ROZSUDEK SOUDU (prvního senátu)

23. listopadu 2005 *

Ve věci T-178/05,

Spojené království Velké Británie a Severního Irska, původně zastoupené C. Jackson, jako zmocněnkyní, a M. Hoskinsem, barrister, poté R. Caudwell, jako zmocněnkyní, a M. Hoskinsem,

žalobce,

proti

Komisi Evropských společenství, zastoupené U. Wölkerem a X. Lewisem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

žalované,

jejímž předmětem je návrh na zrušení rozhodnutí Komise C (2005) 1081 konečné, ze dne 12. dubna 2005, které se týká návrhu změny národního alokačního plánu pro přidělování povolenek na emise skleníkových plynů oznámeného Spojeným královstvím v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES,

* Jednací jazyk: angličtina.

SOUD PRVNÍHO STUPNĚ EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ
(první senát),

ve složení J. D. Cooke, předseda, R. García-Valdecasas a I. Labucka, soudci,
vedoucí soudní kanceláře: K. Andová, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 18. října 2005,

vydává tento

Rozsudek

Právní rámec

1 Podle článku 1 směrnice 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):

„Tato směrnice vytváří 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."

2 Článek 9 odst. 1 směrnice 2003/87 stanoví, že členské státy vytvoří pro každé období uvedené v článku 11 téže směrnice národní plán uvádějící celkové množství povolenek, které mají v úmyslu přidělit pro uvedené období, a způsob, jak je zamýšlí přidělit. Pro tříleté období počínající dnem 1. ledna 2005 se národní plán zveřejní a oznámí Komisi a ostatním členským státům nejpozději do 31. března 2004.

3 Článek 9 odst. 3 směrnice 2003/87 zní následovně:

„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 odst. 2 pouze tehdy, pokud Komise přijme navržené změny. Odmítavé rozhodnutí musí Komise odůvodnit."

4 Podle čl. 11 odst. 1 směrnice 2003/87:

„Pro tříleté období počínající dnem 1. ledna 2005 rozhodne každý členský stát o celkovém množství povolenek, které přidělí pro uvedené období, a o přidělení těchto povolenek provozovateli každého zařízení. Toto rozhodnutí se učiní alespoň tři měsíce před začátkem 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 Kritéria popsaná v odstavcích 9 a 10 přílohy III směrnice 2003/87 zní následovně:

„9. Plán zahrnuje ustanovení pro vyjádření připomínek veřejnosti a obsahuje informace o tom, jak se k těmto připomínkám přiměřeně přihlíží před přijetím rozhodnutí o přidělení povolenek.

10. Plán obsahuje seznam zařízení spadajících pod tuto směrnici s uvedenými množstvími povolenek, které mají být každému zařízení přiděleny."

Skutkový základ sporu

6 Po veřejném připomínkovém řízení a zveřejnění návrhu národního alokačního plánu pro přidělování povolenek na emise skleníkových plynů (dále jen „NAP") oznámilo Spojené království Velké Británie a Severního Irska (dále jen „Spojené království") dne 30. dubna 2004 NAP Komisi, přičemž výslovně uvedlo, že tento plán je prozatímní. Podle bodu 1.13 tohoto plánu:

„[C]elkové množství povolenek, které mají být přiděleny zařízením spadajícím do systému Společenství pro období od roku 2005 do roku 2007 bude 736 [milionů tun oxidu uhličitého (CO_2)]. Tento údaj může být s ohledem na probíhající práci dále pozměněn."

7 Dne 9. června 2004 zaslala Komise Spojenému království dopis v následujícím znění:

„[...]

Po prvním přezkoumání Komise zjistila, že oznámení nebylo úplné, protože chybí informace upřesněné v příloze [k dopisu].

Tyto informace musí být poskytnuty, aby se Komise mohla snadněji vyjádřit k navrženému plánu. Komise si vyhrazuje právo přijmout své stanovisko až poté, co obdrží tyto doplňující informace, a v každém případě nejdéle ve lhůtě tří měsíců od obdržení těchto informací.

Tyto informace musí Komise obdržet ve lhůtě deseti dnů od data tohoto dopisu."

8 Příloha I k dopisu ze dne 9. června 2004 upřesňuje chybějící informace. Odstavec 1 této přílohy zní následovně:

„Komise bere na vědomí skutečnost, že práce na odhadech v oblasti energetiky a emisí pokračuje a může dospět k nové změně odhadů týkajících se celkových emisí, jakož i příspěvku odvětví a zařízení spadajících do systému pro obchodování s povolenkami na emise ve Společenství (bod 1.9 plánu). Orgány Spojeného království jsou vyzvány oznámit Komisi pozměněné odhady, jakož i každou z toho

vyplývající změnu učiněnou v plánu, což zahrnuje změny, které se týkají problémů uvedených v bodě 1.9 písm. a) až f), v bodě 1.10 (odhady emisí plynů jiných než CO_2) a v bodě 1.13 (celkové množství povolenek, které má Spojené království v úmyslu přidělit) plánu."

9 Dopisem ze dne 14. června 2004 Spojené království odpovědělo na dopis Komise ze dne 9. června 2004. Spojené království uvedlo v odstavci 1 své odpovědi:

„Co se týče předpokládaných emisí CO_2, Spojené království zveřejnilo koncem měsíce května pracovní dokument, ve kterém uvedlo základní předpoklady, jakož i poslední odhady ve věci energetiky a emisí (přikládáme kopii tohoto dokumentu). Dotčené osoby mají možnost předložit své připomínky k pracovnímu dokumentu až do dne 17. června 2004. Dokončíme odhady po přihlédnutí ke všem příslušným připomínkám a po vyřešení dosud nerozhodnutých otázek uvedených v bodě 1.9 písm. a) až f) plánu. Oznámíme Komisi, jakmile to bude možné, konečné odhady, jakož i každou z toho vyplývají změnu učiněnou v plánu."

10 Dne 7. července 2004 přijala Komise rozhodnutí C (2004) 2515/4 konečné, které se týká národního alokačního plánu pro přidělování povolenek na emise skleníkových plynů oznámeného Spojeným královstvím v souladu se směrnicí 2003/87 (dále jen „rozhodnutí ze dne 7. července 2004") *(neoficiální překlad)*. Výrok tohoto rozhodnutí přijatý na základě čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87 zní následovně:

„Článek 1

Následující údaje [NAP] Spojeného království jsou neslučitelné s kritérii [uvedenými v odstavcích] 6 a 10 přílohy III směrnice 2003/87/ES, a sice:

a) informace o způsobu, jak se do systému Společenství bude moci zapojit nový účastník na trhu;

b) na seznamu zařízení nejsou uvedena zařízení nacházející se v Gibraltaru ani množství povolenek, které jim Spojené království má v úmyslu přidělit.

Článek 2

Za předpokladu, že Komisi budou nejpozději do 30. září oznámeny následující změny, nebudou vzneseny žádné námitky vůči [NAP]:

a) uvedení informací o způsobu, jak se do systému Společenství bude moci zapojit nový účastník na trhu způsobem, který je slučitelný s kritérii stanovenými v příloze III směrnice 2003/87/ES a s článkem 10 uvedené směrnice;

b) seznam zařízení je třeba změnit tak, aby zahrnoval zařízení nacházející se v Gibraltaru a aby uváděl povolenky, které jim Spojené království má v úmyslu přidělit; přičemž tyto povolenky budou určené v souladu s metodou vymezenou v [NAP].

Článek 3

1. Celkové množství povolenek, které mají být přiděleny Spojeným královstvím podle jeho [NAP] zařízením uvedeným v tomto plánu a novým účastníkům na trhu při zohlednění změn uvedených v článku 2, nesmí být překročeno.

2. [NAP] může být změněn bez předchozího přijetí Komisí, pokud změna spočívá ve změnách přidělování povolenek individuálním zařízením v rámci celkového množství, které vyplývají ze zlepšení kvality údajů.

3. Každá jiná změna učiněná v [NAP], než jsou změny uvedené v odstavci 2 tohoto článku nebo v článku 2, musí být oznámena Komisi a přijata v souladu s článkem 9 odst. 3 [směrnice 2003/87].

[...]"

11 Dne 30. září 2004 informovalo Spojené království Komisi o důvodech, pro které není schopno dodržet lhůtu stanovenou v článku 2 rozhodnutí ze dne 7. července 2004.

12 Dne 10. listopadu 2004, Spojené království oznámilo Komisi, že si přeje pozměnit svůj NAP za účelem zohlednění výsledků v něm uvedených prací. Spojené království navrhlo zejména zvýšit celkové množství povolenek na 756,1 milionů tun oxidu uhličitého (dále jen „Mt CO_2").

13 Na schůzce konané dne 2. prosince 2004 Komise uvedla, že má navržené změny za nepřípustné.

14 Dne 23. prosince 2004 Spojené království zaslalo Komisi informace uvedené v článku 2 rozhodnutí ze dne 7. července 2004, jakož i doplňující informace týkající se navržených změn NAP.

15 Dopisem z téhož dne vyzvaly orgány Spojeného království Komisi, aby přezkoumala takto změněný NAP.

16 Dopisem ze dne 1. února 2005 Komise uvedla, že podle jejího názoru je návrh Spojeného království na změnu jeho NAP nepřípustný.

17 Dne 12. dubna 2005 přijala Komise rozhodnutí C (2005) 1081 konečné, které se týká návrhu změny NAP oznámeného Spojeným královstvím v souladu se směrnicí 2003/87 (dále jen „napadené rozhodnutí") *(neoficiální překlad)*. V tomto rozhodnutí měla Komise zejména za to, že Spojené království nemělo právo předložit prozatímní plán na základě čl. 9 odst. 1 směrnice 2003/87 (bod 3 odůvodnění). Kromě toho tvrdila, že na základě čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87 mělo Spojené království právo pozměnit svůj NAP pouze proto, aby reagovalo na neslučitelnosti uvedené v rozhodnutí ze dne 7. července 2004, a že čl. 3 odst. 1 tohoto rozhodnutí zakazoval jakékoli zvýšení celkového množství povolenek, které mají být přiděleny (body 4 až 9 odůvodnění). Podle článku 1 napadeného rozhodnutí tak:

„Navrhovaná změna [NAP] oznámená Spojeným královstvím Komisi dne 10. listopadu 2004 a naposledy aktualizovaná dne 18. února 2005, která předpokládá zvýšení přidělovaných povolenek emisí o 19,8 [milionů tun ekvivalentu oxidu uhličitého], je nepřípustná."

Řízení a návrhová žádání účastníků řízení

18 Návrhem došlým kanceláři Soudu dne 5. května 2005 podalo Spojené království projednávanou žalobu. Samostatným podáním došlým téhož dne Spojené království navrhlo, aby bylo o projednávané žalobě rozhodnuto ve zrychleném řízení v souladu s článkem 76a jednacího řádu Soudu. Dne 27. května 2005 předložila Komise svá vyjádření k tomuto návrhu.

19 Rozhodnutím ze dne 14. června 2005 Soud (první senát) vyhověl návrhu na zrychlené řízení.

20 Na základě zprávy soudce zpravodaje rozhodl Soud zahájit ústní část řízení.

21 Řeči účastníků řízení a jejich odpovědi na otázky Soudu byly vyslechnuty na jednání konaném dne 18. října 2005.

22 Spojené království navrhuje, aby Soud:

— zrušil napadené rozhodnutí;

— uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

23 Komise navrhuje, aby Soud:

— zamítl žalobu jako neopodstatněnou;

— uložil žalobci náhradu nákladů řízení.

Právní otázky

24 Spojené království se dovolává jediného žalobního důvodu vycházejícího z porušení směrnice 2003/87 a rozhodnutí ze dne 7. července 2004.

Argumenty účastníků řízení

25 Spojené království zaprvé uplatňuje, že stanovisko přijaté Komisí v napadeném rozhodnutí, podle kterého NAP, který předložilo dne 30. dubna 2004, musí být považován za konečný, protože není možné předložit prozatímní NAP, je právně nesprávné.

26 Tvrdí, že uvedený NAP byl výslovně předložen jako prozatímní a že to bylo uznáno Komisí v jejím dopise ze dne 9. června 2004, ve kterém výslovně uvedla možnost učinění změn celkového množství povolenek, které mělo Spojené království v úmyslu přidělit. Vzhledem k tomu, že Komise takto přijala předložení prozatímního plánu Spojeným královstvím, neměla právo přijmout rozdílné stanovisko v napadeném rozhodnutí.

27 Spojené království zdůrazňuje, že podle článku 9 směrnice 2003/87 Komise nedisponuje vlastní pravomocí pro určení celkového množství povolenek, které může členský stát přidělit, a že Komise nemůže tvrdit, že celkové množství povolenek je určeno na základě prozatímní částky navržené Spojeným královstvím.

28 Navíc podle Spojeného království rozhodnutí Komise zacházet s prozatímním NAP jako s plánem konečným má v projednávaném případě za následek nesoudržnost mezi celkovým množstvím povolenek a metodou přidělování těchto povolenek uvedenou v prozatímním plánu, které jsou obě podstatnými prvky NAP (viz čl. 9 odst. 1 směrnice 2003/87). Prozatímní NAP nebyl zamýšlen jako konečný a nemůže s ním být jako s takovým zacházeno.

29 Zadruhé, napadené rozhodnutí je právně nepřesné v rozsahu, v němž tvrdí, že členský stát nemůže provést změnu, která není povolena rozhodnutím Komise přijatým na základě čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87 (viz bod 8 odůvodnění napadeného rozhodnutí).

30 Podle čl. 9 odst. 1 směrnice 2003/87 musí původní plán předložený členským státem Komisi pouze uvádět celkové množství povolenek, které „má v úmyslu" přidělit. Je to tento „úmysl", který Komise zkoumá na základě čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87. Nicméně členský stát musí rozhodnout o celkovém množství povolenek, které „přidělí" až po rozhodnutí Komise a veřejném připomínkovém řízení (viz odstavec 9 přílohy III směrnice 2003/87). Ze směrnice 2003/87 tak vyplývá, že NAP, který zahrnuje celkové množství povolenek, jejichž přidělení stanoví, může být změněn poté, co Komise přijme rozhodnutí na základě čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87.

31 Spojené království doplňuje jednak, že veřejnost se musí vyjádřit k NAP předloženému Komisi na základě čl. 9 odst. 1 směrnice 2003/87, a jednak, že před přijetím rozhodnutí o přidělení povolenek na základě čl. 11 odst. 1 směrnice 2003/87 musí být přihlédnuto k připomínkám veřejnosti (viz odstavec 9 přílohy III téže směrnice). Dosah a význam veřejného připomínkového řízení je potvrzen částí 2.1.9

(body 93 až 96) sdělení Komise ze dne 7. ledna 2004, o pokynech ohledně pomoci členským státům při provádění kritérií uvedených v příloze III směrnice 2003/87 a podmínkách prokázání vyšší moci [COM (2003) 830 konečné, dále jen „sdělení ze dne 7. ledna 2004"] *(neoficiální překlad).*

32 Podle Spojeného království z výše uvedeného vyplývá, že rozhodnutí přijaté Komisí na základě čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87 nemůže zabránit nebo omezit přihlédnutí k připomínkám veřejnosti vyžadované čl. 11 odst. 1 a odstavcem 9 přílohy III směrnice 2003/87.

33 Kromě toho je tvrzení obsažené v napadeném rozhodnutí, podle kterého, pokud bylo přijato rozhodnutí na základě čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87, mohou dotyčné členské státy pouze napravit nedostatky jejich NAP, neslučitelné s přístupem přijatým Komisí v jiných případech (viz rozhodnutí ze dne 7. července 2004 týkající se Dánského království, Irska, Nizozemského království, Slovinské republiky a Švédského království). Přestože Komise nepoukázala na jakýkoliv nedostatek NAP předložených těmito členskými státy, rozhodnutí týkající se každého z nich jim výslovně dovolují oznámit Komisi pozdější změny. Přitom zamýšlené změny se nemohly týkat pouze nedostatků, na které poukázala Komise, protože takové nedostatky neexistovaly.

34 Zatřetí, Spojené království tvrdí, že v rozporu s tím, co naznačuje napadené rozhodnutí (bod 9 odůvodnění), mu čl. 3 odst. 3 rozhodnutí ze dne 7. července 2004 dovoluje oznámit Komisi každou změnu, což zahrnuje změny, které sebou nesou zvýšení celkového množství přidělovaných povolenek. Spojené království upřesňuje, že znění článku 3 rozhodnutí ze dne 7. července 2004 je v souladu s jeho výkladem. Článek 3 odst. 1 uvedeného rozhodnutí totiž nezakazuje oznámit změnu, která by mohla zvýšit celkové množství povolenek. Uvádí pouze, že pokud taková změna neexistuje, Spojené království nemůže překročit celkové množství povolenek uvedených v jeho NAP. Článek 3 odst. 2 rozhodnutí ze dne 7. července 2004 uvádí, že určité změny učiněné v NAP, které nezvyšují celkové množství povolenek, mohou

být učiněny v tomto plánu, aniž by vyžadovaly povolení Komise. Konečně čl. 3 odst. 3 uvedeného rozhodnutí, který má obecné znění, stanoví, že každá jiná změna, než jsou změny uvedené v článku 2 a čl. 3 odst. 2 téhož rozhodnutí, musí být oznámena Komisi a přijatá v souladu s čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87. Toto znění je dostatečně široké, aby zahrnovalo změny, které by mohly vést ke zvýšení celkového množství povolenek, které mají být přiděleny.

35 Komise zaprvé připouští, že Spojené království uvedlo, že NAP, který původně předložilo, byl prozatímní. Tvrdí, že na základě její žádosti ze dne 9. června 2004 jí Spojené království poskytlo v dopise ze dne 14. června 2004 požadované doplňující informace. Komise tedy došla k závěru, že NAP, což zahrnuje i údaje týkající se celkového množství povolenek, byl úplný (viz bod 1 odůvodnění rozhodnutí ze dne 7. července 2004).

36 Komise tvrdí, že v rozporu s tvrzením Spojeného království (viz bod 25 výše), pokud členský stát předloží NAP, ohledně kterého Komise požádá o doplňující informace, je tento plán považován za neúplný, dokud nejsou tyto informace obdrženy. Tříměsíční lhůta začíná běžet, až když členský stát poskytne všechny informace, které má Komise za nezbytné k tomu, aby mohl být plán považován za úplný.

37 Podle Komise Spojené království vědělo, že v důsledku jeho dopisu ze dne 14. června 2004 měla Komise jeho NAP za úplný a přijala konečné rozhodnutí dne 7. července 2004. Spojené království totiž vyjádřilo přání účastnit se první vlny rozhodnutí ohledně NAP, aby projevilo svůj závazek ve prospěch obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, jakož i boje proti klimatické změně obecně, a aby dalo příklad jiným členským státům (viz dopis ze dne 14. června 2004 a určité výňatky

z internetové stránky „Department for Environment, Food and Rural Affairs", dále jen „DEFRA"). S přihlédnutím k tomuto přání Spojené království nemohlo legitimně očekávat, že Komise přijme jiné, tentokrát konečné rozhodnutí o jeho plánu, aby přihlédla k možným, později poskytnutým, novým informacím.

38 Komise doplňuje, že jediné změny přijatelné po přijetí rozhodnutí ze dne 7. července 2004 byly změny vymezené v článku 3 tohoto rozhodnutí. Jakákoli změna, která sebou nese překročení celkového množství povolenek je výslovně vyloučena v rozsahu, v němž rozhodnutí Komise o NAP musí zajistit určitou jistotu, jak pro soudržnost systému obchodování s povolenkami na emise obecně, tak pro řádné fungování trhu s povolenkami, jelikož tvorba cen na tomto trhu značně závisí na stabilitě celkového množství povolenek. Komise poznamenává, že význam stability celkového množství povolenek obdržených Spojeným královstvím pro řádné fungování celého systému může být odvozen z množství přiděleného Spojenému království v porovnání s jinými členskými státy.

39 Zadruhé, Komise zdůrazňuje, že cílem směrnice 2003/87 je vytvořit systém pro obchodování s povolenkami na emise, který se bude moci uplatňovat ode dne 1. ledna 2005 (viz článek 4, čl. 9 odst. 1 a čl. 11 odst. 1 směrnice). Domnívá se, že pojem „změny" uvedený v čl. 9 odst. 3 uvedené směrnice, jakož i v článku 2 a čl. 3 odst. 3 rozhodnutí ze dne 7. července 2004, je třeba vykládat s ohledem na tento cíl. Podle Komise členské státy nemohou s přiblížením se lhůty dne 1. ledna 2005 předkládat „změny", které spadají mimo působnost rozhodnutí, jehož jsou adresáty, v souladu s čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87. „Změny" uvedené tímto ustanovením se omezují na změny určené k nápravě neslučitelností označených Komisí v jejím rozhodnutí přijatém na základě téhož ustanovení, a sice v projednávaném případě rozhodnutí ze dne 7. července 2004.

40 Dále Komise uvádí, že informace obdržené při veřejném připomínkovém řízení před předložením NAP jsou zásadní pro stanovení celkového množství povolenek, jakož i jiných prvků plánu, který jí má být předložen. Naopak jakmile Komise přijala rozhodnutí, může druhé veřejné připomínkové řízení sloužit pouze ke změně údajů a případně k přerozdělení povolenek v mezích celkového množství, a nikoli k navýšení celkové částky (viz odstavec 9 přílohy III směrnice 2003/87 a sdělení ze dne 7. ledna 2004, body 94 až 96). Toto druhé připomínkové řízení se totiž vztahuje pouze ke způsobu, jak má být rozhodnutí Komise ohledně NAP v rámci jeho působnosti provedeno, jakož i k aspektům, s ohledem na které mohou členské státy vykonávat svou posuzovací pravomoc.

41 Pokud by tomu bylo jinak, vzniklo by nebezpečí řady nových připomínkových řízení a nových rozhodnutí Komise. Trh s povolenkami, který vyžaduje stabilitu celkového množství povolenek, by tím byl oslaben a nebyl by s takovým stupněm nejistoty schopen řádného fungování.

42 Komise poznamenává, že Spojené království je jediným členským státem, který v důsledku druhého připomínkového řízení navrhl zvýšení celkového množství povolenek. Navíc argumentace uplatněná Spojeným královstvím v projednávaném případě neodpovídá tvrzení uvedenému na internetové stránce DEFRA ohledně předložení seznamu zařízení Komisi dne 14. června 2004, podle kterého dotčené údaje mohou být v důsledku provedení závěrečných připomínek předmětem technické revize, to znamená revize velmi omezené povahy.

43 Kromě toho Komise tvrdí, že členský stát se nemůže odchýlit od svého projeveného úmyslu ani poté, co Komise přijala rozhodnutí, jen z toho důvodu, že se jednalo pouze o „úmysl". Podle Komise používá směrnice 2003/87 výraz „úmysl přidělit", protože členský stát může změnit svůj úmysl v konečné rozhodnutí až po přijetí jejího rozhodnutí.

44 Zatřetí, Komise uvádí, že restriktivní výklad článku 3 rozhodnutí ze dne 7. července 2004 je nezbytný k tomu, aby systém obchodování s povolenkami na emise ve Společenství mohl přispět k boji proti klimatickým změnám.

45 Článek 3 odst. 1 rozhodnutí ze dne 7. července 2004 jasně uvádí, že celkové přidělované množství nesmí být překročeno a čl. 3 odst. 3 rozhodnutí nemůže sloužit jako základ pro pozměnění tohoto celkového množství. Z ekonomického hlediska je toto odůvodněno skutečností, že stabilita celkového množství povolenek má zásadní význam pro řádné fungování systému obchodování s povolenkami na emise. Článek 3 odst. 3 totiž svěřuje Spojenému království určitou posuzovací pravomoc pro napravení zjištěných neslučitelností jinými způsoby, než způsoby již podmíněně přijatými Komisí na základě článku 2, ale pouze za účelem provedení případných nezbytných přerozdělení povolenek.

46 Komise upřesňuje, že čl. 3 odst. 3 rozhodnutí ze dne 7. července 2004 musí být čten v kontextu celkových údajů stanovených na základě čl. 3 odst. 1 téhož rozhodnutí. Z článku 3 tohoto rozhodnutí vyplývá, že Spojené království disponovalo jasně vymezenou volností přerozdělit své povolenky zařízením uvedeným v NAP a novým účastníkům na trhu. Proto podle Komise Spojené království nemuselo navrhovat zvýšení celkového množství povolenek. Mezi členskými státy, kterým bylo rozhodnutí obsahující stejný čl. 3 odst. 3 určeno, bylo Spojené království jediným státem, který dospěl k závěru, že toto ustanovení může sloužit k navýšení celkového množství povolenek.

47 Komise doplňuje, že v případě NAP, u kterých ve svém konečném rozhodnutí nezjistila žádnou neslučitelnost, musí být čl. 3 odst. 3 (nebo jeho ekvivalent) skutečně považován za nadbytečný. Uplatňuje, že toto ustanovení nebylo ze znění rozhodnutí odstraněno proto, že řešení všech neslučitelností bylo nalezeno až ve

velmi pozdní fázi rozhodovacího procesu. Doplňuje, že jakmile byla zjištěna tato nadbytečnost, bylo ustanovení systematicky odstraňováno z rozhodnutí přijatých od měsíce prosince 2004.

48 Kromě toho Komise tvrdí, že nevznesla námitky proti tomu, aby se v NAP předloženém Spojeným královstvím vytvořila rezerva pro nové účastníky na trhu, která je podstatně širší než v případě jiných členských států. Celkové množství schválených povolenek, které obsahuje přidělení určené jednak existujícím zařízením a jednak novým účastníkům na trhu, poskytlo v rámci čl. 3 odst. 2 rozhodnutí ze dne 7. července 2004 Spojenému království značnou pružnost pro přidělování povolenek existujícím zařízením tím, že bude čerpat z rezervy určené novým účastníkům na trhu, pokud by to bylo nezbytné k vylepšení kvality údajů.

49 Konečně, Komise trvá na skutečnosti, že dopis ze dne 9. června 2004 nemůže sloužit jako odůvodnění pro navýšení celkového množství povolenek. Tento dopis předcházel rozhodnutí ze dne 7. července 2004, a proto nemůže být uplatňován jako odůvodnění změn, ke kterým došlo po tomto rozhodnutí. Spojené království nemůže tedy uplatňovat jakékoli legitimní očekávání ohledně rozdílného výkladu rozhodnutí ze dne 7. července 2004.

Závěry Soudu

50 Z napadeného rozhodnutí vyplývá, že Komise odmítla jako nepřípustné změny NAP navržené Spojeným královstvím dne 10. listopadu 2004 z důvodu, že vedly k překročení celkového množství povolenek povolených Komisí v rozhodnutí ze dne 7. července 2004. Proto, jak bylo potvrzeno na jednání, měla Komise za to, že není třeba zkoumat opodstatněnost změn navržených Spojeným královstvím a zejména jejich slučitelnost s kritérii uvedenými v příloze III nebo s ustanoveními článku 10 směrnice 2003/87.

51 Za účelem ověření, zda Komise měla právo odmítnout změny jako nepřípustné, je třeba nejdříve zkoumat příslušné úkoly a pravomoci Komise a členských států v rámci režimu zavedeného směrnicí 2003/87 a zejména jejími články 9 až 11.

52 Směrnice 2003/87 má za hlavní cíl vytvořit ode dne 1. ledna 2005 systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství. Tento systém je založen na NAP vypracovaných členskými státy na základě kritérií stanovených uvedenou směrnicí. Každý členský stát je tak vyzván, aby vypracoval první NAP pro tříleté období počínající dnem 1. ledna 2005. Tento NAP se na základě čl. 9 odst. 1 směrnice 2003/87 zveřejní a oznámí Komisi a ostatním členským státům nejpozději do dne 31. března 2004. NAP musí uvádět celkové množství povolenek, které mají členské státy „v úmyslu přidělit pro uvedené období, a způsob, jak je zamýšlí přidělit" (viz bod 2 výše).

53 Každý členský stát pak musel přijmout konečné rozhodnutí týkající se celkového množství povolenek, které mají být přiděleny, a přidělení těchto povolenek dotčeným zařízením na základě čl. 11 odst. 1 směrnice 2003/87 tři měsíce před začátkem období, a sice před 1. říjnem 2004. Podle téhož ustanovení členské státy musely přijmout svá konečná rozhodnutí v tomto ohledu na základě NAP vytvořených podle článku 9 směrnice 2003/87 (viz bod 4 výše).

54 Z článku 9 odst. 3 směrnice 2003/87 vyplývá, že Komise může do tří měsíců po oznámení NAP odmítnout tento NAP nebo jakoukoli jeho část (viz bod 3 výše). Toto ustanovení upřesňuje, že každé odmítnutí musí být založeno na neslučitelnosti NAP s kritérii uvedenými v příloze III nebo s článkem 10 směrnice 2003/87. Je třeba uvést, že uvedená směrnice nestanoví jiné důvody pro odmítnutí NAP.

55 Navíc, jak Komise připustila na jednání, čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87 výslovně nevyžaduje, aby Komise přijala kladné rozhodnutí o schválení NAP v případě, kdy nemá důvod odmítnout NAP nebo jakoukoli jeho část. Pokud Komise nereaguje na NAP do tří měsíců od jeho oznámení, je třeba jej mít za přijatý Komisí a na základě čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87 nemůže být změněn bez jejího předchozího schválení.

56 Stejně tak přijetí konečného rozhodnutí členským státem, které se týká celkového množství povolenek, které mají být přiděleny, a přidělení těchto povolenek dotčeným zařízením podléhá na základě čl. 11 odst. 1 směrnice 2003/87 podmínce stanovené čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87, že všechny navržené změny Komise přijme. Přitom je třeba zdůraznit, že druhá věta čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87 neukládá žádné omezení, pokud jde o možné změny (viz bod 3 výše). Proto v rozporu s tvrzením Komise jí musí být oznámena každá změna, která je navržena členským státem z jeho vlastní iniciativy nebo která je nezbytná pro nápravu neslučitelností NAP označených Komisí, a musí jí být přijata předtím, než takto změněný NAP může sloužit jako základ pro rozhodnutí přijaté členským státem na základě čl. 11 odst. 1 směrnice 2003/87.

57 Skutečnost, že změny NAP nejsou omezeny na změny, které jsou určeny k nápravě neslučitelností označených Komisí, je potvrzena skutečností, že členský stát je povinen podle znění čl. 11 odst. 1 a odstavce 9 přílohy III směrnice 2003/87 přihlédnout k připomínkám veřejnosti po původním oznámení NAP a před přijetím konečného rozhodnutí na základě čl. 11 odst. 1 téže směrnice. Toto veřejné připomínkové řízení by se stalo bezpředmětným a připomínky veřejnosti by byly čistě teoretické, pokud by změny NAP, které mohou být navrženy po uplynutí

tříměsíční lhůty stanovené čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87 nebo po rozhodnutí Komise přijatém na základě téhož ustanovení, byly omezeny na změny zamýšlené Komisí.

58 Komise trvá na skutečnosti, že takové připomínky veřejnosti obdržené v důsledku druhého připomínkového řízení mohou sloužit pouze ke změně údajů a případně k přerozdělení povolenek v mezích celkového množství, a nikoli k navýšení celkové částky (viz bod 40 výše). Tento argument není podložen ani zněním čl. 11 odst. 1, ani odstavce 9 přílohy III směrnice 2003/87. Navíc ve sdělení ze dne 7. ledna 2004 Komise nestanoví žádné omezení, pokud jde o předmět druhého veřejného připomínkového řízení. Z bodu 95, jakož i z bodu 96 uvedeného sdělení totiž vyplývá, že „členský stát musí informovat Komisi o každé změně, kterou zamýšlí zavést v návaznosti na veřejné připomínkové řízení, které následovalo po zveřejnění a oznámení NAP, a před přijetím svého konečného rozhodnutí na základě článku 11". Je tedy možné, že z veřejného připomínkového řízení vyplyne existence chyb v propočtu nebo toto řízení umožní obdržení nových informací a že na základě této skutečnosti bude muset být zvýšeno celkové množství k přidělení. Nic ve znění směrnice 2003/87 nebo její povaha či cíle režimu, který zavádí, nevylučuje možnost takového zvýšení.

59 I kdyby bylo třeba mít za to, že se druhé veřejné připomínkové řízení může týkat pouze individuálních přidělení, jak uplatňovala Komise, posledně uvedená neprokázala, proč by změny ohledně individuálních přidělení, které se mohou uskutečnit v důsledku tohoto připomínkového řízení, nemohly samy o sobě vést ke změnám celkového množství povolenek, které mají být přiděleny. Pokud například došlo k podhodnocení povolenek přidělených individuálnímu zařízení, zatímco odpovídající konkurenční zařízení obdrželo správné množství povolenek, nemůže být vyloučeno, že povolenky přidělené prvnímu zařízení a v důsledku toho celkové množství povolenek se musí změnit.

60 Je namístě doplnit, že směrnice 2003/87 směřuje k vytvoření výkonného evropského trhu s povolenkami na emise skleníkových plynů způsobem co nejméně zatěžujícím hospodářský rozvoj a zaměstnanost (článek 1 a bod 5 odůvodnění směrnice 2003/87). Proto, přestože má směrnice 2003/87 za cíl snížit emise skleníkového plynu v souladu se závazky Společenství a členských států v rámci Kjótského protokolu, tento cíl musí být v co možná největším rozsahu uskutečněn při dodržení potřeb evropského hospodářství. Z toho vyplývá, že NAP vypracované v rámci směrnice 2003/87 musí zohlednit přesné údaje a informace týkající se emisí stanovených pro zařízení a odvětví dotčená směrnicí 2003/87. Pokud se NAP zakládá částečně na chybných informacích nebo posouzeních týkajících se úrovně emisí určitých odvětví nebo určitých zařízení, musí mít dotčený členský stát možnost navrhnout změny NAP, což zahrnuje zvýšení celkového množství povolenek, které mají být přiděleny, aby tyto problémy vyřešil předtím, než se tato pochybení projeví na trhu. Nic to nemění na tom, že, aby zajistila dodržování cílů ochrany životního prostředí směrnice 2003/87, musí Komise zjistit, zda změny navržené členským státem jsou slučitelné s kritérii uvedenými v příloze III nebo s článkem 10 téže směrnice.

61 Je tedy namístě mít za to, že ze znění směrnice 2003/87, jakož i z obecné struktury a cílů systému, který vytváří, vyplývá, že Komise nemůže omezit právo členského státu navrhnout změny, nebo i jen některé kategorie změn. Tato otázka se liší od otázky, zda dotčené změny byly slučitelné s kritérii stanovenými přílohou III a článkem 10 směrnice 2003/87.

62 Komise se dovolává svého rozhodnutí ze dne 7. července 2004 na podporu tvrzení, že rozsah přípustných změn byl omezený, a obzvláště za účelem odůvodnění zákazu změny celkového množství povolenek, které členský stát přidělí. Upřesňuje, že čl. 3 odst. 1 rozhodnutí ze dne 7. července 2004 jasně uvádí, že celkové přidělené množství nesmí být překročeno.

63 Tento argument nemůže být přijat. Z výslovného znění směrnice 2003/87, jakož i z obecné struktury a cílů systémů, který vytváří, vyplývá, že Spojené království mělo právo navrhnout změny svého NAP po jeho oznámení Komisi, a to až do přijetí svého rozhodnutí na základě čl. 11 odst. 1, a že Komise neměla právo při přijetí odmítavého rozhodnutí na základě čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87 bránit členskému státu ve výkonu tohoto práva (viz body 54 až 61 výše).

64 Navíc tento argument Komise je neslučitelný se zněním jejího rozhodnutí ze dne 7. července 2004. Zaprvé, jak to Komise připustila na jednání, z čl. 2 písm. b) tohoto rozhodnutí vyplývá, že změny NAP prohlášené za nezbytné pro zahrnutí zařízení nacházejících se v Gibraltaru by mohly vést ke zvýšení celkového množství přidělovaných povolenek. Článek 3 odst. 1 tohoto rozhodnutí totiž výslovně předpokládá možnost, že uvedené celkové množství bude zvýšeno v důsledku změn uvedených v článku 2 bez předchozího povolení Komisí (viz bod 10 výše). Komise tak přinejmenším nepřímo uznala, že taková změna je možná bez porušení kritérií stanovených přílohou III směrnice 2003/87. Z toho vyplývá, že je zde nesoudržnost ve stanovisku Komise v rozsahu, v němž na jedné straně umožňuje navýšení celkového množství povolenek, které mají být přiděleny, za účelem vyplnění mezer, kterých si v NAP povšimla, zatímco na druhé straně k takovým změnám odmítá přihlédnout, když jsou navrženy dotčeným členským státem.

65 Zadruhé, čl. 3 odst. 3 rozhodnutí ze dne 7. července 2004, které představuje přímé uplatnění čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87, neomezuje rozsah přípustných změn před přijetím konečného rozhodnutí na základě čl. 11 odst. 1 směrnice 2003/87. Zatímco

totiž změny přípustné bez předchozího přijetí Komisí jsou stanoveny článkem 2 a čl. 3 odst. 2 rozhodnutí ze dne 7. července 2004, čl. 3 odst. 3 uvedeného rozhodnutí se vztahuje na „každou" jinou změnu, což potenciálně zahrnuje změny celkového množství povolenek, které mají být přiděleny. Kromě toho v rozporu s tvrzením Komise uvádí čl. 3 odst. 1 rozhodnutí ze dne 7. července 2004 pouze to, že pokud taková změna nebude existovat, nesmí Spojené království překročit celkové množství povolenek uvedených v jeho NAP.

66 Podle Komise poskytuje čl. 3 odst. 3 rozhodnutí ze dne 7. července 2004 Spojenému království možnost odstranit neslučitelnosti obsažené v jeho NAP jinými způsoby než způsoby uvedenými v článku 2. Nicméně, jak uvádí Spojené království, Komise schválila NAP předložené jinými členskými státy, aniž by v rozhodnutích, která zahrnují ustanovení odpovídající čl. 3 odst. 3, označila nedostatky. Z toho vyplývá, že v rozporu s tím, co tvrdí Komise, bylo možné na základě tohoto ustanovení navrhnout jiné změny, než změny, které se týkají nedostatků, na něž poukázala Komise.

67 Kromě toho Komise uplatňuje, že každá změna, která s sebou nese překročení celkového množství povolenek, musí být vyloučena v rozsahu, v němž by mohla mít negativní účinek na stabilitu trhu (viz body 38 a 45 výše). Je namístě mít za to, že opodstatněnost tohoto argumentu nebyla Komisí prokázána právně dostačujícím způsobem.

68 Komise přinejmenším přehání, když tvrdí, že navržené změny by měly závažné důsledky v podobě nedostatku povolenek, a tedy podstatný dopad na tržní cenu. Je nesporné, že Spojené království oznámilo svůj NAP dne 30. dubna 2004, přičemž

výslovně uvedlo, že má prozatímní úmysl přidělit celkové množství povolenek 736 Mt CO_2 pro období od roku 2005 až do roku 2007 (viz bod 6 výše). Následně dne 10. listopadu 2004 Spojené království oznámilo Komisi svůj návrh na zvýšení celkového množství povolenek ze 736 na 756,1 Mt CO_2 (viz bod 12 výše), a sice zvýšení o 2,7 %. Vzhledem k tomu, že tato změna byla Spojeným královstvím zároveň zveřejněna za účelem obdržení připomínek veřejnosti, je namístě dojít k závěru, že dotčené subjekty byly o tomto navýšení informovány sedm týdnů před otevřením trhu.

69 Navíc ve svém rozhodnutí ze dne 7. července 2004 Komise uznala, že změny celkového množství povolenek, které mají být přiděleny, by se mohly ukázat jako nezbytné i po otevření trhu, nezávisle na možnosti stanovené článkem 29 směrnice 2003/87 změnit NAP v případě vyšší moci. Obzvláště Komise zvažovala v bodě 8 odůvodnění uvedeného rozhodnutí možnost změnit celkové množství přidělovaných povolenek co se týče zařízení vyňatých na základě článku 27 směrnice 2003/87 ze systému Společenství až do 31. prosince 2006. Proto je argument Komise, který se zakládá na myšlence, že stabilita trhu představuje kogentní pravidlo, přehnaný, obzvláště co se týče změn navržených před otevřením trhu, a tedy nemůže být přijat.

70 V každém případě Komise nevysvětlila, jak by v kontextu trhu, kde členské státy podle tiskového sdělení Komise ze dne 20. června 2005 přidělily celkové množství povolenek na 6 572 Mt CO_2, mohlo navýšení o 20,1 Mt CO_2, oznámené sedm týdnů před otevřením trhu, tento trh destabilizovat. Kromě toho je třeba uvést, že ke dni 10. listopadu 2004, kdy Spojené království navrhlo dotčené změny, Komise ještě nepřijala rozhodnutí na základě čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87, co se týče NAP devíti členských států.

71 Komise konkludentně uplatnila skutečnost, že Spojené království mělo přijmout své rozhodnutí na základě čl. 11 odst. 1 směrnice 2003/87 do 30. září 2004 a že po tomto dni již nemělo právo navrhnout změny NAP. V tomto ohledu je třeba konstatovat, že i když je tato úvaha uvedena v bodě 6 odůvodnění napadeného rozhodnutí, nepředstavuje důvod odmítnutí. Změny byly odmítnuty jako nepřípustné z důvodu, že překračovaly celkové množství určené rozhodnutím ze dne 7. července 2004.

72 Navíc není zpochybněno, že Spojené království jednalo v dobré víře, když pokračovalo v práci na svém NAP poté, co jej oznámilo, a když přijalo opatření k tomu, aby od odvětví dotčených směrnicí 2003/87 obdrželo přesnější informace o odhadech emisí. V dopise, který zaslala stálému zástupci Spojeného království dne 11. října 2004, Komise, poté co uvedla, že Spojené království nedodrželo lhůtu, která uplynula dne 30. září 2004, vzala na vědomí „pokrok, který uskutečňují [jeho] orgány, aby splnily požadavky rozhodnutí", a vyzvala jej, aby jí co možná nejrychleji oznámilo nezbytné informace. Komise nemůže tvrdit, s přihlédnutím k přístupu, který přijala, že datum 30. září 2004 bylo prekluzivní lhůtou, co se týče možnosti členských států navrhnout změny NAP na základě čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87.

73 Co se týče argumentu Spojeného království, podle kterého byl NAP, tak jak byl původně oznámen Komisi, prozatímní, postačí konstatovat, že když je stanoveno, že dotčený členský stát měl právo navrhnout Komisi změny po uplynutí tříměsíční lhůty stanovené čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87 nebo po přijetí rozhodnutí na základě tohoto článku, je irelevantní, že NAP byl při jeho původním oznámení nazván jako „prozatímní". Jak to uvedla Komise, členský stát nemůže tím, že oznámí neúplný NAP, odkládat na neurčito přijetí rozhodnutí Komisí na základě čl. 9 odst. 3

směrnice 2003/87. Nicméně, pokud je NAP neúplný nebo „prozatímní", Komise má právo odmítnout jej, buď proto, že je neslučitelný s kritérii stanovenými směrnicí 2003/87, nebo proto, že jí brání v posouzení jeho slučitelnosti s uvedenými kritérii. Za těchto předpokladů má Komise právo tím, že odmítne NAP, uložit členskému státu povinnost oznámit nový, úplný NAP předtím, než členský stát bude moci přijmout své rozhodnutí na základě čl. 11 odst. 1 směrnice 2003/87. V rozporu s tvrzením Komise není žádný důvod předpokládat, že když byl oznámen neúplný NAP, nemůže začít běžet tříměsíční lhůta uvedená v čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87, kterou Komise disponuje pro odmítnutí plánu.

74 S přihlédnutím ke všemu výše uvedenému je namístě dojít k závěru, že Komise se dopustila nesprávného právního posouzení, když odmítla změny navrhované Spojeným královstvím jako nepřípustné. Proto je třeba vyhovět jedinému žalobnímu důvodu vznesenému Spojeným královstvím a zrušit napadené rozhodnutí.

K nákladům řízení

75 Podle čl. 87 odst. 2 jednacího řádu se účastníku řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Spojené království náhradu nákladů požadovalo a Komise neměla ve věci úspěch, je namístě jí uložit kromě náhrady vlastních nákladů řízení i náhradu nákladů Spojeného království.

Z těchto důvodů

SOUD (první senát)

rozhodl takto:

1) **Rozhodnutí Komise C (2005) 1081 konečné ze dne 12. dubna 2005, které se týká návrhu změny národního alokačního plánu pro přidělování povolenek na emise skleníkových plynů oznámeného Spojeným královstvím, se zrušuje.**

2) **Komise ponese vlastní náklady řízení, jakož i náklady řízení vynaložené Spojeným královstvím.**

Cooke García-Valdecasas Labucka

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 23. listopadu 2005.

Vedoucí soudní kanceláře

E. Coulon

Předseda

R. García-Valdecasas