Zbierka súdnych rozhodnutí

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

Vec C-504/09 P

Európska komisia,
Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska
proti

Poľskej republike

„Odvolanie — Životné prostredie — Znečistenie ovzdušia — Smernica 2003/87/ES — Systém obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov — Národný alokačný plán emisných kvót pre Poľskú 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. Tieto odvolacie konania sa týkajú 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 a Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska svojimi odvolaniami navrhujú úplné zrušenie rozsudku Súdu prvého stupňa Európskych spoločenstiev z 23. septembra 2009, Poľsko/Komisia (T-183/07, Zb. s. II-3395, ďalej len „napadnutý rozsudok“), ktorým tento súd zrušil rozhodnutie Komisie K(2007) 1295 v konečnom znení z 26. marca 2007 o národnom alokačnom pláne emisných kvót skleníkových plynov (ďalej len „NAP“) oznámenom Poľskou 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 [smernice] 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: poľština.

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 [smernice]. 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 toto:

„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 [overených emisných znížení] a [znížených emisných jednotiek], 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."

6. Pokiaľ ide o ostatné relevantné ustanovenia v prejednávanej veci, je vhodné obrátiť sa na opis právneho rámca v napadnutom rozsudku.

III – Okolnosti predchádzajúce sporu a sporné rozhodnutie

7. Skutkové okolnosti, ktoré predchádzali prijatiu sporného rozhodnutia a jeho výroku, sú uvedené v bodoch 9 až 15 napadnutého rozsudku.

IV – Konanie na Súde prvého stupňa a napadnutý rozsudok

8. Poľská republika podala na Súde prvého stupňa žalobu proti spornému rozhodnutiu. Konanie na Súde prvého stupňa je opísané v bodoch 16 až 24 napadnutého rozsudku.

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

10. Predovšetkým v bodoch 70 až 134 napadnutého rozsudku Súd prvého stupňa konštatoval, že Komisia prekročila svoje kontrolné právomoci podľa článku 9 ods. 3 smernice. V prvom rade vytýkal Komisii, že sa neobmedzila na kontrolu súladu NAP Poľskej republiky, ale nahradila údaje použité Poľskou republikou vlastnými údajmi, ktoré získala na základe vlastnej metódy posudzovania. V druhom rade jej vytýka, že ona sama v spornom rozhodnutí stanovila maximálnu úroveň celkového množstva kvót, ktorá sa má prideliť.

11. Ďalej v bodoch 135 až 154 napadnutého rozsudku Súd prvého stupňa prijal názor, že Komisia porušila povinnosť odôvodnenia tým, že odmietla údaje použité Poľskou republikou bez toho, aby vysvetlila, v čom tieto údaje nerešpektujú kritériá prílohy III smernice.

12. Napokon v bodoch 155 až 163 napadnutého rozsudku Súd prvého stupňa konštatoval, že takéto nesprávne právne posúdenie vedie nielen k zrušeniu článku 1 ods. 1, článku 2 ods. 1 a článku 3 ods. 1 sporného rozhodnutia, ale tiež rozhodnutia v celom rozsahu z dôvodu neoddeliteľnej povahy od jeho ostatných ustanovení.

V – Konanie pred Súdnym dvorom

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

— zrušil napadnutý rozsudok v celom rozsahu,

— zaviazal Poľskú republiku na náhradu trov konania.

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

— zamietol odvolanie v celom rozsahu na základe článku 116 ods. 1 prvej zarážky Rokovacieho poriadku Súdneho dvora,

— v prípade, ak Súdny dvor nezamietne odvolanie v celom rozsahu, preskúmal a rozhodol o všetkých návrhoch predložených v prvostupňovom konaní a najmä preskúmal a rozhodol o prvom dôvode žaloby o neplatnosť v súlade s článkom 116 ods. 1 druhou zarážkou Rokovacieho poriadku Súdneho dvora,

— v prípade, ak Súdny dvor nezamietne odvolanie v celom rozsahu a nerozhodne o návrhoch uvedených v predchádzajúcej zarážke, rozhodol o návrhoch predložených v prvostupňovom konaní v treťom až deviatom žalobnom dôvode, po preskúmaní veci Súdnym dvorom alebo Súdom prvého stupňa, podľa voľnej úvahy Súdneho dvora,

— zaviazal Komisiu na náhradu trov konania.

15. Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska vo svojom vyjadrení k odvolaniu Komisie navrhuje, aby Súdny dvor:

— vyhovel odvolaniu Komisie a zrušil napadnutý rozsudok s výnimkou časti, ktorá sa týka prvého žalobného dôvodu.

16. Uznesením z 28. júna 2010 sa pripustil vstup Českej republiky a Rumunska ako vedľajších účastníkov do konania na podporu návrhov Poľskej republiky a vstup Dánskeho kráľovstva ako vedľajšieho účastníka do konania na podporu návrhov Komisie.

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

VI – O záujme Komisie na konaní

18. Dňa 11. decembra 2009, teda po zrušení sporného rozhodnutia a po tom, ako Komisia podala odvolanie proti napadnutému rozsudku, prijala Komisia nové rozhodnutie na základe článku 9 ods. 3 smernice. V tomto novom rozhodnutí zamietla NAP Poľskej republiky a potvrdila jeho nezlučiteľnosť s kritériami uvedenými v prílohe III smernice bez toho, aby uviedla maximálne celkové množstvo kvót, ktoré sa má prideliť. Poľská republika nové rozhodnutie nenapadla a 8. apríla 2010 oznámila nový NAP, v ktorom navrhla celkové množstvo kvót, ktoré sa majú prideliť, vo výške 208,5 milióna ton CO2. Komisia v rozhodnutí z 19. apríla 2010 voči tomuto NAP nevzniesla výhrady.

19. V týchto návrhoch treba preskúmať záujem Komisie na konaní. Súdny dvor totiž 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 je takej povahy, že tento rozsudok už nemá škodlivý charakter pre subjekt, ktorý podal odvolanie, a vyhlásiť odvolanie z tohto dôvodu za neprípustné alebo bezpredmetné. Existencia záujmu navrhovateľa na konaní predpokladá, aby bolo odvolaním možné získať výhodu pre účastníka konania, ktorý ho podal. [2]

20. 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. Avšak rozsudok Súdneho dvora, ktorý by potvrdil výklad článku 9 ods. 3 smernice obhajovaný Komisiou, má pre Komisiu význam. Česká republika, Maďarská republika, Litovská republika a Rumunsko totiž na Súde prvého stupňa napadli rozhodnutia Komisie, ktorými zamietla ich NAP. [3] Tieto konania boli prerušené do vydania rozsudkov Súdneho dvora v prejednávanej veci a vo veci Komisia/Estónsko (C-505/09 P). Komisia si teda zachováva záujem na konaní vzhľadom na tieto konania prebiehajúce na Všeobecnom súde.

VII – O prvom odvolacom dôvode

21. Komisia svojím prvým odvolacím dôvodom vytýka Všeobecnému súdu, že porušil článok 48 ods. 2 svojho rokovacieho poriadku, rozhodol *ultra petita* a prekročil svoje kontrolné právomoci.

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.

22. Tento odvolací dôvod sa týka odôvodnenia Súdu prvého stupňa uvedeného v bodoch 70 až 79 napadnutého rozsudku. V bode 70 napadnutého rozsudku Súd prvého stupňa vyjadril názor, že druhý žalobný dôvod Poľskej republiky sa člení na dve časti, pričom prvá časť je založená na porušení povinnosti odôvodnenia a druhá časť na nesprávnom výklade a uplatnení ustanovení článku 9 ods. 1 a 3 smernice. Ďalej v bodoch 71 až 79 napadnutého rozsudku Súd prvého stupňa preskúmal výhradu Komisie, podľa ktorej druhá časť druhého žalobného dôvodu predstavuje nový žalobný dôvod, ktorý Poľská republika vzniesla po prvýkrát v štádiu repliky, a preto je neprípustný. Súd prvého stupňa túto výhradu neprípustnosti zamietol. Konštatoval, že argumentácia týkajúca sa porušenia článku 9 ods. 3 smernice sa nachádzala už v žalobe Poľskej republiky a že doplnkové tvrdenia, ktoré Poľská republika uviedla v rámci svojej repliky, boli iba rozšírením tejto časti.

23. Komisia Súdu prvého stupňa vytýka, že pripustil druhú časť druhého žalobného dôvodu uvádzaného Poľskou republikou. Domnieva sa, že táto časť nevyplýva z argumentácie uvádzanej Poľskou republikou v jej žalobe.

24. Prvý odvolací dôvod Komisie musí byť zamietnutý. Súd prvého stupňa správne konštatoval, že druhá časť druhého žalobného dôvodu Poľskej republiky je prípustná.

25. Z článkov 21 a 53 Štatútu Súdneho dvora Európskej únie, ako aj z článku 44 ods. 1 písm. c) Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu vyplýva, že návrh na začatie konania musí obsahovať najmä zhrnutie uvádzaných dôvodov. Dôvod založený na porušení pravidla práva v zmysle článku 230 druhého odseku ES (teraz článok 263 ZFEÚ) teda musí uvádzať dotknuté pravidlo.

26. Článok 48 ods. 2 Rokovacieho poriadku Všeobecného súdu stanovuje, že uvádzanie nových dôvodov počas konania je prípustné len vtedy, ak sú tieto dôvody založené na nových právnych a skutkových okolnostiach, ktoré vyšli najavo v priebehu konania. Toto pravidlo zákazu nových dôvodov sa má vykladať jednak so zreteľom na jeho ciele, ktorými sú zabezpečenie riadnej správy v súdnictve a dodržiavanie práva na obranu, a jednak so zreteľom na právo na účinný opravný prostriedok. Vzhľadom na tieto zásady sa má dôvod považovať za prístupný, ak podstatné skutkové a právne okolnosti, na ktorých je založený, vyplývajú zo žaloby dostatočne jasným a presným spôsobom, aby umožnili žalovanej strane pripraviť si obranu a Všeobecnému súdu rozhodnúť o žalobe, a to prípadne bez ďalších informácií. Stačí teda, aby dôvod vyplýval – prinajmenšom stručne, ale súvislo a zrozumiteľne – zo žaloby.[4]

27. Súd prvého stupňa v rozpore s tvrdením Komisie správne konštatoval, že kritika nesprávneho výkladu a uplatnenia článku 9 ods. 3 smernice vyplývala zo žaloby Poľskej republiky dostatočne jasne a presne. Ako vyplýva najmä z bodov 73 a 74 napadnutého rozsudku, v tejto žalobe Poľská republika napadla skutočnosť, že Komisia prekročila svoje právomoci, keďže nepreskúmala údaje, ktoré Poľská republika predložila vo svojom NAP, a obmedzila sa na použitie vlastných údajov.

28. Ďalej je potrebné zamietnuť výhradu Komisie, podľa ktorej Súd prvého stupňa z vlastnej iniciatívy stanovil, že táto časť sa týka článku 9 ods. 3 smernice. Ako zdôrazňuje Súd prvého stupňa v bode 75 napadnutého rozsudku, Poľská republika odkazovala na článok 9 ods. 3 smernice v rámci svojho druhého žalobného dôvodu v bode 54 žaloby. V každom prípade treba konštatovať, že je zrejmé, že Poľská republika poukazovala na toto ustanovenie, ktoré je právnym základom na prijatie sporného rozhodnutia.

29. Napokon výhrada, podľa ktorej úvaha Poľskej republiky v rámci druhého žalobného dôvodu nie je jasná, pretože Poľská republika sa odvoláva na iné ustanovenia než na článok 9 ods. 3 smernice, nie je dôvodná. V rozpore s tvrdením Komisie odkaz na článok 9 ods. 1 smernice nemohol vyvolať pochybnosti o predmete druhej časti. Existuje totiž úzka súvislosť medzi týmito dvoma ustanoveniami: pokiaľ Komisia prekročí svoje právomoci kontroly NAP v zmysle článku 9 ods. 3 smernice, zasiahne do právomocí členských štátov vypracovať NAP v zmysle odseku 1 tohto článku.

4 — Rozsudky z 26. apríla 2007, Alcon/ÚHVT, C-412/05 P, Zb. s. I-3569, body 38 až 40, a zo 17. júla 2008, Campoli/Komisia, C-71/07 P, Zb. s. I-5887, bod 63.

30. Prvý odvolací dôvod Komisie musí byť preto zamietnutý.

VIII – O druhom odvolacom dôvode

31. Druhý odvolací dôvod Komisie sa týka nesprávneho právneho posúdenia v súvislosti s výkladom článku 9 ods. 3 smernice.

32. Tento odvolací dôvod sa týka odôvodnenia Súdu prvého stupňa uvedeného v bodoch 80 až 134 napadnutého rozsudku. V tejto časti napadnutého rozsudku Súd prvého stupňa v bodoch 80 až 92 predovšetkým uviedol niekoľko pripomienok o cieľoch smernice, o rozdelení právomocí medzi Komisiou a členskými štátmi a o rozsahu svojho súdneho preskúmania. V bodoch 99 až 134 napadnutého rozsudku ďalej konštatoval, že Komisia porušila článok 9 ods. 1 a 3 smernice jednak tým, že nahradila metódu posudzovania a údaje navrhnuté Poľskou republikou v jej NAP vlastnou metódou posudzovania, a jednak tým, že uviedla maximálnu záväznú úroveň celkového množstva emisných kvót skleníkových plynov, ktoré sa má prideliť.

33. V rámci svojich úvodných pripomienok v druhom odvolacom dôvode Komisia Súdu prvého stupňa predovšetkým vytýka konštatovanie, že kontrola NAP Komisiou na základe článku 9 ods. 3 smernice je kontrolou súladu, ktorá je veľmi obmedzená (A). Odvolací dôvod predložený Komisiou sa ďalej člení na dve časti, z ktorých prvá je založená na porušení zásady rovnosti zaobchádzania (B) a druhá na nedodržaní predmetu a cieľa smernice (C).

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

34. V prvom rade treba preskúmať dôvodnosť výhrad týkajúcich sa úvodných pripomienok Súdu prvého stupňa o rozdelení právomocí medzi Komisiou a členským štátmi.

35. V bodoch 82 a 83 napadnutého rozsudku Súd prvého stupňa predovšetkým 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) sú 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, a teda Komisii prináleží, aby z právneho hľadiska dostatočne preukázala, že nástroje používané členským štátom sú v rozpore s právom Únie. V bodoch 85 až 88 napadnutého rozsudku ďalej Súd prvého stupňa uviedol, že členské štáty majú ako jediné právomoc vypracovať NAP a prijať konečné rozhodnutia týkajúce sa celkového množstva kvót a pri výkone týchto právomocí disponujú určitým priestorom na rozhodovanie. Napokon, pokiaľ ide o právomoci Komisie, Súd prvého stupňa v bode 89 napadnutého rozsudku konštatoval, že z ustanovení článku 9 ods. 3 smernice jednoznačne vyplýva, že kontrolná právomoc Komisie je veľmi obmedzená, pričom Komisia je oprávnená overiť len súlad NAP členského štátu s kritériami uvedenými v prílohe III a ustanoveniami článku 10 smernice.

36. V rámci svojho druhého odvolacieho dôvodu Komisia, ktorú podporuje Spojené kráľovstvo, uvádza, že jej kontrolná právomoc na základe článku 9 ods. 3 smernice nemôže byť kvalifikovaná ako veľmi obmedzená kontrola súladu. Pred preskúmaním tejto výhrady (2) je najskôr potrebné stručne načrtnúť proces kontroly NAP zavedený článkami 9 a 11 smernice (1).

1. Proces kontroly NAP

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

38. 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.

39. Podľa článku 9 ods. 3 smernice Komisia overí, či sú oznámené NAP v súlade kritériami uvedenými v prílohe III a ustanoveniami článku 10 smernice, a zamietne tie, ktoré s nimi v súlade nie sú. 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

40. Súd prvého stupňa správne konštatoval, že kontrola NAP Komisiou na základe článku 9 ods. 3 smernice je kontrolou súladu. Ako uviedol Súd prvého stupňa v bode 89 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.

41. Výhrady, ktoré Komisia vzniesla voči odôvodneniu Súdu prvého stupňa, nie sú dôvodné.

42. 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, disponujúcej 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.

43. 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.

44. 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.

45. 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, a teda 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.

46. 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.

47. Výhrady uvádzané voči úvodným pripomienkam Súdu prvého stupňa v bodoch 82 až 89 napadnutého rozsudku musia byť preto zamietnuté.

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

48. 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 Poľskou 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

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

50. V bodoch 100 až 120 napadnutého rozsudku Súd prvého stupňa zamietol túto argumentáciu. Domnieval sa, že zásada rovnosti zaobchádzania nemôže zmeniť rozdelenie právomocí medzi Komisiou a členskými štátmi stanovené smernicou, podľa ktorej sú členské štáty oprávnené vypracovať svoje NAP a prijať konečné rozhodnutie o množstve kvót, ktoré sa má prideliť. Pri absencii zjednocujúcej právomoci Komisie a jej centrálnej úlohy pri vypracovaní NAP sa Komisia nemôže dovolávať zásady rovnosti zaobchádzania na účely presadenia jednotnej metódy posudzovania v členských štátoch. Komisia je preto povinná kontrolovať súlad údajov uvedených v NAP Poľskej republiky s kritériami uvedenými v prílohe III smernice, a teda nemôže sa obmedziť na to, že nahradí údaje uvedené v NAP svojimi údajmi.

51. Komisia, ktorú podporuje Dánske kráľovstvo, vytýka Súdnemu dvoru, 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.

52. Je potrebné preskúmať výhradu nesprávneho výkladu rozsahu kontrolnej právomoci Komisie podľa článku 9 ods. 3 smernice (a) 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

53. V prvom rade Komisia vytýka Súdu prvého stupňa, že nesprávne vyložil rozsah jej kontrolnej právomoci podľa článku 9 ods. 3 smernice. Domnieva sa, 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.

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

55. 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. [5]

56. Pokiaľ ide o mieru kontroly, Súd prvého stupňa v bode 105 napadnutého rozsudku správne konštatoval, že príloha III smernice uvádza kritériá, ktoré členský štát vo svojom NAP musí 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.

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

58. Po prvé treba zamietnuť tvrdenie Komisie, podľa ktorého nebola povinná preskúmať údaje uvedené v NAP Poľskej 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. V prípade, že 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.

59. 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.

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

5 — Pozri body 40 až 47 týchto návrhov.

61. 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.

62. 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.

63. 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 [6]. 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. [7]

64. 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

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

66. Táto výhrada nie je dôvodná.

67. 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. [8]

68. 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.

69. Výhrada založená na porušení zásady rovnosti zaobchádzania preto musí byť zmietnutá.

6 — 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.

7 — V tomto kontexte treba konštatovať, že normotvorca Únie zmenil práve tento aspekt smernice. Článok 9 smernice, zmenený a doplnený 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 vydávať každoročne, sa lineárne zníži o 1,74 % v porovnaní s priemerným celkovým ročným množstvom kvót, ktoré členské štáty vydali v súlade s rozhodnutiami Komisie o ich NAP na obdobie rokov 2008 až 2012 od polovice obdobia rokov 2008 až 2012.

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

c) O ostatných výhradách

70. V treťom rade treba zamietnuť ostatné výhrady uvádzané Komisiou.

71. Komisia predovšetkým vytýka Súdu prvého stupňa, že nezohľadnil svoju judikatúru, keďže v bodoch 117 a 118 napadnutého rozsudku akceptoval neobmedzenú možnosť zmeny NAP. Podľa Komisie NAP, ktorý jej bol oznámený, môže byť zmenený iba s cieľom prispôsobiť ho v závislosti od rozhodnutia Komisie o zamietnutí. Ak by to bolo inak, fungovanie systému obchodovania s kvótami by bolo ohrozené a členské štáty by boli motivované meškať s oznámením svojich NAP alebo oznámiť neúplný NAP, aby sa prípadne mohli domáhať priaznivejších údajov. Táto výhrada musí byť zamietnutá bez toho, aby bolo potrebné skúmať jej dôvodnosť. Ak by aj výhrada Komisie totiž bola dôvodná, nemohla by spochybniť konštatovanie Súdu prvého stupňa, podľa ktorého bola Komisia povinná kontrolovať súlad údajov uvedených v NAP Poľskej republiky s kritériami uvedenými v prílohe III smernice, a teda nemohla sa obmedziť na nahradenie údajov uvedených v tomto NAP svojimi údajmi.

72. Napokon výhrada Komisie založená na rozporuplnosti odôvodnenia Súdu prvého stupňa uvedeného v bodoch 113 až 116 napadnutého rozsudku v porovnaní s jeho predchádzajúcim stanoviskom, podľa ktorého majú jedine členské štáty právomoc vypracovať NAP, nie je dôvodná. V tejto časti napadnutého rozsudku Súd prvého stupňa iba stanovil, že Komisia je povinná zohľadniť aktualizované údaje predložené členským štátom. Nespochybnil teda svoje stanovisko, podľa ktorého majú členské štáty právomoc vypracovať NAP.

d) Záver

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

2. O výhrade založenej na nepresnom výklade skutkovej situácie

74. Komisia Súdu prvého stupňa vytýka, že vykonal nepresný výklad skutkovej situácie v bodoch 100 až 103 napadnutého rozsudku, v ktorých konštatoval, že Komisia sa nemohla obmedziť na nahradenie údajov uvedených v NAP údajmi získanými na základe vlastnej metódy posudzovania. Súd prvého stupňa nezohľadnil, že nejde o jej vlastné údaje a metódy posúdenia. Údaje týkajúce sa skutočných emisií CO2 boli údajmi pochádzajúcimi priamo od prevádzkovateľov zariadení, ktorých sa smernica týka, overenými v súlade s rozhodnutím Európskeho parlamentu a Rady č. 280/2004/ES z 11. februára 2004 o mechanizme sledovania emisií skleníkových plynov v spoločenstve a uplatňovania Kjótskeho protokolu (Ú. v. EÚ L 49, s. 1; Mim. vyd. 15/008, s. 57) a uverejnenými v Nezávislom protokole transakcií Spoločenstva, a Poľská republika ich zaslala ako doplnok k svojej NAP. Prognózy vývoja hrubého domáceho produktu (HDP) na roky 2005 – 2010 sa zakladali na vnútroštátnych štatistikách vypracovaných v spolupráci s vnútroštátnymi expertmi.

75. Výhrada je prípustná. Hoci posúdenie skutkových okolností Súdom prvého stupňa nepredstavuje právnu otázku, ktorá ako taká podlieha preskúmaniu Súdneho dvora, skreslenie skutkových okolností alebo dôkazov predložených na súde môže podliehať jeho preskúmaniu.[9] Komisia vytýka Súdu prvého stupňa, že nezohľadnil jej spresnenia a odôvodnenie sporného rozhodnutia, pokiaľ ide o pôvod údajov a metód, ktoré použila.

9 — Rozsudky z 2. marca 1994, Hilti/Komisia, C-53/92 P, Zb. s. I-667, bod 42, a z 30. marca 2000, VBA/Florimex a i., C-265/97 P, Zb. s. I-2061, bod 139.

76. Táto výhrada však nie je dôvodná. Je založená na nesprávnom výklade bodov 100 až 103 a 120 napadnutého rozsudku. Súd prvého stupňa tým, že vytýkal Komisii, že údaje použité Poľskou republikou v jej NAP nahradila údajmi získanými na základe vlastnej metódy posudzovania, nekritizoval výber údajov Komisiou. V bode 120 napadnutého rozsudku totiž výslovne uviedol, že nebolo treba rozhodnúť o dôvodnosti výberu Komisie. Výhrada Súdu prvého stupňa sa teda netýkala výberu alebo zdroja údajov, ale týkala sa skutočnosti, že Komisia nepreskúmala zlučiteľnosť údajov uvedených v poľskom NAP s kritériami uvedenými v prílohe III smernice.

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

77. 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.

78. Táto časť sa týka odôvodnenia Súdu prvého stupňa uvedeného v bodoch 121 až 131 napadnutého rozsudku, v ktorých konštatoval, že Komisia tým, že v spornom rozhodnutí uviedla maximálnu úroveň celkového množstva kvót skleníkových plynov, ktoré sa má prideliť, prekročila kontrolné právomoci na základe článku 9 ods. 3 smernice.

79. 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.

80. Táto časť nie je dôvodná.

81. 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, ktorá jej umožňuje zablokovať tie, 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 Poľskú republiku, keď stanovila maximálnu úroveň kvót, ktorá sa má prideliť, a zasiahla tak do právomocí tohto členského štátu.

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

83. Po prvé treba zamietnuť argumentáciu Komisie, podľa ktorej nezasiahla do právomocí Poľskej republiky na základe článku 11 ods. 2 smernice tým, že stanovila maximálnu úroveň kvót, ktorá sa má prideliť, pretože Poľská 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.

84. 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, vôľa normotvorcu Únie zveriť Komisii iba právomoc kontroly súladu zo smernice jasne vyplýva. Zohľadnenie riadneho fungovania systému obchodovania neumožňuje zveriť Komisii dodatočné právomoci *extra legem*.

85. 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 Poľskej 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, a teda nezastával stanovisko, že Komisia má nepodmienečne uznať údaje uvedené v poľskom NAP.

86. Po štvrté Komisia tvrdí, že výklad článku 9 ods. 3 smernice, podľa ktorého má 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.

87. Túto výhradu treba takisto zamietnuť ako nedôvodnú.

88. 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 tohto neho.

89. 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.[10]

90. 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.

91. 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.

92. 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.

93. V prejednávanom prípade Súd prvého stupňa správne konštatoval, že Komisia prekročila hranice svojej právomoci na základe článku 9 ods. 3 smernice. Poľská 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

10 — Pozri v tejto súvislosti body 107 až 112 týchto návrhov.

na údajoch a metódach posudzovania zvolených Komisiou. Keďže Komisia nepreskúmala, či sú údaje uvedené Poľskou republikou v jej NAP v súlade s kritériami uvedenými v prílohe III smernice, Poľská 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.

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

D – *Záver*

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

IX – O treťom odvolacom dôvode

96. Tretí odvolací dôvod Komisie je založený na nesprávnom výklade povinnosti odôvodnenia podľa článku 253 ES (teraz článok 296 ZFEÚ) a článku 9 ods. 3 smernice.

97. Tento odvolací dôvod sa týka odôvodnenia Súdu prvého stupňa uvedeného v bodoch 138 až 153 napadnutého rozsudku, v ktorých Súd prvého stupňa konštatoval, že Komisia porušila svoju povinnosť odôvodnenia. V bodoch 136 až 143 napadnutého rozsudku sa Súd prvého stupňa zaoberal najskôr rozsahom povinnosti odôvodnenia. Po tom, ako pripomenul judikatúru týkajúcu sa článku 253 ES, stanovil, že Komisia má v súlade s článku 9 ods. 3 smernice povinnosť vysvetliť, v čom sú údaje a metódy použité v NAP II nezlučiteľné s kritériami uvedenými v prílohe III smernice. Súd prvého stupňa ďalej v bodoch 144 až 153 napadnutého rozsudku konštatoval, že Komisia túto povinnosť odôvodnenia porušila.

98. Komisia vytýka Súdu prvého stupňa, že nesprávne vyložil rozsah povinnosti odôvodnenia podľa článku 253 ES a článku 9 ods. 3 tretej vety smernice. Uvádza, že je povinná odôvodniť rozhodnutie o zamietnutí spôsobom, aby mu jeho adresát mohol porozumieť a aby Všeobecný súd mohol preskúmať jeho súlad s právom. Komisia sa domnieva, že odôvodnenie sporného rozhodnutia je dostatočné, keďže Poľská republika disponovala dodatočnými skutkovými a právnymi okolnosťami.

A – *O neúčinnej povahe odvolacieho dôvodu*

99. Tretí odvolací dôvod je neúčinný. Rozhodnutie zrušiť článok 1 ods. 1, článok 2 ods. 1 a článok 3 ods. 1 sporného rozhodnutia je založené v prvom rade na odôvodnení Súdu prvého stupňa uvedenom v bodoch 70 až 133 napadnutého rozsudku, v ktorých konštatoval nesprávne právne posúdenie Komisie v súvislosti s výkladom jej kontrolnej právomoci na základe článku 9 ods. 3 smernice. Táto časť odôvodnenia, ktorá sa nevyznačuje nesprávnym právnym posúdením [11], samotná odôvodňuje zrušenie vyššie uvedených ustanovení sporného rozhodnutia. Prípadné nesprávne právne posúdenie v subsidiárnom odôvodnení Súdu prvého stupňa týkajúcom sa porušenia povinnosti odôvodnenia teda nemôže spochybniť jeho rozhodnutie.

B – *O dôvodnosti tretieho odvolacieho dôvodu*

100. Pokiaľ ide o dôvodnosť tretieho odvolacieho dôvodu, treba rozlišovať medzi povinnosťou odôvodnenia na základe článku 253 ES a povinnosťou odôvodnenia na základe článku 9 ods. 3 smernice.

11 — Pozri body 31 až 95 týchto návrhov.

101. V bode 153 napadnutého rozsudku Súd prvého stupňa konštatoval, že Komisia porušila povinnosť odôvodnenia, ktorá jej prináleží, bez toho, aby spresnil, či sa toto konštatovanie týka povinnosti odôvodnenia stanovenej v článku 9 ods. 3 tretej vete smernice alebo povinnosti odôvodnenia stanovenej v článku 253 ES. V bodoch 136 až 138 napadnutého rozsudku Súd prvého stupňa uviedol, že povinnosť odôvodnenia stanovená v článku 253 ES je znovu potvrdená v článku 9 ods. 3 smernice. Vzhľadom na súvislosť, ktorú Súd prvého stupňa vytvoril medzi týmito dvoma povinnosťami odôvodnenia, nemožno vylúčiť, že jeho konštatovanie sa týkalo nielen povinnosti odôvodnenia na základe článku 9 ods. 3 smernice, ale aj povinnosti odôvodnenia na základe článku 253 ES.

102. Na rozdiel od prístupu, ktorý si zvolil Súd prvého stupňa, sa domnievam, že je opodstatnené rozlišovať tieto dve povinnosti odôvodnenia. Podľa môjho názoru Komisia neporušila povinnosť odôvodnenia stanovenú v článku 253 ES, ale porušila povinnosť odôvodnenia stanovenú v článku 9 ods. 3 tretej vete smernice.

1. O povinnosti odôvodnenia stanovenej v článku 253 ES

103. Povinnosť odôvodnenia na základe článku 253 ES vyžaduje od inštitúcií, aby založili svoje právne akty na jasnom a jednoznačnom odôvodnení umožňujúcom dotknutým osobám pochopiť dôvody prijatého opatrenia, aby mohli brániť svoje práva a aby súd Únie mohol vykonať svoje súdne preskúmanie. [12] Stačí, aby odôvodnenie vyplývalo z kontextu, v ktorom bol akt prijatý, a zo všetkých právnych pravidiel upravujúcich dotknutú oblasť. [13] Nie je teda bezpodmienečne nevyhnutné, aby odôvodnenie rozhodnutia špecifikovalo všetky relevantné skutkové a právne okolnosti. [14]

104. V prejednávanom prípade Komisia neporušila túto povinnosť odôvodnenia. Z odôvodnenia sporného rozhodnutia totiž jasne vyplýva, že Komisia sa domnievala, že článok 9 ods. 3 smernice jej umožňuje stanoviť maximálny počet kvót a vychádzať z údajov a metód posudzovania podľa svojho výberu. Toto odôvodnenie sporného rozhodnutia umožnilo Poľskej republike pochopiť dôvody, pre ktoré Komisia prijala sporné rozhodnutie, a Súdu prvého stupňa preskúmať jeho súlad s právom.

105. Skutočnosť, že Komisia nesprávne vykladala svoje právomoci na základe článku 9 ods. 3 smernice a že jej odôvodnenie reflektuje tento nesprávny výklad, nepredstavuje porušenie povinnosti odôvodnenia na základe článku 253 ES. [15]

106. Odôvodnenie napadnutého rozsudku sa teda vyznačuje nesprávnym právnym posúdením v rozsahu, v akom Súd prvého stupňa konštatoval, že Komisia porušila článok 253 ES.

2. O povinnosti odôvodnenia stanovenej v článku 9 ods. 3 tretej vete smernice

107. Naproti tomu sa nezdá, že by sa konštatovanie o porušení povinnosti odôvodnenia vyznačovalo nesprávnym právnym posúdením v rozsahu, v akom sa týka článku 9 ods. 3 smernice.

108. Zo znenia, systematického kontextu a z cieľa tohto ustanovenia totiž vyplýva, že sa nemôže vykladať rovnakým spôsobom ako článok 253 ES. Ako je uvedené vyššie, zamietnutie NAP Komisiou blokuje prijatie konečného rozhodnutia dotknutým členským štátom, ktorý je povinný zmeniť svoj NAP a oznámiť ho Komisii v relatívne krátkom období. [16] Povinnosť odôvodnenia stanovená v článku 9

12 — Rozsudok z 19. septembra 2000, Nemecko/Komisia, C-156/98, Zb. s. I-6857, bod 96.

13 — Tamže, bod 97.

14 — Rozsudok z 2. decembra 2009, Komisia/Írsko a i., C-89/08 P, Zb. s. I-11245, bod 77.

15 — Rozsudok z 2. októbra 2003, International Power a i./Komisia, C-172/01 P, C-175/01 P, C-176/01 P a C-180/01 P, Zb. s. I-11421, body 134 až 139.

16 — Pozri body 37 až 39 týchto návrhov.

ods. 3 smernice sa teda musí vykladať s prihliadnutím na tieto časové obmedzenia a zásadu lojálnej spolupráce medzi Komisiou a členskými štátmi. Z toho vyplýva, že článok 9 ods. 3 tretia veta smernice zaväzuje Komisiu poskytnúť členskému štátu všetky užitočné informácie, aby bol schopný vypracovať a oznámiť svoj zmenený NAP a prijať konečné rozhodnutie v lehotách stanovených smernicou.

109. Na rozdiel od to, čo tvrdila Komisia na pojednávaní, povinnosť odôvodnenia stanovená v článku 9 ods. 3 tretej vete smernice sa uplatňuje na všetky rozhodnutia o zamietnutí Komisie, a nie iba na druhé rozhodnutie o zamietnutí. Takýto výklad treba uplatniť vzhľadom na znenie a cieľ tohto ustanovenia.

110. Ako konštatoval Súd prvého stupňa v bodoch 144 až 153 napadnutého rozsudku, odôvodnenie sporného rozhodnutia nesplnilo požiadavky článku 9 ods. 3 tretej vety smernice. Vzhľadom na cieľ tohto ustanovenia bola totiž Komisia povinná v prvom rade uviesť, v čom údaje a metóda zvolené Poľskou republikou nerešpektovali kritériá prílohy III smernice. Komisia sa však obmedzila na vyjadrenie pochybností, pokiaľ ide o spoľahlivosť údajov, ktoré Poľská republika uviedla v NAP, a na nahradenie údajov Poľskej republiky údajmi podľa svojho výberu, pričom uviedla, že údaje podľa jej výberu sú spoľahlivejšie. Takéto odôvodnenie neumožnilo Poľskej republike pochopiť dôvody, pre ktoré jej výber údajov a metód nebol v súlade s kritériami prílohy III smernice.

111. Na rozdiel od tvrdenia Komisie ani skutočnosť, že Poľská republika zaslala aktualizovaný výpis emisií CO2 za rok 2005, ani to, že Poľská republika disponovala dodatočnými skutkovými a právnymi okolnosťami vďaka oznámeniu Komisie z 29. novembra 2006[17] a diskusiám výboru pre klimatické zmeny, ju nezbavili povinnosti preukázať, v čom údaje Poľskej republiky predložené v NAP neboli v súlade s kritériami uvedenými v prílohe III smernice. Ako sa uvádza vyššie[18], parametre uplatniteľné na posúdenie, či je NAP v súlade s kritériami uvedenými v prílohe III smernice, neboli harmonizované a smernica nezveruje Komisii ani výboru pre klimatické zmeny zjednocujúcu právomoc.

112. Keďže Súd prvého stupňa konštatoval, že Komisia porušila povinnosť odôvodnenia na základe článku 9 ods. 3 tretej vety smernice, nedopustil sa teda nesprávneho právneho posúdenia.

C – *Záver*

113. Tretí odvolací dôvod Komisie je v dôsledku toho dôvodný v rozsahu, v akom sa týka konštatovania Súdu prvého stupňa, podľa ktorého Komisia porušila povinnosť odôvodnenia stanovenú v článku 253 ES. Tretí odvolací dôvod však nemožno prijať, pretože po prvé sa týka nadbytočného odôvodnenia napadnutého rozsudku, a po druhé nie je dôvodný, pokiaľ ide o konštatovanie Súdu prvého stupňa, podľa ktorého Komisia porušila svoju povinnosť odôvodnenia stanovenú v článku 9 ods. 3 tretej vete smernice.

114. Tretí odvolací dôvod Komisie musí byť preto zamietnutý.

X – O štvrtom odvolacom dôvode

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

17 — Oznámenie Komisie Rade a Európskemu parlamentu KOM(2006) 725 v konečnom znení o hodnotení národných alokačných plánov na rozdelenie kvót emisií skleníkových plynov v druhom období systému obchodovania s emisnými kvótami EÚ priložené k rozhodnutiu Komisie z 29. novembra 2006 o národných alokačných plánoch Nemecka, Grécka, Írska, Lotyšska, Litvy, Luxemburska, Malty, Slovenska, Švédska a Spojeného kráľovstva v súlade so smernicou 2003/87.

18 — Pozri body 55 a 58 týchto návrhov.

116. Tento odvolací dôvod sa týka bodov 155 až 163 napadnutého rozsudku, v ktorých Súd prvého stupňa rozhodol, že zrušenie týkajúce sa iba článku 1 ods. 1, článku 2 ods. 1 a článku 3 ods. 1 sporného rozhodnutia by zmenilo samotnú podstatu zvyšných ustanovení tohto rozhodnutia.

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

118. Štvrtý odvolací dôvod treba zamietnuť.

119. Podľa judikatúry Súdneho dvora čiastočné zrušenie aktu inštitúcie vyžaduje, aby boli zrušené ustanovenia aktu oddeliteľné od ostatných ustanovení a aby toto čiastočné zrušenie aktu nezmenilo jeho podstatu. [19] Akt je zmenený vo svojej podstate, pokiaľ by jeho autor objektívne neprijal tento akt so zmeneným výrokom.

120. 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.

121. 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 Poľskej 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 Poľskej republiky, ak by ho Poľská 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.

122. Tak zo sporného rozhodnutia, ako aj z vyjadrení Komisie na Súde prvého stupňa však vyplýva, že Komisia nebola pripravená akceptovať množstvo kvót, ktoré Poľská republika navrhla vo svojom NAP, pretože ho považovala za neprimerané. Potvrdzuje to *ex post* skutočnosť, že Komisia prijala nové rozhodnutie, ktorým zamietla NAP Poľskej 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.

123. 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.

124. 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 [20], členský štát môže svoje konečné rozhodnutie založiť na NAP, ktoré Komisia nespochybnila v rámci kontroly stanovenej na základe článku 9 ods. 3 smernice. Rozhodnutie,

19 — 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 z 24. mája 2005, Francúzsko/Parlament a Rada, C-244/03, Zb. s. I-4021, bod 13.

20 — Bod 39 týchto návrhov.

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. Poľská 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.

125. 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.

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

XI – O návrhu na preskúmanie ostatných dôvodov žaloby

127. Poľská republika podala návrh na preskúmanie ostatných dôvodov žaloby v prípade, ak by Súdny dvor nezamietol odvolanie v celom rozsahu. Keďže odvolanie treba zamietnuť v celom rozsahu, nie je potrebné preskúmať tento návrh.

XII – Návrh

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

1. zamietol odvolania Európskej komisie a Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska proti rozsudku Súdu prvého stupňa z 23. septembra 2009, Poľsko/Komisia (T-183/07),

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

3. rozhodol, že Spojené kráľovstvo Veľkej Británie a Severného Írska, Česká republika, Rumunsko a Dánske kráľovstvo znášajú vlastné trovy konania.