ROZSUDEK SOUDU (sedmého senátu)

23. září 2009 *

Ve věci T-263/07,

Estonská republika, zastoupená L. Uibem, jako zmocněncem,

žalobkyně,

podporovaná

Litevskou republikou, zastoupenou D. Kriaučiūnasem, jako zmocněncem,

a

* Jednací jazyk: Estonština

Slovenskou republikou, původně zastoupenou J. Čorbou, poté B. Ricziovou, jako zmocněnci,

vedlejšími účastnicemi řízení,

proti

Komisi Evropských společenství, zastoupené U. Wölkerem, jako zmocněncem, ve spolupráci s T. Tammem, advokátem,

žalované,

podporované

Spojeným královstvím Velké Británie a Severního Irska, původně zastoupeným Z. Bryanston-Cross, poté L. Seeboruthem, a konečně S. Ossowskim, jako zmocněnci, ve spolupráci s J. Mauricim, barrister

vedlejším účastníkem,

jejímž předmětem je zrušení rozhodnutí Komise ze dne 4. května 2007 týkající se národního alokačního plánu pro přidělení povolenek na emise skleníkových plynů na období 2008 až 2012 oznámeného Estonskou republikou v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému

pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES (Úř. věst. L 275, s. 32; Zvl. vyd. 15/07, s. 631),

SOUD PRVNÍHO STUPNĚ
EVROPSKÝCH SPOLEČENSTVÍ (sedmý senát),

ve složení N. J. Forwood (zpravodaj), předseda, D. Šváby a E. Moavero Milanesi, soudci,

vedoucí soudní kanceláře: K. Pocheć, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 11. února 2009,

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, dále jen „směrnice“), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/101/ES ze dne 27. října 2004 (Úř. věst. L 338, s. 18):

„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 stanoví:

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

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

3 Článek 9 odst. 3 směrnice zní takto:

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

4 Podle čl. 11 odst. 2 směrnice:

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

5 Příloha III směrnice (dále jen „příloha III“) uvádí dvanáct kritérií použitelných pro národní alokační plány. Kritéria č. 1 až 3, 5 a 6, 10 a 12 přílohy III stanoví:

„1. Celkové množství povolenek, které mají být přiděleny pro příslušné období, je v souladu s povinností členského státu omezit své emise podle rozhodnutí [Rady] 2002/358/ES [ze dne 25. dubna 2002 o schválení Kjótského protokolu k Rámcové úmluvě OSN o změně klimatu jménem Evropského společenství a o společném plnění závazků z něj vyplývajících (Úř. věst. L 130, s. 1; Zvl. vyd. 11/42 s. 24] a Kjótského protokolu, přičemž se přihlédne na jedné straně k podílu na celkových emisích, který

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

2. Celkové množství povolenek, které mají být přiděleny, je v souladu s hodnoceními skutečného a předpokládaného pokroku při plnění příspěvků členských států k závazkům Společenství podle rozhodnutí [Rady] 93/389/EHS [ze dne 24. června 1993 o mechanismu monitorování emisí CO_2 a jiných skleníkových plynů ve Společenství, Úř. věst. L 167, s. 31].

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

[…]

5. V souladu s požadavky Smlouvy, a zejména s články 87 a 88, plán nerozlišuje mezi společnostmi nebo odvětvími tak, aby neoprávněně upřednostňoval některé podniky nebo činnosti.

6. Plán obsahuje informace o způsobu, jak se do systému Společenství v daném členském státě bude moci zapojit nový účastník na trhu.

[…]

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

[…]

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

Skutkový stav a řízení

6 Estonská republika oznámila v souladu se směrnicí Komisi Evropských společenství svůj národní alokační plán pro přidělení povolenek na emise skleníkových plynů. Podle Estonské republiky bylo toto oznámení provedeno dne 30. června 2006, zatímco podle Komise k němu došlo dne 7. července 2006.

7 Po vzájemné výměně dopisů předložila Estonská republika Komisi v únoru 2007 nové znění svého národního alokační plánu pro přidělení povolenek na emise skleníkových plynů.

8 Dne 4. května 2007 přijala Komise rozhodnutí ohledně národního alokační plánu pro přidělení povolenek na emise skleníkových plynů na období 2008 až 2012 oznámeného Estonskou republikou v souladu se směrnicí (dále jen „napadené rozhodnutí“). Toto rozhodnutí stanoví snížení o 47,8 % ve srovnání s množstvím povolenek na emise, které Estonská republika navrhovala vydat.

9 Výrok napadeného rozhodnutí zní takto:

„*Článek 1*

Následující aspekty národního alokační plánu povolenek [Estonské republiky] pro první období pěti let podle čl. 11 odst. 2 směrnice jsou v daných případech neslučitelné:

1. s kritérii [č.] 1 [až] 3 přílohy III směrnice: podíl celkového množství povolenek, které mají být přiděleny, tj. povolenek na 11,657987 milionu tun ekvivalentu CO_2 ročně, jenž není v souladu s hodnoceními provedenými podle rozhodnutí [Evropského parlamentu a Rady] č. 280/2004/ES ze dne 11. února 2004 o mechanismu monitorování emisí skleníkových plynů ve Společenství a provádění Kjótského protokolu (Úř. věst. L 49, s. 1; Zvl. vyd. 15/08 s. 57)], a s potenciálem, včetně technologického potenciálu, ke snížení emisí z daných činností, přičemž tento podíl byl snížen ke zohlednění emisí z projektových činností, které probíhaly již v roce 2005, a které v roce 2005 vedly ke snižování nebo omezování emisí v zařízeních spadajících do oblasti působnosti směrnice, byla-li tato snižování nebo omezování odůvodněná a ověřená; krom toho s částí celkového množství

povolenek odpovídající dodatečným emisím spalovacího zařízení nezahrnutého do národního alokačního plánu, který byl stanoven pro první fázi, vyhodnocené na 0,313883 milionu tun ročně, které není odůvodněné v souladu s obecnými metodami stanovenými v národním alokačním plánu na základě odůvodněných a ověřených emisních údajů;

2. s kritériem [č.] 3 přílohy III směrnice: nezahrnutí rezervy povolenek vytvořené Estonskou republikou podle čl. 3 odst. 1 a 2 rozhodnutí [Komise] 2006/780/ES [ze dne 13. listopadu 2006 o zabránění dvojímu započítávání snížení emisí skleníkových plynů v rámci systému obchodování s emisemi ve Společenství při projektových činnostech v rámci Kjótského protokolu v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES (Úř. věst. L 316, s. 12)] do celkového množství vydávaných povolenek stanoveného národním alokačním plánem, a se skutečností, že množství povolenek přidělených pro zařízení provádějící dotčené činnosti není proporčně sníženo;

3. s kritériem [č.] 5 přílohy III směrnice: počet povolenek přidělených určitým zařízením vyšší než jejich předpokládaná potřeba vyplývající z kumulace bonusu pro časné akce a přidělení povolenek vypočtená jiným způsobem;

4. s kritériem [č.] 6 přílohy III směrnice: informace o způsobu, jakým se bude moci do systému Společenství zapojit nový účastník na trhu.

Článek 2

Nebudou vznášeny námitky vůči národnímu alokačnímu plánu, za podmínky, že budou provedeny nediskriminačním způsobem níže uvedené změny a budou neprodleně oznámeny Komisi s přihlédnutím ke lhůtám potřebným k provedení vnitrostátních řízení:

1. celkové množství povolenek které mají být přiděleny pro účely systému Společenství se sníží o 11,657987 milionu tun ekvivalentu oxidu uhličitého ročně, a množství povolenek přidělených dodatečnému spalovacímu zařízení nezahrnutému do plánu vytvořeného pro první fázi budou určena v souladu s obecnými metodami stanovenými v národním alokačním plánu na základě ověřených emisních údajů, přičemž celkové množství se případně dále sníží o rozdíl mezi počtem povolenek přidělených tomuto zařízení a množstvím 0,313883 milionu tun, které představuje roční rezervu pro toto zařízení; celkové množství se navíc zvýší k zohlednění emisí z projektových činností, které proběhly již v roce 2005 a které v roce 2005 vedly ke snižování nebo omezování emisí v zařízeních spadajících do oblasti působnosti směrnice, pokud bylo toto snižování nebo omezování odůvodněné a ověřené;

2. množství rezervních povolenek, které zamýšlí vytvořit [Estonská republika] podle čl. 3 odst. 1 a 2 rozhodnutí 2006/780/ES, se zahrne do celkového množství povolenek pro 12,717058 milionu tun vypočteného podle kritérií č. 1 [až] 3 přílohy III směrnice před přijetím konečného vnitrostátního rozhodnutí o přidělení povolenek podle čl. 11 odst. 2 směrnice, a množství povolenek vydané pro zařízení provádějícího dotčené činnosti se v poměru k tomu sníží;

3. povolenky přidělené určitým zařízením nepřekročí potřeby stanovené na základě uplatnění bonusu pro časná opatření;

4. jsou poskytnuty informace o způsobu, jímž se může nový účastník na trhu zapojit do systému Společenství v souladu s kritérii přílohy III směrnice a ustanoveními jejího článku 10.

Článek 3

1. Průměrné celkové roční množství povolenek pro 12,717058 milionu tun – snížené o množství rezervních povolenek, které hodlá Estonská republika vytvořit podle čl. 3 odst. 1 a 2 rozhodnutí 2006/780/ES, se ještě sníží o ekvivalent případného rozdílu mezi povolenkami přidělenými dodatečnému spalovacímu zařízení nezahrnutými do plánu přidělení vytvořeného pro první fázi a množstvím 0,313883 milionu tun určeným jako roční rezerva pro toto zařízení, které nejsou odůvodněné na základě obecných metod stanovených v národním alokačním plánu, na základě ověřených a odůvodněných emisních údajů, a zvýšené ke zohlednění emisí z projektových činností, které proběhly již v roce 2005 a které v roce 2005 vedly ke snižování nebo omezování emisí v zařízeních spadajících do oblasti působnosti směrnice, pokud tato snižování nebo omezování byla odůvodněná a ověřená –, které má být přiděleno Estonskou republikou v souladu s jejím národním alokačním plánem zařízením uvedeným v tomto plánu a nový účastníkům na trhu, nesmí být překročeno.

2. Národní alokační plán povolenek může být měněn bez předchozího souhlasu Komise, pokud se změna týká povolenek přidělených pro určitá zařízením v rámci celkového počtu povolenek přidělených pro zařízení uvedená v tomto plánu v důsledku zlepšení kvality údajů nebo pokud spočívá ve snížení podílu povolenek přidělovaných zdarma v rámci limitů stanovených v článku 10 směrnice.

3. Veškeré změny národního alokačního plánu, jež mají za cíl nápravu nedostatků vyjmenovaných v článku 1 tohoto rozhodnutí, s výjimkou změn uvedených v článku 2,

musí být neprodleně oznámeny s přihlédnutím ke lhůtám potřebným k provedení vnitrostátních postupů, a podléhají předchozímu schválení Komisí v souladu s čl. 9 odst. 3 směrnice. Jakékoli jiné změny národního alokační plánu, s výjimkou změn požadovaných podle článku 2 tohoto rozhodnutí, jsou nepřípustné.

Článek 4

Toto rozhodnutí je určeno Estonské republice.“

10 Návrhem došlým kanceláři Soudu dne 16. července 2007 podala Estonská republika projednávanou žalobu směřující ke zrušení napadeného rozhodnutí.

11 Poté, co se změnilo složení senátů Soudu, byl soudce zpravodaj přidělen k sedmému senátu, kterému byla v důsledku toho přidělena projednávaná věc.

12 Podáním došlým kanceláři Soudu dne 8. října 2007 podalo Spojené království Velké Británie a Severního Irska návrh na vstup do řízení v projednávané věci jako vedlejší účastník na podporu návrhových žádání Komise.

13 Podáním došlým kanceláři Soudu dne 16. října 2007 podala Litevská republika a podáním došlým dne 8. listopadu 2007 podala Slovenská republika návrh na vstup do řízení v projednávané věci jako vedlejší účastnice na podporu návrhových žádání Estonské republiky.

14 Usnesením ze dne 29. ledna 2008 vyhověl předseda sedmého senátu Soudu těmto třem návrhům na vstup vedlejších účastníků do řízení.

15 Na základě zprávy soudce zpravodaje se Soud (sedmý senát) rozhodl zahájit ústní část řízení a v rámci organizačních procesních opatření stanovených v článku 64 svého jednacího řádu položil účastníkům řízení otázky. Účastníci řízení na tyto otázky odpověděli.

16 Řeči účastníků řízení a jejich odpovědi na otázky Soudu byly vyslechnuty na jednání konaném dne 11. února 2009.

Návrhová žádání účastníků řízení

17 Estonská republika navrhuje, aby Soud:

– zrušil napadené rozhodnutí;

– uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

18 Litevská republika navrhuje, aby Soud zrušil napadené rozhodnutí.

19 Slovenská republika nepředložila svůj spis vedlejšího účastníka a neformulovala návrhová žádání.

20 Komise navrhuje, aby Soud:

– odmítl žalobu jako nepřípustnou, co se týče čl. 1 odst. 3 a 4, čl. 2 odst. 3 a 4, jakož i čl. 3 odst. 2 a 3 napadeného rozhodnutí;

– zamítl žalobu jako neopodstatněnou, co se týče ostatních ustanovení napadeného rozhodnutí;

– uložil Estonské republice náhradu nákladů řízení.

21 Spojené království Velké Británie a Severního Irska navrhuje, aby Soud:

– zamítl žalobu;

– uložil Estonské republice náhradu nákladů řízení.

K přípustnosti

Argumenty účastníků řízení

22 V žalobní odpovědi Komise tvrdí, že tato žaloba je nepřípustná co se týče čl. 1 odst. 3 a 4, čl. 2 odst. 3 a 4, jakož i čl. 3 odst. 2 a 3 napadeného rozhodnutí. Tvrdí, že dovolávané žalobní důvody se v zásadě týkají legality nejvyššího přípustného celkového množství povolenek stanoveného v čl. 1 odst. 1, v čl. 2 odst. 1, a v čl. 3 odst. 1 napadeného rozhodnutí, jakož i, zčásti, nezapočtení rezervy povolenek uvedeného v čl. 1 odst. 2 a v čl. 2 odst. 2 téhož rozhodnutí. Podle Komise by tak i případný závěr Soudu, že předložené žalobní důvody jsou oprávněné, nevedl ke zrušení celého napadeného rozhodnutí, jelikož Estonská republika nepředložila žádný skutkový nebo právní důvod vztahující se k ostatním ustanovením napadeného rozhodnutí.

23 Komise připomíná, že podle článku 21 statutu Soudního dvora musí každá žaloba podaná k soudům Společenství obsahovat stručný popis žalobních důvodů. Uvádí, že čl. 44 odst. 1 písm. c) jednacího řádu rovněž stanoví, že žaloba musí obsahovat předmět sporu a stručný popis dovolávaných žalobních důvodů. Vzhledem k předchozímu má Komise za to, že v projednávané věci žaloba tyto požadavky nesplňuje ohledně čl. 1 odst. 3 a 4, čl. 2 odst. 3 a 4, jakož i čl. 3 odst. 2 a 3 napadeného rozhodnutí. Navíc mohou být dotčená ustanovení ponechána v platnosti i samotná, a to i v případě, že by byl zbytek napadeného rozhodnutí zrušen. Tato žaloba tudíž musí být v rozsahu, v němž směřuje ke zrušení těchto ustanovení, odmítnuta jako nepřípustná.

24 Estonská republika především zdůrazňuje, že se v žalobě domáhala zrušení napadeného rozhodnutí v plném rozsahu.

25 Poté Estonská republika uvádí, že podle judikatury je částečné zrušení právního aktu Společenství možné pouze v rozsahu, v němž jsou prvky, jejichž zrušení je požadováno, oddělitelné od zbytku tohoto aktu.

26 V projednávané věci je napadené rozhodnutí individuálním právním aktem určeným Estonské republice a jeho smysl a struktura jsou vnitřně soudržné, a všechny body odůvodnění a články tohoto rozhodnutí jsou navzájem provázané. Estonská republika má za to, že určité prvky nelze oddělit, aniž by bylo napadené rozhodnutí zbaveno obsahu nebo připraveno o svou vnitřní soudržnost.

27 Ve světle předchozího má Estonská republika za to, že důvod obrany předložený Komisí, který vychází z částečné nepřípustnosti této žaloby, není opodstatněný a že napadené rozhodnutí musí být zrušeno v plném rozsahu.

Závěry Soudu

28 Především je třeba připomenout, že, jak vyplývá z ustálené judikatury, částečné zrušení právního aktu Společenství je možné pouze v rozsahu, v němž jsou prvky, jejichž zrušení je požadováno, oddělitelné od zbytku tohoto aktu (rozsudky Soudního dvora ze dne 10. prosince 2002, Komise v. Rada, C-29/99, Recueil, s. I-11221, bod 45, a ze dne 30. září 2003, Německo v. Komise, C-239/01, Recueil, s. I-10333, bod 33; v tomto smyslu viz rovněž rozsudek ze dne 21. ledna 2003, Komise v. Parlament a Rada, C-378/00, Recueil, s. I-937, bod 30). Soudní dvůr rovněž opakovaně rozhodl, že tento požadavek oddělitelnosti není splněn, pokud by částečné zrušení aktu způsobilo změnu jeho podstaty (rozsudek Soudního dvora ze dne 24. května 2005, Francie v. Parlament a Rada, C-244/03, Sb. rozh. s. I-4021, bod 13; viz rovněž, v tomto smyslu, rozsudky Soudního dvora ze dne 31. března 1998, Francie a další v. Komise, C-68/94 a C-30/95, Recueil, s. I-1375, bod 257, a výše citovaný rozsudek Komise v. Rada, bod 46).

29 V projednávané věci začíná článek 1 napadeného rozhodnutí takto: „Následující aspekty národního alokačního plánu povolenek [Estonské republiky] pro první pětileté období podle čl. 11 odst. 2 směrnice jsou neslučitelné s […]“. Následně Komise v odstavcích 1 až 4 tohoto článku vypočítává různé případy neslučitelnosti národního alokačního plánu povolenek Estonské republiky s jedním či několika kritérii přílohy III. Vzhledem ke struktuře článku 1 by případné zrušení jeho určitých odstavců mělo za následek snížení počtu případů neslučitelnosti se směrnicí, které byly konstatovány v napadeném rozhodnutí.

30 Dále je třeba uvést, že článek 2 napadeného rozhodnutí počíná takto: „Nebudou vznášeny námitky proti národnímu alokačnímu plánu za podmínky, že budou provedeny nediskriminačním způsobem níže uvedené změny a budou neprodleně oznámeny Komisi s přihlédnutím ke lhůtám potřebným k provedení vnitrostátních řízení […]“. V každém z odstavců 1 až 4 tohoto článku Komise požaduje modifikaci plánu potřebnou k nápravě neslučitelnosti uváděné v odpovídajícím odstavci článku 1. Případné zrušení pouze určitých odstavců tohoto článku by tudíž umožnilo zachování závazku Komise nevznést námitky ohledně vnitrostátního plánu při současném snížení počtu změn, s jejichž výhradou bylo tento závazek původně vyhlášen.

31 Ze struktury těchto dvou článků vyplývá, že jejich odstavce 1 až 4 nemohou být považovány za oddělitelné ve smyslu judikatury připomenuté v bodě 28 výše. Případné zrušení jednoho z odstavců článku 1, jakož i zrušení odpovídajícího odstavce článku 2 by totiž vedlo ke změně podstaty napadeného rozhodnutí.

32 Takovéto zrušení by nahradilo napadené rozhodnutí, podle něhož lze přijmout národní alokační plán povolenek Estonské republiky s výhradou čtyř konkrétních změn umožňujících zhojení čtyř případů nesouladu s kritérii přílohy III, jiným rozhodnutím, podle něhož by mohl být tento plán přijat pod podmínkou provedení menšího počtu změn. To, že rozhodnutí, kterým by tak mohlo být nahrazeno rozhodnutí napadené, by bylo zásadně odlišné od tohoto napadeného rozhodnutí, platí tím spíše, že žalobní důvody uplatňované Estonskou republikou zpochybňují zjištěnou neslučitelnost

i odpovídající změnu požadovanou v čl. 1 odst. 1 a 2 a čl. 2 odst. 1 a 2 napadeného rozhodnutí. Právě tyto dva výskyty nesouladu přitom vyžadují nejvýznamnější změny národního alokačního plánu povolenek Estonské republiky.

33 Co se týče čl. 3 odst. 2 a 3 napadeného rozhodnutí, postačí uvést, že tato ustanovení obsahují upřesnění týkající se provádění ostatních ustanovení napadeného rozhodnutí. Pokud by tedy byly zrušeny články 1 a 2 napadeného rozhodnutí, jakož i čl. 3 odst. 1, rovněž napadené žalobními důvody předloženými Estonskou republikou, stal by se čl. 3 odst. 2 a 3 bezpředmětným.

34 Ze všeho, co předchází, vyplývá, že by za předpokladu, že by žalobní důvody předložené Estonskou republikou byly opodstatněné, bylo třeba zrušit napadené rozhodnutí v plném rozsahu, neboť vytýkaná ustanovení nejsou oddělitelná od zbytku tohoto aktu. Argumenty Komise týkající se údajné částečné nepřípustnosti této žaloby musí být tudíž odmítnuty.

K věci samé

35 Estonská republika se dovolává pěti žalobních důvodů, vycházejících zaprvé z překročení pravomoci v důsledku porušení čl. 9 odst. 1 a 3 a čl. 11 odst. 2 směrnice, zadruhé ze zjevně nesprávných posouzení, zatřetí z porušení článku 175 ES, začtvrté z porušení zásady řádné správy a zapáté z nedostatku odůvodnění.

K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z překročení pravomoci následkem porušení čl. 9 odst. 1 a 3 a čl. 11 odst. 2 směrnice

Argumenty účastníků řízení

36 Estonská republika podporovaná Litevskou republikou a Slovenskou republikou má za to, že Komise přijetím napadeného rozhodnutí překročila své pravomoci vyplývající z čl. 9 odst. 1 a 3, jakož i z čl. 11 odst. 2 směrnice. Podle ní z těchto ustanovení vyplývá, že vypracování národního alokačního plánu povolenek spadá do pravomoci členských států a že se má Komise omezit na kontrolu, zda je tento plán v souladu s kritérii uvedenými v příloze III, jakož i v článku 10 směrnice. Členské státy mají tudíž právo rozhodnout, jakou metodu uplatní při vypracování svého plánu přidělování povolenek, jakož i jaké údaje a projekce použijí pro určení emisí schválených pro zařízení v průběhu období určeného zmíněným plánem.

37 V projednávané věci však Komise nezohlednila metodu, s jejíž pomocí Estonská republika vytvořila svůj plán přidělování povolenek. Z pátého a šestého bodu odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že pro účely učení přípustného celkového množství povolenek použila Komise svou vlastní metodu a že vycházela ze základních údajů, které si sama zvolila, a z modelu Primes vypracovaného řeckým znalcem, a v zásadě ignorovala plán přidělování povolenek Estonské republiky. Komise tak fakticky sama určila celkové množství povolenek, které mají být přiděleny v rámci plánu Estonské republiky.

38 Estonská republika ve své žalobní odpovědi dodává, že pojem „maximální množství", které podle Komise představuje vnější hranici uplatnitelnou na celkové množství povolenek vydaných členským státem, nevychází z žádného právního základu a neobjevuje se ani ve směrnici, ani v napadeném rozhodnutí.

39 Konečně v odpovědi na spis Spojeného království Velké Británie a Severního Irska jakožto vedlejšího účastníka Estonská republika zdůrazňuje, že v „právním státě“ musí být správní akty přijímány v souladu se zákonem, a tedy při respektování pravomocí přiznaných různým správním instancím. Ani za předpokladu, že by zrušení napadeného rozhodnutí mělo citelný dopad na systém Evropské unie pro obchodování [s emisemi], nelze odůvodnit ponechání v platnosti protiprávního rozhodnutí. V každém případě Estonská republika zdůrazňuje, že celkové množství povolenek na emise, jež lze přidělit v jejím plánu, je v širším kontextu systému Společenství pro obchodování s emisemi skleníkových plynů okrajovou záležitostí.

40 Litevská republika zdůrazňuje, že Komise nemá obecnou pravomoc schvalovat národní alokační plán, ale pouze kontrolní pravomoc omezenou na otázku slučitelnosti plánu s kritérii přílohy III.

41 Komise na úvod popisuje systém Společenství pro obchodování s emisemi skleníkových plynů a konkrétně uvádí, že během prvního období uplatňování systému, které zahrnovalo léta 2005 až 2007, se vyskytlo významné množství nadměrného přidělování povolenek ve vztahu k emisím ověřeným v období let 2005 a 2006, takže užitečnost systému obchodování [s emisemi] pro životní prostředí byla, pokud vůbec existovala, velmi omezená. Podle Komise byl tento přebytek přidělených povolenek velmi znatelný v Estonsku, jelikož ověřené emise pro rok 2005 dosahovaly 12,62 milionu tun ekvivalentu oxidu uhličitého (CO_2), zatímco průměrné roční množství povolenek pro první období činilo 19 milionu tun ekvivalentu oxidu uhličitého.

42 Spojené království Velké Británie a Severního Irska uvádí, že pokud by Komise neměla úspěch v některé z věcí týkajících se národních alokačních plánů, existovalo by nebezpečí, že se cena povolenek v průběhu druhé fáze citelně sníží následkem převisu nabídky povolenek, k němuž by z uvedeného důvodu došlo, což by prakticky eliminovalo účinky směrnice jako nástroje ke snižování emisí. Jinak řečeno, mělo by to katastrofální následky. Spojené království Velké Británie a Severního Irska vyzývá Soud, aby provedl teleologický výklad směrnice, který Komisi umožní účinným způsobem

kontrolovat národní alokační plány, a bránit tak členským státům ve stanovování maximálních množství, která by nemohla vést ke zvyšování ceny oxidů uhlíku, a tudíž ani podněcovat ke snižování emisí.

43 Komise a Spojené království Velké Británie a Severního Irska dále uvádějí, že Komise v napadeném rozhodnutí nestanovila celkové množství povolenek, které může Estonská republika přidělit, ale určila maximální hodnotu tohoto celkového množství. Komise uvádí, že za účelem stanovení tohoto maximálního množství musela nutně použít objektivní a spolehlivé údaje a aplikovat společné normy vyhodnocování založené na stejných předpokladech pro celou Unii, s cílem minimalizovat narušení vnitřního trhu a zabránit jakékoli nerovnosti v zacházení s různými členskými státy.

44 Komise rovněž uvedla, že k řádnému fungování systému obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů je bezpodmínečně zapotřebí, aby bylo celkové množství povolenek jak na úrovni Unie, tak i na úrovni členských států nedostačující. Právě z těchto důvodů použila Komise ke stanovení maximální hodnoty celkového množství povolenek, jež mají být přiděleny každému z členských států, jediný model, a to model Primes, jakož i volně přístupné údaje shromážděné po poradě s národními experty. Komise má za to, že pouze nezávislá a vnitřně soudržná kontrola použitých údajů umožňuje získat dostatečné záruky dosvědčující, že tyto údaje jsou odrazem skutečnosti a že jejich použití nemá za následek přidělování výrazně nadměrného množství povolenek, jako bylo to, k němuž došlo během prvního obchodního období v letech 2005 až 2007. Podle Spojené království Velké Británie a Severního Irska vyžadují články 87 ES a 88 ES nezávislé a objektivní posouzení národních alokačních plánů členských států.

45 Komise má za to, že poskytla Estonské republice, zejména v druhém, pátém a šestém bodě odůvodnění napadeného rozhodnutí, jakož i v různých sděleních, jež zveřejnila, podrobná vysvětlení ohledně důvodů, proč se domnívala, že údaje ověřených emisích roku 2005 byly těmi nejlepšími dostupnými údaji. Komise uvádí, že po sdělení ze dne 7. ledna 2004 [KOM(2003) 830 v konečném znění], jehož se dovolává Estonská

republika, následovala dvě sdělení sledující týž cíl [KOM(2005) 703 v konečném znění a KOM(2006) 725 v konečném znění], jež nebyla nikterak v rozporu s přístupem, který použila.

46 Komise naproti tomu ve své duplice uznává, že elektronickou poštou ze dne 1. července 2005 obdržela vyjádření Estonské republiky obsažené ve zprávě obsažené v příloze 4 žaloby, v němž estonští experti formulovali několik obecných poznámek ke způsobu, jímž byla zohledněna výroba elektrické energie ve výchozích prognózách z roku 2005, ale bez upřesnění, co si přáli změnit. Komise uvádí, že zohlednění zmíněné zprávy vedlo tvůrce modelu z Národní technické university v Aténách k významné změně použitých výchozích údajů a prognóz.

47 Komise má ze to, že svou metodu výpočtu nevnutila ani Estonské republice, ani jinému členskému státu, a uvádí, že několik členských států vypracovalo své národní alokační plány při dodržení maximálního množství stanoveného pro celkové množství povolenek v rozhodnutích, která jim Komise adresovala. Bylo by nesprávné tvrdit, že Komise nepřiznala Estonské republice posuzovací pravomoc, kterou má mít pro vypracování svého národního plánu, včetně co se týče celkového množství, přidělitelných povolenek. Rovněž konzultace s veřejností v rámci vypracovávání vnitrostátního plánu nebyla bez užitku. Komise v tomto ohledu uvádí, že národní alokační plány stanoví nejen celkové množství povolenek, jež mohou být přiděleny, ale i rozdělení povolenek mezi různá zařízení na jejich území.

48 Co se týče argumentace Estonské republiky založené na čl. 30 odst. 2 směrnice, Komise zdůrazňuje, že se v tomto ustanovení nejednalo o harmonizaci metody určení celkového množství povolenek, ale o možnost výraznější harmonizace této metody. V každém případě Komise neměla jinou možnost než použít tutéž metodu pro výpočet maximálního objemu celkového množství povolenek pro každý z členských států, protože jinak by porušila zásadu rovného zacházení.

Závěry Soudu

– K rozdělení pravomocí mezi členskými státy a Komisi

49 Především je mezi účastníky řízení nesporné, což ostatně vyplývá i z odůvodnění a obecné systematiky směrnice, že snížení emisí skleníkových plynů obecně a systém obchodování s povolenkami vytvořený směrnicí zvlášť, mají zásadní důležitost v rámci boje proti oteplování klimatu, což je fenomén, který představuje jednu z největších sociálních a ekonomických hrozeb a hrozeb pro životní prostředí, jimž čelí současný svět.

50 Estonská republika nicméně právem připomíná, v odpovědi na argumenty Spojeného království Velké Británie a Severního Irska, že v právním společenství musí být správní akty přijímány při respektování pravomocí přiznaných různým správním orgánům. Proto i za předpokladu, že byl by názor Spojeného království Velké Británie a Severního Irska, podle něhož by zrušení napadeného rozhodnutí mělo negativní dopad na řádnou funkci systému obchodování s emisemi skleníkových plynů ve Společenství, opodstatněný, by toto konstatování nemohlo odůvodnit ponechání napadeného rozhodnutí v platnosti, byl-li tento právní akt přijat v rozporu s pravomocemi přiznanými směrnicí jednak členským státům, a jednak Komisi.

51 V tomto ohledu, jedná-li se o provádění nebo uplatnění směrnice v oblasti životního prostředí, je třeba připomenout znění čl. 249 třetího pododstavce ES, podle kterého „[s]měrnice je závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům“. Z toho vyplývá, že pokud předmětná směrnice nestanoví formu a prostředky k dosažení konkrétního výsledku, má členský stát v zásadě úplnou volnost ohledně výběru vhodných forem a prostředků k dosažení uvedeného výsledku. Z toho rovněž vyplývá, že při neexistenci pravidla Společenství, které by jasně a přesně předepisovalo

formu a prostředky, které musí členský stát použít, je na Komisi, aby v rámci výkonu své kontrolní pravomoci, zejména na základě článku 211 ES a článku 226 ES, prokázala právně dostačujícím způsobem, že nástroje, které členský stát použil, jsou v rozporu s právem Společenství (v tomto smyslu viz rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 7. listopadu 2007, Německo v. Komise, T-374/04, Sb. rozh. s. II-4431, bod 78 a citovaná judikatura).

52 Je třeba dodat, že přísné dodržování těchto zásad má podstatný význam pro zajištění zásady subsidiarity zakotvené v čl. 5 druhém pododstavci ES, tj. zásady, kterou musí orgány Společenství dodržovat při výkonu své normotvorné činnosti a o níž se má za to, že byla při přijímání směrnice dodržena (bod 30 odůvodnění směrnice). Podle zásady subsidiarity Společenství jedná v oblastech, které nespadají do jeho výlučné pravomoci, pouze tehdy a do té míry, pokud cílů zamýšlené činnosti nemůže být uspokojivě dosaženo na úrovni členských států, a proto, z důvodu rozsahu či účinků zamýšlené činnosti, jich může být lépe dosaženo na úrovni Společenství. Proto v takové oblasti, jakou je životní prostředí, upravené články 174 ES až 176 ES, ve které Komise a členské státy pravomoci sdílejí, spočívá důkazní břemeno na Společenství, tj. v projednávané věci na Komisi, která musí prokázat, do jaké míry jsou pravomoci členského státu a tedy i jeho rozhodovací prostor omezené s ohledem na podmínky článku 10, a kritérií přílohy III směrnice (výše uvedený rozsudek ze dne 7. listopadu 2007, Německo v. Komise, bod 79).

53 Co se konkrétněji týče provedení směrnice, z jejího čl. 9 odst. 1 a 3, jakož i čl. 11 odst. 2 jednoznačně vyplývá, že pouze samotný členský stát má pravomoc jednak k vypracování národního alokačního plánu, kterým hodlá dosáhnout cílů vytčených směrnicí ohledně emisí skleníkových plynů, který oznámí Komisi, a jednak k přijetí rozhodnutí o stanovení celkového množství povolenek, které vydá pro každé pětileté období, a o rozdělení tohoto množství mezi hospodářské subjekty. Při výkonu těchto pravomocí má tudíž členský stát určitý rozhodovací prostor k přijetí opatření, která považuje za nejvhodnější pro dosažení – ve specifickém kontextu vnitrostátního energetického trhu – výsledku stanoveného zmíněnou směrnicí (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek ze dne 7. listopadu 2007, Německo v. Komise bod 80).

54 Komisi je naopak na základě čl. 9 odst. 3 směrnice přiznána pravomoc kontroly národního alokačního plánu. Komise je tak oprávněna ověřit soulad národního alokačního plánu oznámeného členským státem s kritérii uvedenými v příloze III a ustanoveními článku 10 směrnice a tento plán odůvodněným rozhodnutím odmítnout z důvodu nesouladu s těmito kritérii a ustanoveními. Z článku 9 odst. 3 směrnice rovněž vyplývá, že v případě odmítnutí národního alokačního plánu může členský stát přijmout rozhodnutí na základě jejího čl. 11 odst. 2 pouze tehdy, pokud změny plánu navržené členským státem po tomto odmítnutí byly schváleny Komisí (v tomto ohledu viz bod 92 níže).

55 Při výkonu své pravomoci kontroly národního alokačního plánu má Komise posuzovací pravomoc v rozsahu, v němž při této kontrole uplatní svá vlastní komplexní ekonomická a ekologická hodnocení s ohledem na celkový cíl snížení emisí skleníkových plynů s využitím ekonomicky účinného a efektivního systému obchodování s povolenkami (článek 1 a pátý bod odůvodnění směrnice). Z toho vyplývá, že soud Společenství v rámci své kontroly legality v tomto ohledu vykonává plnou kontrolu nad tím, zda Komise správně používá relevantní právní normy. Naproti tomu Soud nemůže nahradit Komisi, pokud Komise musí v tomto kontextu učinit komplexní ekonomické a ekologické posouzení. V tomto ohledu se Soud musí omezit na přezkum toho, zda předmětné opatření není stiženo zjevnou nesprávností nebo zneužitím pravomoci, zda příslušný orgán zjevně nepřekročil meze své posuzovací pravomoci a zda procesní záruky, které jsou v tomto kontextu obzvlášť významné, byly zcela zachovány (viz v tomto smyslu výše uvedený rozsudek ze dne 7. listopadu 2007, Německo v. Komise body 80 a 81; v témže smyslu viz rovněž rozsudek Soudu prvního stupně ze dne 11. září 2002, Pfizer Animal Health v. Rada, T-13/99, Recueil, s. II-3305, body 166 a 171, a Alpharma v. Rada, T-70/99, Recueil, s. II-3495, body 177 a 182, a ze dne 21. října 2003, Solvay Pharmaceuticals v. Rada, T-392/02, Recueil, s. II-4555, body 126 a 188).

– K výkonu pravomocí Komisí v projednávané věci

56 V projednávané věci vytýká Estonská republika Komisi, že přijetím napadeného rozhodnutí překročila své pravomoci vyplývající z čl. 9 odst. 1 a 3, jakož i z čl. 11 odst. 2

směrnice. V rozsahu, v němž má tato argumentace dokázat, že Komise nesprávně uplatnila relevantní ustanovení, musí Soud provést úplný přezkum ohledně této právní otázky. V tomto ohledu je třeba zdůraznit, že rozhodovací prostor, který má k dispozici Estonská republika k provedení směrnice, a posuzovací pravomoc přiznaná Komisi v rozsahu, v němž její přezkum legality národního alokačního plánu znamená, že musí provést svá vlastní komplexní ekonomická a ekologická posouzení, jsou relevantní pouze pro účely stanovení rozsahu přezkumu Soudu, co se týče způsobu, jímž Estonská republika a Komise vykonávaly své pravomoci, ale nemohou mít za následek změnu rozdělení pravomocí mezi nimi.

57 V tomto ohledu je třeba uvést, že v bodě odůvodnění 13, jakož i v čl. 1 odst. 1 napadeného rozhodnutí Komise konstatuje, že část celkového množství povolenek, které Estonská republika navrhuje přidělit, tj. povolenek na 11,657987 milionu tun ekvivalentu CO_2 ročně, je neslučitelná s kritérii č. 1 až 3 přílohy III. Krom toho část celkového množství povolenek odpovídající dodatečným emisím spalovacího zařízení nezahrnutého do národního alokačního plánu vytvořeného pro první fázi, vyhodnocená na 0,313883 milionu tun ekvivalentu oxidu uhličitého ročně, je podle Komise rovněž neslučitelná s uvedenými kritérii.

58 Současně Komise v čl. 2 odst. 1 napadeného rozhodnutí upřesňuje, že nebudou vznášeny námitky vůči národnímu alokačnímu plánu, za podmínky, že celkové množství povolenek přidělovaných pro účely systému Společenství bude sníženo o 11,657987 milionu tun ekvivalentu oxidu uhličitého ročně. Podle téhož ustanovení musí být celkové množství povolenek takto schválené Komisí dále sníženo o ekvivalent případného rozdílu mezi povolenkami přidělenými zařízení zmíněnému v předchozím bodě a množstvím 0,313883 milionu tun ekvivalentu oxidu uhličitého, které představuje roční rezervu pro toto zařízení. Konečně v čl. 3 odst. 1 napadeného rozhodnutí Komise upřesňuje, že nesmí být překročeno celkové roční množství povolenek na 12,717058 milionu tun ekvivalentu oxidu uhličitého, snížené o „rezervu“, kterou Estonská republika zamýšlí vytvořit, a ekvivalentu případného rozdílu mezi povolenkami přidělenými výše zmíněnému zařízení a množstvím 0,313883 milionu tun ekvivalentu oxidu uhličitého, které představuje roční rezervu pro toto zařízení.

59 Ve svých písemnostech Komise před Soudem uvádí, že výše zmíněné vyloučení uvedených množství povolenek představuje stanovení vnějšího limitu či „maximálního množství“ Estonské republice, a nikoli stanovení celkového množství povolenek, které může Estonská republika vydat.

60 Je však třeba konstatovat, že určením konkrétního množství povolenek, jehož – jakékoli – překročení je považováno za neslučitelné s kritérii stanovenými směrnicí, a odmítnutím národního plánu Estonské republiky v rozsahu, v němž celkové množství povolenek, které se v něm navrhuje, převyšuje toto maximální množství, překročila Komise meze kontrolní pravomoci, jejíž výkon jí přísluší na základě čl. 9 odst. 1 a 3, jakož i čl. 11 odst. 2 směrnice.

61 V tomto ohledu je nesporné, že Komise má v souladu s čl. 9 odst. 3 směrnice pravomoc kontrolovat národní plán vypracovaný členským státem na základě čl. 9 odst. 1 směrnice a tento plán odmítnout, jestliže dospěje k závěru, že je neslučitelný s kritérii uvedenými v příloze III nebo s ustanoveními článku 10 směrnice.

62 Krom toho při výkonu takovéto kontroly a v odůvodnění takovéhoto zamítavého rozhodnutí má Komise právo vyjádřit konkrétní kritiku ohledně konstatovaných případů neslučitelnosti, a pokud to považuje za potřebné, předkládat nezávazné návrhy nebo doporučení, jež by mohly členskému státu umožnit změnu jeho plánu způsobem, který by jej podle názoru Komise učinil slučitelným s uvedenými kritérii a ustanoveními.

63 V rámci svého posuzování otázky, zda jsou národní alokační plány různých členských států slučitelné s kritérii přílohy III, je Komise oprávněna zvolit společné srovnávací hledisko. Za tímto účelem může zejména vypracovat vlastní ekonomický a ekologický model. Při vypracovávání a užívání takovéhoto modelu má Komise v souladu s judikaturou zmíněnou v bodě 55 výše posuzovací pravomoc, takže použití takovéhoto

společného srovnávacího hlediska v rozhodnutí o odmítnutí národního plánu lze napadnout pouze z toho důvodu, že je stiženo zjevně nesprávným posouzením.

64 Naopak uložením – ve výrokové části rozhodnutí o odmítnutí národního alokačního plánu – konkrétního limitu, vypočteného na základě vlastního ekonomického modelu a vlastní volby údajů, pro celkové množství povolenek, které má členský stát právo stanovit, Komise v praxi nahrazuje členský stát za účelem určení tohoto celkového množství. Takové ustanovení může totiž členskému státu uložit, aby svůj národní alokační plán pozměnil tak, aby celkové množství povolenek přesně odpovídalo limitu uvedenému Komisí v zamítavém rozhodnutí. V takovém případě je členský stát nucen určit celkové množství, které se rovná nebo nedosahuje limitu uvedenému Komisí, neboť jinak nemá možnost přijmout rozhodnutí podle čl. 11 odst. 2 směrnice.

65 Takovéto zamítavé rozhodnutí zbavuje užitečného účinku čl. 11 odst. 2 směrnice v rozsahu, v němž toto ustanovení uvádí, že rozhodnutí o celkovém množství vydaných povolenek náleží členskému státu, a nikoli Komisi. Toto konstatování je obzvláště relevantní v případě, jako je ten, o nějž se jedná v projednávané věci, ve kterém konkrétní limit takto stanovený Komisí, tj. 12,717058 milionu tun ekvivalentu oxidu uhličitého ročně, představuje pouze 52,2 % celkového množství povolenek, které Estonská republika hodlala vydat v rámci svého národního alokačního plánu.

66 Estonská republika má ovšem i nadále právo stanovit v rámci rozhodnutí, které přijme v souladu s čl. 11 odst. 2 směrnice, celkové množství vydávaných povolenek na úrovni nižší, než je celkové množství povolenek, jež Komise považuje za slučitelné se směrnicí. Pokud však Komise stanovila drastické snížení celkového množství povolenek, které Estonská republika hodlala vydat, nelze si za okolností projednávané věci představit, že by uvedený stát určil celkové množství vydávaných povolenek na úrovni, která by se odlišovala od limitu stanoveného Komisí v napadeném rozhodnutí. Komise tak ve skutečnosti nepřímo určila, na místě Estonské republiky, celkové množství povolenek.

67 Krom toho je třeba konstatovat, že odůvodnění, které Komise uvedla v napadeném rozhodnutí pro vysvětlení, na jakém základě byl vypočten stanovený limit, potvrzuje, že se neomezila na přezkum legality národního alokačního plánu oznámeného Estonskou republikou, ale ve skutečnosti nahradila analýzu provedenou tímto členským státem vlastní analýzou.

68 V tomto ohledu je třeba uvést, že vypracování národního alokačního plánu zaměřeného na dosažení cílů směrnice a dodržujícího kritéria uvedená v příloze III, zejména kritéria č. 1 až 3, od členského státu vyžaduje, aby provedl komplexní ekonomická posouzení, zejména co se týče konkrétních opatření, která musí být k dosažení zmíněných cílů přijata na vnitrostátní úrovni, ale též co se týče opatření, jež musí být uplatňována hospodářskými subjekty. Krom toho jsou tato posouzení v zásadě výhledová, jelikož členský stát musí předvídat vývoj emisní situace na svém území na několik let dopředu, což provede na základě údajů, které jsou k dispozici v okamžiku přijetí jeho národního alokačního plánu.

69 Již ze samotné povahy tohoto postupu vyplývá, že je členský stát povinen učinit zaprvé volbu ohledně politik a opatření, které je třeba přijmout, a zadruhé ohledně metody, která má být použita a údajů, na jejichž základě se provede analýza za účelem prognózy předpokládaného vývoje daných emisí. Již z povahy věci nejsou takováto rozhodnutí absolutně správná ani nesprávná, jelikož lze platně použít vícero různých metod a údajů. Při kontrole těchto rozhodnutí členského státu musí tudíž Komise respektovat rozhodovací prostor, který je mu přiznán, a pokud tento stát vychází s ohledem na kritéria přílohy III z hodnověrných a postačujících údajů, nemůže jeho národní alokační plán odmítnout. Naopak přísluší Komisi zejména ověřovat spolehlivost a vnitřní soudržnost všech aspektů plánu vypracovaného členským státem a zkontrolovat, zda tyto prvky společně představují celek činitelů, jež musí být zohledněny při posuzování komplexní situace, a zda jsou s to podpořit závěry, které se z nich vyvozují.

70 Právě ve světle těchto poznámek je třeba zkoumat konkrétní kritické připomínky formulované Komisí v napadeném rozhodnutí ohledně národního alokačního plánu Estonské republiky.

– K volbě číselných údajů týkajících se emisí, jež mají sloužit k vytvoření předpovědí na období 2008 až 2012

71 Především je třeba připomenout, že ve čtvrtém bodě odůvodnění napadeného rozhodnutí Komise uvedla, že v dané souvislosti je relevantní kritérium č. 1 přílohy III, jelikož stanoví, že celkové množství povolenek, jež mají být vydány, nesmí převýšit kvantitu, jež je se vší pravděpodobností nezbytná pro uplatnění ostatních kritérií této přílohy. V tomto ohledu je třeba konstatovat, že Komise sama definovala – v bodě 18 svého sdělení ze dne 7. ledna 2004 (viz bod 45 výše) – pojem „přísné uplatnění kritérií přílohy III“, přičemž upřesnila, že k dodržení tohoto požadavku nesmí členský stát vydat více povolenek, než je nezbytné vzhledem k nejpřísnějšímu ze závazných kritérií, tj. kritérií č. 1 až 5 přílohy III. Z napadeného rozhodnutí tudíž vyplývá, že Komise – jak ostatně potvrdila na jednání – měla za to, že národní alokační plán Estonska je neslučitelný s kritériem č. 1 přílohy III, nikoli však jako takový, nýbrž z toho důvodu, že se navrhované celkové množství povolenek neomezovalo na to, co je nezbytné vzhledem ke kritériím č. 2 a 3 přílohy III.

72 Za další z pátého až sedmého bodu odůvodnění napadeného rozhodnutí vyplývá, že Komise uplatnila kritérium č. 2 formulované v příloze III, když sama určila za východisko – na základě stávajících emisí skleníkových plynů – údaje týkající se emisí z roku 2005, místo aby jako východisko akceptovala údaje použité Estonskou republikou v jejím národním alokačním plánu a přezkoumala jejich legalitu, přičemž by zejména ověřila, zda Estonská republika překročila hranice svého rozhodovacího prostoru k provedení směrnice.

73 Je sice nepochybné, že správné uplatnění kritéria č. 2 přílohy III Komisi umožňuje ověřit slučitelnost celkového množství povolenek, které mají být vydány, s „hodnoceními skutečného a předpokládaného pokroku při plnění příspěvků členských států k závazkům Společenství podle rozhodnutí [č. 280/2004/ES]“. Komise však v pátém bodě odůvodnění napadeného rozhodnutí uvádí, že poslední vyhodnocení provedené před přijetím napadeného rozhodnutí, na základě rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 280/2004/ES ze dne 11. února 2004 o mechanismu monitorování emisí skleníkových plynů ve Společenství a provádění Kjótského protokolu (Úř. věst. L 49, s. 1; Zvl. vyd. 15/08, s. 57) bylo uskutečněno na základě údajů oznámených estonskými zařízeními pro rok 2005, jelikož to byly nejpřesnější a nejspolehlivější údaje, jež mohla použít. Krom toho podle šestého bodu odůvodnění napadeného rozhodnutí v případě, kdy několik členských států, mezi nimi i Estonská republika, zvolilo za východisko svých předpovědí střední hodnotu emisních údajů z roku 2005 ověřených nezávislým

způsobem a odhadů emisí poskytnutých členskými státy pro další léta, aby snížily vliv mimořádných událostí, k nimž došlo v průběhu daného roku, Komise zamítla tento přístup s tím, že účinky zvláštních činitelů, jako jsou meteorologické podmínky, se obecně vzájemně kompenzují v průběhu jednoho roku, a že nemá k dispozici důkazy, jež by ukazovaly, že ověřené emisní údaje z roku 2005 nelze považovat za reprezentativní.

74 Pravomoc Komise kontrolovat soulad národního alokačního plánu s výše zmíněnými hodnoceními ji přitom neopravňovala k tomu, aby se domnívala, že použití jiných údajů, než byly údaje použité v rámci těchto hodnocení pro účely zmíněného plánu, činí tento plán neslučitelným s kritériem č. 2 přílohy III, vyjma případu, kdy členský stát nemůže zmíněné použití odůvodnit. V tomto ohledu je třeba uvést, že v pátém až sedmém bodu odůvodnění napadeného rozhodnutí Komise zamítla argumenty předložené Estonskou republikou ve stadiu správního řízení na podporu údajů použitých v jejím národním alokačním plánu, konkrétně z toho důvodu, že tyto naposled zmíněné údaje byly „méně spolehlivé“ než ty, které byly použity v posledním vyhodnocení, a že neexistovaly „u Estonska dostatečné důvody pro přijetí emisních údajů z roku 2005 ověřených nezávislým způsobem“. Měla za to, že nebylo lze vyloučit nadhodnocení emisí Estonské republiky a poukazovala na nebezpečí, že údaje sdělené Estonskou republikou „nejsou opravdu reprezentativním vyjádřením skutečných emisí“.

75 Odmítnutím národního alokačního plánu oznámeného Estonskou republikou na základě takovéto úvahy, které v zásadě spočívá pouze v poukazu na pochybnosti ohledně spolehlivé povahy údajů použitých Estonskou republikou, se Komise dopustila nesprávného právního posouzení. Jak bylo uvedeno v bodech 53 až 55 výše, přísluší jí ověřovat legalitu národního alokačního plánu při respektování rozhodovacího prostoru přiznaného členskému státu k uplatnění směrnice v rámci vypracovávání zmíněného plánu. Odmítnutím estonského plánu z toho důvodu, že údaje použité za daným účelem nebyly podle ní těmi nejlepšími, jež byly k dispozici, že tudíž existovalo riziko nadhodnocení emisí Estonské republiky a že nic neukazovalo, že údaje, z nichž vycházela ona, nemohly být považovány za reprezentativní, nevzala ohled na zmíněný rozhodovací prostor. Existence takovéhoto rozhodovacího prostoru totiž nutně

znamená, že členský stát mohl za východisko svých předpovědí platně zvolit jiné údaje. Přístup Komise vycházející z úvahy, že pouze údaje, jež ona sama akceptovala, mohou být použity pro účely vypracování národního alokačního plánu, však zbavuje členské státy jakéhokoli rozhodovacího prostoru v tomto ohledu. Volbou takovéhoto přístupu Komise nevzala ohled na skutečnost, že jí přísluší kontrolovat výběr provedený členským státem pro účely vypracování jeho národního plánu – nikoli provést svou vlastní volbu ohledně údajů, jež mají být použity – a vyslovovat se pouze k případným zpochybněním tohoto výběru členskými státy.

76 V každém případě ze spisu vyplývá, že údaje ohledně emisí Estonské republiky použité Komisí nebyly nutně nejreprezentativnější, a tudíž ani nejspolehlivější. V této souvislosti je třeba uvést, že důvody předložené Komisí pro zamítnutí přístupu určitých členských států popsaného v šestém bodě odůvodnění napadeného rozhodnutí nelze přijmout, přinejmenším co se týče konkrétního případu Estonské republiky. Zaprvé z přílohy 4 národního alokačního plánu vyplývá, že rok 2005 použitý Komisí nebyl ohledně Estonské republiky rokem reprezentativním. Emise tohoto roku leží totiž jasně pod referenční hodnotou pro elektrárny a průmyslová zařízení vypočtenou na základě na základě tří let, v nichž byly v období mezi roky 2000 a 2005 emise nejvyšší, a co se týče tepláren, na základě tří let, kdy byly emise nejvyšší mezi roky 1995 a 2005, a to navzdory významnému meziročnímu růstu hrubého domácího produktu (HDP) v letech 2000 až 2005. Zadruhé Komise, vyslechnutá v této věci Soudem na jednání, nepředložila žádný důkaz, jenž by podpořil její vlastní tezi, podle níž se účinky různých zohledněných faktorů, jako například meteorologických podmínek, zpravidla vzájemně kompenzují v průběhu jednoho roku.

77 Z toho plyne, že oproti tomu, co tvrdí Komise v napadeném rozhodnutí, nejenže nebyly údaje, které použila, nutně nejreprezentativnější, a tudíž ani nejspolehlivější, co se týče emisí Estonské republiky, ale že měla k dispozici některé poznatky, které vedly k závěru, přinejmenším v případě Estonské republiky, že výběr údajů z roku 2005 jakožto východiska pro účely jejích výpočtů byl spojen s rizikem zkreslení těchto výpočtů.

– K volbě metod použitých pro účely předpovědi vývoje emisí mezi referenčním obdobím a obdobím let 2008 až 2012

78 V bodě osmém a následujících bodech odůvodnění napadeného rozhodnutí Komise zkoumala slučitelnost národního alokačního plánu s kritériem č. 3 přílohy III, podle něhož množství vydaných povolenek musí být „v souladu s potenciálem, včetně technologického potenciálu, činností spadajících pod tento systém a zaměřených na snížení emisí“. Za tímto účelem se Komise rozhodla použít údaje vycházející z modelu Primes vypracovaného expertem Národní technické univerzity v Aténách z toho důvodu, že „představ[ovaly] nejpřesnější a zároveň nejspolehlivější odhady růstu HDP a zlepšení intenzity oxidů uhlíku“ pro vyhodnocení vývoje emisí mezi referenčním obdobím a obdobím let 2008 až 2012, jakož i v průběhu tohoto naposled zmíněného období. V napadeném rozhodnutí totiž Komise založila své předpovědi ohledně tohoto vývoje na ověřených údajích pro emise roku 2005, jak byly uplatněny s použitím dvou koeficientů odrážejících jednak její odhad míry růstu HDP v průběhu v průběhu let 2005 až 2010, a jednak pravděpodobnou míru zlepšení intenzity oxidů uhlíku na jednotku HDP v průběhu téhož období.

79 V tomto ohledu je třeba znovu připomenout, že členské státy mají určitý prostor k rozhodnutí, jakou metodu použijí k vypracování svého národního alokačního plánu povolenek. Komise tím, že se rozhodla použít údaje pocházející z modelu Primes z důvodu jejich údajně lepší spolehlivosti v porovnání s jinými údaji, aniž však prokázala nedostatečnou povahu metody použité Estonskou republikou k výpočtu údajů použitých pro účely jejího národního alokační plánu, nevzala na tento rozhodovací prostor ohled.

80 Komise zejména na jednání sama výslovně uznala, že nemá právo nahradit svým vlastním posouzením aspektů, které se týkají případů politické volby, posouzení provedené členským státem za účelem vypracování jeho národního alokačního plánu, ba ani provádět marginální kontrolu ohledně takovéto volby. Komise však tvrdila, že takováto politika může být vzata na zřetel v rámci jejího vyhodnocování národního alokačního plánu pouze v rozsahu, v němž byla zakotvena v legislativních nástrojích před rokem 2004 a byla jí oznámena, aby mohla vzít tyto nástroje na vědomí při vypracovávání svého vlastního ekonomického modelu.

81 Je však třeba poznamenat, že se Komise nicméně nedovolávala žádného právního textu či pravidla, které by mohly odůvodnit takovéto omezení zohlednění vlastní vnitrostátní energetické politiky členským státem pro účely vypracování jeho národního alokačního plánu. Naopak je věcí členského státu vypracovat národní alokační plán v souladu s čl. 9 odst. 1 směrnice, a tak určit, které aspekty své vnitrostátní energetické politiky je vhodné vzít na zřetel. Z bodu 3 národního alokačního plánu Estonské republiky přiloženého k žalobě však vyplývá, že tento členský stát zdůrazňoval strategickou povahu svých zásob živičné břidlice, jakož i obtíže týkající se bezpečnosti zásobování, které by mohly vyplynout z významného zvýšení používání přírodního plynu, přičemž zejména uvedl, že jeho dovozy plynu pocházejí z jedné jediné vývozní země, kterou je Rusko.

82 Použitím modelu Primes založeného v zásadě na ekonomických a ekologických parametrech tudíž Komise v projednávané věci nezohlednila případnou relevanci tohoto hlediska geostrategického významu, jež však Estonská republika explicitně začlenila do svého národního alokačního plánu, a tudíž nevzala na vědomí meze své vlastní kontrolní pravomoci.

83 Každopádně, co se zaprvé týče míry vývoje HDP v průběhu období let 2005 až 2010, ze spisu vyplývá, že údaje týkající se růstu HDP použité Komisí v napadeném rozhodnutí ke stanovení maximálního množství emisí pro Estonsko na období let 2008 až 2012 nepředstavovaly nejlepší údaje, jež byly k dispozici v okamžiku přijetí napadeného rozhodnutí. Ve svém národním alokačním plánu použila Estonská republika prognózu růstu ve výši 9,6 % pro rok 2006 založenou na nejnovějších údajích, které mělo k dispozici estonské ministerstvo financí. Pro každý ze čtyř následujících let předvídala mírně slabší míru růstu ve výši 7,4 až 8,4 %.

84 V napadeném rozhodnutí Komise uvádí v poznámce pod čarou na straně 24, že podle údajů zveřejněných v roce 2005 v dokumentu nazvaném „European Energy and Transport Trends“ byl pro Estonsko předpovídán na léta 2005 až 2010 roční růst ve výši 5,1839 %. Ze spisu a konkrétněji z dokumentu nazvaného „Tableau Primes ‚Estonie: faible restriction des émissions de carbone/pas de captage et de stockage du CO_2‘ “ připojeného k žalobě, ve spojení s poznámkou pod čarou na straně 24 napadeného rozhodnutí, však vyplývá, že tato míra 5,1839 % je výsledkem jednoduchého aritmetického výpočtu provedeného na základě údajů týkajících se HDP Estonské republiky použitých rovněž v modelu Primes, tj. 8 miliard eur v roce 2005 a 10,3

miliardy eur v roce 2010. Komise nicméně v téže poznámce pod čarou vysvětluje, že aby zohlednila nejnovější údaje, které má k dispozici, rozhodla se nahradit předvídanou hodnotu růstu HDP v dokumentu nazvaném „European Energy and Transport Trends" jinými ekonomickými předpověďmi zveřejněnými v listopadu 2006 v dokumentu nazvaném „Economic Forecasts Autumn 2006", avšak pouze pro roky, pro něž byly tyto novější předpovědi k dispozici. Použila tudíž nejnovější údaje pro období let 2006 až 2008, ale pro léta 2009 a 2010 uváděla i nadále míru růstu vypočtenou na základě údajů předložených v dokumentu nazvaném „European Energy and Transport Trends" z roku 2005.

85 Je tudíž nutno konstatovat, že v důsledku tohoto jednání Komise nepoužila nejlepší údaje, které byly k dispozici co se týče předpovědí růstu HDP Estonské republiky pro léta 2009 a 2010, a že zároveň dostatečně neodůvodnila odmítnutí předpovědí předložených Estonskou republikou pro uvedené dva roky. Předpovědi uskutečněné Estonskou republikou v jejím národním alokačním plánu jsou totiž na jedné straně založeny na novějších základních údajích, než jsou údaje použité v dokumentu nazvaném „European Energy and Transport Trends" a na druhé straně jsou bližší údajům obsaženým v dokumentu nazvaném „Economic Forecasts Autumn 2006", které sama Komise přijala pro období let 2006 až 2008 z důvodu jejich větší spolehlivosti. Pozice Komise, že použila nejlepší údaje, které byly k dispozici pro léta 2009 a 2010, když zamítla předpovědi Estonské republiky a nahradila je údaji z dokumentu nazvaného „European Energy and Transport Trends", není za těchto okolností věrohodná.

86 Co se zadruhé týče výpočtu míry zlepšení intenzity oxidů uhlíku na jednotku HDP je nesporné, že se Komise opírala přímo o údaje vycházející z modelu Primes, tj. 1945,3 tun emisí CO_2 na milion eur HDP v roce 2005 a 1346,3 tun emisí CO_2 na milion eur HDP v roce 2010. Jak však Komise připustila na jednání, jestliže se jeden z údajů zohledněných při výpočtu provedeném v rámci vypracování modelu Primes ukáže nesprávným, jako je tomu v projednávané věci ohledně míry růstu HDP Estonské republiky (viz body 84 a 85 výše), budou další údaje, které se nacházejí v poslední verzi tohoto modelu, nutně zkreslené. Tyto naposled zmíněné údaje jsou totiž založeny na předpovědi růstu HDP, která nepředstavovala nejpřesnější předpověď, jež byla k dispozici v okamžiku vypracování modelu. Jak Komise rovněž připustila na jednání,

je za uvedených okolností nutno překalkulovat všechny předpovědi vyplývající z tohoto modelu s použitím aktualizovaných odhadů míry růstu HDP. Jelikož to Komise neprovedla, nemohou být údaje, jichž použila v napadeném rozhodnutí, považovány za nejlepší, které byly k dispozici.

– K ostatním důvodům předloženým Komisí k odůvodnění jejího odmítnutí národního alokačního plánu

87 Následně je třeba odpovědět na argument Komise, podle něhož použití údajů pro rok 2005 a modelu Primes bylo odůvodněno nutností posoudit každý národní alokační plán ve vztahu k týmž údajům a parametrům analýzy, aby bylo možno dodržet požadavky zásady rovného zacházení.

88 Tento argument nemůže obstát. Dovolávání se uvedené zásady totiž nemůže změnit rozdělení pravomocí mezi Komisi a členské státy stanovené směrnicí, podle níž mají členské státy pravomoc k vypracování národního alokačního plánu a přijetí konečného rozhodnutí ohledně celkové množství povolenek, jež mají být vydány.

89 Krom toho, jak správně uvádí Estonská republika, může Komise zajistit rovné zacházení s členskými státy přiměřeným způsobem tak, že plán předložený každým z nich přezkoumá se stejnou mírou péče. Jak bylo připomenuto v bodě 63 výše, Komise má přirozeně právo vypracovat svůj vlastní ekonomický a ekologický model založený na údajích, které si zvolí, a používat jej jako porovnávací měřítko k ověření, zda je národní alokační plán každého členského státu slučitelný s kritérii přílohy III. Pro účely vypracování takovéhoto modelu je Komisi přiznána, v souladu s judikaturou zmíněnou v bodě 55 výše, posuzovací pravomoc.

90 Komise však v žádném případě nemá právo nahradit analýzou, která vychází z jejího vlastního modelu, posouzení provedené členským státem v jeho národním alokačním plánu, ani tento plán odmítnout z důvodu rozdílu mezi tímto posouzením a její vlastní analýzou. Pokud by totiž Komise měla pravomoc dát přednost své vlastní analýze, byly by pravomoci, jež členským státům udílí čl. 9 odst. 1 a čl. 11 odst. 2 směrnice, k vypracování národního alokačního plánu povolenek a následnému rozhodnutí o celkovém množství povolenek, které mají být vydány, zbaveny smyslu.

91 Konečně je třeba odmítnout argumentaci Komise, podle níž by byl čl. 9 odst. 3 směrnice, který jí udílí pravomoc kontrolovat a odmítnout národní alokační plány, zbaven užitečného účinku, kdyby nemohla přijmout rozhodnutí stanovící maximální výši celkového množství povolenek, které je členský stát oprávněn vydat.

92 Z předchozího, a zejména z bodů 62 a 63 výše, totiž vyplývá, že Komise může účinně kontrolovat národní alokační plán a v případě nutnosti jej odmítnout, aniž by musela stanovit takovéto maximální množství. Krom toho nelze přijmout argument, podle nějž mohou ustanovení směrnice vést ke vzniku patové situace, jestliže se členský stát a Komise neshodnou na celkovém množství povolenek, které je možno vydat na základě postupných změn vnitrostátního plánu předložených členským státem. Na jedné straně Soudu v rámci projednávaného sporu nepřísluší řešení tohoto potenciálního problému, pokud takový problém ve skutečnosti nevyvstal. Na druhé straně, měl-li by být tento problém vyřešen v zájmu zabránění zcela bezvýchodné situaci, nelze si představit jeho řešení v tom smyslu, že by byla dána přednost názoru Komise před názorem členského státu, má-li Komise, jak vyplývá z bodu 54 výše, pravomoc kontroly a odmítnutí, zatímco členský stát má pravomoc jak k předložení národního plánu, tak i ke konečnému rozhodnutí o přidělení povolenek.

93 Konečně, čl. 1 odst. 1 napadeného rozhodnutí obsahuje i konstatování, podle nějž zahrnutí dodatečných emisí konkrétního zařízení ve výši 0,313883 milionu tun ekvivalentu oxidu uhličitého ročně je taktéž neslučitelné s kritérii č. 1 až 3 přílohy III. Na základě výše vyložených úvah je napadené rozhodnutí třeba zrušit i ohledně tohoto konstatování v rozsahu, v němž se Komise neomezila na vysvětlení důvodů, jež ji vedly

k závěru o existenci této neslučitelnosti, ale nařídila – v čl. 2 odst. 1, a v čl. 3 odst. 1 napadeného rozhodnutí – vyloučení zmíněné výše emisí z celkového množství povolenek.

94 Ze všeho, co předchází, vyplývá, že čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 1 a čl. 3 odst. 1 napadeného rozhodnutí musí být zrušeny. Není proto třeba zkoumat druhý, třetí a pátý žalobní důvod předložený Estonskou republikou, jelikož tyto důvody směřovaly proti týmž ustanovením.

Ke čtvrtému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení zásady řádné správy

Argumenty účastníků řízení

95 Estonská republika uvádí, že na základě zásady řádné správy musí orgány Společenství plnit své funkce náležitě a nestranně. Podle ní je třeba tuto zásadu uplatnit nejen v jejich vztazích s jednotlivci, ale i v jejich vztazích s členskými státy. V projednávané věci Komise nevzala na zřetel všechny poznatky o skutkovém stavu a informace, které jí byly předloženy, a tudíž neprokázala dostatečnou péči při přijímání napadeného rozhodnutí.

96 Konkrétněji, Estonská republika vytýká Komisi, že měla v čl. 1 odst. 2 napadeného rozhodnutí za to, že je její národní alokační plán povolenek neslučitelný s kritériem č. 3 přílohy III z toho důvodu, že do celkového množství povolenek, které měly být vydány, nebyla zahrnuta „rezerva“ povolenek, kterou Estonská republika vytvořila podle čl. 3 odst. 1 a 2 rozhodnutí 2006/780/ES Komise ze dne 13. listopadu 2006 s cílem zabránit dvojímu započtu snižování emisí skleníkových plynů na základě systému Společenství pro obchodování s emisemi při projektových činnostech v rámci Kjótského protokolu v souladu se směrnicí (Úř. věst. L 316, s. 12). Toto konstatování Komise je nesprávné,

neboť z pečlivého zkoumání plánu přidělování povolenek, zejména pak z jeho příloh 1 a 3, vyplývá, že Estonská republika ve skutečnosti zahrnula do celkového množství povolenek rezervu povolenek vytvořenou v souladu s čl. 3 odst. 1 rozhodnutí 2006/780.

97 Komise uvádí, že informace předložené Estonskou republikou v jejím národním alokačním plánu, a zejména v jeho přílohách 1 a 3, které se týkaly zahrnutí „rezervy" do celkového množství povolenek, nebyly dostatečně jasné, a dokonce si protiřečily. Krom toho útvary Komise sečetly všechna množství emisí zařízení sledovaných pro druhé obchodní období, o něž se jednalo v příloze 1 estonského plánu přidělování povolenek. Tento výpočet neumožnil přijmout předpoklad, že tato „rezerva" byla započítána při stanovení celkového množství povolenek v souladu s čl. 3 odst. 1 nebo 3 rozhodnutí 2006/780.

98 Ohledně dalšího odkazuje Komise na argumenty, které předložila v odpovědi na druhý žalobní důvod předložený Estonskou republikou.

Závěry Soudu

99 Je třeba uvést, že k zárukám poskytovaným právním řádem Společenství ve správních řízeních patří zejména zásada řádné správy, k níž se pojí povinnost příslušného orgánu pečlivě a nestranně zkoumat veškeré skutečnosti významné z hlediska projednávané věci (rozsudky Soudu ze dne 24. ledna 1992, La Cinq v. Komise, T-44/90, Recueil, s. II-1, bod 86, ze dne 29. června 1993, Asia Motor France a další v. Komise, T-7/92, Recueil, s. II-669, bod 34, a ze dne 20. března 2002, ABB Asea Brown Boveri v. Komise, T-31/99, Recueil, s. II-1881, bod 99).

100 Dále je třeba uvést, že v rozsahu, v němž Estonská republika v rámci tohoto žalobního důvodu vytýká v zásadě tytéž vady, jichž se dovolávala v rámci svého druhého žalobního důvodu, zpochybňuje určení maximálního výše celkového množství povolenek, jež mají být přiděleny, provedené Komisí v čl. 1 odst. 1, v čl. 2 odst. 1 a v čl. 3 odst. 1 napadeného rozhodnutí. Jelikož tato tři ustanovení byla zrušena již na základě prvního žalobního důvodu, není již zapotřebí rozhodovat o této části projednávaného důvodu.

101 Naopak v rozsahu, v němž Estonská republika vytýká Komisi, že v čl. 1 odst. 2 napadeného rozhodnutí měla za to, že její národní alokační plán povolenek je neslučitelný s kritériem č. 3 přílohy III z důvodu nezahrnutí „rezervy" povolenek, kterou vytvořila podle čl. 3 odst. 1 a 2 rozhodnutí 2006/780, do celkového množství povolenek, jež mají být vydány, bude v následujících bodech zkoumána tato část uvedeného žalobního důvodu. Vzhledem k tomu, že článek 3 rozhodnutí 2006/780 ve skutečnosti stanoví vytvoření dvou specifických rezerv, a to ve svém odstavci 1 a dále ve svém odstavci 2, budou tyto dvě části rezervy, o níž se Komise zmiňuje v napadeném rozhodnutí, v následující části tohoto rozsudku pojednány jako dvě rezervy.

102 Komise svou pozici ohledně zmíněné poslední části tohoto žalobního důvodu na jednání relativizovala. Ve svých písemnostech nejenže tvrdí, že byl národní alokační plán neurčitý ohledně rezerv stanovených v čl. 3 odst. 1 a 2 rozhodnutí 2006/780, ale že krom toho z jejích vlastních výpočtů založených na přílohách téhož plánu vyplynulo, že tyto rezervy nebyly zahrnuty do celkového množství povolenek stanoveného ve zmíněném plánu. Na jednání naopak upřesnila, že v době, kdy bylo sepsáno napadené rozhodnutí, nebylo z národního alokačního plánu Estonské republiky, a zejména z jeho příloh, zcela jasné, zda byly výše zmíněné rezervy zohledněny pro účely výpočtu celkového množství povolenek.

103 Je třeba konstatovat, že údaje předložené Estonskou republikou v přílohách jejího národního alokačního plánu se jeví jako vnitřně soudržné a srozumitelné a že rezervy povolenek vytvořené Estonskou republikou podle čl. 3 odst. 1 a 2 rozhodnutí 2006/780 byly oproti tomu, co tvrdí Komise, zahrnuty do celkového množství povolenek, které mají být přiděleny, stanoveného na základě národního alokačního plánu. Zejména

vyplývá z přílohy 1 národního alokačního plánu ve spojení s tabulkou nalézající se na první straně jeho přílohy 3, že objem 948 531 tun ekvivalentu oxidu uhličitého představuje celkové množství povolenek obsažených v rezervě pro zařízení provádějící projektové činnosti, pro něž již byl doručen souhlas, v souladu s čl. 3 odst. 1 rozhodnutí 2006/780. Z těchto dvou příloh rovněž vyplývá, že množství povolenek na 795 026 tun ekvivalentu oxidu uhličitého mělo být kompenzováno stažením povolenek vydaných pro určitá konkrétní zařízení, jejichž emise měly být přímo sníženy díky dotyčným projektům. Z prostého aritmetického výpočtu provedeného na základě údajů obsažených v týchž přílohách vyplývá, že saldo rezervy činí 153 505 tun ekvivalentu oxidu uhličitého. Z těchto příloh rovněž vyplývá, že uvedená množství povolenek by měla být konkrétně kompenzována stažením povolenek pro zařízení dosud neoznačená, ale spadající do odvětví teplárenství, jejichž emise budou díky dotyčným projektům nepřímo sníženy.

104 Z přílohy 1 národního alokačního plánu ve spojení s grafickým znázorněním nalézajícím se na první straně přílohy 3 tohoto plánu rovněž vyplývá, že množství 9 194 742 tun ekvivalentu oxidu uhličitého představuje celkové množství povolenek obsažených v rezervě týkající se zařízení provádějících projektové činnosti, pro které dosud nebyl doručen schvalovací dopis, v souladu s čl. 3 odst. 2 rozhodnutí 2006/780. Z vysvětlení podaných na téže stránce přílohy 3 národního alokačního plánu vyplývá, že množství povolenek obsažených v této rezervě by rovněž mělo být kompenzováno snížením emisí v určitých dosud neoznačených zařízeních.

105 Je třeba zdůraznit, že množství povolenek obsažených v obou těchto výše zmíněných rezervách je tudíž kompenzováno sníženími emisí v jistých zařízeních, jejichž skutečné emise však jsou zohledněny v příloze 1 národního alokačního plánu pro účely výpočtu celkového množství povolenek. Účinek zařazení těchto povolenek do rezerv je tudíž vzhledem k celkovému množství povolenek, které mají být vydány, naprosto neutrální. Jestliže za uvedeného stavu věcí nejsou množství povolenek obsažených v těchto rezervách odečtena od celkového množství povolenek, je třeba dospět v závěru, že jsou do nich nepochybně zahrnuta.

106 V tomto ohledu činí součet hodnot uvedených v příloze 1 národního alokačního plánu odpovídajících emisím všech zařízení, jejichž výčet je podán, 112 820 158 tun ekvivalentu oxidu uhličitého. Toto celkové množství přitom přesně odpovídá množství 112 666 653 tun ekvivalentu oxidu uhličitého, k němuž se dospělo v konečném výpočtu obsaženém na poslední straně této přílohy a které představuje celkové množství povolenek stanovené pro zařízení, která již budou v období let 2008 až 2012 v činnosti, až na to, že od něj bylo odečteno množství povolenek na 153 505 tun ekvivalentu oxidu uhličitého. Toto naposled zmíněné množství přitom přesně odpovídá části rezervy vytvořené v souladu s čl. 3 odst. 1 rozhodnutí 2006/780, která měla být kompenzována nepřímým způsobem v neoznačených zařízeních.

107 Z příloh národního alokačního plánu nevyplývá, z jakých důvodů měla Estonská republika za to, že bylo nutno tento objem odečíst od celkového množství povolenek. V tomto rozsahu se nejeví, že byla zmíněná část dotyčné rezervy zahrnuta do celkového množství povolenek vypočteného Estonskou republikou. V tomto ohledu se národní alokační plán zdá být přinejmenším nejednoznačný.

108 Naopak – jelikož druhá část rezervy vytvořené v souladu s čl. 3 odst. 1 rozhodnutí 2006/780, tj. množství povolenek na 795 026 tun ekvivalentu oxidu uhličitého, jakož i celkový objem rezervy vytvořené v souladu s čl. 3 odst. 2 tohoto rozhodnutí nebyly odečteny od celkového množství povolenek – z poznatků obsažených ve spisu vyplývá, že do tohoto celkového množství byly zahrnuty právem.

109 Soudu Společenství nepřísluší přesným a konečným způsobem určit – v rámci zkoumání tohoto žalobního důvodu vycházejícího z tvrzeného porušení zásady řádné správy – do jaké míry byly dané rezervy skutečně zahrnuty celkového množství povolenek. V této souvislosti musí soud Společenství ověřit, zda Komise pečlivě a nestranně prozkoumala veškeré skutečnosti relevantní z hlediska projednávané věci.

110 V tomto ohledu z předchozího vyplývá, že poznatky obsažené ve spisu nejsou podle všeho v souladu se závěrem, ke kterému Komise dospěla v napadeném rozhodnutí, podle něhož povolenky obsažené v dotyčných rezervách nebyly zahrnuty do celkového množství povolenek, které mají být vydány. Krom toho Komise nevysvětlila ani v napadeném rozhodnutí, ani před Soudem, na jakém základě dospěla k tomuto závěru, přičemž se ve svých písemnostech omezila na tvrzení, že její vlastní výpočty ukazují, že tomu tak nebylo, a na jednání uvedla, že nebylo zřejmé, zda byly dotyčné rezervy zohledněny pro účely výpočtu celkového množství povolenek. Na jednání však Komise, která původně žádala o povolení předložit Soudu dokument, v němž podle jejího vysvětlení byly obsaženy její vlastní výpočty, následně od tohoto požadavku ustoupila a uvedla, že uvedený důkazní prostředek již není relevantní.

111 Vzhledem k tomu, že nebyla podána přesná vysvětlení ohledně mezer, jež měl vykazovat estonský národní alokační plán, nebo omylů, kterých se údajně dopustila Estonská republika v tomto plánu, neprokázala Komise, že výpočty obsažené v estonském národním alokačním plánu byly stiženy nesprávností.

112 Ve světle předchozího je třeba dospět k závěru, že Komise dostatečně neprozkoumala národní alokační plán předložený Estonskou republikou, a zejména jeho přílohy 1 a 3, v rámci svého posouzení otázky, zda byly rezervy stanovené v čl. 3 odst. 1 a 2 rozhodnutí 2006/780 zahrnuty do navrhovaného celkového množství povolenek. V důsledku toho porušila zásadu řádné správy, a tudíž tento žalobní důvod je v tomto rozsahu opodstatněný.

113 Je proto třeba zrušit čl. 1 odst. 2 a čl. 2 odst. 2 napadeného rozhodnutí.

Závěry

114 Jak vyplývá z bodů 31 až 34 výše, ze zrušení čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 1 a čl. 3 odst. 1 napadeného rozhodnutí (viz bod 94 výše), jakož i čl. 1 odst. 2 a čl. 2 odst. 2 tohoto rozhodnutí (viz bod 113 výše) plyne, že toto rozhodnutí musí být zrušeno jako celek. Tato ustanovení nejsou totiž oddělitelná od zbytku napadeného rozhodnutí, protože jejich zrušení mění jeho samotnou podstatu.

K nákladům řízení

115 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 Estonská republika požadovala náhradu nákladů řízení a Komise neměla ve věci úspěch, je důvodné posledně uvedené uložit náhradu nákladů řízení.

116 Podle čl. 87 odst. 4 prvního pododstavce členské státy, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, nesou vlastní náklady řízení. Litevská republika, Slovenská republika a Spojené království Velké Británie a Severního Irska ponesou tudíž vlastní náklady.

Z těchto důvodů

SOUD (sedmý senát)

rozhodl takto:

1) **Rozhodnutí Komise ze dne 4. května 2007 týkající se národního alokačního plánu pro přidělení povolenek na emise skleníkových plynů na období 2008 až 2012 oznámeného Estonskou republikou v souladu se směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES se zrušuje.**

2) **Komise ponese kromě vlastních nákladů řízení dvě třetiny nákladů vynaložených Estonskou republikou.**

3) **Litevská republika, Slovenská republika a Spojené království Velké Británie a Severního Irska ponesou vlastní náklady.**

Forwood Šváby Moavero Milanesi

Takto vyhlášeno na veřejném zasedání v Lucemburku dne 23. září 2009.

Podpisy.

Obsah

Právní rámec . . . . . II - 3470

Skutkový stav a řízení . . . . . II - 3474

Návrhová žádání účastníků řízení . . . . . II - 3480

K přípustnosti . . . . . II - 3482

Argumenty účastníků řízení . . . . . II - 3482

Závěry Soudu . . . . . II - 3483

K věci samé . . . . . II - 3485

K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z překročení pravomoci následkem porušení čl. 9 odst. 1 a 3 a čl. 11 odst. 2 směrnice . . . . . II - 3486

Argumenty účastníků řízení . . . . . II - 3486

Závěry Soudu . . . . . II - 3490

– K rozdělení pravomocí mezi členskými státy a Komisi . . . . . II - 3490

– K výkonu pravomocí Komisí v projednávané věci . . . . . II - 3492

– K volbě číselných údajů týkajících se emisí, jež mají sloužit k vytvoření předpovědi na období 2008 až 2012 . . . . . II - 3497

– K volbě metod použitých pro účely předpovědi vývoje emisí mezi referenčním obdobím a obdobím let 2008 až 2012 . . . . . II - 3500

– K ostatním důvodům předloženým Komisí k odůvodnění jejího odmítnutí národního alokačního plánu . . . . . II - 3503

Ke čtvrtému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení zásady řádné správy . . . . . II - 3505

Argumenty účastníků řízení . . . . . II - 3505

Závěry Soudu . . . . . II - 3506

Závěry . . . . . II - 3511

K nákladům řízení . . . . . II - 3511