



Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
PAOLA MENGOZZIHO
přednesené dne 30. listopadu 2017¹

Věc C-5/16

**Polská republika
proti
Evropskému parlamentu,**

Radě Evropské unie

„Žaloba na neplatnost – Rozhodnutí (EU) 2015/1814 – Určení právního základu – Zohlednění účinků aktu – Článek 192 odst. 1 SFEU – Článek 192 odst. 2 písm. c) SFEU – Pojem „významně ovlivňující“ volbu členského státu mezi různými energetickými zdroji – Pojem „významně ovlivňující“ základní skladbu zásobování členského státu energií – Zásada loajální spolupráce – Článek 15 SEU – Pravomoci Evropské rady – Zásady právní jistoty a ochrany legitimního očekávání – Zásada proporcionality – Posouzení dopadů“

Úvod

1. Svou žalobou se Polská republika domáhá, aby Soudní dvůr zrušil rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady (EU) 2015/1814 ze dne 6. října 2015 o vytvoření a uplatňování rezervy tržní stability pro systém Unie pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně směrnice 2003/87/ES (dále jen „napadené rozhodnutí“)².

2. 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/ES³ byla přijata na základě čl. 175 odst. 1 ES s cílem přispět k efektivnějšímu plnění mezinárodních závazků Unie a jejích členských států v oblasti snižování antropogenních skleníkových plynů. Tato směrnice byla podstatným způsobem změněna směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES ze dne 23. dubna 2009⁴.

3. Systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů (dále jen „systém ETS“) funguje od 1. ledna 2005 a pokrývá 45 % emisí skleníkových plynů v Unii. Směrnice 2003/87 původně rozlišovala tři obchodovací období s povolenkami: 2005–2007, 2008–2012 a 2013–2020. Zatímco směrnice 2003/87 uvádí skutečnost, že se Unie zavázala snížit emise skleníkových plynů do let 2008 až

1 – Původní jazyk: francouzština.

2 – Úř. věst. 2015, L 264, s. 1.

3 – Úř. věst. 2003, L 275, s. 32; Zvl. vyd. 15/03, s. 631. Veškeré odkazy v tomto stanovisku na směrnici 2003/87 odkazují na původní verzi, tedy nezměněnou verzi uvedené směrnice, pokud není uvedeno jinak.

4 – Úř. věst. 2009, L 140, s. 63.

2012 o 8 % v porovnání s hodnotami emisí z roku 1990⁵, směrnice 2009/29 uvádí závazek Evropské rady snížit do roku 2020 celkové emise skleníkových plynů v Unii „o nejméně 20 % pod úroveň roku 1990 a o 30 % za předpokladu, že ostatní vyspělé země se rovněž zaváží k srovnatelným snížením emisí“⁶.

4. I přes přijetí řady rozhodnutí, která měla doplnit pravidla o fungování systému ETS nebo je změnit⁷, je stav trhu s uhlíkem i nadále znepokojivý z důvodu významného přebytku povolenek dostupných na trhu, který způsobil značnou nerovnováhu mezi nabídkou a poptávkou. Tato situace, popsaná jako přetrvávající v případě nečinnosti unijního normotvůrce ve zprávě Komise Evropskému parlamentu a Radě o stavu trhu s uhlíkem (dále jen „zpráva Komise z roku 2012“)⁸, vedla uvedeného normotvůrce k tomu, že přijal napadené rozhodnutí.

Právní rámec

5. Napadené rozhodnutí bylo přijato dne 6. října 2015 na základě čl. 192 odst. 1 SFEU. Článek 1 tohoto rozhodnutí upravuje rezervu tržní stability (dále jen „RTS“), kterou má zavést. Zní následovně:

„1. V roce 2018 bude vytvořena [RTS] a od 1. ledna 2019 se bude uplatňovat umisťování povolenek do této rezervy.

2. 900 milionů povolenek odebraných z draženého objemu v období 2014–2016, jak je stanoveno v nařízení (EU) č. 176/2014 podle čl. 10 odst. 4 směrnice [2003/87], nebude přidáno k objemu, který má být dražen v roce 2019 a 2020, ale namísto toho bude umístěno do rezervy.

3. Povolenky nepřidělené zařízením na základě čl. 10a odst. 7 směrnice [2003/87] a povolenky nepřidělené zařízením na základě čl. 10a odst. 19 a 20 uvedené směrnice, budou umístěny do rezervy v roce 2020. Komise v souvislosti s těmito nepřidělenými povolenkami provede přezkum směrnice [2003/87] a případně předloží návrh Evropskému parlamentu a Radě.

[...]

5. Každý rok se počet povolenek rovnající se 12 % celkového počtu povolenek v oběhu [...] odečte od objemu povolenek určených k dražbě členskými státy podle čl. 10 odst. 2 směrnice [2003/87] a bude po dobu dvanácti měsíců počínaje 1. zářím daného roku umisťován do rezervy, a to pokud počet povolenek, které mají být umístěny do rezervy, nebude nižší než 100 milionů. [...]

[...]

6. V kterémkoli roce, pokud je celkový počet povolenek v oběhu nižší než 400 milionů, se z rezervy uvolní 100 milionů povolenek a připojí se k objemu povolenek určených k dražbě členskými státy podle čl. 10 odst. 2 směrnice [2003/87]. V případě, že je v rezervě méně než 100 milionů povolenek, uvolní se podle tohoto odstavce všechny povolenky v rezervě.

[...]“

5 – Viz zejména bod 2 odůvodnění směrnice 2003/87.

6 – Bod 3 odůvodnění směrnice 2009/29.

7 – Viz nařízení Komise (EU) č. 1031/2010 ze dne 12. listopadu 2010 o harmonogramu, správě a jiných aspektech dražeb povolenek na emise skleníkových plynů v souladu se směrnicí 2003/87 (Úř. věst. 2010, L 302, s. 1), rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady č. 377/2013/EU ze dne 24. dubna 2013, kterým se stanoví dočasná odchylka od směrnice 2003/87 (Úř. věst. 2013, L 113, s. 1), jakož i nařízení Komise (EU) č. 176/2014 ze dne 25. února 2014, kterým se mění nařízení č. 1031/2010 zejména s cílem stanovit objem povolenek na emise skleníkových plynů, které se mají dražit v období 2013–2020 (Úř. věst. 2014, L 56, s. 11).

8 – COM(2012) 652 final ze dne 14. listopadu 2012.

Návrhová žádání účastníků řízení a řízení před Soudním dvorem

6. Polská republika navrhuje, aby Soudní dvůr zrušil napadené rozhodnutí a uložil Evropskému parlamentu a Radě Evropské unie náhradu nákladů řízení.

7. Parlament a Rada navrhuje, aby Soudní dvůr zamítl žalobu a uložil Polské republice náhradu nákladů řízení.

8. Dne 1. června 2016 bylo v řízení na podporu návrhových žádání Parlamentu a Rady povoleno vedlejší účastenství Dánského království, Spolkové republiky Německo⁹, Španělského království, Francouzské republiky, jakož i Evropské komise. Téhož dne bylo v řízení na podporu návrhových žádání Rady povoleno vedlejší účastenství Švédského království.

9. Řeči Polské republiky, Parlamentu, Rady, jakož i Španělského království, Francouzské republiky a Komise byly vyslechnuty na jednání před Soudním dvorem, které se konalo dne 11. července 2017.

K žalobě

10. Polská republika předkládá pět žalobních důvodů za účelem zrušení napadeného rozhodnutí. První žalobní důvod vychází z porušení čl. 192 odst. 2 písm. c) SFEU z důvodu, že napadené rozhodnutí bylo přijato v souladu s řádným legislativním postupem, i když významně ovlivňuje volbu členského státu mezi různými energetickými zdroji a základní skladbu jeho zásobování energií. Druhý žalobní důvod vychází z porušení zásady loajální spolupráce a porušení pravomocí Rady vymezených v článku 15 SEU z důvodu přijetí opatření, která jsou v rozporu se závěry ze zasedání Evropské rady konaného ve dnech 23. a 24. října 2014. Třetí žalobní důvod vychází z porušení zásady právní jistoty a zásady ochrany legitimního očekávání z důvodu přijetí opatření, která zasahují do systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů během obchodovacího období. Čtvrtý žalobní důvod vychází z porušení zásady proporcionality z důvodu přijetí opatření, která by vedla k dosažení vyšších cílů snížení emisí, než jsou cíle, které vyplývají z mezinárodních závazků Unie a které ukládá směrnice 2003/87. Pátý žalobní důvod vychází z porušení povinnosti řádně posoudit dopady napadeného rozhodnutí na jednotlivé členské státy a z porušení povinnosti předložit dostatečné posouzení dopadů jeho provedení na trh s povolenkami na emise.

Analýza

K prvnímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení čl. 192 odst. 2 písm. c) SFEU

Argumentace účastníků řízení

11. Polská republika v podstatě připomíná znění čl. 192 odst. 2 písm. c) SFEU a odvozuje z něj, že napadené rozhodnutí mělo být přijato na tomto základě, a tudíž měl být použit zvláštní legislativní postup. Toto ustanovení stanoví, že právní akty, které mají zásadní význam pro členské státy, musí být přijaty Radou jednomyslně, čímž přiznává uvedeným státům právo veta, kterého byla Polská republika zbavena. Žalobkyně tvrdí, že napadené rozhodnutí významně ovlivňuje její volbu mezi různými energetickými zdroji a základní skladbu jejího zásobování energií. Připomíná, že na základě judikatury Soudního dvora v oblasti určování právního základu a v souladu se zněním čl. 192 odst. 2 písm. c) SFEU musí být za účelem určení, zda je právní základ napadeného rozhodnutí správný, přezkoumán jeho účinek. K tomu, aby bylo významné ovlivnění závažné, jelikož Smlouva tento pojem

⁹ – Spolková republika Německo nakonec nepředložila žádný spis vedlejšího účastníka ani se nebude účastnit ústní části probíhajícího řízení.

neupřesňuje, žalobkyně tvrdí, že je třeba zohlednit celkový energetický kontext v členském státě. Polská republika tvrdí, že je ve značném rozsahu závislá na fosilních palivech, že 83 % její elektřiny pochází z uhlí a lignitu a že disponuje rozsáhlými zásobami uhlí, což jí zajišťuje výhled výroby za nízké náklady, a tedy její hospodářskou konkurenceschopnost, jakož i dostupnost energie pro její občany. Polská republika vychází z předpokladu, že cena povolenek ovlivňuje přímo volbu výrobní technologie pro budoucí investice, a tvrdí, že cena povolenek má vliv na vývoj vnitrostátní skladby výroby elektřiny. Polská republika uvádí, že do roku 2035 by bylo postaveno více plynových elektráren, kdežto v případě neexistence rezervy tržní stability by byly investice směřovány do vysoce účinných uhelných elektráren. Vytvoření této rezervy by tedy významně ovlivnilo poptávku po palivu a způsobilo zvýšení používání plynu, který by bylo třeba dovážet, což by mohlo mít vliv na energetickou bezpečnost žalobkyně. Sama Komise uznala, že zvýšení ceny povolenek má za cíl podnítit ke změně paliva a odradit od investic do uhelných elektráren¹⁰.

12. Žalovaní, ke kterým se přidávají vedlejší účastníci, v podstatě zastávají následující názor. Ustálená judikatura Soudního dvora, pokud jde o určení právního základu, klade důraz na cíl a obsah aktu, a v případě, že uvedený akt sleduje dvojí účel, měl by právní základ odrážet jen jeho hlavní složku. Judikatura Soudního dvora nikdy nezakotvila povinnost zohlednit účinky aktu, což by ostatně podle Španělského království činilo obtíže, neboť by právní základ mohl být řádně posouzen až po vstupu aktu v platnost. Žalovaní a vedlejší účastníci se opírají o stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Komise v. Lotyšsko¹¹. Uvádí rovněž, že čl. 192 odst. 2 SFEU je pojat jako odchylné ustanovení, a že je tudíž třeba jej vykládat restriktivně. Příliš časté používání zvláštního legislativního postupu by mělo za následek ztížení dosažení cílů Unie v oblasti životního prostředí. Tito účastníci řízení mimoto ze znění napadeného rozhodnutí vyvozují, že toto rozhodnutí musí být pro účely stanovení sledovaných cílů vykládáno ve spojení se směrnicí 2003/87, neboť RTS má napravit strukturální nerovnováhu systému ETS. Samotný systém ETS je z technologického hlediska neutrální a nedostatek přímého dopadu na energetický mix členských států se ostatně odráží v právních základech směrnic 2003/87 a 2009/29, které ostatně nebyly nikdy zpochybněny. Stejně tak zavedení RTS zachovává neutralitu systému ETS a nemá žádný významný vliv na volbu členských států. Dlouhodobým účinkem RTS je pouze vyřešit volatilitu ceny povolenek, a není jím snaha o systematické zvyšování uvedených cen. V posouzení dopadů je tento cíl stabilizace cen ostatně zmíněn z dlouhodobého hlediska. Tento stabilizační účinek je kromě toho zajištěn obousměrnou logikou, tedy že RTS může fungovat proti neuváženému propadu objemu dostupných povolenek i proti nepřiměřenému nárůstu této dostupnosti. V každém případě by zvýšení ceny stále ponechávalo volbu na členských státech a subjektech. Pokud by tedy RTS měla mít vliv na energetický mix členských států, jednalo by se pouze o druhotný účinek. RTS nemá za následek ovlivnění volby členského státu mezi různými energetickými zdroji nebo změnu základní skladby jeho zásobování energií. RTS ostatně neukládá individuální cíle pro snížení členským státům. Podle žalovaných a vedlejších účastníků jsou účinky RTS dovolávané Polskou republikou pouhými spekulacemi a domněnkami, jelikož zejména prognózy v této oblasti jsou velmi obtížné. Polská republika činí poněkud jednostranné zjištění účinků RTS, zaprvé když je uvádí pouze ve spojení se zvýšením cen, ačkoli se jedná o mechanismus, který může fungovat rovněž ve spojení se snížením cen povolenek, a zadruhé když nebere v potaz skutečnost, že působnost systému ETS je širší, než je pouze oblast energií, a výrobní náklady jsou v každém případě určeny několika faktory, a nikoliv pouze cenou povolenek.

13. Polská republika odpovídá, že i když nezpochybňuje právní základ směrnice 2003/87, neznamená to, že je čl. 192 odst. 1 SFEU vhodným právním základem pro napadené rozhodnutí, jelikož uvedené rozhodnutí musí být předmětem samostatného přezkumu nezávislého na směrnici proto, aby byl určen jeho správný právní základ, a předchozí legislativní praxe je v okamžiku přezkumu právního základu aktu irelevantní. Žalobkyně podotýká, že právní základ směrnice 2009/29 nebyl v každém

10 – Žalobkyně odkazuje zejména na pracovní dokument útvarů Komise „Posouzení dopadů Průvodní dokument k návrhu rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady o vytvoření a uplatňování rezervy tržní stability pro systém EU pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a o změně směrnice 2003/87/ES“ (dále jen „posouzení dopadu“) (SWD/2014/017 final, s. 53).

11 – Rozsudek ze dne 3. října 2013, Komise v. Lotyšsko (C-267/11 P, EU:C:2013:624, bod 58).

případě Soudním dvorem přezkoumán. Žalobkyně tvrdí, aniž zpochybňuje judikaturu dovolávanou žalovanými a vedlejšími účastníky, že Soudní dvůr již přezkoumal účinky aktu při přezkumu jeho právního základu¹² právě proto, že určení účinků je objektivní skutečností, kterou lze zohlednit. Žalobkyně kromě toho opakuje svou argumentaci týkající se posouzení dopadů, které podle ní potvrzuje vliv RTS na energetický mix. Rovněž v několika dalších posouzeních a vědeckých publikacích byl dovozen závěr, že se cena povolenek v důsledku zavedení RTS zvýší. Jelikož existují ohledně výkladu posouzení dopadů rozpory, Polská republika se dovolává „Posouzení dopadů mechanismu rezervy tržní stability na tvorbu energetického mixu Polska“, vypracovaného Krajowym Ośrodkiem Bilansowania i Zarządzania Emisjami (Národní centrum pro bilancování a správu emisí, Polsko) (dále jen „studie KOBiZE“)¹³, které dokládá, že energetický mix Polské republiky by byl významně ovlivněn provedením napadeného rozhodnutí. Žalobkyně připomíná, že podíl emisí z paliv na celkových emisích země činil 83,8 % v roce 2014, a vyvozuje z toho, že i když je působnost systému ETS širší, RTS ovlivní zásadně toto odvětví.

14. Polská republika odpovídá na tvrzení vedlejších účastníků tak, že by měla být zachována relevance rozlišení mezi čl. 192 odst. 2 SFEU a článkem 194 SFEU, když první ustanovení spadá do unijní politiky životního prostředí a druhé ustanovení spadá do unijní energetické politiky. Žalobkyně připomíná, že samotná Komise připustila v posouzení dopadů, že nové zaměření členských států na obnovitelné zdroje je cílem sledovaným RTS. Rovněž tvrdí, že odvětví elektřiny je směrnici 2003/87 vyloučeno ze systému bezplatného přidělení. Vzhledem k tomu, že existuje povinnost nákupu, bude dopad zvýšení ceny povolenek významnější pro toto odvětví, neboť účastníci v tomto odvětví budou nuceni hledat jiné zdroje, čímž dojde ke změně energetického mixu. Polská republika tak vyvrací argument vycházející z neutrality RTS z hlediska skladby uvedeného mixu. Konečně, žalobkyně v rozporu se studií KOBiZE odpovídá na uplatněné výtky, když uvádí, že účinky budou posuzovány až do roku 2030, že použitý nástroj pro vytvoření modelu nelze kritizovat a omezení studie na Polsko je objektivně odůvodněné.

15. Žalovaní ve fázi dupliky zohledňují nezpochybnění klasické judikatury týkající se určování právního základu žalobkyní a tvrdí, že pokud by mohly být přezkoumány účinky aktu, mohlo by se tak stát pouze v rámci posouzení cíle a obsahu uvedeného aktu, ale nikoliv v rámci odděleného nebo samostatného posouzení. RTS nebude mít za následek změnu původní úrovně ambice systému ETS, ale představuje pouze vedlejší akt, který dokonale zapadá do systému ETS. Zpochybňují rovněž relevanci a závěry studie KOBiZE, neboť byla provedena po přijetí napadeného rozhodnutí, týká se pouze částečného posouzení údajných krátkodobých účinků RTS, a to pouze v Polsku, a konečně vychází z nesprávného předpokladu a používá chybnou metodiku. Podpůrně žalovaní vyjadřují pochyby ohledně „významného“ ovlivnění základní skladby zásobování žalobkyně energií, jak vyžaduje čl. 192 odst. 2 písm. c) SFEU.

12 – Žalobkyně odkazuje na rozsudky ze dne 23. února 1999, Parlament v. Rada (C-42/97, EU:C:1999:81), a ze dne 12. prosince 2002, Komise v. Rada (C-281/01, EU:C:2002:761), jakož i na stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Komise v. Lotyšsko (C-267/11 P, EU:C:2013:46).

13 – Viz příloha C1 repliky Polské republiky.

Analýza

– K určení použitelného testu

16. Z ustálené judikatury Soudního dvora – která není účastníky řízení zpochybněna – vyplývá, že v rámci systému pravomocí Unie „musí být volba právního základu aktu založena na objektivních skutečnostech, které mohou být přezkoumány soudem. Mezi takové skutečnosti patří zejména cíl a obsah aktu. [...] Pokud přezkum aktu ukáže, že akt sleduje dvojí účel nebo že má dvě složky, a pokud je jeden z těchto účelů nebo jednu z těchto složek možné označit za hlavní nebo převažující, kdežto druhý účel nebo složka je pouze vedlejší, musí být akt založen na jediném právním základě, a sice na tom, který vyžaduje hlavní nebo převažující účel nebo složka“¹⁴.

17. I když Soudní dvůr uvádí cíl a obsah aktu jako skutečnosti, kterými se má „zejména“ řídit posouzení právního aktu – příslovce, které naznačuje prostor pro další kritéria – je třeba konstatovat, že se Soudní dvůr vždy držel těchto dvou kritérií. Mimoto účinky aktu se ani nutně ani zcela nepřekrývají s posouzením cíle, který daný akt hodlá sledovat. Konečně, jak zejména správně připomnělo Španělské království, zahrnutí posouzení očekávaných účinků aktu do testu, který musí unijní soud provést za účelem posouzení vhodnosti právního základu aktu, by znamenalo vyžadovat od unijního normotvůrce věštecské schopnosti. Z tohoto důvodu se budu ve své analýze věnovat přezkumu cíle a obsahu napadeného rozhodnutí za účelem určení, zda mohl uvedený normotvůrce oprávněně založit své jednání na čl. 192 odst. 1 SFEU¹⁵.

– K cíli a obsahu napadeného rozhodnutí

18. Na úvod musím upřesnit, že se stejně jako Polská republika domnívám, že analýza právního základu napadeného rozhodnutí musí být provedena, navzdory zjevnému propojení, nezávisle na analýze právního základu směrnice 2003/87 nebo směrnice 2009/29, která ji změnila, takže pro projednávání spor nelze vyvodit konečný závěr o případné nečinnosti žalobkyně z hlediska obou výše uvedených směrnic.

19. Pokud jde o cíl napadeného rozhodnutí, tento je zjevně úzce spojen s cílem sledovaným směrnicí 2003/87, ohledně které již Soudní dvůr rozhodl, že „[p]okud je konečným cílem [systému ETS] ochrana životního prostředí prostřednictvím snížení emisí skleníkových plynů, *nesnižuje tento systém tyto emise sám o sobě*, ale povzbuzuje a upřednostňuje hledání co nejnižších nákladů za účelem dosažení snížení uvedených emisí na určitou úroveň [...]. Výhoda pro životní prostředí závisí na přísnosti, s jakou se stanoví celkové množství přidělených povolenek, které představuje celkovou mez emisí povolených uvedeným systémem. Rovněž z toho vyplývá, ekonomická logika [systému ETS] spočívá ve skutečnosti, že snižování emisí skleníkových plynů nezbytné pro získání předem stanoveného environmentálního výsledku probíhá za nejnižších nákladů. Zejména tím, že se umožní prodej přidělených povolenek, podněcuje tento systém všechny své účastníky k tomu, aby vypouštěli nižší množství skleníkových plynů, než jaké odpovídá povolenkám, které jim byly původně poskytnuty, za účelem převodu přebytku povolenek na jiného účastníka, který vyprodukoval vyšší množství emisí, než byly přidělené povolenky. Řádné fungování [systému ETS] tak znamená, že existuje poptávka a nabídka povolenek ze strany účastníků tohoto systému, což rovněž znamená, že potenciál snížení

14 – Z rozsáhlé judikatury viz rozsudky ze dne 30. ledna 2001, Španělsko v. Rada (C-36/98, EU:C:2001:64, body 58 a 59), ze dne 6. září 2012, Parlament v. Rada (C-490/10, EU:C:2012:525, body 44 a 45), jakož i ze dne 11. června 2014, Komise v. Rada (C-377/12, EU:C:2014:1903, bod 34).

15 – Stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věci Komise v. Lotyšsko (C-267/11 P, EU:C:2013:46), a zejména jeho bod 58, kterého se účastníci řízení dovolávají, podle mého názoru provádí pouze analýzu cíle a obsahu aktu. Tento bod se totiž omezuje na připomenutí, s ohledem na právní základ směrnice 2003/87, že „Komise nemohla vykládat a použít směrnici 2003/87 takovým způsobem, že směrnice *především* významně ovlivňuje volbu členského státu mezi různými energetickými zdroji a základní skladby jeho zásobování energií. Její právní základ by naopak nebyl zpochybněn, pokud by se takové dotčení, i kdyby mělo být významné, týkalo *pouze vedlejších složek nebo cíle*, tedy pokud by se jednalo do jisté míry o vedlejší účinek“ (kurzivou zvýraznil autor stanoviska).

emisí přičitatelných činnostem, na něž se tento systém vztahuje, se může měnit, a to dokonce významně. [...] Mimoto [...] čím širší bude dosah systému, tím více se budou měnit náklady vynaložené jednotlivými podniky na dosažení souladu, a tím vyšší bude potenciál celkového snížení nákladů“¹⁶.

20. Z judikatury rovněž vyplývá, že „ačkoli hlavním cílem [směrnice 2003/87] je snížit podstatným způsobem emise skleníkových plynů“, tohoto cíle musí být dosaženo za současného respektování řady dílčích cílů, jako jsou „zachování hospodářského rozvoje a zaměstnanosti, jakož i zachování integrity vnitřního trhu a zamezení narušení hospodářské soutěže“¹⁷.

21. Napadené rozhodnutí připomíná v preambuli cíl sledovaný směrnicí 2003/87, který spočívá v „podpoře snižování emisí skleníkových plynů nákladově efektivním a ekonomicky účinným způsobem“¹⁸.

22. Podle závěrů ze zasedání Evropské rady konaného ve dnech 23. a 24. října 2014 o rámci politiky v oblasti klimatu a energetiky do roku 2030¹⁹ a za účelem dosažení závazného cíle snížit emise skleníkových plynů v Unii do roku 2030 alespoň o 40 % pod úroveň roku 1990 vyzvala Evropská rada k zefektivnění systému ETS provedením jeho reformy, tedy vytvořením „nástroje pro stabilizaci trhu“²⁰. Zpráva Komise z roku 2012 dříve obsahovala informaci o nepřilíh optimistickém aktuálním stavu fungování systému ETS, neboť se tento systém vyznačoval přebytkem ve výši 955 milionů povolenek²¹. Rostoucí nabídka povolenek se kromě toho kombinovala s nízkou poptávkou, což mělo za následek snížení cen povolenek. Z důvodu zavedení třetí fáze systému ETS odhadla Komise ve své zprávě z roku 2012, že by potenciální přebytek mohl značně přesahovat 1,5 miliardy povolenek. Počínaje rokem 2014 byl během třetí fáze očekáván „strukturální přebytek“²² ve výši 2 miliard povolenek. Velké množství dostupných povolenek a jejich nízké náklady přitom zjevně narušují motivační účinek, který mělo mít zavedení systému ETS. Napadené rozhodnutí bylo přijato v reakci na tuto „strukturální nerovnováhu“²³ identifikovanou od roku 2012. Hlavním – ne-li jediným – cílem sledovaným uvedeným rozhodnutím je, jak připomíná bod 8 odůvodnění tohoto rozhodnutí, „řešit strukturální nerovnováhu mezi nabídkou a poptávkou“.

23. Pokud jde o obsah napadeného rozhodnutí, omezuje se na uvedení, že RTS zavádí od 1. ledna 2019 nástroj umisťování povolenek²⁴, jak o tom svědčí zejména skutečnost, že 900 milionů povolenek odebraných z draženého objemu v období 2014–2016 nebude přidáno k objemu, který má být dražen v letech 2019 a 2020, ale namísto toho bude umístěno do rezervy²⁵. Cíl snížit nejprve významný přebytek, kterým se vyznačuje systém ETS, je rovněž sledován tím, že je stanoveno umístění 12 % z celkového počtu povolenek v oběhu každý rok do rezervy, přičemž těchto 12 % se odečte z celkového objemu povolenek určených k dražbě²⁶. V prvním roce fungování RTS bude mezi 1. lednem a 1. zářím daného roku umístěno do rezervy 8 % z celkového počtu povolenek v oběhu²⁷. Stabilizační účinek RTS je zajištěn skutečností, že kromě možnosti umístit povolenky do rezervy napadené rozhodnutí rovněž stanoví, že rezerva může být spouštěna v případě nedostatku povolenek na trhu. Článek 1 odst. 6 napadeného rozhodnutí tak stanoví, že pokud je celkový počet povolenek

16 – Rozsudek ze dne 16. prosince 2008, Arcelor Atlantique a Lorraine a další (C-127/07, EU:C:2008:728, body 31 až 33). Viz rovněž rozsudek ze dne 17. října 2013, Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, bod 26).

17 – Viz rozsudek ze dne 22. června 2016, DK Recycling und Roheisen v. Komise (C-540/14 P, EU:C:2016:469, bod 49 a citovaná judikatura).

18 – Bod 1 odůvodnění napadeného rozhodnutí.

19 – EUCO/69/14 ze dne 24. prosince 2014.

20 – Bod 2.3 závěrů ze zasedání Evropské rady, připomenutých v bodě 2 odůvodnění napadeného rozhodnutí.

21 – Viz s. 5 zprávy Komise z roku 2012.

22 – Viz s. 6 zprávy Komise z roku 2012.

23 – Viz s. 7 zprávy Komise z roku 2012.

24 – Článek 1 odst. 1 napadeného rozhodnutí.

25 – Článek 1 odst. 2 napadeného rozhodnutí.

26 – Článek 1 odst. 5 napadeného rozhodnutí.

27 – Viz rovněž čl. 1 odst. 5 napadeného rozhodnutí.

v oběhu nižší než určitá prahová hodnota – 400 milionů, povolenky z rezervy se mohou znovu uvolnit na trh. Konečně článek 3 napadeného rozhodnutí ukládá Komisi povinnost dohledu nad provedením RTS a jejími případnými dopady na konkurenceschopnost, jakož i pravidelného přezkumu fungování rezervy.

– Závěr o právním základu napadeného rozhodnutí

24. Z obsahu i cíle napadeného rozhodnutí tak vyplývá, že toto rozhodnutí bylo pojato jako nástroj proti různým hrozbám, které brání tomu, aby systém ETS „poskytoval nezbytný signál pro investice vedoucí k nákladově efektivnímu snižování emisí CO₂ a byl podnětem k nízkouhlíkovým inovacím, přispívajícím k hospodářskému růstu a k tvorbě pracovních míst“²⁸. RTS musí stabilizovat trh a jsou stanoveny mechanismy k boji proti přebytkům a současně nedostatkům povolenek. Napadené rozhodnutí žádným způsobem přímo neodkazuje na jakékoliv určení ceny povolenek. Jelikož je RTS pojata pouze jako doplněk, oprava systému ETS, a nedošlo ke změně jeho původní ambice, unijní normotvůrce tudíž správně založil svůj akt na čl. 192 odst. 1 SFEU. Jinak řečeno, napadené rozhodnutí pouze sleduje směr původně vytyčený směrnicí 2003/87, s cílem podpořit snižování emisí skleníkových plynů nákladově efektivním a ekonomicky účinným způsobem, a tedy s cílem zachovat, ochránit a zlepšit kvalitu životního prostředí²⁹.

25. Článek 192 odst. 2 písm. c) SFEU stanoví, že zvláštní legislativní postup musí být použit k přijetí „opatření významně ovlivňujících volbu členského státu mezi různými energetickými zdroji a základní skladbu jeho zásobování energií“. Jak jsem přitom právě ukázal, nic v obsahu napadeného rozhodnutí nebo prostřednictvím cíle, který sleduje, neumožňuje tvrdit, že přijetím napadeného rozhodnutí hodlal unijní normotvůrce způsobit významnou změnu v základní skladbě zásobování žalobkyně energií nebo bezprostředně ovlivnit její volbu mezi různými energetickými zdroji. Jako odchýlné ustanovení musí být čl. 192 odst. 2 písm. c) SFEU vykládán restriktivně, a to tím spíše že stávající účinná politika životního prostředí nemůže opomíjet energetické otázky. Souhlasím přitom s obavami vyjádřenými žalovanými a vedlejšími účastníky, podle kterých by výklad čl. 192 odst. 2 písm. c) SFEU navržený žalobkyní a závěry, které z něj vyvozuje pro přezkum právního základu napadeného rozhodnutí, měly za následek právě zablokování jakékoliv normotvorné iniciativy, neboť by bylo členským státům přiznáno právo veta v případě přijetí unijních opatření, která by je vyzývala pouze k racionalizaci jejich spotřeby CO₂. Takový výklad by navíc odsoudil systém ETS k neúspěchu, neboť by bránil unijnímu normotvůrci opravit jeho strukturální nedostatky. Kromě toho, i když připomínám, že vytvoření RTS nemá za cíl určit cenu povolenek, ale pouze zajistit efektivitu systému ETS, volba subjektu pro ten či onen zdroj energie nebo výrobní technologii nemůže v každém případě záviset pouze na této ceně, která sama o sobě nestanoví výrobní náklady, neboť tyto jsou určeny mnoha faktory. Technologická volba zůstává i po zavedení RTS nadále pod kontrolou subjektů a není diktována Uníí. Konečně, nebudu se podrobněji zabývat diskusí týkající se závěrů vyvozených ze studie KOBIZE, a to z důvodu, že tato studie byla provedena po přijetí napadeného rozhodnutí.

26. Ze všech výše uvedených důvodů musí být první žalobní důvod zamítnut jako neopodstatněný.

28 – Bod 4 odůvodnění napadeného rozhodnutí.

29 – Podle čl. 191 odst. 1 první odrážky SFEU.

K druhému žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení pravomocí Evropské rady vymezených v článku 15 SEU a z porušení povinnosti loajální spolupráce

Argumentace účastníků řízení

27. Polská republika v podstatě tvrdí, že závěry ze zasedání Evropské rady ve dnech 23. a 24. října 2014³⁰ stanovily datum vytvoření RTS na rok 2021. Tím, že Parlament a Rada stanovily toto datum již na rok 2019, porušily pravomoci Evropské rady vymezené v článku 15 SEU a porušily zásadu loajální spolupráce.

28. Pokud jde o údajné porušení pravomocí Evropské rady, žalobkyně připomíná zásadu přidělení pravomocí, na které spočívá institucionální fungování Unie, jakož i obsah článku 15 SEU, a vyvozuje z nich, že Evropská rada ve svých výše uvedených závěrech jasně vyjádřila politickou vůli stanovit začátek fungování RTS na rok 2021. Rozhodnutí zavést RTS v roce 2019 ukládá podnikům, které působí v uhlíkové vysoce náročných odvětvích, neodůvodněné zatížení: tím, že Evropská rada stanovila vytvoření RTS na rok 2021, přitom právě chtěla chránit účastníky trhu. Nedodržení této vůle představuje podle žalobkyně porušení pravomoci Evropské rady vymezovat politické směry v oblasti provádění nových unijních právních předpisů v oblasti snižování emisí skleníkových plynů. Tato změna data vytvoření RTS porušuje i zásadu loajální spolupráce, neboť napadené rozhodnutí obsahuje základní prvek, který je však v rozporu se závěry ze zasedání Evropské rady. Parlament a Rada nejednaly v dobré víře s ohledem na výslovné stanovisko vyjádřené některými členskými státy, které poukázaly na rozpor napadeného rozhodnutí se všemi dříve uzavřenými dohodami³¹.

29. Žalovaní a vedlejší účastníci v podstatě zpochybňují výklad závěrů ze zasedání Evropské rady provedený žalobkyní. Podle nich Evropská rada v žádném případě nepřijala stanovisko ohledně data vytvoření RTS, jelikož odkaz na rok 2021 se týká jiné záležitosti. Neexistuje tedy rozpor mezi závěry a napadeným rozhodnutím. I když se lze domnívat, že Evropská rada odkázala ve svých závěrech na návrh Komise, který v okamžiku přijetí uvedených závěrů uváděl rok 2021 pro vytvoření RTS, žalovaní a vedlejší účastníci jednomyslně tvrdí, že by se jednalo o překročení pravomocí Evropské rady, pokud by jí byla přiznána možnost takto zmrazit legislativní akt, jelikož by tak byly Parlament i Rada zbaveny svých výsad v rámci legislativního procesu. S ohledem na právní povahu závěrů ze zasedání Evropské rady nelze vyhovět žalobnímu důvodu vycházejícímu z nesouladu legislativního aktu s uvedenými závěry.

Analýza

30. Bod 2.3 závěrů ze zasedání Evropské rady ve dnech 23. a 24. října 2014 obsahuje následující tvrzení: „hlavním [unijním] nástrojem pro dosažení tohoto cíle bude řádně fungující a reformovaný [systém ETS] zahrnující nástroj pro stabilizaci trhu v souladu s návrhem Komise; roční faktor pro snížení stropu maximálních povolených emisí se od roku 2021 změní z 1,74 % na 2,2 %“.

31. Ze znění tohoto bodu 2.3 vyplývá, že výslovný odkaz na rok 2021, který obsahuje, neodkazuje na datum vytvoření nástroje pro stabilizaci trhu, ale na datum, ke kterému bude změněn roční faktor pro snížení. Evropská rada tedy nestanovila datum pro vstup RTS v platnost.

30 – Viz poznámka pod čarou 19 tohoto stanoviska.

31 – Žalobkyně zde odkazuje na prohlášení, které učinila sama žalobkyně, jakož i Bulharská republika, Chorvatská republika, Maďarsko a Rumunsko, na zasedání Rady „pro životní prostředí“, které se konalo dne 18. září 2015.

32. Žalobkyně nicméně vyvozuje argument ze skutečnosti, že Evropská rada uvedla, že systém ETS musí zahrnovat nástroj pro stabilizaci trhu „v souladu s návrhem Komise“³². V okamžiku, kdy se takto Evropská rada vyjádřila, přitom uvedený návrh stanovil, že RTS vstoupí v platnost v roce 2021³³.

33. V tomto ohledu se omezím na připomenutí, že čl. 15 odst. 1 SEU vymezuje poslání Evropské rady jako poslání dávat „Unii nezbytné podněty pro její rozvoj a [vymezovat] její obecné politické směry a priority. Nevykonává legislativní funkci“³⁴. Zdá se tak, že vykládat odkaz na návrh Komise jako příkaz ze strany Evropské rady vytvořit RTS až od roku 2021, by vedlo jednak ke snížení Parlamentu a Rady na pouhé komory registrující závěry Evropské rady a jednak k přiznání pravomoci Evropské radě přímo zasahovat do legislativní sféry. Nelze se tedy domnívat, že Evropská rada tímto odkazem vyjádřila politickou vůli, která se stala normativní, zafixovat návrh Komise ve stavu, ve kterém se nacházel v říjnu 2014, čímž by tak Parlament a Rada byly zbaveny svých výsad v legislativním procesu. Totéž platí pro prohlášení některých členských států uvedené Polskou republikou, které nemůže platit jako stanovisko Evropské rady ohledně data vytvoření RTS ani zavazovat zákonodárnou moc.

34. Nakonec na čl. 15 odst. 1 SEU, jakož i na zásadu přidělení pravomocí zakotvenou v čl. 13 odst. 2 SEU naráží spíše stanovisko žalobkyně a nelze vyhovět žádné výtce vycházející z porušení povinnosti loajální spolupráce vůči Parlamentu a Radě. Druhému žalobnímu důvodu tedy nelze vyhovět a tento žalobní důvod musí být zamítnut jako neopodstatněný.

K třetímu žalobnímu důvodu, vycházejícímu z porušení zásad právní jistoty a legitimního očekávání

Argumentace účastníků řízení

35. Polská republika v podstatě tvrdí, že přijetí napadeného rozhodnutí, které stanoví provedení RTS během doby trvání obchodovacího období vymezeného směrnicí 2003/87, narušilo předvídatelnost systému ETS. Bylo tudíž porušeno legitimní očekávání podniků z důvodu drastického omezení počtu povolenek během obchodovacího období. Poté, co žalobkyně připomněla klasickou judikaturu Soudního dvora týkající se právní jistoty a ochrany legitimního očekávání, uvedla, že umístění přebytku povolenek do RTS v roce 2019 se dotkne hospodářských činností subjektů, představuje neočekávanou změnu podmínek výkonu těchto činností během obchodovacího období, a je tedy v rozporu s oběma výše připomenutými zásadami. Žalobkyně sice uznává, že uvedené zásady nejsou absolutní a mohou být omezeny, avšak má za to, že podmínky pro omezení těchto zásad nejsou v tomto případě splněny. Legitimní očekávání subjektů spočívá mimo jiné na nařízení č. 176/2014. Zatímco návrh Komise týkající se vytvoření RTS z ledna 2014 uváděl začátek fungování RTS v roce 2021, nařízení č. 176/2014, přijaté v následujícím měsíci, stanovilo, že objem povolenek, původně snížený pro období let 2014–2016, musí být zvýšen v letech 2019–2020³⁵. Opatrný a obezřetný hospodářský subjekt tak nemohl předvídat přijetí rozhodnutí, které brání uvedení 900 milionů povolenek do oběhu během období, ve kterém bylo v nařízení č. 176/2014 právě rozhodnuto o navýšení objemu povolenek. Konečně vstup RTS v platnost od roku 2019 povede ke zvýšení nákladů, a tedy finančního zatížení. V takovém kontextu by měl být Soudní dvůr obzvláště bdělý, pokud jde o dodržení zásad právní jistoty a legitimního očekávání. V rámci své repliky žalobkyně tvrdí, že stanovení obchodovacích období ve směrnici 2003/87 nemá pouze administrativní účinek, ale zvláště umožňuje podnikům, aby definovaly svou strategii právě v závislosti na množství povolenek dostupných během daného období. Konečně Polská republika dodává, že napadené rozhodnutí

32 – Viz bod 2.3 závěrů ze zasedání Evropské rady ve dnech 23. a 24. října 2014.

33 – Viz návrh rozhodnutí Evropského parlamentu a Rady o vytvoření a uplatňování RTS pro [systém ETS] na emise skleníkových plynů v rámci Unie a o změně směrnice 2003/87 [COM(2014) 20 final ze dne 22. ledna 2014].

34 – Nanejvýše může jednat tehdy, pokud to Smlouva stanoví, při snaze o odblokování legislativního procesu: viz zejména článek 48, čl. 82 odst. 3, čl. 86 odst. 1 a čl. 87 odst. 3 SFEU.

35 – Viz článek 1 nařízení č. 176/2014.

nezměnilo čl. 10 odst. 2 pátý pododstavec nařízení č. 1031/2010, ve znění nařízení č. 176/2014 (dále jen „nařízení č. 1031/2010“), takže unijní právo nyní stanoví současně umístění povolenek do RTS od roku 2019 – podle znění napadeného rozhodnutí – a dražbu zmrazených povolenek v letech 2019–2020 – podle znění nařízení č. 1031/2010. Takový rozpor – kromě toho, že ukazuje skutečný úmysl unijního normotvůrce stanovit začátek fungování RTS na rok 2021 – porušuje zásadu právní jistoty.

36. Žalovaní a vedlejší účastníci v podstatě tvrdí, že Polská republika skutečně nezpochybňuje jasnost a předvídatelnost pravidel stanovených napadeným rozhodnutím, takže její třetí žalobní důvod je třeba vykládat tak, že se vztahuje především k údajnému porušení legitimního očekávání. V podstatě připomínají, že Soudní dvůr uznává širokou posuzovací pravomoc normotvůrce v technicky složitých oblastech. Rovněž vyvracejí argument, podle kterého jsou obchodovací období vymezená směrnicí 2003/87 obdobami, během kterých nemůže unijní normotvůrce provádět žádné změny, když se opírají o ustanovení uvedené směrnice, která umožňují upravit pravidla fungování systému ETS případně během obchodovacího období. Takové období má ostatně jen čistě administrativní povahu. Mimoto zpráva Komise z roku 2012 i opatření přijatá právě ve snaze o zachování řádného fungování systému ETS jsou rovněž znaky o nefunkčnosti systému ETS, se kterými byly hospodářské subjekty obeznámeny, takže tytéž subjekty mohly logicky předvídat, že systém ETS bude změněn tak, aby byla zajištěna jeho efektivita. Na nařízení č. 176/2014, které v každém případě představuje pouze prováděcí opatření a nezavazuje samotnou zákonodárnou moc, nelze zakládat žádné legitimní očekávání. Stejně tak návrh Komise, který stanovil, že RTS začne fungovat v roce 2021, nemůže zakládat legitimní očekávání jednak proto, že tento návrh byl doprovázen posouzením dopadů, které uvádělo několik možností, a jednak proto, že se jedná pouze o přípravný akt, který se nutně vyvíjí v průběhu legislativního procesu. Žalovaní a vedlejší účastníci dále zdůrazňují obousměrnou povahu RTS a uvádějí, že umístění povolenek do rezervy neznamena zneplatnění těchto povolenek, takže napadené rozhodnutí nepřináší radikální důsledky z hlediska počtu dostupných povolenek popsane žalobkyní. Systém ETS ani nikdy nezaručoval cenu povolenek subjektům, neboť se jedná o kvantitativní nástroj, který spočívá zčásti na principu dražby. Konečně zpochybňují závěry, které žalobkyně vyvozuje z případného rozporu mezi napadeným rozhodnutím a nařízením č. 1031/2010, jelikož napadené rozhodnutí představuje legislativní akt přijatý po uvedeném nařízení.

Analýza

37. Z ustálené judikatury Soudního dvora vyplývá, že zásada právní jistoty zejména vyžaduje, aby právní úprava byla jasná a přesná a její účinky byly předvídatelné, zejména pokud může vyvolat nepříznivé důsledky pro jednotlivce a podniky³⁶. Tato zásada však nevyžaduje, aby nedošlo k žádným legislativním změnám³⁷.

38. Ze spisu vyplývá, že Polská republika nezpochybňuje skutečnost, že pravidla stanovená napadeným rozhodnutím jsou jasná a přesná. Ohledně jejich předvídatelnosti podotýkám shodně se všemi žalovanými a vedlejšími účastníky, že uvedené rozhodnutí bylo přijato dne 6. října 2015 a stanoví, že rezerva bude vytvořena v roce 2018 a začne fungovat – tedy budou do ní umístovány povolenky – od 1. ledna 2019³⁸. Za těchto podmínek nelze učinit závěr, že byla jakkoli porušena zásada právní jistoty.

39. Co se týče legitimního očekávání, Soudní dvůr rozhodl, že se této zásady, která je součástí unijního právního řádu a nerozlučně se pojí se zásadou právní jistoty, lze dovolávat vůči unijní právní úpravě jen tehdy, pokud sama tato právní úprava vytvořila situaci, která může založit legitimní očekávání. Tato zásada se vztahuje na každý hospodářský subjekt, u kterého unijní orgán vyvolal podložené naděje, a nikdo se nemůže dovolávat porušení této zásady v případě neexistence jasných ujištění, která mu

36 – Z rozsáhlé judikatury viz rozsudek ze dne 11. června 2015, *Berlington Hungary a další* (C-98/14, EU:C:2015:386, bod 77 a citovaná judikatura).

37 – Viz rozsudek ze dne 11. června 2015, *Berlington Hungary a další* (C-98/14, EU:C:2015:386, bod 79).

38 – Viz článek 1 napadeného rozhodnutí.

poskytla správa. Mimoto pokud opatrný a obezřetný hospodářský subjekt může předvídat přijetí unijního opatření, které se může nepříznivě dotknout jeho zájmů, nemůže se takovéto zásady dovolávat, pokud je toto opatření přijato. Navíc, i když je zásada ochrany legitimního očekávání jednou ze základních zásad Unie, nemají hospodářské subjekty důvod legitimně očekávat, že bude zachován existující stav, který se může změnit v rámci posuzovací pravomoci orgánů Unie³⁹. Jinak řečeno, uvedené subjekty se nemohou domáhat, že nesmí dojít k žádným legislativním změnám⁴⁰.

40. Soudní dvůr rovněž rozhodl, že „[systém ETS] zavedený směrnicí 2003/87 je novým a komplexním systémem“⁴¹. Přijetím směrnice 2003/87 unijní normotvůrce využil širokou posuzovací pravomoc, která je mu tradičně přiznána, pokud jeho činnost předpokládá volby politické, ekonomické a sociální povahy a normotvůrce má vytvořit komplexní systém, může postupovat v etapách, a zejména podle získaných zkušeností⁴². Soudní dvůr připomněl, že v tomto kontextu je normotvůrce povinen provést v přiměřených intervalech přezkum zavedených opatření⁴³. Tím jasně otevřel cestu v případě potřeby změny fungování systému ETS, přičemž normotvorná pravomoc Unie může být vykonávána správně pouze tehdy, pokud byla řádně posouzena efektivita komplexního a nového systému zavedeného směrnicí 2003/87.

41. Výtku vycházející z porušení zásady ochrany legitimního očekávání je tedy třeba přezkoumat s přihlédnutím k těmto vysvětlením judikatury.

42. Na jedné straně žalobkyně v tomto ohledu tvrdí, že zásady upravující fungování systému ETS nemohou být změněny během obchodovacího období a změna, která byla provedena napadeným rozhodnutím, má za následek porušení legitimního očekávání, které měly subjekty ohledně směrnice 2003/87, ve znění směrnice 2009/29. I kdyby se žalobkyně mohla dovolávat legitimního očekávání ve prospěch hospodářských subjektů dotčených napadeným rozhodnutím, je třeba nicméně konstatovat, že směrnice 2003/87 nestanoví žádné omezení takového typu jako je omezení, kterého se žalobkyně dovolávala. Naopak v takové měnící se a těžko předvídatelné oblasti si byl unijní normotvůrce vědom nutnosti přezkoumat pravidla fungování tohoto nového a komplexního systému. Bod 22 odůvodnění směrnice 2003/87 konkrétně stanoví, že tuto směrnici „je třeba přezkoumat na základě vývoje v této souvislosti a přihlížet při tom ke zkušenostem získaným při jejím provádění“. Článek 10 odst. 5 směrnice 2003/87, ve znění směrnice 2009/29, svěřuje dohled nad fungováním unijního trhu s uhlíkem Komisi. Článek 29 též pozměněné směrnice uvádí výslovně případ špatného fungování trhu, který je zjištěn Komisí v rámci zprávy předané Parlamentu a Radě, která může zahrnovat případně návrhy na zlepšení. Nebyla tak poskytnuta žádná záruka ani při příležitosti přijetí směrnice 2003/87 ani při příležitosti přijetí směrnice 2009/29, která ji změnila, že původně popsané fungování systému ETS bude vytesáno do mramoru nebo že bude moci být změněno pouze na konci období, jak se zdá, že ostatně potvrzuje článek 9 směrnice 2003/87, ve znění směrnice 2009/29, který stanoví začátek ročního lineárního snižování povolenek „po uplynutí poloviny období 2008–2012“⁴⁴.

43. Na druhé straně Polská republika uplatňuje argument, že legitimní očekávání subjektů na trhu s uhlíkem bylo založeno na nařízení č. 176/2014, jakož i na návrhu Komise⁴⁵, který stanovil, že RTS začne fungovat až v roce 2021. Návrh Komise představuje přípravný akt, který není již pojmově konečný, který nemůže zakládat podložené naděje a na základě kterého není poskytnuto žádné přesné ujištění ve smyslu judikatury připomenuté v bodě 39 tohoto stanoviska. Pokud jde o nařízení

39 – Z rozsáhlé judikatury viz rozsudek ze dne 15. července 2004, Di Lenardo a Dilexport (C-37/02 a C-38/02, EU:C:2004:443, bod 70), a usnesení ze dne 4. července 2013, Menidzherski biznes reshenia (C-572/11, nezveřejněné, EU:C:2013:456, bod 29).

40 – Rozsudek ze dne 11. června 2015, Berlington Hungary a další (C-98/14, EU:C:2015:386, bod 78 a citovaná judikatura).

41 – Rozsudek ze dne 16. prosince 2008, Arcelor Atlantique a Lorraine a další (C-127/07, EU:C:2008:728, bod 60). Ke složitosti oblasti činnosti, viz rovněž rozsudek ze dne 17. října 2013, Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, bod 36).

42 – Viz rozsudek ze dne 16. prosince 2008, Arcelor Atlantique a Lorraine a další (C-127/07, EU:C:2008:728, bod 57).

43 – Viz rozsudek ze dne 16. prosince 2008, Arcelor Atlantique a Lorraine a další (C-127/07, EU:C:2008:728, bod 62).

44 – Je třeba uvést, že samotný lineární faktor je změněn: viz článek 9 směrnice 2003/87, ve znění směrnice 2009/29.

45 – Viz poznámka pod čarou 33 tohoto stanoviska.

č. 176/2014, kromě toho, že je dokonalým příkladem změny systému ETS během období⁴⁶, a i když skutečně stanovilo, že objem dražených povolenek bude navýšen o 300 milionů v roce 2019 a poté o 600 milionů v roce 2020, je třeba připomenout, že toto nařízení bylo přijato v rámci prováděcích pravomocí Komise v této oblasti, a že jej nelze vykládat jako záruku, že nedojde k žádné legislativní změně, která by vedla k ukončení platnosti jeho obsahu.

44. K uzavření analýzy tohoto třetího žalobního důvodu doplním několik obecných úvah. Jelikož je systém ETS kvantitativním nástrojem, nezakládá nárok dotčených subjektů na nabytí nebo na prodej povolenek za určitou cenu. Mimoto je třeba odlišit počet povolenek dostupných v obchodovacím období od počtu povolenek dostupných pro určitého nabyvatele během tohoto období, který bude záviset na několika faktorech. Nechci popírat skutečnost, že změna objemu povolenek může mít dopad na strategie rozvíjené „spotřebiteli“ těchto povolenek, ovšem tyto strategie nejsou určovány výlučně na základě jediného údaje „objem“. V každém případě připomínám, že RTS je nástroj, který umožňuje především umístit do rezervy – a nikoliv zrušit – povolenky. Konstatovat, že zde došlo k porušení legitimního očekávání, by znamenalo zakotvit, jak uvádí Komise, nárok na přetrvání významné nerovnováhy, kterou se vyznačuje systém ETS v kontextu, kdy je všeobecně známa a dotčené subjekty o ní musí vědět z důvodu několika prací k tomuto tématu⁴⁷, ale rovněž proto, že z ní mají v určitém rozsahu tyto subjekty prospěch.

45. Domnívám se tedy, že třetí žalobní důvod musí být zamítnut jako neopodstatněný.

Ke čtvrtému a pátému žalobnímu důvodu, vycházejícím z porušení zásady proporcionality a z porušení povinnosti řádně posoudit dopady napadeného rozhodnutí

Argumentace účastníků řízení

– Ke čtvrtému žalobnímu důvodu

46. V rámci svého čtvrtého žalobního důvodu Polská republika v podstatě napadenému rozhodnutí vytýká, že porušilo zásadu proporcionality z důvodu skutečnosti, že povede k dosažení vyšších cílů pro snižování emisí, než jsou cíle, které vyplývají z mezinárodních závazků Unie i ze směrnice 2003/87. Podle žalobkyně, jestliže je cílem napadeného rozhodnutí chránit soudržnost a řádné fungování systému ETS, činí tak za účelem pomoci systému ETS k dosažení jeho vlastních cílů. Vytvoření RTS za podmínek vymezených napadeným rozhodnutím se přitom nejvíce jeví jako opatření nezbytné k dosažení cíle snížení emisí o 20 % do roku 2020, který vyplývá zejména ze změny dohodnuté v Doha a ze směrnice 2003/87, ve znění směrnice 2009/29. Zatížení uložené subjektům je nepřiměřené sledovanému cíli, takže napadené rozhodnutí nesplňuje kritérium nezbytnosti a porušuje zásadu proporcionality. Počet povolenek v oběhu pro druhé období závazků podle Kjótského protokolu, tedy období let 2013–2020, tak byl určen v závislosti na cíli pro snížení, takže snížení počtu povolenek provedené napadeným rozhodnutím, které není z tohoto hlediska neutrální, představuje dodatečnou zátěž pro subjekty na trhu s uhlíkem, která není nezbytná pro dosažení sledovaného cíle. Skutečnost, že RTS umožňuje vrátit na trh povolenky dočasně umístěné do rezervy, nemůže zakrýt, že je málo pravděpodobné, že by k takovému vrácení na trh do roku 2020 došlo. Mimoto skutečnost, že normotvůrce mohl zvolit přísnější systém, nutně neznamená, že by napadené rozhodnutí bylo v souladu se zásadou proporcionality.

46 – Nadpis nařízení č. 176/2014 odkazuje na období 2013–2020, uvedené nařízení poté uvádí období 2014–2020 (viz bod 3 odůvodnění nařízení č. 176/2014), poté 2014–2016 (viz článek 1 nařízení č. 176/2014). Pokud je nutno za relevantní období považovat období 2013–2020, je třeba konstatovat, že nařízení č. 176/2014, které vstoupilo v platnost neprodleně (viz bod 7 odůvodnění a článek 2 nařízení č. 176/2014), bylo přijato během tohoto období za účelem změny pravidel fungování v tomto období.

47 – Zde mám na mysli zprávu Komise z roku 2012, různé změny provedené ve směrnici 2003/87 samotným normotvůrcem, jakož i konkrétnější úpravy Komise v rámci jejích prováděcích pravomocí.

47. Žalovaní a vedlejší účastníci v podstatě tvrdí, že cíl, podle kterého musí být přezkoumáno dodržení zásady proporcionality, není cíl popsáný žalobkyní. Uvedený cíl nelze omezit na pouhé snížení emisí o 20 % do roku 2020. Naopak z ustanovení napadeného rozhodnutí, ve spojení s ustanoveními směrnice 2003/87 a směrnice 2009/29 vyplývá, že původním cílem je dosáhnout správného fungování systému ETS bez časového omezení. Skutečně sledovaným cílem je tedy zajistit řádné fungování systému ETS z dlouhodobého hlediska. Sledování tohoto cíle je dále prováděno prostřednictvím napadeného rozhodnutí, přijatého v kontextu, kdy byla všeobecně známa nefunkčnost systému ETS s více než 2 miliardami přebytečných povolenek. Unijní normotvůrce se rozhodl nepoužít přísnější opatření, jako zrušení povolenek nebo provedení RTS před rokem 2019. Žalobkyně neprokázala, že by subjekty na trhu s uhlíkem byly vystaveny nepřiměřeným cenám v návaznosti na umístění povolenek do RTS. Volba provedená unijním normotvůrcem, projevená v napadeném rozhodnutí spadá do široké posuzovací pravomoci, která je mu tradičně přiznána v oblastech, které vyžadují složitá posouzení, a nepřekračuje meze toho, co je nezbytné pro dosažení sledovaného cíle.

– *K pátému žalobnímu důvodu*

48. V rámci pátého žalobního důvodu Polská republika v podstatě vytýká Komisi, autoru návrhu rozhodnutí, jakož i žalovaným orgánům jako autorům napadeného rozhodnutí, že neprovedly správným způsobem posouzení dopadů. Posouzení dopadů připojené k návrhu Komise se soustředí subjektivně na kladné aspekty uvedeného návrhu a zakrývá aspekty spojené se snížením konkurenceschopnosti, zvýšením výrobních nákladů, zvýšením nákladů na centrální vytápění a na elektřinu a spotřebních nákladů, jakož i se ztrátami pracovních míst v odvětvích, která využívají neobnovitelné zdroje energie. Komise nebo žalované orgány měly rovněž přezkoumat konkrétní důsledky takového návrhu pro každý z členských států a jeho dopad na trh s povolenkami. Měly poskytnout konkrétní a vyčíslené posouzení týkající se zejména zvýšení ceny povolenek, ceny elektřiny a ceny za energie. Konečně žádný z těchto orgánů neposoudil dopad dřívějšího vytvoření RTS již v roce 2019 ani dopad nakonec přijatých mezních hodnot. Ohledně konečného znění napadeného rozhodnutí nebyla vedena žádná veřejná konzultace. Takový postoj orgánů je v rozporu s meziinstitucionální dohodou o zdokonalení tvorby právních předpisů⁴⁸, jakož i s pokyny pro lepší právní předpisy⁴⁹. V rámci repliky žalobkyně vytýká Parlamentu a Radě, že nedostatečně publikovaly své legislativní práce a během legislativního postupu neprovedly otevřené veřejné konzultace.

49. Žalovaní a vedlejší účastníci v podstatě tvrdí, že argumentace žalobkyně rozvinutá v rámci tohoto pátého žalobního důvodu musí být chápána jako logický následek posouzení týkajícího se zásady proporcionality. Neexistuje žádný formální požadavek, který by podmiňoval legalitu aktu provedením posouzení dopadů. Po normotvůrci je pouze vyžadováno, aby mohl prokázat, že jednal se znalostí všech základních údajů nutných pro přijetí svého rozhodnutí a soudní přezkum je zde rovněž omezený na zjevné pochybení. Tito účastníci řízení tvrdí, že posouzení dopadů není jediným zdrojem informací pro unijního normotvůrce během postupu přijímání napadeného rozhodnutí a že jednotlivé body, které nebyly podle žalobkyně předmětem posouzení (a sice dřívější vytvoření RTS ve srovnání s datem navrženým Komisí a stanovení prahových hodnot) byly naopak předmětem případně veřejných diskusí a konzultací. Konečně v souladu s judikaturou nelze unijnímu normotvůrci vytýkat, že nezohlednil konkrétní situaci členského státu.

48 – Úř. věst. 2003, C 321, s. 1. Žalobkyně se rovněž dovolává meziinstitucionální dohody o posuzování dopadů právních úprav [Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů: Zlepšování právní úpravy jako nástroj k dosažení lepších výsledků – agenda EU, COM(2015) 215 final].

49 – Pracovní dokument Komise „Better Regulation Guidelines“ [SWD(2015) 111 final ze dne 19. května 2015].

Analýza

50. Povinnost provést posouzení dopadů nepředstavuje důvod, na základě kterého lze přezkoumat legalitu aktu. V tomto ohledu je jediným požadavkem, aby orgány uvedly skutečnosti, které zohlednily a na kterých závisí legitimní výkon jejich posuzovací pravomoci, přičemž normotvůrce musí být schopen posoudit všechny relevantní skutečnosti a okolnosti situace, kterou měl přijatý akt upravovat⁵⁰. Soudní dvůr pravidelně zahrnul do své analýzy týkající přiměřenosti výtky dovolávané v souvislosti s neprovedením posouzení dopadů, nedostatečným posouzením dopadů nebo nesouladem posouzení dopadů, když z ní učinil určitý logický následek přezkumu přiměřenosti. Navrhují rovněž zde použít tento přístup, a proto se budu oběma posledními žalobními důvody zabývat společně.

51. Co se týče pátého žalobního důvodu, Polská republika vytýká jednak Komisi, že provedla subjektivní a neúplné posouzení dopadů, a jednak Parlamentu a Radě, že neposoudily důsledky opatření, která přijímaly a která se lišila od návrhů, jejichž dopad byl posouzen Komisí.

52. Je třeba předeslat, že Soudní dvůr již rozhodl, že posouzení dopadů, které doprovází legislativní návrh, „není pro Parlament ani Radu závazné [...]“. Unijní normotvůrce proto může přijmout i jiná opatření, než na která se vztahovalo toto posouzení dopadu. Rovněž samotná skutečnost, že unijní normotvůrce přijal odlišné, případně striktnější opatření, než která byla navrhována Komisí v posouzení dopadu [Komise], nemůže prokázat, že unijní normotvůrce zjevně překročil meze toho, co bylo nezbytné k dosažení sledovaného cíle⁵¹. Dále je třeba, aby orgány při legislativním procesu zohlednily dostupné údaje, jakož i stanoviska zúčastněných kruhů⁵².

53. Nelze tak požadovat, aby v posouzení dopadů byly taxativně přezkoumány všechny dopady navrženého aktu. Z posouzení dopadů kritizovaného žalobkyní v každém případě vyplývá, že v posouzení dopadů byl zvažován případný dopad různých možností obsažených v návrhu na cenu povolenek, na konkurenceschopnost Unie, na náklady, které budou muset vynakládat energeticky náročná odvětví, jakož i předvídatelné sociální následky⁵³. S ohledem na judikaturu Soudního dvora jsem toho názoru, že toto posouzení dopadů umožnilo unijnímu normotvůrci, aby se seznámil s klíčovými otázkami pro každou z uvažovaných možností.

54. Mimoto z písemností ve spise vyplývá, že kromě zprávy Komise z roku 2012 a posouzení dopadů z ledna 2014 se dne 25. června 2014 konalo setkání odborníků organizované Komisí, několik zastoupení v Radě představilo vlastní hodnocení dopadů jednotlivých možností předložených Komisí ve svém posouzení dopadů při zasedáních skupiny pro životní prostředí⁵⁴, dne 8. září 2014 se konala diskuse mezi některými subjekty a vnitrostátními odborníky a dne 5. listopadu 2014 zorganizoval Parlament diskusní setkání. Většina těchto setkání byla předmětem shrnutí dostupného online nebo sdělení veřejnosti. Ze skutečností dostupných Soudnímu dvoru rovněž vyplývá, že byly diskutovány otázky týkající se stanovení prahových hodnot nebo data zahájení RTS. Zdá se mi tak, že orgány, autoři napadeného rozhodnutí, dostatečným způsobem prokázaly, že uvedené rozhodnutí bylo přijato při účinném výkonu jejich posuzovací pravomoci, který předpokládá zohlednění všech relevantních skutečností a okolností situace, kterou mělo toto rozhodnutí upravit⁵⁵. V tomto ohledu konečně uvádím, že nelze Parlamentu, Radě nebo Komisi vytýkat, že nepřihlédly k údajně zvláštní situaci žalobkyně ve vztahu k trhu s uhlíkem. Soudní dvůr již totiž odmítl podobný argument z důvodu

50 – Viz rozsudek ze dne 7. září 2006, Španělsko v. Rada (C-310/04, EU:C:2006:521, bod 122).

51 – Rozsudek ze dne 4. května 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, bod 65 a citovaná judikatura).

52 – Rozsudek ze dne 4. května 2016, Pillbox 38 (C-477/14, EU:C:2016:324, bod 66).

53 – Viz body 7.2, 7.4, 7.4.1, 7.4.2 a 7.5 posouzení dopadů.

54 – Posouzení provedené britským zastoupením bylo zveřejněno.

55 – Obdobně viz rozsudek ze dne 7. září 2006, Španělsko v. Rada (C-310/04, EU:C:2006:521, bod 122).

skutečnosti, že sporný akt „má dopad ve všech členských státech a předpokládá, že bude zajištěna rovnováha mezi jednotlivými dotčenými zájmy s ohledem na cíle sledované [uvedeným aktem]. Nelze tudíž mít za to, že hledání takové rovnováhy, které zohledňuje nikoli zvláštní situaci jednoho členského státu, ale situaci všech členských států Unie, je v rozporu se zásadou proporcionality“⁵⁶.

55. Pokud jde o výtku vycházející z porušení zásady proporcionality, je třeba připomenout, že tato zásada „je součástí obecných unijních právních zásad a vyžaduje, aby prostředky zavedené ustanovením unijního práva byly způsobilé k uskutečnění legitimních cílů sledovaných dotýcnou právní úpravou a nepřekračovaly meze toho, co je k dosažení těchto cílů nezbytné“⁵⁷. Soudní dvůr rovněž upřesnil, že „[v] soudním přezkumu těchto podmínek je namístě přiznat normotvůrci Unie širokou posuzovací pravomoc v oblasti, která s sebou z jeho strany nese volby politické, ekonomické nebo sociální povahy a v níž má provést komplexní posouzení. Soudní dvůr tedy při soudním přezkumu výkonu takové pravomoci nemůže posouzení, které provedl unijní normotvůrce, nahradit vlastním posouzením. Mohl by nanejvýš určit, že normotvůrcova volba je vadná, pokud by se jevila jako zjevně nesprávná nebo pokud by byly obtíže, které z ní plynou pro určité hospodářské subjekty, neúměrné výhodám, které jinak přináší“⁵⁸. Dále uznal, že „zřízení systému pro evidenci a obchodování s povolenkami na emise ekvivalentu oxidu uhličitého na úrovni Unie bylo normotvůrcovou volbou, do které se promítlo politické směřování v kontextu, v němž bylo nutné čelit závažným obavám v oblasti životního prostředí [...]. Tato volba dále spočívala na velmi složitých a široce diskutovaných hospodářských a technických aspektech [...]. S cílem přispět ke splnění závazků Evropské unie a jejích členských států vyplývajících z Kjótského protokolu tedy unijní normotvůrce musel sám posoudit a zvážit budoucí a nejisté účinky svého zásahu“⁵⁹. Jak jsem již připomněl výše⁶⁰, Soudní dvůr již měl příležitost konstatovat složitost systému ETS.

56. Zdá se mi tedy, že nepřiměřená povaha napadeného rozhodnutí může být předmětem kritiky ze strany Soudního dvora pouze tehdy, pokud by se zjevně prokázalo, že se unijní normotvůrce dopustil chyby. Tak tomu přitom v projednávané věci není. Jakmile totiž bude určen skutečně sledovaný cíl – což již bylo do značné míry provedeno v rámci analýzy prvního žalobního důvodu – konstatuji, že se napadené rozhodnutí jeví jako opatření způsobilé k dosažení tohoto cíle, které nepřekračuje meze toho, co je nezbytné, a neukládá dotčeným hospodářským subjektům nepřiměřená znevýhodnění ve srovnání se zvýhodněními, která vyplývají z uvedeného rozhodnutí.

57. Co se týče sledovaného cíle, žalobkyně zaměřila svou argumentaci na chybném posouzení. Je totiž obzvláště omezující tvrdit, že napadené rozhodnutí má za jediný cíl, aby Unie dosáhla cílů pro snižování emisí stanovených mezinárodními závazky a zejména cíle stanoveného do roku 2020. Unie nikdy neskrývala svůj úmysl jít nad rámec mezinárodně stanovených cílů, který je mimo jiné jasně vyjádřen ve směrnici 2009/29⁶¹. V každém případě nemůže být cíl sledovaný normotvůrcem a určený v okamžiku určování právního základu dotčeného aktu odlišný od cíle, na základě kterého musí být prováděn přezkum dodržení zásady proporcionality. Připomínám tedy⁶², že podle mého názoru bylo napadené rozhodnutí pojato jako prvek, který má stabilizovat trh s uhlíkem, o kterém je všeobecně známo, že na něm přebývají povolenky, a jako nástroj proti různým hrozbám, které brání tomu, aby systém ETS z hlediska dlouhodobého fungoval efektivně⁶³.

56 – Rozsudek ze dne 18. června 2015, Estonsko v. Parlament a Rada (C-508/13, EU:C:2015:403, bod 39).

57 – Rozsudek ze dne 17. října 2013, Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, bod 34 a citovaná judikatura).

58 – Rozsudek ze dne 17. října 2013, Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, bod 35 a citovaná judikatura).

59 – Rozsudek ze dne 17. října 2013, Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, bod 36).

60 – Viz bod 40 tohoto stanoviska.

61 – Viz zejména body 4 až 6 odůvodnění směrnice 2009/29. Cíle pro snížení stanovené na mezinárodní úrovni již nejsou Evropskou radou považovány za nepřekročitelné: viz závěry z jejího zasedání ve dnech 23. a 24. října 2014 citované v bodě 22 tohoto stanoviska.

62 – Viz body 19 a násl. tohoto stanoviska.

63 – Opětovně viz bod 5 odůvodnění napadeného rozhodnutí.

58. S přihlédnutím k tomuto cíli a vzhledem k údajům dostupným orgánům v okamžiku legislativního procesu přitom nespátřuji žádné zjevně nesprávné posouzení, které by mohlo být předmětem kritiky.

59. Zpráva Komise z roku 2012⁶⁴ totiž jasně prokázala strukturální nerovnováhu, která existuje v systému ETS, a tedy učinila nutným legislativní zásah za účelem obnovení jeho řádného fungování. Tento legislativní zásah vedl, jak jsem vysvětlil, k vytvoření rezervy, do které budou dočasně umístěny přebytkové povolenky, dokud nebude na trhu s povolenkami obnovena rovnováha. V případě, že by tato rovnováha byla ohrožena nikoliv přebytkem povolenek, ale jejich nedostatkem, z rezervy se uvolní na trh povolenky, které do ní byly dočasně umístěny. Takový mechanismus se tedy jeví jako dokonale přizpůsobený sledovanému cíli snížit volatilitu trhu s povolenkami. Mimoto je třeba podotknout, že odnětí povolenek je dočasné a RTS začne fungovat až v roce 2019. Normotvůrce tedy ponechal subjektům déle než tři roky na přípravu.

60. Normativní volba provedená normotvůrcem se tudíž nejeví jako zjevně chybná. Polská republika ani neprokázala, že by znevýhodnění, která z ní vyplývají pro některé hospodářské subjekty, byla nepřiměřená ve vztahu ke zvyhodněním, která mimoto tato volba představuje ve smyslu výše připomenuté judikatury⁶⁵, z důvodu zaprvé neexistence přímé souvislosti mezi RTS a určením ceny povolenek a zadruhé z důvodu skutečnosti, že hlavním cílem – což je třeba připomenout – je stabilizace ceny povolenek.

61. Z těchto důvodů je třeba zamítnout čtvrtý a pátý žalobní důvod jako neopodstatněné.

Závěr analýzy

62. Vzhledem k tomu, že jsem navrhl zamítnout všechny žalobní důvody předložené žalobkyní, navrhuji Soudnímu dvoru, aby zamítl žalobu v plném rozsahu.

K nákladům řízení

63. Podle čl. 138 odst. 1 jednacího řádu Soudního dvora se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Vzhledem k tomu, že Parlament a Rada požadovaly náhradu nákladů řízení, je důvodné uložit Polské republice náhradu nákladů řízení vynaložených oběma těmito orgány.

64. Kromě toho v souladu s čl. 140 odst. 1 jednacího řádu ponesou Dánské království, Španělské království, Francouzská republika, Švédské království, jakož i Komise jako vedlejší účastníci vlastní náklady řízení.

Závěry

65. S ohledem na výše uvedené úvahy navrhuji, aby Soudní dvůr rozhodl takto:

„1) Žaloba se zamítá.

2) Polské republice se ukládá náhrada nákladů řízení vynaložených Evropským parlamentem a Radou Evropské unie.

64 – Viz bod 22 tohoto stanoviska.

65 – Viz bod 55 tohoto stanoviska.

- 3) Dánské království, Španělské království, Francouzská republika, Švédské království, jakož i Evropská komise ponesou vlastní náklady řízení.“