ustanovení aktu, ak musia byť zamietnuté všetky žalobné dôvody uplatňované proti tomuto aktu. Na druhej strane je nutné konštatovať, že aj keby Súd prvého stupňa vyhovel návrhu Komisie a konštatoval, že žaloba je „neprípustná“, pokiaľ ide o niektoré ustanovenia sporného rozhodnutia, mal by aj naďalej povinnosť posúdiť všetky žalobné dôvody predložené Estónskou republikou.

27. Treba preto zamietnuť prvý odvolací dôvod Komisie a nahradiť odôvodnenie Súdu prvého stupňa uvedené v bodoch 28 až 34 napadnutého rozsudku.

4 — Rozsudky z 29. januára 1998, Dubois a Fils/Rada a Komisia, T-113/96, Zb. s. II-125, bod 29, a z 24. septembra 2008, Reliance Industries/Rada a Komisia, T-45/06, Zb. s. II-2399, bod 70.

5 — Rozsudky z 24. mája 2005, Francúzsko/Parlament a Rada, C-244/03, Zb. s. I-4021, a z 30. marca 2006, Španielsko/Rada, C-36/04, Zb. s. I-2981.

VIII – O druhom odvolacom dôvode

28. Druhý odvolací dôvod Komisie je založený na nesprávnom právnom posúdení v súvislosti s výkladom článku 9 ods. 1 a 3 a článku 11 ods. 2 smernice.

29. Tento odvolací dôvod sa týka odôvodnenia Súdu prvého stupňa uvedeného v bodoch 49 až 94 napadnutého rozsudku. V bodoch 49 až 55 napadnutého rozsudku Súd prvého stupňa najskôr uviedol niekoľko pripomienok k rozdeleniu právomoci medzi členské štáty a Komisiu. Ďalej v bodoch 56 až 86 napadnutého rozsudku posudzoval, ako Komisia svoje právomoci vykonávala v predmetnom prípade. Po stručnom zhrnutí obsahu sporného rozhodnutia v bodoch 57 a 58 napadnutého rozsudku Súd prvého stupňa v bodoch 60 až 94 tohto rozsudku konštatoval, že Komisia prekročila hranice svojej kontrolnej právomoci, ktorú má na základe článku 9 ods. 3 smernice. V prvom rade jej vytýkal, že uviedla konkrétne množstvo kvót, ktorých akékoľvek prekročenie sa považuje za nezlučiteľné s kritériami uvedenými v smernici, a že zamietla NAP Estónskej republiky z dôvodu, že celkové množstvo kvót, ktoré v ňom bolo navrhnuté, prekročilo tento strop. Po druhé Súd prvého stupňa Komisiu kritizoval, že sa neobmedzila na kontrolu zákonnosti NAP Estónskej republiky, ale že nahradila analýzu tohto členského štátu svojou vlastnou analýzou. Ďalej Súd prvého stupňa kritizoval voľbu údajov týkajúcich sa emisií, ktoré musia slúžiť ako východiskový bod pre prognózy na príslušné obdobie, a voľbu predpovedných metód pre vývoj emisií medzi referenčným a príslušným obdobím. Ostatné tvrdenia, ktoré Komisia uviedla na odôvodnenie jej odmietnutia NAP, Súd prvého stupňa zamietol.

30. V rámci úvodných pripomienok k druhému odvolaciemu dôvodu Komisia Súdu prvého stupňa najskôr vytýka, že prirovnal jej kontrolu podľa článku 9 ods. 3 smernice ku kontrole pri preberaní smerníc (A). Odvolací dôvod Komisie sa ďalej člení na dve časti, z ktorých prvá je založená na porušení všeobecnej zásady rovnosti zaobchádzania (B) a druhá je založená na nedodržaní predmetu a cieľa smernice (C).

A – *O povahe kontroly Komisie na základe článku 9 ods. 3 smernice*

31. V prvom rade treba preskúmať výhrady Komisie týkajúce sa povahy kontroly Komisie podľa článku 9 ods. 3 smernice.

32. Tieto výhrady sa týkajú odôvodnenia Súdu prvého stupňa uvedeného v bodoch 49 až 56 napadnutého rozsudku. V bode 50 tohto rozsudku Súd prvého stupňa predovšetkým pripomenul, že správne akty musia byť prijaté v súlade s právomocami priznanými rôznym správnym inštanciám. Ďalej v bodoch 51 a 52 napadnutého rozsudku poukázal na článok 249 tretí odsek ES (teraz článok 288 tretí odsek ZFEÚ) a uviedol, že v oblasti životného prostredia upravenej článkami 174 ES až 176 ES (teraz články 191 ZFEÚ až 193 ZFEÚ) boli právomoci Únie a členských štátov delené. Vyvodil z toho záver, že v prípade, ak neexistuje pravidlo Spoločenstva, ktoré by jednoznačne a presne stanovilo formu a metódy, ktoré musí členský štát uplatňovať, členské štáty majú pri výbere foriem a metód v zásade úplnú voľnosť, čiže Komisii prináleží, aby z právneho hľadiska dostatočne preukázala, že nástroje používané členským štátom sú v rozpore s právom Únie. Pokiaľ ide o právomoci členských štátov, Súd prvého stupňa v bode 53 napadnutého rozsudku konštatoval, že iba členské štáty majú právomoc na jednej strane vypracovať NAP a na druhej strane prijať konečné rozhodnutia stanovujúce najmä celkové množstvo kvót. Pri výkone týchto právomocí členský štát disponuje určitým priestorom na rozhodovanie. V bodoch 54 a 55 napadnutého rozsudku Súd prvého stupňa konštatoval, že podľa článku 9 ods. 3 smernice je Komisia oprávnená na jednej strane preskúmať, či sú NAP v súlade s kritériami uvedenými v smernici, a na druhej strane zamietnuť NAP z dôvodu nezlučiteľnosti. Ako vyplýva z bodu 56 napadnutého rozsudku, Súd prvého stupňa sa domnieval, že kontrola Komisie je kontrolou zákonnosti.

33. V rámci svojho druhého odvolacieho dôvodu Komisia Súdu prvého stupňa vytýka, že kvalifikoval jej kontrolu podľa článku 9 ods. 3 smernice ako kontrolu zákonnosti. Pred preskúmaním tejto výhrady (2) je najskôr potrebné stručne načrtnúť proces kontroly NAP zavedený článkami 9 a 11 smernice (1).

1. Proces kontroly NAP

34. Podľa jej článku 1 smernica zriaďuje systém obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Spoločenstve... na podporu znižovania emisií skleníkových plynov finančne a ekonomicky výhodným spôsobom.

35. V rámci tohto systému je každý členský štát povinný vypracovať NAP, ktorý spresní najmä celkové množstvo kvót, ktoré plánuje prideliť na príslušné obdobie obchodovania, a spôsob, ako ich navrhuje rozdeliť. V súlade s článkom 9 ods. 1 druhou vetou smernice musí byť tento NAP založený na objektívnych a transparentných kritériách vrátane tých, ktoré sú uvedené v prílohe III smernice, pri náležitom zohľadnení pripomienok verejnosti. Členské štáty sú povinné oznámiť svoje NAP Komisii a ostatným členským štátom osemnásť mesiacov pred začiatkom príslušného obdobia obchodovania.

36. Podľa článku 9 ods. 3 smernice Komisia overí, či oznámené NAP sú v súlade kritériami uvedenými v prílohe III a ustanoveniami článku 10 smernice, a zamietne tie, ktoré nie sú s nimi v súlade. Z článku 11 ods. 2 smernice vyplýva, že členský štát môže založiť svoje konečné rozhodnutie týkajúce sa celkového množstva kvót, ktoré má prideliť na dané obdobie, na NAP, ktorý Komisia schválila alebo ktorý nezamietla v lehote troch mesiacov od jeho oznámenia. Členský štát však svoje konečné rozhodnutie nesmie založiť na NAP, ktorý Komisia zamietla. Komisia má teda právomoc blokovať rozhodnutia.

2. O výhradách Komisie

37. Súd prvého stupňa správne konštatoval, že kontrola NAP Komisiou na základe článku 9 ods. 3 smernice je kontrolou zákonnosti. Ako uviedol Súd prvého stupňa v bodoch 53 a 54 napadnutého rozsudku, z tohto ustanovenia jednoznačne vyplýva, že úloha Komisie je obmedzená na kontrolu súladu NAP členského štátu s kritériami uvedenými v prílohe III a ustanoveniami článku 10 smernice. Na účely zamietnutia NAP teda Komisia musí preukázať, že členský štát prekročil priestor na rozhodovanie, ktorý mu priznáva smernica.

38. Výhrady, ktoré Komisia uvádza voči odôvodneniu Súdu prvého stupňa, nie sú presvedčivé.

39. Po prvé z povahy kontroly *ex ante* v zmysle článku 9 ods. 3 smernice nemožno vyvodiť, že táto kontrola má väčší rozsah ako kontrola súladu. Smernica bezpochyby priznáva Komisii, ktorá disponuje najmä kontrolnou právomocou a právomocou blokovať rozhodnutia, významnú úlohu. Článok 9 ods. 3 smernice jej však nezveruje právomoc nahradiť členský štát, pokiaľ ide o vypracovanie jeho NAP alebo o prijatie jeho konečného rozhodnutia o kvótach, ktoré sa majú prideliť. Komisia teda môže zamietnuť NAP iba vtedy, ak preukáže, že členský štát prekročil priestor na rozhodovanie, ktorý mu ponecháva smernica.

40. Po druhé Súd prvého stupňa správne konštatoval, že kvalifikácia kontroly podľa článku 9 ods. 3 smernice ako kontroly súladu zodpovedá zmyslu článku 249 tretiemu odseku ES, podľa ktorého je smernica záväzná pre každý členský štát vzhľadom na výsledok, ktorý sa má dosiahnuť, pričom voľba foriem a metód sa ponecháva vnútroštátnym orgánom. Na rozdiel od tvrdenia Komisie sa toto pravidlo v prejednávanom prípade uplatňuje.

41. Predovšetkým treba zamietnuť tvrdenie Komisie, podľa ktorého sa článok 249 tretí odsek ES uplatňuje iba na kontrolu *a posteriori*, akou je kontrola vykonávaná v rámci konania o nesplnení povinnosti. Toto pravidlo má všeobecné uplatnenie. Musí byť teda zohľadnené v prejednávanom prípade, ak treba posúdiť, či je Komisia povinná rešpektovať výber členských štátov týkajúci sa údajov a metód posudzovania používaných na účely vypracovania ich NAP.

42. Ďalej treba zamietnuť argumentáciu Komisie, podľa ktorej sa členské štáty nemôžu dovolávať priestoru na rozhodovanie, pretože článok 249 tretí odsek ES nemožno uplatniť z dôvodu „regulačnej“ povahy článku 9 ods. 3 smernice. Komisia sa domnieva, že ustanovenie smernice, ktoré sa má uplatňovať iba medzi inštitúciami a členskými štátmi, čiže jeho uplatniteľnosť nezávisí od predchádzajúceho prebratia do vnútroštátneho práva, má „regulačnú“ povahu. Táto argumentácia nie je presvedčivá. Článok 249 tretí odsek ES sa uplatňuje na všetky ustanovenia smernice a v dôsledku toho aj na ustanovenia, ktoré sa majú uplatňovať iba medzi inštitúciami a členskými štátmi. Komisia okrem toho neuviedla nijaký presvedčivý dôvod, ktorý by odôvodňoval, že by ustanovenie, akým je článok 9 ods. 3 smernice, nemalo ponechať členským štátom priestor na rozhodovanie v súvislosti s formou a prostriedkami, pokiaľ tieto náležitosti v smernici neboli harmonizované. V každom prípade je prístup Súdu prvého stupňa odôvodnený vzhľadom na skutočnosť, že smernica bola prijatá v oblasti delených právomocí, v rámci ktorej si členské štáty zachovávajú právomoc v prípade, ak určitý aspekt nebol harmonizovaný.

43. Po tretie Komisia nemôže úspešne tvrdiť, že disponuje priestorom na voľnú úvahu, pretože musí vykonávať vlastné komplexné hospodárske a ekologické hodnotenia v rámci svojej kontroly NAP na základe článku 9 ods. 3 smernice, a že tento priestor na voľnú úvahu obmedzuje priestor na rozhodovanie členských štátov. Tento priestor na voľnú úvahu Komisie totiž nemôže zmeniť povahu kontroly stanovenej v článku 9 ods. 3 smernice ako kontroly súladu. Priestor na voľnú úvahu, ktorým Komisia disponuje, jej teda umožňuje vymedziť východisko pre porovnanie, ktoré je založené na údajoch a metódach podľa jej výberu a ktoré môže využiť na preukázanie, že NAP nie je v súlade s kritériami uvedenými v prílohe III a s ustanoveniami článku 10 smernice. Neumožňuje jej však zamietnuť NAP určitého členského štátu iba z dôvodu, že nie je v súlade s východiskom pre porovnanie, ktoré si zvolila.

44. Výhrady uvádzané voči úvodným pripomienkam Súdu prvého stupňa v bodoch 49 až 56 napadnutého rozsudku musia byť preto zamietnuté.

B – *O prvej časti založenej na porušení zásady rovnosti zaobchádzania*

45. Prvá časť druhého odvolacieho dôvodu Komisie sa týka konštatovania Súdu prvého stupňa, podľa ktorého Komisia porušila článok 9 ods. 3 smernice tým, že analýzu vykonanú Estónskou republikou nahradila vlastnou analýzou. Táto časť sa člení na dve výhrady založené jednak na porušení zásady rovnosti zaobchádzania (1) a jednak na nesprávnom právnom posúdení Súdu prvého stupňa týkajúcom sa údajov, ktoré Komisia nahradila (2).

1. O výhrade založenej na porušení zásady rovnosti zaobchádzania

46. Počas konania na Súde prvého stupňa Komisia obhajovala svoj výklad článku 9 ods. 3 smernice, podľa ktorého nebola povinná preskúmať údaje, ktoré Estónska republika uviedla vo svojom NAP, a tvrdila, že zásada rovnosti zaobchádzania ju nútila použiť údaje vyplývajúce z rovnakých zdrojov a metód posudzovania zhodných pre NAP všetkých členských štátov.

47. V bodoch 87 až 90 napadnutého rozsudku Súd prvého stupňa zamietol túto argumentáciu. Domnieval sa, že zásada rovnosti zaobchádzania nemôže zmeniť rozdelenie právomocí medzi Komisiu a členské štáty stanovené smernicou, podľa ktorej sú členské štáty oprávnené vypracovať svoje NAP a prijať konečné rozhodnutie o množstve kvót, ktoré sa má prideliť. Kontrolná právomoc Komisie je teda obmedzená na kontrolu súladu údajov uvedených v NAP s kritériami uvedenými v prílohe III smernice. Komisia sa nemôže obmedziť na to, že nahradí údaje uvedené v NAP svojimi údajmi. Okrem toho môže Komisia zabezpečiť rovnosť zaobchádzania medzi členskými štátmi tým, že preskúma NAP predložené každým z nich rovnako starostlivo.

48. Komisia vytýka Súdu prvého stupňa, že nesprávne vyložil jej kontrolnú právomoc v zmysle článku 9 ods. 3 smernice a že porušil zásadu rovnosti zaobchádzania. Bola povinná použiť aktualizované údaje vyplývajúce z rovnakého zdroja a prognózy vychádzajúce z rovnakého obdobia pre všetky členské štáty, aby zaručila rovnosť zaobchádzania so všetkými NAP.

49. Je potrebné preskúmať výhradu nesprávneho výkladu rozsahu kontrolnej právomoci Komisie podľa článku 9 ods. 3 smernice (a), a to predtým, ako sa budem zaoberať výhradou týkajúcou sa porušenia zásady rovnosti zaobchádzania (b). Napokon budem analyzovať ostatné výhrady vznesené voči odôvodneniu Súdu prvého stupňa (c).

a) O rozsahu kontrolnej právomoci Komisie

50. V prvom rade Komisia Súdu prvého stupňa vytýka, že nesprávne vyložil rozsah jej kontrolnej právomoci, ktorú má podľa článku 9 ods. 3 smernice. Komisia sa domnieva, že je oprávnená sama vymedziť parametre na účely posúdenia súladu údajov uvedených v NAP s kritériami uvedenými v prílohe III smernice. V dôsledku toho sa domnieva, že nie je povinná overovať pravdivosť hospodárskych údajov použitých v NAP.

51. Táto výhrada Komisie nie je dôvodná. Súd prvého stupňa správne uviedol, že Komisia mala overiť, či sú hospodárske údaje, ktoré Estónska republika uviedla vo svojom NAP, v súlade s kritériami uvedenými v prílohe III smernice.

52. Ako bolo uvedené vyššie, článok 9 ods. 3 smernice zveruje Komisii iba právomoc kontrolovať súlad a umožňuje zamietnuť NAP určitého členského štátu, ktorý nie je v súlade s kritériami uvedenými v prílohe III smernice alebo s ustanoveniami článku 10 smernice. [6]

53. Pokiaľ ide o mieru kontroly, Súd prvého stupňa v bodoch 68, 69, 75, 79 a 80 napadnutého rozsudku správne konštatoval, že príloha III smernice uvádza kritériá, ktoré musí členský štát vo svojom NAP dodržiavať, avšak bez toho, aby stanovovala formy a prostriedky, ktoré sa musia používať na účely posúdenia súladu NAP s týmito kritériami. Členské štáty teda majú voľnosť v používaní údajov a metód posudzovania podľa svojho výberu s výhradou, že nebudú viesť k výsledkom, ktoré by neboli v súlade s uvedenými kritériami. V rámci svojej kontroly na základe článku 9 ods. 3 smernice musí Komisia rešpektovať tento priestor na rozhodovanie členských štátov. Z toho vyplýva, že nemôže zamietnuť NAP členského štátu iba z dôvodu, že údaje uvedené v tomto NAP nie sú v súlade s údajmi podľa jej výberu, ale je povinná preukázať, že údaje uvedené v NAP nie sú v súlade s kritériami uvedenými v prílohe III smernice.

54. Tvrdenia, ktoré Komisia uvádza na podporu svojho stanoviska, nie sú presvedčivé.

55. Po prvé treba zamietnuť tvrdenie Komisie, podľa ktorého nebola povinná preskúmať údaje uvedené v NAP Estónskej republiky, pretože pripomenula členským štátom význam overených údajov o skutočných emisiách. Takýto prístup by bol odôvodnený v systéme, ktorý by Komisii umožňoval nahradiť členské štáty alebo vymedziť ňou samotnou parametre uplatniteľné na posúdenie kritérií súladu. Smernica však Komisii takéto právomoci nezveruje. Ak má Komisia pochybnosti týkajúce sa súladu údajov uvedených v NAP, je povinná preukázať nesúlad týchto údajov vo vzťahu ku kritériám uvedeným v prílohe III smernice.

56. Po druhé zo súbežnej povahy kontroly NAP rôznych členských štátov Komisiou nemožno vyvodiť záver, že smernica jej zveruje právomoc nahradiť údaje uvedené určitým členským štátom v NAP údajmi podľa svojho výberu.

6 — Pozri body 37 až 44 týchto návrhov.

57. Po tretie teleologický výklad, ktorý zdôrazňuje účel článku 9 ods. 3 smernice, neumožňuje odôvodniť prístup Komisie, podľa ktorého nebola povinná preskúmať údaje, ktoré Estónska republika uviedla vo svojom NAP.

58. Takýto prístup nemá základ v odôvodnení č. 30 smernice. Toto odôvodnenie iba stanovuje, že systém obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov nemožno dostatočne dosiahnuť individuálnym konaním členských štátov, a preto ho možno lepšie dosiahnuť na úrovni Spoločenstva.

59. Treba ďalej odmietnuť tvrdenie založené na tom, že ciele smernice by sa nemohli dosiahnuť uplatnením iného postupu ako toho, ktorý navrhuje Komisia. V oblasti delených právomocí, akou je oblasť ochrany životného prostredia, prináleží normotvorcovi Únie vymedziť opatrenia, ktoré považuje za nevyhnutné na dosiahnutie uvedených cieľov pri dodržaní zásad subsidiarity a proporcionality. Pokiaľ voľba normotvorcu vyplýva jasným a jednoznačným spôsobom z dotknutého aktu, súdom Únie neprináleží nahradiť posúdenie normotvorcu vlastným posúdením prostredníctvom teleologického výkladu.

60. Vôľa normotvorcu Únie zveriť Komisii iba právomoc kontroly súladu a nie substitučnú alebo zjednocujúcu právomoc vyplýva tak z jasného a jednoznačného znenia článku 9 ods. 3 smernice, ako aj z jej prípravných prác.[7] Výklad článku 9 ods. 3 smernice podporovaný Komisiou teda prekračuje hranice teleologického výkladu. Normotvorcovi Únie prináleží zmeniť toto ustanovenie, ak sa bude domnievať, že toto ustanovenie neumožňuje dosiahnuť uvedené ciele.[8]

61. Výhrada týkajúca sa nesprávneho poňatia rozsahu kontrolnej právomoci Komisie na základe článku 9 ods. 3 smernice musí byť preto zamietnutá.

b) O zásade rovnosti zaobchádzania

62. V druhom rade Komisia Súdu prvého stupňa vytýka, že porušil zásadu rovnosti zaobchádzania.

63. Táto výhrada nie je dôvodná.

64. Zásada rovnosti zaobchádzania vyžaduje, aby sa s porovnateľnými situáciami nezaobchádzalo rozdielne a aby sa s rozdielnymi situáciami nezaobchádzalo rovnako, pokiaľ takéto zaobchádzanie nie je objektívne odôvodnené. Okolnosti, ktoré charakterizujú rozdielne situácie a tým ich porovnateľný charakter, je potrebné určiť a posúdiť s ohľadom na predmet a cieľ aktu Únie, ktorý vytvára predmetný rozdiel.[9]

65. Treba konštatovať, že výhrada Komisie je založená na nesprávnom ponímaní jej kontrolnej právomoci na základe článku 9 ods. 3 smernice. Na rozdiel od tvrdenia Komisie ju toto ustanovenie neoprávňuje vymedziť hospodárske parametre, ktoré sa majú použiť na účely posúdenia súladu NAP vo vzťahu ku kritériám uvedeným v prílohe III smernice. Ako sa uviedlo vyššie, smernica ponecháva členským štátom priestor na rozhodovanie, pričom členské štáty majú voľnosť v používaní údajov a metód posudzovania podľa svojho výberu s výhradou, že tieto výbery nebudú viesť k výsledkom, ktoré by neboli v súlade s týmito kritériami. Prípadné rozdiely vo výberoch zvolených členskými štátmi sú prejavom ich priestoru na rozhodovanie, ktorý Komisia musí v rámci svojej kontroly súladu rešpektovať. Komisia teda neporuší zásadu rovnosti zaobchádzania tým, že bude akceptovať rôzne výbery zvolené členskými štátmi za predpokladu, že neprekročia rámec ich priestoru na rozhodovanie.

7 — Pozri s. 12 návrhu Komisie KOM(2001) 581 z 23. októbra 2001, z ktorého vyplýva, že vymedzenie celkových množstiev udelených kvót sa musí ponechať predovšetkým na posúdenie členských štátov, ktoré však musia dodržiavať kritériá definované v prílohe III smernice, a že tieto kritériá môžu byť následne zmenené normotvorcom Únie na základe skúseností získaných pri uplatňovaní smernice.

8 — V tomto kontexte treba konštatovať, že normotvorca Únie zmenil práve tento aspekt smernice. Článok 9 smernice, zmenenej a doplnenej smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2009/29/ES z 23. apríla 2009, s cieľom zlepšiť a rozšíriť schému Spoločenstva na obchodovanie s emisnými kvótami skleníkových plynov (Ú. v. EÚ L 140, s. 63), stanovuje, že množstvo kvót pre celé Spoločenstvo, ktoré sa od roku 2013 začne každoročne vydávať, sa lineárne zníži o 1,74 % v porovnaní s priemerným celkovým ročným množstvom kvót, ktoré vydali členské štáty v súlade s rozhodnutiami Komisie o ich NAP na obdobie rokov 2008 až 2012 od polovice obdobia rokov 2008 až 2012.

9 — Rozsudok zo 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine a i., C-127/07, Zb. s. I-9895, body 23 a 26.

66. Výhrada založená na porušení zásady rovnosti zaobchádzania preto musí byť zamietnutá.

c) O obmedzeniach zmeny NAP

67. V treťom rade treba preskúmať výhradu Komisie, podľa ktorej sa Súd prvého stupňa dopustil nesprávneho právneho posúdenia, keď pripustil neobmedzenú možnosť zmeny NAP. Komisia sa domnieva, že vzhľadom na to, že smernica upravuje iba možnosť vykonať zmeny v NAP na účely jeho úpravy v závislosti na odmietavom rozhodnutí Komisie, nemala by sa možnosť zmeny NAP pripustiť, lebo by došlo k ohrozeniu fungovania systému pre obchodovanie s kvótami a členské štáty by boli motivované meškať s oznámením svojich NAP alebo oznámiť neúplný NAP, aby sa prípadne mohli domáhať priaznivejších údajov.

68. Táto výhrada musí byť zamietnutá. Nemôže spochybniť konštatovanie Súdu prvého stupňa, podľa ktorého bola Komisia povinná kontrolovať súlad údajov uvedených v NAP Estónskej republiky s kritériami uvedenými v prílohe III smernice, a nemohla sa teda obmedziť na nahradenie údajov uvedených v tomto NAP svojimi údajmi. Otázka, v akom rozsahu môže členský štát zmeniť NAP po jeho oznámení Komisii, totiž nemá priamy vzťah s rozsahom kontrolnej právomoci Komisie pri preskúmaní pôvodného NAP tohto členského štátu.

d) Záver

69. Výhrada týkajúca sa konštatovania Súdu prvého stupňa, podľa ktorého Komisia porušila článok 9 ods. 3 smernice tým, že nahradila analýzu vykonanú Estónskou republikou vlastnou analýzou, musí byť preto zamietnutá ako nedôvodná.

2. O výhrade týkajúcej sa údajov nahradených Komisiou

70. Komisia Súdu prvého stupňa vytýka, že ju kritizoval za to, že použila údaje týkajúce sa emisií CO2 a prognózy vývoja hrubého domáceho produktu (HDP) podľa svojho výberu. Samotný Súd prvého stupňa podľa názoru Komisie konštatoval, že mala vychádzať z čo najnovších údajov. Komisia sa teda nemohla opierať o údaje uvedené v NAP Estónskej republiky.

71. Táto výhrada nie je dôvodná. Spočíva na nesprávnom výklade napadnutého rozsudku. Z tohto rozsudku totiž jasne vyplýva, že Súd prvého stupňa nenamietal proti tomu, aby Komisia vypracovala svoj vlastný hospodársky a ekologický model založený na údajoch podľa svojho výberu. Domnieval sa však, že Komisia nebola oprávnená odmietnuť NAP Estónskej republiky iba z toho dôvodu, že číselné údaje uvedené v NAP, ktoré boli založené na údajoch a modeli hodnotenia zvolených týmto členským štátom, prevyšovali číselné údaje pochádzajúce z údajov a modelu hodnotenia zvolených Komisiou, ale Komisia mala odôvodniť, v čom údaje uvedené v NAP Estónskej republiky neboli v súlade s kritériami vymedzenými v prílohe III smernice.

C – *O druhej časti založenej na nedodržaní cieľov smernice*

72. Druhá časť druhého odvolacieho dôvodu je založená na nedodržaní cieľov sledovaných smernicou pri výklade významu a rozsahu kontrolných právomocí Komisie na základe článku 9 ods. 3 smernice.

73. Táto časť sa týka odôvodnenia Súdu prvého stupňa uvedeného v bodoch 59 až 66 napadnutého rozsudku, v ktorých konštatoval, že Komisia tým, že v spornom rozhodnutí uviedla špecifické množstvo kvót, ktorých akékoľvek prekročenie sa považovalo za nezlučiteľné s kritériami smernice, a tým, že zamietla NAP Estónskej republiky v rozsahu, v akom celové množstvo kvót, ktoré v ňom bolo navrhnuté, prekračovalo túto maximálnu úroveň, prekročila hranice kontrolnej právomoci na základe článku 9 ods. 3 smernice.

74. Komisia tvrdí, že cieľ a účel smernice nemožno dosiahnuť, ak nebude disponovať právomocou stanoviť takúto maximálnu úroveň, a že jej prístup je odôvodnený hospodárnosťou konania. Vytýka Súdu prvého stupňa, že správne nerozlišoval medzi stanovením maximálnej úrovne Komisiou a stanovením množstva kvót, ktoré sa má prideliť, členským štátom.

75. Táto časť nie je dôvodná.

76. Súd prvého stupňa sa správne domnieval, že smernica nezveruje Komisii právomoc stanoviť v rozhodnutí o zamietnutí maximálnu záväznú úroveň kvót, ktorá sa má prideliť. Ako je uvedené vyššie, sú to práve členské štáty, ktoré majú právomoc vypracovať NAP a prijať konečné rozhodnutie. Právomoci Komisie sú obmedzené na kontrolu súladu NAP, pričom táto kontrola jej umožňuje zablokovať tie NAP, ktoré nie sú v súlade s kritériami uvedenými v prílohe III a ustanoveniami článku 10 smernice. Súd prvého stupňa preto správne konštatoval, že Komisia nahradila Estónsku republiku, keď stanovila maximálnu úroveň kvót, ktorá sa má prideliť, a zasiahla tak do právomocí tohto členského štátu.

77. Výhrady, ktoré Komisia uvádza voči odôvodneniu Súdu prvého stupňa, nie sú presvedčivé.

78. Po prvé treba zamietnuť argumentáciu Komisie, podľa ktorej nezasiahla do právomocí Estónskej republiky na základe článku 11 ods. 2 smernice tým, že stanovila maximálnu úroveň kvót, ktorá sa má prideliť, pretože Estónska republika si zachovala možnosť stanoviť totožné alebo nižšie celkové množstvo kvót, ktoré sa má prideliť, v porovnaní s touto maximálnou úrovňou. Ak by totiž Komisia disponovala takou právomocou, mohla by členským štátom nariadiť údaje a metódy posudzovania podľa jej výberu, pokiaľ ide o maximálne množstvo kvót, ktoré sa má prideliť. Smernica jej takú právomoc nezveruje, ale ponecháva členským štátom priestor na rozhodovanie, pokiaľ ide o výber údajov a metód posudzovania.

79. Po druhé treba zamietnuť výhradu Komisie, podľa ktorej Súd prvého stupňa nedostatočne zohľadnil potrebu riadneho fungovania systému obchodovania s emisnými kvótami. Ako sa uvádza vyššie, zo smernice jasne vyplýva vôľa normotvorcu Únie zveriť Komisii iba právomoc kontroly súladu. Zohľadnenie riadneho fungovania systému obchodovania neumožňuje zveriť Komisii dodatočné právomoci *extra legem*.

80. Po tretie sa zdá, že námietka Komisie, podľa ktorej je možné *ex post* preukázať, že nepodmienečné uznanie údajov o emisiách CO2 a navrhnutého celkového množstva kvót, ktoré sa má prideliť, uvedených v NAP Estónskej republiky nielen viedlo k výsledku odporujúcemu kritériám č. 1 až 3 prílohy III smernice, ale spôsobilo aj infláciu emisných kvót CO2 na trhu, je založená na nesprávnom výklade napadnutého rozsudku. Súd prvého stupňa totiž uznal, že Komisia môže zamietnuť NAP, ktorý nie je v súlade s kritériami uvedenými v prílohe III smernice, čiže nezastával stanovisko, že Komisia má nepodmienečne uznať údaje uvedené v estónskom NAP.

81. Po štvrté Komisia tvrdí, že výklad článku 9 ods. 3 smernice, podľa ktorého má Komisia právomoc uviesť maximálnu úroveň kvót, ktorá sa má prideliť, je odôvodnený záujmom na hospodárnosti konania. Zabránilo by sa tak následným rozhodnutiam o zamietnutí NAP pre nezlučiteľnosť s kritériami uvedenými v prílohe III smernice a členským štátom by sa umožnilo prijať konečné rozhodnutie na základe článku 11 ods. 2 smernice v stanovených lehotách. V tomto kontexte Komisia vytýka Súdu prvého stupňa, že nezohľadnil právny význam maximálneho množstva uvedeného v článku 2 sporného rozhodnutia. Jediným dôsledkom tohto označenia by bolo obmedzenie jej rozhodovacej právomoci. Tým, že uviedla toto množstvo, zaviazala iba samu seba, že nezamietne zmenený NAP, ak by množstvo kvót navrhnuté v tomto NAP bolo nižšie alebo rovnaké ako maximálne množstvo kvót uvedené v spornom rozhodnutí.

82. Túto výhradu treba tiež zamietnuť ako nedôvodnú.

83. Predovšetkým treba pripomenúť, že zamietnutie NAP Komisiou ukladá dotknutému členskému štátu povinnosť zmeniť svoj NAP. Komisia v tejto súvislosti členský štát nemôže nahradiť, a teda nemôže zmeniť NAP určitého členského štátu namiesto neho.

84. Povinnosť odôvodnenia stanovená v článku 9 ods. 3 tretej vete smernice však ukladá Komisii povinnosť uviesť dôvody, pre ktoré sa domnieva, že zamietnutý NAP nie je v súlade s kritériami uvedenými v prílohe III a ustanoveniami článku 10 smernice.

85. Žiadne ustanovenie smernice nebráni tomu, aby Komisia v odôvodnení rozhodnutia o zamietnutí formulovala návrhy alebo odporúčania. Môže teda uviesť úroveň kvót, ktorá sa má prideliť, ktorú považuje za zlučiteľnú s kritériami uvedenými v prílohe III smernice, pod podmienkou, že táto úroveň dotknutému členskému štátu nie je povinne uložená. Vzhľadom na relatívne krátku lehotu, ktorou členský štát disponuje na zmenu svojho zamietnutého NAP, môže byť totiž takéto označenie odôvodnené zásadou lojálnej spolupráce.

86. Okrem toho Komisia neprekročí právomoci priznané článkom 9 ods. 3 smernice, ak vo výroku rozhodnutia o zamietnutí uvedie, že nezamietne zmenený NAP, ktorý bude v súlade s návrhmi a odporúčaniami uvedenými v tomto rozhodnutí o zamietnutí. Takýto postup môže byť odôvodnený zásadou lojálnej spolupráce a požiadavkami hospodárnosti konania.

87. Naproti tomu Komisia prekročí svoje právomoci stanovené v článku 9 ods. 3 smernice, ak v rozhodnutí o zamietnutí uvedie povinnú maximálnu úroveň kvót. Komisia takýmto konaním prekročí hranice svojej kontroly súladu a zasiahne do právomocí členských štátov.

88. V prejednávanom prípade Súd prvého stupňa správne konštatoval, že Komisia prekročila hranice svojej právomoci na základe článku 9 ods. 3 smernice. Estónska republika, adresát sporného rozhodnutia, sa totiž musela domnievať, že uvedenie maximálneho množstva kvót v článku 2 sporného rozhodnutia má záväznú povahu. V článku 3 ods. 3 sporného rozhodnutia Komisia uviedla, že akákoľvek iná zmena NAP s výnimkou zmien požadovaných v jeho článku 2 nebude prípustná. Zmena týkajúca sa maximálnej úrovne kvót, ktorá sa má prideliť, stanovená v tomto článku, spočívala na údajoch a metódach posudzovania zvolených Komisiou. Keďže Komisia nepreskúmala, či sú údaje uvedené Estónskou republikou v jej NAP v súlade s kritériami uvedenými v prílohe III smernice, Estónska republika nemohla počítať s tým, že Komisia preskúma údaje uvedené v jej zmenenom NAP, ktoré by nerešpektovali maximálne množstvo uvedené v článku 2 jej rozhodnutia o zamietnutí.

89. Druhá časť druhého odvolacieho dôvodu sa teda musí zamietnuť.

D – *Záver*

90. Druhý odvolací dôvod treba preto zamietnuť v celom rozsahu.

IX – O treťom odvolacom dôvode

91. Svojím tretím odvolacím dôvodom Komisia vytýka Súdu prvého stupňa, že sa dopustil nesprávneho právneho posúdenia pri výklade významu a rozsahu zásady riadnej správy vecí verejných.

92. Tento odvolací dôvod sa vzťahuje na body 99 až 112 napadnutého rozsudku, v ktorých Súd prvého stupňa Komisii vytýkal, že porušila zásadu riadnej správy vecí verejných. Táto výhrada Súdu prvého stupňa sa týka konštatovania Komisie, že NAP Estónskej republiky nie je v súlade s kritériom č. 3 prílohy III smernice z dôvodu, že nezahrnul rezervu kvót, ktorú vytvorila. V bodoch 103 až 108 napadnutého rozsudku Súd prvého stupňa najskôr preskúmal číselné údaje predložené Estónskou republikou v jej NAP a dospel k záveru, že sa tieto údaje zdali ako vnútorne koherentné

a zrozumiteľné. Potom v bodoch 109 až 111 napadnutého rozsudku skúmal, či pri týchto číselných údajoch Komisia starostlivo a nestranne posúdila všetky relevantné skutočnosti v prejednávanej veci. V prvom rade konštatoval, že záver Komisie, že kvóty obsiahnuté v dotknutých rezervách neboli zahrnuté do celkového množstva kvót, nie je zjavne v súlade so skutočnosťami uvedenými v spise. V druhom rade Súd prvého stupňa Komisii vytýkal, že nevysvetlila, na základe čoho dospela k záveru, že NAP Estónskej republiky nie je v súlade s kritériom č. 3 prílohy III smernice. Na základe toho dospel k záveru, že Komisia nepreukázala, v čom boli výpočty v Estónskom NAP chybné.

93. Na rozdiel od tvrdenia Komisie sa Súd prvého stupňa pri výklade zásady riadnej správy vecí verejných nedopustil nesprávneho právneho posúdenia.

94. Po prvé výhrada Komisie, podľa ktorej Súd prvého stupňa konštatoval, že Komisia nie je oprávnená vychádzať z vlastných údajov, spočíva na nesprávnom výklade napadnutého rozsudku. Súd prvého stupňa Komisiu nekritizoval za to, že sa opierala o vlastné údaje. Vytýkal jej skôr to, že náležite nepreskúmala údaje predložené Estónskou republikou v jej NAP.

95. Po druhé treba zamietnuť výhradu Komisie, podľa ktorej bola oprávnená domnievať sa, že celkové množstvo kvót navrhované v NAP Estónskej republiky je nezlučiteľné s kritériom č. 3 prílohy III smernice z dôvodu nejednoznačnosti NAP, pokiaľ ide o zahrnutie určitých častí rezerv.

96. Tento prístup nie je v súlade ani so zásadami riadnej správy vecí verejných a lojálnej spolupráce, ani s úlohou, ktorú smernica zveruje Komisii. Z týchto ustanovení totiž vyplýva, že v rámci svojej kontroly súladu podľa článku 9 ods. 3 smernice musí Komisia posúdiť starostlivo a nestranne všetky rozhodné skutočnosti obsiahnuté v NAP. V prípade nejednoznačnej skutočnosti v NAP sa teda Komisia nemôže obmedziť na odmietnutie NAP. Naopak, musí prijať nevyhnutné opatrenia na určenie, či je táto skutočnosť v rozpore s kritériami uvedenými v prílohe III smernice, alebo nie. V tejto súvislosti musí Komisia predovšetkým posúdiť všetky informácie obsiahnuté v NAP.

97. Na rozdiel od toho, čo tvrdí Komisia, nie je táto povinnosť v rozpore s rozdelením právomocí medzi členskými štátmi a Komisiou. Nepochybne, Komisia nemá právomoc vypracovať NAP. Podľa článku 9 ods. 3 smernice je však povinná vykonať kontrolu súladu. Prijatím opatrení nevyhnutných na starostlivé a náležité posúdenie všetkých skutočností v NAP Komisia neprekračuje hranice takejto kontroly, a nezasahuje teda do právomocí členských štátov.

98. Po tretie Komisia nemôže úspešne tvrdiť, že samotný Súd prvého stupňa konštatoval, že NAP obsahuje nejednoznačné skutočnosti. Najskôr treba zdôrazniť, že Súd prvého stupňa uviedol, že táto nejednoznačnosť môže byť odstránená preskúmaním ostatných skutočností v spise. V každom prípade aj v situácii takejto nejednoznačnosti mala Komisia najskôr prijať nevyhnutné opatrenia na jej objasnenie a nemohla sa obmedziť na odmietnutie NAP z dôvodu jeho nezlučiteľnosti.

99. Tretí odvolací dôvod nie je preto dôvodný.

X – O štvrtom odvolacom dôvode

100. Svojím štvrtým odvolacím dôvodom Komisia Súdu prvého stupňa vytýka, že vykonal nesprávne právne posúdenie v rozsahu, v akom sa domnieval, že ustanovenia sporného rozhodnutia neboli oddeliteľné a že bolo opodstatnené zrušiť toto sporné rozhodnutie v celom rozsahu.

101. Tento odvolací dôvod sa týka bodov 114 a 31 až 34 napadnutého rozsudku, v ktorých Súd prvého stupňa rozhodol, že čiastočné zrušenie týkajúce sa iba článku 1 ods. 1 a 2, článku 2 ods. 1 a 2 a článku 3 ods. 1 sporného rozhodnutia by zmenilo samotnú podstatu zvyšných ustanovení tohto rozhodnutia.

102. Komisia sa domnieva, že tieto ustanovenia boli oddeliteľné od ostatných ustanovení sporného rozhodnutia. Tvrdí, že čiastočné zrušenie týkajúce sa iba týchto ustanovení by netransformovalo sporné rozhodnutie na rozhodnutie, ktoré by nemala záujem prijať.

103. Štvrtý odvolací dôvod treba zamietnuť.

104. Podľa judikatúry Súdneho dvora čiastočné zrušenie aktu inštitúcie vyžaduje, aby zrušené ustanovenia aktu boli oddeliteľné od ostatných ustanovení a aby toto čiastočné zrušenie aktu nezmenilo jeho podstatu.[10] Akt je zmenený vo svojej podstate, pokiaľ by jeho autor objektívne neprijal tento akt so zmeneným výrokom.

105. Súd prvého stupňa správne konštatoval, že izolované zrušenie článku 1 ods. 1, článku 2 ods. 1 a článku 3 ods. 1 sporného rozhodnutia by zmenilo jeho podstatu.

106. Po prvé Súd prvého stupňa správne konštatoval, že jednotlivé odseky článkov 1 a 2 sporného rozhodnutia nie sú oddeliteľné. Je nesporné, že jednotlivé odseky týchto článkov sa odvolávajú na rôzne aspekty NAP a na rôzne kritériá prílohy III smernice. Zo štruktúry článkov 1 a 2 sporného rozhodnutia však vyplýva, že čiastočné zrušenie týkajúce sa iba ich odseku 1 by malo za následok zmenu podstaty týchto článkov. Článok 1 sporného rozhodnutia obsahuje obmedzujúci zoznam námietok Komisie týkajúcich sa súladu NAP Estónskej republiky vo vzťahu ku kritériám uvedeným v prílohe III smernice. Ako konštatoval Súd prvého stupňa, čiastočné zrušenie týkajúce sa iba jeho odseku 1 by viedlo k zmenšeniu rozsahu tohto obmedzujúceho zoznamu. Článok 2 sporného rozhodnutia obsahuje záväzok Komisie nenamietať voči NAP Estónskej republiky, ak by ho Estónska republika zmenila v závislosti od návrhov uvedených v odsekoch 1 až 4 tohto článku. Čiastočné zrušenie týkajúce sa iba jeho odseku 1 by viedlo k zníženiu počtu zmien, pričom tento záväzok Komisie bol pôvodne poskytnutý s výhradou ich vykonania.

107. Tak zo sporného rozhodnutia, ako aj z vyjadrení Komisie na Súde prvého stupňa však vyplýva, že Komisia nebola pripravená akceptovať množstvo kvót, ktoré Estónska republika navrhla vo svojom NAP, pretože ho považovala za neprimerané. Potvrdzuje to *ex post* skutočnosť, že Komisia prijala nové rozhodnutie, ktorým zamietla NAP Estónskej republiky predovšetkým z dôvodu nezlučiteľnosti maximálneho množstva kvót s kritériami č. 1 až 3 prílohy III smernice. V dôsledku toho Súd prvého stupňa správne konštatoval, že čiastočné zrušenie týkajúce sa iba článku 1 ods. 1 a článku 2 ods. 1 sporného rozhodnutia by zmenilo jeho podstatu.

108. Po druhé Súd prvého stupňa správne konštatoval, že článok 3 ods. 3 sporného rozhodnutia nie je oddeliteľný od článkov 1 a 2. Existuje úzka súvislosť medzi týmto ustanovením a článkami 1 a 2 sporného rozhodnutia. Toto ustanovenie sa totiž odvoláva na zmeny, ktoré Komisia považuje za potrebné na nápravu prípadov nezlučiteľnosti konštatovaných v článku 1 tohto rozhodnutia, ale ktoré sa odchyľujú od návrhov Komisie uvedených v jeho článku 2.

109. Po tretie, pokiaľ ide o oddeliteľnú povahu článku 3 ods. 2 sporného rozhodnutia, ktorý sa týka zmien súvisiacich s kvótami, ktoré sa majú prideliť niektorým zariadeniam, treba konštatovať, že izolované zachovanie tejto časti sporného rozhodnutia by takisto zmenilo jeho podstatu. Ako je uvedené vyššie[11], členský štát môže svoje konečné rozhodnutie založiť na NAP, ktoré Komisia nespochybnila v rámci kontroly stanovenej na základe článku 9 ods. 3 smernice. Rozhodnutie, v ktorom by sa zachoval jedine článok 3 ods. 2 sporného rozhodnutia, by bolo rozhodnutím, v ktorom by Komisia nevzniesla žiadnu námietku týkajúcu sa kritérií č. 1 až 3, 5, 6, 10 a 12 prílohy III smernice. Estónska republika by teda mohla založiť svoje konečné rozhodnutie v zmysle článku 11 ods. 2 smernice na svojom pôvodnom NAP. Zo sporného rozhodnutia a z vyjadrení Komisie na Súde prvého stupňa vyplýva, že Komisia nemala záujem prijať také rozhodnutie.

10 — Rozsudky z 10. decembra 2002, Komisia/Rada, C-29/99, Zb. s. I-11221, bod 45; z 30. septembra 2003, Nemecko/Komisia, C-239/01, Zb. s. I-10333, bod 33, a Francúzsko/Parlament a Rada, už citovaný v poznámke pod čiarou 5, bod 13.

11 — Bod 36 týchto návrhov.

110. Súd prvého stupňa teda nevykonal nesprávne právne posúdenie, keď konštatoval, že článok 1 ods. 1, článok 2 ods. 1 a článok 3 ods. 1 sporného rozhodnutia nie sú oddeliteľné od zvyšku ustanovení tohto rozhodnutia. [12]

111. Štvrtý odvolací dôvod Komisie sa teda musí zamietnuť ako nedôvodný.

XI – Návrh

112. Vzhľadom na uvedené úvahy navrhujem, aby Súdny dvor:

1. zamietol odvolanie Európskej komisie proti rozsudku Súdu prvého stupňa z 23. septembra 2009, Estónsko/Komisia (T-263/07);

2. zaviazal Komisiu na náhradu trov konania Estónskej republiky a rozhodol, že znáša vlastné trovy konania;

3. rozhodol, že Dánske kráľovstvo, Česká republika a Lotyšská republika znášajú vlastné trovy konania.

12 — V dôsledku toho nie je nevyhnutné zaoberať sa otázkou, či článok 1 ods. 2 a článok 2 ods. 2 sporného rozhodnutia boli oddeliteľné od zvyšku jeho ustanovení.