



Sbírka soudních rozhodnutí

ROZSUDEK SOUDNÍHO DVORA (druhého senátu)

29. března 2012 *

„Kasační opravný prostředek — Životní prostředí — Směrnice 2003/87/ES — Systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů — Národní alokační plán pro přidělení povolenek na emise pro Estonskou republiku na období let 2008 až 2012 — Pravomoci Komise a členských států — Článek 9 odst. 1 a 3 a čl. 11 odst. 2 směrnice 2003/87 — Rovné zacházení — Zásada řádné správy“

Ve věci C-505/09 P,

jejímž předmětem je kasační opravný prostředek na základě článku 56 statutu Soudního dvora Evropské unie, podaný dne 3. prosince 2009,

Evropská komise, zastoupená E. Kružíkovou a E. Randvere, jakož i E. Whitem, jako zmocněnci, s adresou pro účely doručování v Lucemburku,

účastnice řízení podávající kasační opravný prostředek (navrhovatelka),

podporovaná

Dánským královstvím, zastoupeným C. Vangem, jako zmocněncem,

vedlejším účastníkem v řízení o kasačním opravném prostředku,

příčemž dalšími účastníky řízení jsou:

Estonská republika, zastoupená L. Uibem a M. Linntam, jako zmocněnci,

žalobkyně v prvním stupni,

podporovaná

Českou republikou, zastoupenou M. Smolkem, jako zmocněncem,

Lotyšskou republikou, zastoupenou K. Drēviņa a I. Kalniņšem, jako zmocněnci,

vedlejšími účastnicemi v řízení o kasačním opravném prostředku,

Litevská republika,

Slovenská republika,

* Jednací jazyk: estonština.

Spojené království Velké Británie a Severního Irska,

vedlejší účastníci řízení v prvním stupni,

SOUDNÍ DVŮR (druhý senát),

ve složení J. N. Cunha Rodrigues, předseda senátu, U. Lõhmus, A. Rosas (zpravodaj), A. Ó Caoimh
a A. Arabadžev, soudci,

generální advokátka: V. Trstenjak,

vedoucí soudní kanceláře: C. Strömholm, rada,

s přihlédnutím k písemné části řízení a po jednání konaném dne 29. září 2011,

po vyslechnutí stanoviska generální advokátky na jednání konaném dne 17. listopadu 2011,

vydává tento

Rozsudek

- 1 Svým kasačním opravným prostředkem se Evropská komise domáhá zrušení rozsudku Soudu prvního stupně Evropských společenství (nyní Tribunál) ze dne 23. září 2009, Estonsko v. Komise (T-263/07, Sb. rozh. s. II-3463, dále jen „napadený rozsudek“), kterým Tribunál zrušil rozhodnutí Komise ze dne 4. května 2007 ohledně 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 (dále jen „sporné rozhodnutí“).

Právní rámec

- 2 Článek 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. 15/03, s. 631), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2004/101/ES ze dne 27. října 2004 (Úř. věst. L 338, s. 18, dále jen „směrnice 2003/87“) stanoví:

„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.“

- 3 Článek 9 uvedené směrnice stanoví následující:

„1. 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 [ES], 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.

2. Národní alokační plán se posoudí ve výboru uvedeném v čl. 23 odst. 1.

3. 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 Článek 10 téže směrnice stanoví, že „pro tříleté období počínající dnem 1. ledna 2005 členské státy přidělí alespoň 95 % povolenek zdarma. Pro pětileté období počínající dnem 1. ledna 2008 členské státy přidělí alespoň 90 % povolenek zdarma“.

5 Článek 11 odst. 2 směrnice 2003/87 zní:

„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 přihlédně k připomínkám veřejnosti.“

6 Příloha III této směrnice uvádí dvanáct kritérií použitelných pro národní alokační plány. Kritéria č. 1 až 3, 5 a 6 uvedené přílohy 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 přihlédně na jedné straně k podílu na celkových emisích, který tyto povolenky představují ve srovnání s emisemi ze zdrojů nespádajících 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 CO₂ 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 [ES] a 88 [ES], 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.“
- 7 Článek 3 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) stanoví v odstavcích 1 a 2:

„1. V národním alokačním plánu na období 2008–2012 zahrne členský stát do celkového množství povolenek množství rezervních povolenek pro každou projektovou činnost v podobě stanovené v tabulce v příloze I tohoto rozhodnutí, pokud před lhůtou pro oznámení národního alokačního plánu stanoveného v čl. 9 odst. 1 směrnice 2003/87/ES vydal členský stát coby hostitelská země písemný souhlas, že na projektové činnosti, v jejichž důsledku dochází ke snižování nebo omezování emisí v zařízení v působnosti směrnice 2003/87/ES, vydá [jednotky snížení emisí] nebo [certifikovaná snížení emisí].

2. Členský stát může rovněž v národním alokačním plánu pro období 2008–2012 do celkového množství povolenek zahrnout i dodatečné rezervní povolenky v podobě stanovené v příloze II tohoto rozhodnutí, pokud má po rozhodnutí podle čl. 11 odst. 2 směrnice 2003/87/ES v úmyslu vydat písemné schválení coby hostitelská země, že do 31. prosince 2012 vydá [jednotky snížení emisí] nebo [certifikovaná snížení emisí] pro projektové činnosti, v jejichž důsledku dochází ke snižování nebo omezování emisí v zařízeních v působnosti směrnice 2003/87/ES. Plánované projektové činnosti používající stejnou metodu snižování emisí, pro které zatím nebylo vydáno písemné potvrzení, mohou být hromadně uvedeny v jednom sloupci v rezervní tabulce vypracované podle přílohy II.“

Skutečnosti předcházející sporu a sporné rozhodnutí

- 8 Skutečnosti předcházející sporu a sporné rozhodnutí jsou popsány v bodech 6 až 12 napadeného rozsudku následovně:

„6 Estonská republika oznámila v souladu se směrnicí [2003/87] Komisi [...] 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 alokačního plánu pro přidělení povolenek na emise skleníkových plynů.

8 Dne 4. května 2007 přijala Komise [sporné rozhodnutí]. Toto rozhodnutí stanoví snížení o 47,8 % ve srovnání s množstvím povolenek na emise, které Estonská republika navrhovala vydat.

9 Výrok [sporného] rozhodnutí zní takto:

„Článek 1

Následující aspekty národního alokačního plánu povolenek [Estonské republiky] pro první období pěti let podle čl. 11 odst. 2 směrnice [2003/87] jsou v daných případech neslučitelné:

1. s kritérii [č.] 1 [až] 3 přílohy III směrnice [2003/87]: podíl celkového množství povolenek, které mají být přiděleny, tj. povolenek na 11,657987 milionu tun ekvivalentu CO₂ 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 [2003/87], 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 [2003/87]: nezahrnutí rezervy povolenek vytvořené Estonskou republikou podle čl. 3 odst. 1 a 2 rozhodnutí [...] 2006/780/ES [...] 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 [2003/87]: 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 [2003/87]: 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 [2003/87], pokud bylo toto snižování nebo omezování odůvodněné a ověřené;
2. množství rezervních povolenek, které zamýšlí [Estonská republika] vytvořit 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 [2003/87] 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 [2003/87] 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 [2003/87], 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 novým 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 zařízení 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 [2003/87].

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 [2003/87]. Jakékoli jiné změny národního alokačního plánu, s výjimkou změn požadovaných podle článku 2 tohoto rozhodnutí, jsou nepřipustné.

Článek 4

Toto rozhodnutí je určeno Estonské republice.“

Řízení před Tribunálem a napadený rozsudek

- 9 Návrhem došlým kanceláři Tribunálu dne 16. července 2007 podala Estonská republika žalobu znějící na zrušení sporného rozhodnutí.
- 10 Usnesením ze dne 29. ledna 2008 povolil předseda sedmého senátu Tribunálu vstup Spojeného království Velké Británie a Severního Irska do řízení na podporu návrhových žádání Komise, jakož i Litevské republiky a Slovenské republiky na podporu návrhových žádání Estonské republiky.
- 11 Tento členský stát se na podporu své žaloby dovolával pěti žalobních důvodů. Tyto vycházely zprv z překročení pravomoci v důsledku porušení čl. 9 odst. 1 a 3 a čl. 11 odst. 2 směrnice 2003/87, zadruhé ze zjevně nesprávných posouzení, zatřetí z porušení článku 175 ES, začtvrté z porušení zásady řádné správy a zapáté z nedostatku odůvodnění.
- 12 Komise navrhla Tribunálu, aby prohlásil žalobu za nepřipustnou, co se týče čl. 1 odst. 3 a 4, čl. 2 odst. 3 a 4, jakož i čl. 3 odst. 2 a 3 sporného rozhodnutí, jelikož Estonská republika nepředložila žádný skutkový ani právní důvod vztahující se k těmto ustanovením, a aby žalobu prohlásil za neopodstatněnou, pokud jde o ostatní ustanovení tohoto rozhodnutí.
- 13 Napadeným rozsudkem Tribunál zrušil sporné rozhodnutí v celém rozsahu.

- 14 Tribunál nejprve v bodech 28 až 34 uvedeného rozsudku odmítl námitku částečné nepřipustnosti vznesenou Komisí. Konstatoval, že čl. 1 odst. 1 a 2, čl. 2 odst. 1 a 2, jakož i čl. 3 odst. 1 sporného rozhodnutí jsou neoddělitelné od ostatních ustanovení tohoto rozhodnutí a že v případě, že jsou žalobní důvody vznesené Estonskou republikou opodstatněné, je třeba zrušit sporné rozhodnutí v plném rozsahu.
- 15 Dále Tribunál v bodech 49 až 93 napadeného rozsudku zkoumal první žalobní důvod, vycházející z překročení pravomoci vyplývajícího z porušení čl. 9 odst. 1 a 3, jakož i čl. 11 odst. 2 směrnice 2003/87. Zaprvé konstatoval, že Komise překročila meze své kontrolní pravomoci podle čl. 9 odst. 3 uvedené směrnice tím, že ve sporném rozhodnutí určila konkrétní množství povolenek, které mají být vydány, jehož jakékoliv překročení bylo považováno za neslučitelné s kritérii upravenými touto směrnicí, a dále tím, že odmítla národní alokační plán povolenek na emise skleníkových plynů oznámený Estonskou republikou pro období 2008–2012 podle směrnice 2003/87 (dále jen „estonský NAP“), jelikož celkové množství povolenek, které zde bylo navrhováno, překračovalo tuto hranici. Zadruhé Tribunál uvedl, že Komise porušila čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87 tím, že vlastní analýzou nahradila analýzu provedenou v tomto plánu Estonskou republikou. V tomto kontextu Tribunál rovněž konstatoval, že údaje a hodnotící metody užívané Komisí nebyly „nezbytné“ nejrepresentativnější.
- 16 V bodě 94 napadeného rozsudku došel Tribunál k závěru, že musí být zrušeny čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 1 a čl. 3 odst. 1 sporného rozhodnutí, týkající se určení celkového množství povolenek na emise skleníkových plynů, které mají být vydány. Pokud jde o druhý, třetí a pátý žalobní důvod vznesený Estonskou republikou, rozhodl Tribunál, že není třeba je přezkoumat, jelikož směřují proti týmž ustanovením.
- 17 V bodech 99 až 112 napadeného rozsudku nakonec Tribunál provedl přezkum čtvrtého žalobního důvodu, vycházejícího z porušení zásady řádné správy. Tento žalobní důvod se týkal toho, jak Komise posoudila, zda je estonský NAP v souladu s kritériem č. 3 přílohy III směrnice 2003/87, týkajícím se zohlednění rezerv v celkovém množství povolenek skleníkových plynů, které mají být vydány. Podle názoru Tribunálu Komise neprokázala, že výpočty v tomto plánu byly nesprávné.
- 18 Za těchto okolností Tribunál v bodě 113 uvedeného rozsudku uvedl, že je třeba zrušit čl. 1 odst. 2 a čl. 2 odst. 2 sporného rozhodnutí, týkající se údajného nezapočtení rezervního množství povolenek do uvedeného celkového množství.
- 19 Poté, co Tribunál rozhodl o zrušení čl. 1 odst. 1 a 2, čl. 2 odst. 1 a 2 a čl. 3 odst. 1 napadeného rozhodnutí a určil, že tato ustanovení nejsou oddělitelná od zbytku tohoto rozhodnutí, formuloval v bodě 114 napadeného rozsudku závěr, že sporné rozhodnutí musí být zrušeno v plném rozsahu.

Řízení před Soudním dvorem a důvody kasačního opravného prostředku

- 20 Usnesením ze dne 1. června 2010 povolil předseda Soudního dvora vstup Dánského království do řízení jako vedlejšího účastníka na podporu návrhových žádání Komise, a České republiky, jakož i Lotyšské republiky, na podporu návrhových žádání Estonské republiky.
- 21 Komise se svým kasačním opravným prostředkem domáhá, aby Soudní dvůr:
- zrušil napadený rozsudek a
 - uložil Estonské republice náhradu nákladů řízení.
- 22 Dánské království navrhuje, aby Soudní dvůr zrušil napadený rozsudek.

23 Estonská republika navrhuje, aby Soudní dvůr:

- kasační opravný prostředek zamítl;
- podpůrně vrátil věc Tribunálu, aby rozhodl o žalobních důvodech předložených tímto členským státem v prvním stupni, které nebyly přezkoumány v napadeném rozsudku, a
- uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

24 Česká republika navrhuje, aby Soudní dvůr:

- kasační opravný prostředek zamítl a
- uložil Komisi náhradu nákladů řízení.

25 Lotyšská republika navrhuje, aby Soudní dvůr kasační opravný prostředek zamítl.

Ke kasačnímu opravnému prostředku

26 Na podporu kasačního opravného prostředku vznáší Komise čtyři důvody. Tyto vycházejí zprv z nesprávného právního posouzení při přezkumu přípustnosti žaloby na neplatnost a zadruhé z nesprávného právního posouzení při výkladu čl. 9 odst. 1 a 3, jakož i čl. 11 odst. 2 směrnice 2003/87. Zatřetí se Tribunál podle názoru Komise dopustil nesprávného výkladu zásady řádné správy a začtvrté se údajně dopustil nesprávného právního posouzení čl. 1 odst. 1 a 2, čl. 2 odst. 1 a 2, jakož i čl. 3 odst. 1 sporného rozhodnutí, když považoval tato ustanovení za neoddělitelná od ostatních ustanovení tohoto rozhodnutí.

K prvnímu důvodu kasačního opravného prostředku, vycházejícímu z nesprávného právního posouzení při přezkumu přípustnosti žaloby na neplatnost

Argumentace účastníků řízení

27 Komise tvrdí, že Tribunál tím, že uznal přípustnost žaloby na zrušení, pokud jde o čl. 1 odst. 3 a 4, čl. 2 odst. 3 a 4, jakož i čl. 3 odst. 2 a 3 sporného rozhodnutí, porušil článek 21 statutu Soudního dvora Evropské unie a čl. 44 odst. 1 písm. c) jednacího řádu Tribunálu.

28 Komise připomíná, že žalobní důvody uplatňované Estonskou republikou před Tribunálem se v zásadě týkaly legality nejvyššího přípustného celkového množství povolenek na emise skleníkových plynů stanoveného v čl. 1 odst. 1, v čl. 2 odst. 1 a v čl. 3 odst. 1 sporného rozhodnutí a zčásti i nezapočtení rezervního množství povolenek uvedeného v čl. 1 odst. 2 a v čl. 2 odst. 2 téhož rozhodnutí. Tímto členským státem nebyla vyslovena žádná kritika jiných neslučitelností konstatovaných v případě estonského PNA, a sice protekce při přidělování povolenek na emise skleníkových plynů a nedostatku transparentnosti v zacházení s novými účastníky na trhu. K tomu, aby Estonská republika podala žalobu proti spornému rozhodnutí v plném rozsahu, by však podle Komise musela vznést žalobní důvod proti každému ustanovení tohoto rozhodnutí.

29 Tribunál se kromě toho podle názoru Komise dopustil nesprávného právního posouzení, když určil, že čl. 1 odst. 3 a 4, čl. 2 odst. 3 a 4, jakož i čl. 3 odst. 2 a 3 sporného rozhodnutí jsou neoddělitelné od ostatních ustanovení tohoto rozhodnutí.

- 30 Estonská republika navrhuje zamítnutí tohoto důvodu kasačního opravného prostředku. Připomíná, že se domáhala zrušení sporného rozhodnutí v plném rozsahu. Žaloba obsahovala stručný popis dovolávaných žalobních důvodů v souladu s formálními podmínkami stanovenými článkem 21 statutu Soudního dvora a čl. 44 odst. 1 písm. c) jednacího řádu Tribunálu. Napadený rozsudek byl založen na správném chápání podmínky oddělitelnosti ustanovení uvedeného rozhodnutí.

Závěry Soudního dvora

- 31 První důvod kasačního opravného prostředku se týká bodů 28 až 34 napadeného rozsudku, které se týkají částečné nepřípustnosti žaloby na neplatnost.
- 32 V bodech 28 až 33 uvedeného rozsudku Tribunál zkoumal otázku, zda jsou čl. 1 odst. 1 a 2, čl. 2 odst. 1 a 2, jakož i čl. 3 odst. 1 sporného rozhodnutí oddělitelné od ostatních ustanovení tohoto rozhodnutí, a došel k závěru, že tomu tak není. Za těchto podmínek v bodě 34 uvedeného rozsudku odmítl argumenty Komise týkající se údajné částečné nepřípustnosti uvedené žaloby, přičemž upřesnil, že v případě, že žalobní důvody předložené Estonskou republikou budou opodstatněné, bude třeba zrušit napadené rozhodnutí v plném rozsahu.
- 33 V projednávané věci je nesporné, že Estonská republika v žalobě požadovala zrušení sporného rozhodnutí v plném rozsahu. Námitka nepřípustnosti vznesená Komisí se týkala údajně nedostatečného odůvodnění uvedené žaloby, pokud jde o rozsah požadovaného zrušení, jelikož žalobní důvody předložené tímto členským státem se týkaly pouze čl. 1 odst. 1 a 2, čl. 2 odst. 1 a 2, jakož i čl. 3 odst. 1 uvedeného rozhodnutí. Podle názoru Komise taková žaloba není v souladu s podmínkami stanovenými v čl. 21 prvním pododstavci statutu Soudního dvora a čl. 44 odst. 1 písm. c) jednacího řádu Tribunálu. Jelikož se domnívala, že ustanovení, která byla předmětem žalobního důvodu předloženého Estonskou republikou, jsou oddělitelná od zbytku uvedeného rozhodnutí, domáhala se Komise toho, aby Tribunál, pokud jde o posledně uvedená ustanovení, odmítl žalobu jako nepřípustnou.
- 34 V tomto ohledu je nutno připomenout, že na základě čl. 21 prvního pododstavce statutu Soudního dvora, který se na základě čl. 53 prvního pododstavce téhož statutu a čl. 44 odst. 1 písm. c) jednacího řádu Tribunálu vztahuje na řízení před Tribunálem, musí žaloba uvádět zejména předmět sporu, návrhová žádání a stručný popis žalobních důvodů. Tyto údaje musí být natolik jasné a přesné, aby umožnily žalovanému připravit si obranu a Tribunál mohl o žalobě rozhodnout, aniž by případně měl další informace. Za účelem zajištění právní jistoty a řádného výkonu spravedlnosti je k tomu, aby žaloba byla přípustná, nezbytné, aby hlavní skutkové a právní okolnosti, na kterých je založena, vyplývaly alespoň stručně, avšak uceleně a srozumitelně z textu samotné žaloby (viz rozsudek ze dne 14. ledna 2010, Komise v. Česká republika, C-343/08, Sb. rozh. s. I-275, bod 26 a citovaná judikatura).
- 35 Celkem vzato je třeba konstatovat, že žaloba předložená Estonskou republikou splňovala formální podmínky, jelikož je nesporné, že uváděla předmět sporu i stručný popis žalobních důvodů vznesených tímto členským státem, které se týkaly čl. 1 odst. 1 a 2, čl. 2 odst. 1 a 2, jakož i čl. 3 odst. 1 sporného rozhodnutí. Není ani zpochybňováno, že hlavní skutkové a právní okolnosti, na kterých jsou tyto žalobní důvody založeny, vyplývají uceleně a srozumitelně z textu uvedené žaloby.
- 36 Estonská republika v žalobě jistě neuvedla žalobní důvody nebo výtky ohledně čl. 1 odst. 3 a 4, čl. 2 odst. 3 a 4, jakož i čl. 3 odst. 2 a 3 sporného rozhodnutí. Pro účely podání žaloby na neplatnost proti unijnímu právnímu aktu v plném rozsahu však není nezbytné, aby žalobce vznesl žalobní důvody nebo výtky proti každému jeho ustanovení.
- 37 Pokud jde o otázku, zda zrušení ustanovení výslovně uvedených v žalobních důvodech, a sice čl. 1 odst. 1 a 2, čl. 2 odst. 1 a 2, jakož i čl. 3 odst. 1 sporného rozhodnutí, může způsobit zrušení zbytku uvedeného rozhodnutí, jak požadovala Estonská republika v petitu žaloby, a konkrétně pak otázku, zda

se Tribunál dopustil nesprávného právního posouzení, když považoval tato ustanovení za neoddělitelná od ostatních ustanovení uvedeného rozhodnutí, je třeba ji posoudit v rámci přezkumu čtvrtého důvodu tohoto kasačního opravného prostředku.

- 38 Z toho vyplývá, že Tribunál právem odmítl námitku nepřipustnosti vznesenou Komisí ohledně čl. 1 odst. 3 a 4, čl. 2 odst. 3 a 4, jakož i čl. 3 odst. 2 a 3 sporného rozhodnutí. První důvod kasačního opravného prostředku je tedy třeba zamítnout jako neopodstatněný.

Ke druhému důvodu kasačního opravného prostředku, vycházejícímu z nesprávného právního posouzení při výkladu čl. 9 odst. 1 a 3, jakož i čl. 11 odst. 2 směrnice 2003/87

- 39 V rámci svého druhého žalobního důvodu Komise vytýká Tribunálu, že se dopustil nesprávného právního posouzení při výkladu čl. 9 odst. 1 a 3, jakož i čl. 11 odst. 2 směrnice 2003/87. Poté, co vyjádřila kritiku obecné úvahy Tribunálu k rozdělení pravomocí mezi členské státy a Komisi, jak je stanovena uvedenou směrnicí a k povaze přezkumu vykonávaného tímto orgánem podle čl. 9 odst. 3 uvedené směrnice, předkládá Komise argumenty, které mohou být rozděleny do dvou částí. První část vychází z údajného nedodržení zásady rovného zacházení a druhá z údajného nedodržení cíle této směrnice.
- 40 Estonská republika se domáhá zamítnutí tohoto důvodu kasačního opravného prostředku. Komise podle jejího názoru neuplatnila žádný argument, který by mohl prokázat, že se Tribunál dopustil takové nesprávnosti, když rozhodl, že Komise musí podle článku 9 a 11 směrnice 2003/87 jednat v rámci přezkumu legality řešení zvolených tímto členským státem a respektovat rozhodovací prostor, který je mu vymezen.

K povaze kontroly Komise podle čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87

– Argumentace účastníků řízení

- 41 Komise vytýká Tribunálu, že nerespektoval rozdělení pravomocí mezi ní a členskými státy, jak stanoví články 9 a 11 směrnice 2003/87, a že se dopustil nesprávného právního posouzení tím, že kvalifikoval její přezkum podle čl. 9 odst. 3 jako kontrolu legality.
- 42 Tribunál podle názoru Komise v bodě 51 napadeného rozsudku nesprávně rozšířil pravomoci členských států, když se opřel o definici právní povahy směrnice, jak vyplývá z článku 249 ES. Články 9 a 11 směrnice 2003/87 jsou údajně určeny k použití pouze mezi orgány a členskými státy a nevyžadují nezbytně předběžné provedení ve vnitrostátním právu. Mají povahu nařízení a použijí se přímo, tak jako ustanovení nařízení. Pokud jde o formu a obsah národních alokačních plánů, ty jsou do velké míry určovány a kontrolovány na úrovni Evropské unie s ohledem zejména na pokyny k provádění kritérií uvedených v příloze III této směrnice zpracované Komisí na základě jejího čl. 9 odst. 1.
- 43 Na rozdíl od přístupu zastávaného Tribunálem nemůže použití zásady proporcionality, zakotvené v čl. 5 druhém pododstavci ES, podle názoru Komise omezit kontrolní pravomoc svěřenou Komisi unijním zákonodárcem. Jakmile totiž posledně uvedený rozhodl, že je nezbytná legislativní regulace na unijní úrovni, tato zásada se již nepoužije.
- 44 Kromě toho se Tribunál podle Komise nesprávně opíral o články 211 ES a 226 ES. Národní alokační plány podle názoru Komise nepředstavují klasická opatření pro provedení směrnice. Zatímco akt provedení může být předmětem pouze kontroly Komisí *ex post* podle článku 226 ES, národní alokační plány jsou Komisí posuzovány během kontroly *ex ante* podle článku 9 směrnice 2003/87. V tomto kontextu hraje významnou roli výbor pro změnu klimatu zmíněný v odstavci 2 tohoto článku. V dané oblasti je tak kontrola Komise širší než pouhá kontrola legality.

- 45 Komise ve své odpovědi na spisy České republiky, Dánského království a Lotyšské republiky upřesňuje, že cílem tohoto důvodu kasačního opravného prostředku není domoci se určení toho, že má pravomoc stanovovat závazně celkové množství povolenek na emise skleníkových plynů, které mají být vydány, ale prokázat, že odůvodnění omezení její kontrolní pravomoci provedené Tribunálem je nesprávné. Každopádně, i kdyby bylo třeba mít na rozdíl od názoru Komise za to, že tento orgán nemohl ve sporném rozhodnutí uvést celkové množství povolenek na emise, které považuje za přípustné, nepostačovalo by toto konstatování ke zrušení uvedeného rozhodnutí, jelikož Komise podrobně vysvětlila, že celkové množství povolenek stanovené Estonskou republikou je zjevně příliš vysoké.
- 46 Posledně uvedený členský stát má za to, že tvrzení Komise nejsou opodstatněná. Tribunál neomezil její pravomoc tím, že se opřel o článek 249 ES. Omezil se podle něj na konstatování, že pokud směrnice nestanoví formu a prostředky, které musí být použity při jejím provádění, aby bylo dosaženo sledovaného výsledku, mají členské státy stran výběru těchto forem a prostředků v zásadě úplnou volnost. Otázka, zda mají články 9 a 11 směrnice 2003/87 povahu nařízení, či nikoliv nemá žádný vliv na rozdělení pravomocí mezi členské státy a Komisi. Nelze ani tvrdit, že Tribunál omezil pravomoci přiznané Komisi tím, že se odvolal na zásadu proporcionality.

– Závěry Soudního dvora

- 47 Tvrzení Komise se týkají bodů 49 až 56 napadeného rozsudku, které se týkají dělby pravomocí mezi Komisí a členské státy upravené v článcích 9 a 11 směrnice 2003/87.
- 48 V uvedených bodech Tribunál správně uvedl, že pravomoc ke zpracování svých národních alokačních plánů a k tomu, aby přijaly konečná rozhodnutí, kterými se stanoví zejména celkové množství povolenek na emise skleníkových plynů, které mají být vydány, mají pouze členské státy. Při výkonu své pravomoci mají členské státy určitý rozhodovací prostor. Komise je na základě čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87 oprávněna ověřovat, zda jsou národní alokační plány v souladu s kritérii, která vypracovala, a dále odmítat plány z důvodu neslučitelnosti s těmito kritérii. Kontrolní pravomoc Komise se omezuje na kontrolu legality.
- 49 Jak správně uvedl Tribunál v bodech 53 a 54 napadeného rozsudku, v projednávané věci z čl. 11 odst. 2 směrnice 2003/87 jasně vyplývá, že „pravomoc jednak k vypracování národního alokačního plánu, kterým hodlá dosáhnout cílů vytyčených [touto] směrnicí ohledně emisí skleníkových plynů [a 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, má pouze samotný členský stát“. Oproti tomu z čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87 jednoznačně vyplývá, že úloha Komise je omezena na kontrolu souladu národního alokačního plánu členského státu s kritérii uvedenými v příloze III uvedené směrnice a ustanoveními jejího článku 10. Komise je tedy oprávněna ověřit soulad tohoto plánu a tento plán odůvodněným rozhodnutím odmítnout z důvodu nesouladu s těmito kritérii nebo ustanoveními. Členský stát může v případě odmítnutí jeho plánu Komisí přijmout rozhodnutí na základě čl. 11 odst. 2 uvedené směrnice, pouze pokud jím navržené změny plánu byly Komisí schváleny.
- 50 Na rozdíl od tvrzení Komise nelze Tribunálu vytýkat, že se v bodě 51 napadeného rozsudku opíral o čl. 249 třetí pododstavec ES při posuzování dělby pravomocí mezi Komisí a členské státy upravené v článcích 9 a 11 směrnice 2003/87. Zásada, podle které je směrnice závazná pro každý stát, kterému je určena, pokud jde o výsledek, jehož má být dosaženo, přičemž volba formy a prostředků se ponechává vnitrostátním orgánům, platí v zásadě pro všechny směrnice.
- 51 Je pravda, že mohou existovat značné rozdíly, pokud jde o druhy povinností, jež směrnice členským státům ukládají, a tedy pokud jde o výsledky, jichž má být dosaženo. Je rovněž nepochybné, že ustanovení směrnice, která se týkají pouze vztahů mezi členským státem a Komisí, nemusí vyžadovat prováděcí opatření (viz v tomto smyslu rozsudek ze dne 30. listopadu 2006, Komise v. Lucembursko,

C-32/05, Sb. rozh. s. I-11323, body 35 a 36). Tato okolnost nicméně nemá vliv na řešení předloženého sporu. Nelze popřít, že články 9 a 11 směrnice 2003/87 upravují úlohu Komise a členských států v rámci řízení o přijetí národních alokačních plánů, a sice otázku rozdělení pravomocí mezi nimi. Tato ustanovení umožňují určit, zda členské státy mají k dispozici rozhodovací prostor při zpracování plánu, či nikoliv, a popřípadě jaký je rozsah tohoto prostoru.

- 52 V projednávané věci nelze popřít, že směrnice 2003/87 nepředepisuje žádnou specifickou metodu pro zpracování národního alokačního plánu a pro určení celkového množství povolenek na emise skleníkových plynů, které mají být vydány. Právě naopak, příloha III bod 1 uvedeně směrnice výslovně stanoví, jak v podstatě konstatoval Tribunál v bodě 81 napadeného rozsudku, že členské státy musí stanovit celkové množství povolenek, které mají být vydány, s ohledem zejména na jejich národní energetickou politiku a národní program změny klimatu.
- 53 Jak Tribunál konstatoval v bodě 53 napadeného rozsudku, členské státy tak mají určitý rozhodovací prostor k přijetí opatření, která považují za nejvhodnější pro dosažení – ve specifickém kontextu vnitrostátního energetického trhu – výsledku stanoveného zmíněnou směrnicí.
- 54 Pokud jde o skutečnost, že podle článku 9 směrnice 2003/87 jsou národní alokační plány posuzovány Komisí při kontrole *ex ante*, taková kontrolní pravomoc se zajisté v mnoha ohledech odlišuje od kontroly *ex post* stanovené v článku 226 ES. Tato okolnost však nemůže znamenat, že kontrola *ex ante* musí jít nad rámec kontroly legality.
- 55 Z uvedených úvah vyplývá, že kritika formulovaná Komisí proti obecným úvahám Tribunálu týkajícím se dělby pravomocí mezi členské státy a Komisí stanovené směrnicí 2003/87 musí být odmítnuta.

K první části druhého důvodu kasačního opravného prostředku, vycházející z nedodržení zásady rovného zacházení

– Argumentace účastníků řízení

- 56 Komise tvrdí, že se Tribunál při určování významu a rozsahu její kontrolní pravomoci podle čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87 dopustil nesprávného právního posouzení, které v podstatě pramení z nedodržení zásady rovného zacházení.
- 57 Závěr, podle kterého Komise porušila čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87 tím, že vlastní analýzou nahradila analýzu provedenou Estonskou republikou, je podle názoru Komise nesprávný. Tribunál vyložil toto ustanovení, aniž vzal v úvahu uvedenou zásadu a dále se dopustil nesprávného právního posouzení při posouzení volby údajů týkajících se emisí, jež mají sloužit k vytvoření předpovědí na období 2008 až 2012.
- 58 Tribunál měl podle Komise nesprávně za to, že Komise nemůže odmítnout údaje o emisích CO₂ starší než z roku 2005, uvedené Estonskou republikou v jejím národním alokačním plánu a předpoklad hrubého domácího produktu (HDP) užitý tímto členským státem namísto těch, které byly zveřejněny pro všechny členské státy v roce 2005. Akceptovat, že každý členský stát použije vlastní údaje získané podle vlastních kritérií, by totiž podle Komise mohlo způsobit nerovné zacházení s těmito státy.
- 59 Předmětem a cílem směrnice 2003/87, jakož i průběhu řízení o kontrole národních alokačních plánů je zajistit, že „národní alokační plány členských států se nacházejí ve srovnatelných situacích“. Slučitelnost národních alokačních plánů s kritérii uvedenými v příloze III této směrnice tak musí být přezkoumána na základě hodnotící metody vypracované Komisí a údajů získaných díky této metodě. Tento přezkum znamená, že Komise užije údaje týkající se emisí CO₂ z téhož roku pro všechny členské státy a předpovědi růstu HDP za období 2005–2010, které jsou k dispozici ve stejném okamžiku pro všechny tyto státy.

- 60 Postup kontrolního řízení, upravený v článku 9 směrnice 2003/87, podle Komise dokazuje, že se jedná o simultánní kontrolu prováděnou v omezeném časovém úseku, která má umožnit zavedení společného systému pro obchodování s povolenkami ve všech členských státech před 1. lednem 2008. Národní alokační plány jsou paralelně k jejich přezkumu Komisí přezkoumány výborem pro klimatické změny, což potvrzuje nezbytnost, aby Komise použila pro všechny plány homogenní přístup.
- 61 Odůvodnění provedené Tribunálem v bodech 84 až 86 napadeného rozsudku je v rozporu s usnesením ze dne 20. října 2008, BOT Elektrownia Bełchatów a další v. Komise (T-208/07). V tomto usnesení Tribunál podle Komise souhlasil s časovým ohraničením změn, které členské státy provádějí ve svých národních alokačních plánech, když rozhodl, že z výslovného znění směrnice 2003/87, jakož i z obecné struktury a cílů systémů, které vytváří, vyplývá, že členský stát má vždy právo navrhnout změny svého NAP po jeho oznámení Komisi, a to až do přijetí rozhodnutí, který tento stát musí přijmout na základě čl. 11 odst. 2 uvedené směrnice.
- 62 Estonská republika navrhuje, aby byla tato první část druhého důvodu kasačního opravného prostředku zamítnuta. Komise se opírá o zásadu rovného zacházení, jako by se jednalo o absolutní zásadu. Možnost, že dojde k nerovnému zacházení, nemůže odůvodnit změnu dělby pravomocí mezi členskými státy a Komisí upravené ve směrnici 2003/87. Rovné zacházení s členskými státy může být podle Estonské republiky přiměřeně zajištěno, pokud Komise přezkoumá každý plán se stejnou měrou řádné péče.

– Závěry Soudního dvora

- 63 První část druhého důvodu kasačního opravného prostředku se týká bodů 56 až 93 napadeného rozsudku. V uvedených bodech Tribunál konstatoval, že kontrolní pravomoc, kterou má Komise na základě čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87, jí neumožňuje nahradit svými vlastními údaji údaje zařazené členským státem do jeho plánu. Upřesnil, že zásada rovného zacházení „nemůže změnit rozdělení pravomocí mezi Komisí a členské státy stanovené [touto] směrnicí, podle níž mají členské státy pravomoc k vypracování národního alokačního plánu a přijetí konečného rozhodnutí ohledně celkového množství povolenek, jež mají být vydány“.
- 64 Nejdříve je třeba připomenout, že podle ustálené judikatury zásada rovného zacházení vyžaduje, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněno (viz zejména rozsudek ze dne 16. prosince 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine a další, C-127/07, Sb. rozh. s. I-9895, bod 23).
- 65 Nezbytnost dodržet tuto zásadu nicméně nemůže změnit rozdělení pravomocí mezi členské státy a Komisí, jak je stanoveno unijním ustanovením. Jak bylo přitom potvrzeno v bodě 49 tohoto rozsudku, čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87 ukládá Komisi pouze pravomoc kontroly legality národních alokačních plánů, když jí umožňuje odmítnout plán, který není v souladu s kritérii uvedenými v příloze III směrnice 2003/87 nebo ustanoveními článku 10 této směrnice.
- 66 Pokud jde o rozsah této kontroly, Tribunál v bodech 68, 69, 75, 79 a 80 napadeného rozsudku správně konstatoval, že členské státy mají volnost užít údaje a hodnotící metody své volby, ledaže by vedly k výsledkům, které by nebyly v souladu s těmito kritérii nebo těmito ustanoveními. Při výkonu své kontrolní pravomoci na základě čl. 9 odst. 3 této směrnice musí Komise respektovat rozhodovací prostor, který mají členské státy. Nemůže tedy odmítnout národní alokační plán ze samotného důvodu, že údaje do něj zařazené neodpovídají údajům, kterým ona dává přednost.
- 67 Za těchto podmínek nelze vytýkat Tribunálu, že měl za to, že Komise měla povinnost přezkoumat údaje zařazené Estonskou republikou do národního alokačního plánu. V případě, že Komise měla pochybnosti, bylo jejím úkolem požádat příslušné vnitrostátní orgány o vyjasnění a prokázat neslučitelnost těchto údajů s kritérii uvedenými v příloze III směrnice 2003/87.

- 68 Komisi uplatněné argumenty o simultánní povaze kontroly národních alokačních plánů nemohou tento závěr zpochybnit. Tyto argumenty jsou založeny na nesprávné koncepci kontrolní pravomoci Komise na základě čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87. Jak uvedla generální advokátka v bodě 65 svého stanoviska, případné rozdíly v údajích a metodě posouzení použité členskými státy jsou projevem jejich rozhodovacího prostoru, který musí Komise v rámci své kontroly slučitelnosti respektovat.
- 69 V tomto kontextu je třeba zdůraznit, jak Tribunál rozhodl v bodě 89 napadeného rozsudku, že Komise může zajistit rovné zacházení s členskými státy přiměřeným způsobem tak, že plán předložený každým z nich přezkoumá se stejnou mírou péče. Je rovněž třeba připomenout, že Komise je oprávněna si zvolit společné srovnávací hledisko pro plány vypracované každým z těchto států. Jak Tribunál uvedl v bodě 63 napadeného rozsudku, může si zejména vypracovat „vlastní ekonomický a ekologický model“ založený na údajích, které si zvolí, a používat jej jako porovnávací měřítko k ověření toho, zda jsou národní alokační plány slučitelné s kritérii uvedenými v příloze III směrnice 2003/87 nebo s ustanovením článku 10 této směrnice.
- 70 Za těchto okolností je třeba první část druhého důvodu kasačního opravného prostředku zamítnout jako neopodstatněnou.

Ke druhé části druhého důvodu kasačního opravného prostředku, vycházející z nedodržení cíle směrnice 2003/87

– Argumentace účastníků řízení

- 71 Komise se domnívá, že Tribunál při výkladu čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87 nerespektoval cíl, který uvedená směrnice sleduje. Popírá, že překročila hranice své kontrolní pravomoci na základě uvedeného článku tím, že přezkoumala estonský NAP na základě vlastní metodologie, jakož i tím, že určila konkrétní množství povolenek na emise skleníkových plynů, které mají být vydány, jehož překročení bylo považováno za neslučitelné s kritérii stanovenými touto směrnicí, a tím, že v důsledku toho odmítla estonský NAP v rozsahu, ve kterém celkové množství povolenek, které v něm bylo navrženo, překročilo tuto hranici.
- 72 Kontrolní pravomoci, kterými disponuje Komise na základě tohoto ustanovení, musí být vykládány ve světle cílů směrnice 2003/87. Tato směrnice přitom podle svého článku 1 vytváří systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství, aby se podpořilo snižování emisí těchto plynů způsobem efektivním z hlediska nákladů a ekonomicky účinným. Soudní dvůr uznal ve svém rozsudku Arcelor Atlantique et Lorraine a další, uvedeném výše, že konečným cílem tohoto systému je ochrana životního prostředí a že uvedený systém povzbuzuje a upřednostňuje snahu o co nejnížší náklady na to, aby bylo dosaženo snížení těchto emisí. Z tohoto rozsudku vyplývá, že tohoto cíle může být dosaženo, pouze pokud poptávka po povolenkách na trhu povolenek v rámci Společenství přesáhne nabídku. Kromě toho podle sedmého bodu odůvodnění směrnice 2003/87 musí použití tohoto systému přispět k zachování integrity vnitřního trhu a k zamezení narušení hospodářské soutěže.
- 73 Oproti tomu, jak rozhodl Tribunál v napadeném rozsudku, nemůže být kontrola prováděná Komisí na základě článku 9 směrnice 2003/87 „značně omezená“, tj. snižena na pouhé ověření údajů užitých členskými státy v jejich národních alokačních plánech. Tato kontrola musí být podle Komise založena na homogenním přístupu, v rámci kterého musí Komise použít údaje týkající se emisí CO₂ z téhož roku pro všechny členské státy a předpovědi růstu HDP za období 2005–2010, které jsou k dispozici ve stejný okamžik pro všechny tyto státy.
- 74 Podle názoru Komise nemohou být cíle směrnice 2003/87 dosaženy, pokud nemá pravomoc stanovit maximální množství povolenek na emise skleníkových plynů, které je možno vydat. Její stanovisko je rovněž odůvodněno důvody hospodárnosti řízení.

- 75 Tribunál měl podle Komise nesprávně za to, že členské státy disponují výlučnou pravomocí pro stanovení celkového množství povolenek na emise skleníkových plynů, které mají být vydány. Je možné *ex post* prokázat, že by bezpodmínečné uznání údajů o emisích CO₂ uvedených v estonském NAP týkajících se let před rokem 2005, jakož i celkové navržené množství povolenek, které mají být vydány, vedlo k výsledku, který by byl v rozporu nikoliv pouze s kritérii č. 1 až 3 přílohy III směrnice 2003/87, ale rovněž s cílem této směrnice, kterým je snížit emise CO₂.
- 76 Tribunál kromě toho podle Komise správně nerozlišil stanovení maximální výše celkového množství povolenek Komisí a stanovení celkového množství povolenek, které mají být vydány, členským státem.
- 77 Estonská republika se domnívá, že tuto druhou část druhého důvodu kasačního opravného prostředku je třeba zamítnout. Komise neprokázala, že je nemožné splnit cíl směrnice 2003/87 s ohledem na rozdělení pravomocí mezi členské státy a Komisi, jak je potvrdil Tribunál v napadeném rozsudku.

– Závěry Soudního dvora

- 78 Druhá část druhého důvodu kasačního opravného prostředku se týká bodů 59 až 66 napadeného rozsudku. V uvedených bodech Tribunál rozhodl, že Komise překročila meze své kontrolní pravomoci, kterou jí svěruje čl. 9 odst. 1 a 3, jakož i čl. 11 odst. 2 směrnice 2003/87, tím, že stanovila ve sporném rozhodnutí konkrétní množství povolenek, které mají být vydány, jehož jakékoliv překročení bylo považováno za neslučitelné s kritérii upravenými touto směrnicí, a dále tím, že odmítla estonský NAP, jelikož celkové množství povolenek, které v něm bylo navrhováno, překračovalo tuto hranici. Uvedená část se týká rovněž závěru Tribunálu, podle kterého Komise překročila uvedené meze tím, že užila při posouzení estonského NAP své vlastní údaje a svou vlastní metodu. Tribunál při výkladu čl. 9 odst. 3 uvedené směrnice údajně tímto závěrem popřel cíle, které tato směrnice sleduje.
- 79 V tomto ohledu je třeba připomenout, že hlavním cílem uvedeným ve směrnici 2003/87 je snížit podstatným způsobem emise skleníkových plynů tak, aby byly dodrženy závazky Společenství a členských států s ohledem na Kjótský protokol. Tohoto cíle musí být dosaženo za současného respektování řady dílčích cílů a za použití určitých nástrojů. Hlavním nástrojem k tomuto účelu je systém obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství, jak vyplývá z článku 1 směrnice 2003/87 a z jejího druhého bodu odůvodnění. Uvedený článek 1 tak stanoví, že tento systém podporuje snížení uvedených emisí způsobem efektivním z hlediska nákladů a ekonomicky účinným. Dalšími dílčími cíli, kterým musí uvedený systém odpovídat, jsou zejména zachování hospodářského rozvoje a zaměstnanosti a dále zachování integrity vnitřního trhu a konkurenčního prostředí uvedené v pátém a sedmém bodu odůvodnění této směrnice.
- 80 I kdyby v projednávané věci přístup doporučovaný Komisí mohl zlepšit fungování systému obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Unii, a umožnil by tak dosáhnout efektivněji cíle podstatného snížení emisí skleníkových plynů, nemohla by tato okolnost změnit rozdělení pravomocí mezi členské státy a Komisi, jak je upravené v člancích 9 a 11 směrnice 2003/87.
- 81 V oblasti sdílené pravomoci, jakou je ochrana životního prostředí, je totiž úkolem unijního zákonodárce určit opatření, které považuje za nezbytné pro dosažení sledovaných cílů, při dodržení zásad subsidiarity a proporcionality zakotvených v článku 5 ES.
- 82 Vůle unijního zákonodárce poskytnout Komisi pouze pravomoc kontroly slučitelnosti národních alokačních plánů ve vztahu ke kritériím stanoveným v příloze III směrnice 2003/87 a ustanovením jejího článku 10, a nikoliv pravomoc uvedené plány nahrazovat nebo sjednocovat, která by zahrnovala pravomoc stanovit maximální množství povolenek na emise skleníkových plynů, které mají být vydány, vyplývá jak z čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87, tak z přípravných prací k této směrnici. Závěr, že Komise může stanovit takové maximální množství, by překračoval hranice teleologického výkladu této směrnice a znamenal by, že tomuto orgánu budou poskytnuty pravomoci, které nemají žádný právní základ.

- 83 Jak vyplývá již z bodu 51 tohoto rozsudku, rozhodl tedy Tribunál v bodě 54 napadeného rozsudku správně, že ze čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87 jednoznačně vyplývá, že úloha Komise je omezena na kontrolu souladu národního alokačního plánu členského státu s kritérii uvedenými v příloze III a ustanoveními článku 10 uvedené směrnice. Tribunál měl správně za to, že Komise je oprávněna ověřovat tuto slučitelnost a odmítnout národní alokační plán z důvodu neslučitelnosti s těmito kritérii a ustanoveními, přičemž tento členský stát může přijmout rozhodnutí na základě čl. 11 odst. 2 uvedené směrnice, pouze pokud změny plánu jím navržené byly Komisí schváleny.
- 84 V tomto ohledu je třeba uvést, že unijní zákonodárce, který má jako jediný pravomoc provést změny ve směrnici 2003/87, považoval za nezbytné změnit její článek 9 směrnicí Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES ze dne 23. dubna 2009, kterou se mění směrnice 2003/87/ES s cílem zlepšit a rozšířit systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství (Úř. věst. L 140, s. 63). Tato novelizační směrnice stanoví zavedení harmonizovanějšího systému, aby se lépe využily výhody obchodování s povolenkami, předešlo narušením vnitřního trhu a ulehčilo propojení systémů obchodování s emisemi.
- 85 Pokud jde o tvrzení Komise, podle kterého je možné *ex post* prokázat, že bezpodmínečné uznání údajů o emisích CO₂ a celkového množství povolenek na emise skleníkových plynů, uvedených v estonském NAP, by vedlo k výsledku, který by byl v rozporu s kritérii č. 1 až 3 přílohy III směrnice 2003/87, je toto založeno na nesprávném výkladu napadeného rozsudku. Jak totiž uvedla generální advokátka v bodě 80 svého stanoviska, Tribunál uznal, že Komise může odmítnout národní alokační plán, který není v souladu s kritérii vyjmenovanými v této příloze a s ustanoveními článku 10 této směrnice, a nerozhodl tedy, že Komise musí bezpodmínečně uznat údaje zařazené do estonského NAP.
- 86 Pokud jde o argument Komise, podle kterého je třeba jí v zájmu hospodárnosti řízení přiznat pravomoc stanovit maximální množství povolenek na emise skleníkových plynů, které mají být vydány, je jistě pravda, že takový přístup by snížil nebezpečí, že bude několikrát za sebou přijato rozhodnutí o odmítnutí národního alokačního plánu pro neslučitelnost s kritérii uvedenými v příloze III směrnice 2003/87 nebo ustanoveními článku 10 této směrnice. V tomto kontextu je však nutno zdůraznit, že Komise nepřekračuje své pravomoci, pokud ve výrokové části rozhodnutí o odmítnutí plánu uvede – a závazně neurčí maximální množství takových povolenek – že neodmítne změny provedené v tomto plánu, pokud budou v souladu s návrhy a doporučeními provedenými v rozhodnutí o odmítnutí. Takový postup je v souladu se zásadou loajální spolupráce mezi členskými státy a Komisí a odpovídá rovněž cílům hospodárnosti řízení.
- 87 Z toho vyplývá, že Komise neoprávněně tvrdí, že Tribunál svým výkladem čl. 9 odst. 3 směrnice 2003/87 nedodržel cíle sledované touto směrnicí. Druhá část druhého důvodu kasačního opravného prostředku tedy musí být zamítnuta jako neopodstatněná.
- 88 Jelikož byla kritika formulovaná Komisí proti obecným úvahám Tribunálu ohledně rozdělení pravomocí mezi členské státy a Komisi, jak je stanovena směrnicí 2003/87, odmítnuta a dvěma částem druhého důvodu kasačního opravného prostředku nemohlo být vyhověno, je namístě zamítnout tento důvod kasačního opravného prostředku jako neopodstatněný.

Ke třetímu důvodu kasačního opravného prostředku, vycházejícímu z nesprávného právního posouzení při výkladu zásady řádné správy

Argumentace účastníků řízení

- 89 Komise vytýká Tribunálu, že se dopustil nesprávného právního posouzení při výkladu zásady řádné správy, když posuzoval čtvrtý žalobní důvod vycházející z porušení této zásady.

- 90 Při posuzování otázky, zda je estonský NAP v souladu s kritériem č. 3 přílohy III směrnice 2003/87, tedy zda bylo do celkového množství povolenek, které mají být vydány, zahrnuto množství rezervních povolenek v souladu s čl. 3 odst. 1 a 2 rozhodnutí 2006/780, či nikoliv, se Komise mohla podle svého názoru platně opřít o údaje užitě pro všechny národní alokační plány členských států. Odůvodnění čl. 1 odst. 2 sporného rozhodnutí bylo v tomto ohledu dostatečné, relevantní a přiměřené. Tribunál měl podle Komise nesprávně za to, že Komise založila odůvodnění tohoto rozhodnutí na svých vlastních údajích na úkor údajů Estonské republiky.
- 91 Kvůli nejednoznačnosti estonského NAP, pokud jde o zařazení určitých částí rezervních povolenek do celkového množství povolenek na emise skleníkových plynů, které mají být vydány, měla Komise podle svého názoru právo považovat celkové množství navržené v tomto plánu za neslučitelné se třemi kritérii přílohy III směrnice 2003/87. Tribunál podle Komise sám uznal tuto nejednoznačnost v bodě 107 napadeného rozsudku.
- 92 Estonská republika navrhuje, aby byl tento důvod kasačního opravného prostředku zamítnut. Argumenty Komise podle ní vycházejí z nesprávného výkladu napadeného rozsudku. Tribunál při přezkumu čtvrtého žalobního důvodu nerozhodl o tom, zda Komise právem použila vlastní údaje k posouzení otázky zohlednění rezervního množství povolenek, nýbrž se pouze omezil na ověření toho, zda posledně uvedená pečlivě a nestranně přezkoumala všechny okolnosti projednávaného případu.
- Závěry Soudního dvora
- 93 Tento důvod kasačního opravného prostředku, který se týká bodů 99 až 112 napadeného rozsudku, se týká opodstatněnosti závěru Tribunálu, podle kterého Komise tím, že přiměřeně nepřezkoumala estonský NAP, a zejména přílohy 1 a 3 tohoto plánu, za účelem posouzení, zda bylo rezervní množství povolenek vytvořené podle čl. 3 odst. 1 a 2 rozhodnutí 2006/78 zohledněno při výpočtu celkového množství povolenek, které mají být vydány, porušila zásadu řádné správy.
- 94 Na rozdíl od názoru Komise Tribunál v těchto bodech napadeného rozsudku nezkoumal, zda Komise může vycházet z vlastních údajů při posuzování toho, zda bylo takové rezervní množství zohledněno, či nikoliv. Jak správně uvádí Estonská republika, uvedený soud se omezil na ověření toho, zda Komise při přezkumu údajů předložených tímto členským státem v jeho národním alokačním plánu dodržela zásadu řádné správy.
- 95 Tribunál nejprve v bodě 99 uvedeného rozsudku připomenul, že mezi zárukami přiznanými unijním právním řádem ve správním řízení figuruje zejména zásada řádné správy, ke které se váže povinnost příslušného orgánu zkoumat pečlivě a nestranně všechny relevantní skutečnosti projednávaného případu (viz zejména rozsudek ze dne 21. listopadu 1991, Technische Universität München, C-269/90, Recueil, s. I-5469, bod 14).
- 96 Pokud jde o číselné údaje uvedené Estonskou republikou v jejím národním alokačním plánu, rozhodl Tribunál dále v bodech 103 až 108 napadeného rozsudku, že se jeví jako vnitřně soudržné a srozumitelné. Nakonec v bodech 109 až 111 uvedeného rozsudku posoudil, zda s ohledem na tato čísla Komise pečlivě a nestranně prozkoumala veškeré relevantní skutečnosti projednávaného případu. Uvedený soud zaprvé konstatoval, že závěr Komise, podle něhož povolenky obsažené v předmětných rezervách nebyly zahrnuty do celkového množství povolenek na emise skleníkových plynů, které mají být vydány, není podle všeho v souladu s okolnostmi uvedenými ve spisu. Zadruhé měl Tribunál za to, že Komise měla vysvětlit, na jakém základě dospěla k závěru, že estonský NAP není v souladu s kritériem č. 3 přílohy III směrnice 2003/87. Vyvodil z toho, že Komise neprokázala, v jakém ohledu byly výpočty obsažené v tomto plánu nesprávné.

- 97 Pokud jde o tvrzení Komise, podle kterého Tribunál sám uznal, že estonský NAP je nejednoznačný, je pravda, že v bodě 107 napadeného rozsudku Tribunál konstatoval, že se tento plán zdá být nejednoznačný, co se týče nezahrnutí části rezervy do celkového množství povolenek, jelikož z příloh tohoto plánu nevyplývají důvody, proč měla Estonská republika za to, že bylo nutno tento objem odečíst od celkového množství povolenek.
- 98 Tato jediná okolnost však nemůže vést k tomu, aby estonský NAP mohl být považován za neslučitelný s kritérii uvedenými v příloze III směrnice 2003/87. Přítomnost jednoho nejednoznačného údaje v národním alokačním plánu nemůže sama o sobě vést k odmítnutí tohoto plánu.
- 99 Jak na základě čl. 9 odst. 3 této směrnice, tak na základě zásady loajální spolupráce mezi Komisí a členskými státy a na základě zásady řádné správy, je úkolem tohoto orgánu přijmout nezbytná opatření za účelem zjištění, zda je nejednoznačný údaj v rozporu nebo v souladu s kritérii stanovenými v uvedené příloze. V tomto kontextu Komise musí posoudit všechny informace obsažené v národním alokačním plánu, který přezkoumává, a popřípadě požádat o vyjasnění příslušné vnitrostátní orgány.
- 100 Tento důvod kasačního opravného prostředku se tudíž opírá o nesprávný výklad napadeného rozsudku, a musí být tedy zamítnut.

Ke čtvrtému důvodu kasačního opravného prostředku, vycházejícímu z nesprávného právního posouzení při analýze neoddělitelné povahy čl. 1 odst. 1 a 2, čl. 2 odst. 1 a 2, jakož i čl. 3 odst. 1 sporného rozhodnutí

Argumentace účastníků řízení

- 101 Komise vytýká Tribunálu, že měl za to, že čl. 1 odst. 1 a 2, čl. 2 odst. 1 a 2, jakož i čl. 3 odst. 1 sporného rozhodnutí jsou neoddělitelné od ostatních ustanovení sporného rozhodnutí, a že v důsledku toho zrušil toto rozhodnutí v plném rozsahu.
- 102 Napadený rozsudek je podle Komise založen na nesprávném pochopení oddělitelnosti ustanovení unijních aktů, jakož i na nesprávném výkladu judikatury citované Tribunálem v bodě 28 napadeného rozsudku, a sporného rozhodnutí. Podle názoru Komise z ustálené judikatury vyplývá, že požadavek oddělitelnosti není splněn, jestliže částečné zrušení aktu způsobí změnu jeho podstaty. Tak tomu však není v případě každé změny obsahu aktu. Změna podstaty aktu totiž znamená jeho přeměnu v akt, který by jeho autor nezamýšlel přijmout nebo nepřijal.
- 103 Článek 1 odst. 1 a 2, čl. 2 odst. 1 a 2, jakož i čl. 3 odst. 1 sporného rozhodnutí se týkají celkového množství povolenek na emise skleníkových plynů, které mají být vydány (kritéria č. 1 až 3 přílohy III směrnice 2003/87). Tyto články spolu zajisté vzájemně souvisí, ale jsou oddělitelné od ostatních ustanovení uvedeného rozhodnutí. Článek 1 odst. 3 a čl. 2 odst. 3 téhož rozhodnutí se týkají nadměrného přidělení povolenek určitým podnikům (kritérium č. 5 této přílohy), zatímco čl. 1 odst. 4 a čl. 2 odst. 4 se vztahují k nedostatku dostatečných informací o nových účastnících na trhu (kritérium č. 6 této přílohy).
- 104 Odůvodnění Tribunálu spočívá podle názoru Komise na konstatování existence paralely mezi jednotlivými odstavci článku 1 a článku 2 sporného rozhodnutí, což je konstatování sdílené Komisí, a dále na nesprávném výkladu významu článku 2 uvedeného rozhodnutí. Význam posledně uvedeného ustanovení by měl být posouzen ve světle článku 1, a nikoliv naopak.
- 105 Článek 1 sporného rozhodnutí obsahuje seznam částí estonského NAP, které Komise považuje za neslučitelné s kritérii stanovenými v příloze III směrnice 2003/87. Jeho článek 2 obsahuje řadu návrhů, jak by měla být napravena každá z neslučitelností konstatovaných v uvedeném článku 1. Neslučitelnosti

popsané v odstavcích 1 a 2 těchto dvou článků jsou odlišné od těch, které jsou uvedeny v jejich odstavcích 3 a 4, a jsou na nich nezávislé. Tyto odstavce, nebo přinejmenším tyto dvě skupiny odstavců, jsou tedy podle názoru Komise oddělitelné.

- 106 Ze struktury a odůvodnění sporného rozhodnutí podle Komise jasně vyplývá, že každý odstavec článku 2 tohoto rozhodnutí je neoddělitelně spojen s odpovídajícím odstavcem článku 1 tohoto rozhodnutí, a nikoliv s ostatními ustanoveními samotného článku 2. Stejný závěr je možno učinit i stran ustanovení článku 1.
- 107 Pokud se Komise zavázala nevznést námitky při přezkumu dalšího národního alokačního plánu, do kterého byly zapracovány všechny návrhy uvedené v článku 2 sporného rozhodnutí, neznamená to, že by tyto návrhy netvořily neoddělitelný celek. Jestliže by soud rozhodl, že jedna nebo několik neslučitelností popsanych v článku 1 tohoto rozhodnutí neměly být za takovéto neslučitelnosti považovány, ztratily by příslušné návrhy v článku 2 důvod své existence. Ostatní ustanovení posledně uvedeného článku by však stále mohla být použita.
- 108 Za takových okolností by zrušení čl. 1 odst. 1 a 2, čl. 2 odst. 1 a 2, jakož i čl. 3 odst. 1 sporného rozhodnutí nemohlo podle názoru Komise změnit podstatu uvedeného rozhodnutí. Tato jednotlivá ustanovení by mohla ostatně rovněž být považována za několik rozhodnutí spojených v jeden normativní akt.
- 109 Estonská republika navrhuje Soudnímu dvoru, aby tento důvod kasačního opravného prostředku zamítl. Existuje neoddělitelné spojení mezi kritérii č. 1 až 3 přílohy III, které se týkají množství, které může být určeno jako celkové množství povolenek na emise skleníkových plynů, a kritérii č. 5 a 6 uvedené přílohy. Toto celkové množství a způsob, kterým by byl estonský NAP změněn v závislosti na posledně uvedených kritériích, spolu souvisí. Podstatné snížení uvedeného množství Komisi na základě článku 1 a čl. 2 odst. 1 sporného rozhodnutí má podle Estonské republiky vliv jak na výhodné zacházení poskytnuté určitým podnikům pro časná opatření (kritérium č. 5 přílohy III této směrnice), tak na uvedené povolenky pro nové účastníky na trhu (kritérium č. 6 této přílohy).

Závěry Soudního dvora

- 110 Čtvrtý žalobní důvod kasačního opravného prostředku se týká bodů 31 až 34 a 114 napadeného rozsudku, které se týkají otázky, zda jsou čl. 1 odst. 1 a 2, čl. 2 odst. 1 a 2 a čl. 3 odst. 1 sporného rozhodnutí oddělitelné od zbytku tohoto rozhodnutí či nikoliv, a zda tedy Tribunál oprávněně zrušil toto rozhodnutí v plném rozsahu.
- 111 Jak Tribunál připomněl v bodě 28 napadeného rozsudku, je částečné zrušení unijního aktu možné pouze v případě, že jsou části, jejichž zrušení je požadováno, oddělitelné od zbývajících částí aktu (viz zejména rozsudky ze dne 10. prosince 2002, Komise v. Rada, C-29/99, Recueil, s. I-11221, bod 45, a ze dne 24. května 2005, Francie v. Parlament a Rada, C-244/03, Sb. rozh. s. I-4021, bod 12; v tomto smyslu viz 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, jestliže částečné zrušení aktu způsobí změnu jeho podstaty (rozsudky ze dne 31. března 1998, Francie a další v. Komise, C-68/94 a C-30/95, Recueil, s. I-1375, bod 257; Komise v. Rada, citovaný výše, bod 46, a Francie v. Parlament a Rada, uvedený výše, bod 13).
- 112 V daném případě předpokládá ověření oddělitelnosti čl. 1 odst. 1 a 2, čl. 2 odst. 1 a 2 a čl. 3 odst. 1 sporného rozhodnutí od zbytku tohoto rozhodnutí přezkum významu uvedených ustanovení, aby bylo možné posoudit, zda by jejich zrušení změnilo ducha a podstatu uvedeného rozhodnutí (v tomto smyslu viz rozsudek ze dne 27. června 2006, Parlament v. Rada, C-540/03, Sb. rozh. s. I-5769, bod 29).

- 113 Je nutno připomenout, že ustanovení sporného rozhodnutí jsou výsledkem negativního posouzení estonského NAP oznámeného Estonskou republikou, které Komise provedla. Článek 1 uvedeného rozhodnutí vyjmenovává jednotlivé neslučitelnosti tohoto plánu s kritérii stanovenými v příloze III směrnice 2003/87. Jeho článek 2 obsahuje závazek Komise, že nevznese námitky proti plánu, který bude přijat po vydání tohoto rozhodnutí o zamítnutí, pokud dotčený členský stát provede změny uvedené v odst. 1 až 4 uvedeného článku. Co se týče článku 3 sporného rozhodnutí, jeho první odstavce upravuje stanovení rezervního množství povolenek a odstavce 2 a 3 obsahují upřesnění týkající se provádění ostatních ustanovení uvedeného rozhodnutí.
- 114 Pokud jde konkrétně o vztah mezi čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 1, jakož i čl. 3 odst. 1 sporného rozhodnutí a ostatními ustanoveními tohoto rozhodnutí, je nutno konstatovat, že tato ustanovení tvoří neoddělitelný celek, i když se týkají různých aspektů estonského NAP a různých kritérií stanovených v příloze III směrnice 2003/87.
- 115 Nelze popřít, že stanovení celkového množství povolenek na emise skleníkových plynů, které mají být vydány (kritéria č. 1 až 3 přílohy III směrnice 2003/87), kterého se týká čl. 1 odst. 1, čl. 2 odst. 1, jakož i čl. 3 odst. 1 sporného rozhodnutí, představuje hlavní část národních alokačních plánů a úzce souvisí s ostatními částmi těchto plánů.
- 116 Dále, jak Tribunál správně konstatoval v bodech 29 a 30 napadeného rozsudku, by případné zrušení pouze jedné části odstavců článku 1 „mělo za následek snížení počtu případů neslučitelnosti se směrnicí [2003/87], které byly konstatovány Komisí“. Pokud jde o zrušení určitých odstavců článku 2 tohoto rozhodnutí „[umožnilo by tudíž] zachování závazku Komise nevznést námitky ohledně vnitrostátního plánu při současném snížení počtu změn, s jejichž výhradou byl tento závazek původně učiněn“.
- 117 V uvedeném rozhodnutí však nic neumožňuje domnívat se, že estonský NAP by mohl být považován za slučitelný se směrnicí 2003/87, aniž by v něm byly provedeny všechny změny uvedené v posledně uvedeném ustanovení.
- 118 Jak totiž Tribunál správně uvedl v bodě 32 napadeného rozsudku, zrušení pouze jedné části odstavců článku 2 „by nahradilo [sporné] rozhodnutí, podle něhož lze přijmout [estonský NAP] s výhradou čtyř konkrétních změn umožňujících zhojení čtyř případů nesouladu s kritérii přílohy III [směrnice 2003/87], jiným rozhodnutím, podle něhož by mohl být tento plán přijat pod podmínkou provedení menšího počtu změn“.
- 119 S ohledem na tyto okolnosti je třeba konstatovat, že Tribunál v bodě 31 napadeného rozsudku správně uvedl, že by zrušení jednoho z odstavců článku 1 sporného rozhodnutí, jakož i zrušení odpovídajícího odstavce článku 2 tohoto rozhodnutí vedlo ke změně podstaty tohoto rozhodnutí.
- 120 Co se týče čl. 3 odst. 2 a 3 sporného rozhodnutí, postačí uvést, že tato ustanovení obsahují upřesnění týkající se provádění jiných ustanovení sporného rozhodnutí. Pokud jsou tedy čl. 1 odst. 1 a 2, čl. 2 odst. 1 a 2, jakož i čl. 3 odst. 1 sporného rozhodnutí zrušeny, je čl. 3 odst. 2 a 3 bezpředmětný.
- 121 Tyto závěry nemohou být vyvráceny tvrzením Komise, podle kterého změna podstaty unijního aktu znamená pouze jeho přeměnu v akt, který by jeho autor neměl v úmyslu přijmout nebo nepřijal. V tomto ohledu postačuje uvést, že otázka, zda by částečné zrušení měnilo podstatu unijního aktu, představuje objektivní kritérium, a nikoliv subjektivní kritérium spojené s politickou vůlí orgánu, který sporný akt přijal (viz rozsudky ze dne 30. září 2003, Německo v. Komise, C-239/01, Recueil, s. I-10333, bod 37, jakož i Francie v. Parlament a Rada, citovaný výše, bod 14).

- ¹²² Z výše uvedeného vyplývá, že se Tribunál ve svém rozsudku nedopustil nesprávného právního posouzení, když rozhodl, že čl. 1 odst. 1 a 2, čl. 2 odst. 1 a 2, jakož i čl. 3 odst. 1 sporného rozhodnutí nejsou oddělitelné od ostatních ustanovení tohoto rozhodnutí, a když v důsledku toho zrušil toto rozhodnutí v plném rozsahu. Čtvrtý důvod kasačního opravného prostředku tedy není opodstatněný.
- ¹²³ Jelikož nebylo žádnému z důvodů kasačního opravného prostředku vznesených Komisí vyhověno, je třeba kasační opravný prostředek zamítnout.

K nákladům řízení

- ¹²⁴ Podle čl. 69 odst. 2 jednacího řádu, jenž se na řízení o kasačním opravném prostředku použije na základě článku 118 téhož jednacího řádu, se účastník řízení, který neměl úspěch ve věci, uloží náhrada nákladů řízení, pokud to účastník řízení, který měl ve věci úspěch, požadoval. Jelikož Komise neměla úspěch ve věci a Estonská republika náhradu nákladů řízení požadovala, je namístě uložit Komisi náhradu nákladů řízení.
- ¹²⁵ Podle uvedeného čl. 69 odst. 4 prvního pododstavce nesou Česká republika, Dánské království a Lotyšská republika, které vstoupily do řízení jako vedlejší účastníci, vlastní náklady řízení.

Z těchto důvodů Soudní dvůr (druhý senát) rozhodl takto:

- 1) Kasační opravný prostředek se zamítá.**
- 2) Evropské komisi se ukládá náhrada nákladů řízení.**
- 3) Česká republika, Dánské království a Lotyšská republika nesou vlastní náklady řízení.**

Podpisy.