



## Zbierka súdnych rozhodnutí

ROZSUDOK SÚDNEHO DVORA (druhá komora)

z 21. júna 2018\*

„Žaloba o neplatnosť – Rozhodnutie (EÚ) 2015/1814 – Určenie právneho základu – Zohľadnenie účinkov aktu – Neexistencia – Článok 192 ods. 1 ZFEÚ – Článok 192 ods. 2 prvý pododsek písm. c) ZFEÚ – Opatrenia významne ovplyvňujúce možnosť voľby členského štátu pri výbere medzi rôznymi energetickými zdrojmi a celkovú štruktúru zásobovania energiou – Zásada lojálnej spolupráce – Článok 15 ZEÚ – Právomoci Európskej rady – Zásady právnej istoty a ochrany legitímnej dôvery – Zásada proporcionality – Analýza dosahu“

Vo veci C-5/16,

ktorej predmetom je žaloba o neplatnosť podľa článku 263 ZFEÚ, podaná 4. januára 2016,

**Poľská republika**, v zastúpení: B. Majczyna a K. Rudzińska, splnomocnení zástupcovia, za právnej pomoci I. Tatarewicz, expert,

žalobkyňa,

proti

**Európskemu parlamentu**, v zastúpení: A. Tamás a A. Pospíšilová Padowska, splnomocnení zástupcovia,

**Rade Európskej únie**, v zastúpení: M. Simm, A. Sikora a K. Pleśniak, splnomocnení zástupcovia,

žalovaným,

ktorých v konaní podporujú:

**Dánske kráľovstvo**, v zastúpení: M. Wolff, J. Nymann-Lindegren a C. Thorning, splnomocnení zástupcovia,

**Spolková republika Nemecko**, v zastúpení: T. Henze, splnomocnený zástupca,

**Španielske kráľovstvo**, v zastúpení: A. Gavela Llopis a M.A. Sampol Pucurull, splnomocnení zástupcovia,

**Francúzska republika**, v zastúpení: D. Colas, G. de Bergues J. Traband, T. Deleuil a S. Ghiandoni, splnomocnení zástupcovia,

**Švédske kráľovstvo**, v zastúpení: A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, N. Otte Widgren a L. Swedenborg, splnomocnení zástupcovia,

\* Jazyk konania: poľština.

**Európska komisia**, v zastúpení: K. Herrmann, A.C. Becker, E. White a K. Mifsud-Bonnici, splnomocnení zástupcovia,

vedľajší účastníci konania,

SÚDNY DVOR (druhá komora),

v zložení: predseda druhej komory M. Ilešič, podpredseda Súdneho dvora A. Tizzano, vykonávajúci funkciu sudcu druhej komory, sudcovia A. Rosas (spravodajca), C. Toader a E. Jarašiūnas,

generálny advokát: P. Mengozzi,

tajomník: M. Aleksejev, referent,

so zreteľom na písomnú časť konania a po pojednávaní z 11. júla 2017,

po vypočutí návrhov generálneho advokáta na pojednávaní 30. novembra 2017,

vyhlásil tento

### **Rozsudok**

- 1 Vo svojej žalobe Poľská republika navrhuje, aby Súdny dvor zrušil rozhodnutie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2015/1814 zo 6. októbra 2015 o zriadení a prevádzke trhovej stabilizačnej rezervy systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Únii a o zmene smernice 2003/87/ES (Ú. v. EÚ L 264, 2015, s. 1, ďalej len „napadnuté rozhodnutie“).

### **Právny rámec**

#### ***Smernica 2003/87***

- 2 Smernica 2003/87/ES Európskeho parlamentu a Rady z 13. októbra 2003, o vytvorení systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v spoločenstve, a ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 96/61/ES (Ú. v. EÚ L 275, 2003, s. 32; Mim. vyd. 15/007, s. 631), zmenená smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2009/29/ES z 23. apríla 2009 (Ú. v. EÚ L 140, 2009, s. 63, ďalej len „smernica 2003/87“), bola prijatá na základe článku 175 ods. 1 ES (teraz článok 192 ods. 1 ZFEÚ).
- 3 Smernica 2003/87 vytvorila systém obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov na úrovni Európskej únie (ďalej len „ETS“).
- 4 Systém ETS funguje od 1. januára 2005 vo všetkých štátoch Európskeho hospodárskeho priestoru a pokrýva približne 45 % emisných kvót skleníkových plynov. Podľa článku 13 ods. 1 tejto smernice sa tretie obdobie obchodovania, ktoré práve prebieha, vzťahuje na osem rokov, od roku 2013 do 2020 (ďalej len „tretie obdobie obchodovania“).
- 5 Odôvodnenia 5 a 22 smernice 2003/87 uvádzajú:

„(5) Spoločenstvo a jeho členské štáty súhlasili s plnením svojich záväzkov znížiť antropogénne emisie skleníkových plynov pod Kjótskym protokolom spoločne v súlade s rozhodnutím 2002/358/ES [Rady z 25. apríla 2002, ktoré sa týka schválenia Kjótskeho protokolu k Rámcovému dohovoru Organizácie Spojených národov o klimatických zmenách a spoločnom plnení záväzkov z neho vyplývajúcich v mene Európskeho spoločenstva (Ú. v. ES L 130, 2002, s. 1; Mim. vyd. 11/042,

s. 24)]; táto smernica má za cieľ prispievať k účinnejšiemu plneniu záväzkov EÚ a jej členských štátov prostredníctvom efektívneho európskeho trhu s emisnými kvótami skleníkových plynov a čo najmenšieho zníženia hospodárskeho rozvoja a zamestnanosti.

...

(22) Táto smernica je kompatibilná s Rámcovým dohovorom OSN o klimatických zmenách a s Kjótskym protokolom; mala by sa revidovať s prihliadnutím na ďalší vývoj v tomto kontexte a malo by sa prihliadať na skúsenosti s jej vykonávaním a pokrokom dosiahnutom pri monitorovaní emisií skleníkových plynov.“

6 V zmysle článku 1 tejto smernice s názvom „Predmet“:

„Táto smernica zriaďuje systém obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v spoločenstve... na podporu znižovania emisií skleníkových plynov finančne a ekonomicky výhodným spôsobom.

Táto smernica zároveň ustanovuje, že je potrebné znížiť emisie skleníkových plynov s cieľom prispieť k takým úrovňam zníženia, ktoré sa z vedeckého hľadiska považujú za nevyhnutné na zabránenie nebezpečnej zmeny klímy.

Táto smernica tiež ustanovuje opatrenia na hodnotenie a zavedenie prísnejšieho záväzku Spoločenstva v oblasti znižovania emisií, presahujúceho 20 %, ktorý sa má uplatniť na základe toho, že Spoločenstvo odsúhlasí medzinárodnú dohodu o zmene klímy vedúcu k zníženiu emisií skleníkových plynov nad rámec zníženia požadovaného v článku 9, čoho prejavom je aj záväzok vo výške 30 % schválený na samite Európskej rady v marci 2007.“

7 Článok 9 uvedenej smernice s názvom „Množstvo kvót pre celé Spoločenstvo“ vo svojom odseku 1 stanovuje:

„Množstvo kvót pre celé Spoločenstvo, ktoré sa od roku 2013 začne vydávať každoročne, sa lineárne zníži od polovice obdobia rokov 2008 až 2012. V porovnaní s priemerným celkovým ročným množstvom kvót, ktoré členské štáty vydali v súlade s rozhodnutiami Komisie o ich národných alokačných plánoch na obdobie rokov 2008 až 2012, sa množstvo zníži o lineárny koeficient 1,74 %.

...“

8 Článok 29 tej istej smernice stanovuje:

„Ak má Komisia na základe pravidelných správ o trhu s uhlíkom uvedených v článku 10 ods. 5 dôkazy, že trh s uhlíkom riadne nefunguje, predloží správu Európskemu parlamentu a Rade. Správa môže podľa potreby obsahovať návrhy zamerané na zvýšenie transparentnosti trhu s uhlíkom a opatrenia na zlepšenie jeho fungovania.“

### ***Smernica 2009/29***

9 Odôvodnenia 3 až 5 smernice 2009/29 znejú:

„(3) Európska rada na svojom zasadnutí v marci 2007 stanovila záväzok do roku 2020 znížiť celkové množstvo emisií skleníkových plynov produkovaných v Spoločenstve aspoň o 20 % v porovnaní s úrovňami z roku 1990, a o 30 % v prípade, ak sa k podobným zníženiam emisií skleníkových plynov zaviazu aj ďalšie vyspelé krajiny a ekonomicky vyspelejšie rozvojové krajiny prispeli primerane v súlade so svojimi záväzkami a podľa svojich možností. Do roku 2050 by mala byť

úroveň celosvetových emisií skleníkových plynov aspoň o 50 % nižšia než v roku 1990. Na dosiahnutí uvedeného zníženia emisií sa majú podieľať všetky hospodárske odvetvia vrátane medzinárodnej námornej a leteckej dopravy....

- (4) Vo svojom uznesení z 31. januára 2008 o výsledkoch konferencie o klimatických zmenách na Bali (COP 13 a COP/MOP 3) [(Ú. v. ES C 68 E, 2009, s. 13)], Európsky parlament pripomenul svoje stanovisko, že priemyselné krajiny by sa mali zaviazat' znížiť svoje emisie skleníkových plynov aspoň o 30 % do roku 2020 a o 60 až 80 % do roku 2050 v porovnaní s úrovňami z roku 1990. Vzhľadom na to, že tento plán predpokladá kladné výsledky rokovaní COP 15, ktoré sa uskutočnia v Kodani v roku 2009, by Európska únia v rámci svojho príspevku k budúcej medzinárodnej dohode o zmene klímy... mala začať vypracúvať ambicióznejšie ciele zníženia emisií do roku 2020 a na nasledujúce roky a mala by sa snažiť zabezpečiť, aby po roku 2013 umožňovala schéma Spoločenstva, ak je to potrebné, zaviesť prísnejšie emisné limity.
- (5) S cieľom prispieť k dosiahnutiu týchto dlhodobých cieľov je vhodné stanoviť predvídateľný postup, podľa ktorého by sa mali znižovať emisie zariadení patriacich do schémy Spoločenstva. Aby mohlo Spoločenstvo hospodárne uskutočniť svoj záväzok – znížiť emisie skleníkových plynov aspoň o 20 % v porovnaní s úrovňami z roku 1990, mali by sa týmto zariadeniam do roku 2020 pridelať emisné kvóty nižšie o 21 % v porovnaní s úrovňou emisií týchto zariadení z roku 2005.“

#### *Nariadenie (EÚ) č. 176/2014*

- 10 Podľa odôvodnenia 3 nariadenia Komisie (EÚ) č. 176/2014 z 25. februára 2014, ktorým sa mení nariadenie (EÚ) č. 1031/2010 najmä s cieľom určiť množstvo emisných kvót skleníkových plynov určených na obchodovanie formou aukcií v rokoch 2013 –2020 (Ú. v. EÚ L 56, 2014, s. 11):

„Treba zohľadniť výnimočné zmeny motivačných činiteľov hnacích mechanizmov určujúcich rovnováhu medzi dopytom po kvótach a ich ponukou, najmä obnovené spomalenie hospodárskeho rastu, ako aj dočasné prvky priamo súvisiace s prechodom do fázy 3 vrátane zvyšujúceho sa nevyužitého množstva kvót platných pre druhé obdobie obchodovania, ktoré boli potrebné na zaistenie súladu v uvedenom období, zvyšujúceho sa množstva certifikovaných znížení emisií a jednotiek zníženia emisií z projektov zníženia emisií v rámci mechanizmu čistého rozvoja alebo spoločných vykonávacích ustanovení týkajúcich sa odovzdávania prevádzkovateľmi zahrnutými do schémy, speňažovania kvót z rezervy pre nových účastníkov za tretie obdobie obchodovania na podporu demonštračných projektov, ktorých cieľom je zachytávanie a sekvestrácia oxidu uhličitého a inovačné technológie výroby energie (NER300) podľa rozhodnutia Komisie 2010/670/EÚ [z 3. novembra 2010, ktorým sa ustanovujú kritériá a opatrenia na financovanie komerčných demonštračných projektov, ktorých cieľom je environmentálne bezpečné zachytávanie a geologické ukládanie CO<sub>2</sub>, ako aj demonštračných projektov využívajúcich inovačné technológie výroby energie z obnoviteľných zdrojov v rámci systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Spoločenstve vytvoreného smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2003/87/ES (Ú. v. EÚ L 290, 2010, s. 39),] a uvoľnenia kvót, ktoré nie sú potrebné v rámci rezervy pre nových účastníkov, pre druhé obdobie obchodovania. Aj keď sa všetky tieto faktory vyznačujú určitým stupňom neistoty, je dôležité, aby sa včas určili vhodné korekcie ročných množstiev na obchodovanie formou aukcií v rokoch 2014 – 2020.“

11 Článok 1 tohto nariadenia stanovuje:

„Nariadenie [Komisie] (EÚ) č. 1031/2010 [z 12. novembra 2010 o harmonograme, správe a iných aspektoch obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov formou aukcie podľa smernice 2003/87/ES (Ú. v. EÚ L 302, 2010, s. 1)] sa mení takto:

1. Za druhý pododsek článku 10 ods. 2 sa dopĺňajú tieto pododseky:

„Množstvo kvót na obchodovanie formou aukcií v danom roku určené podľa prvého alebo druhého pododseku tohto odseku na roky 2014 – 2016 sa zníži o množstvo kvót za príslušný rok stanovené v druhom stĺpci tabuľky v prílohe IV k tomuto nariadeniu.

...“

### ***Závery Európskej rady z 23. a 24. októbra 2014***

12 Európska rada prijala 23. a 24. októbra 2014 závery o Rámci politík v oblasti klímy a energetiky do roku 2030 (EUCO 169/14) (ďalej len „závery Európskej rady z roku 2014“).

13 Bod 2 týchto záverov stanovuje:

„Európska rada schválila záväzný cieľ spočívajúci v znížení emisií skleníkových plynov v [Únii] aspoň o 40 % do roku 2030 v porovnaní s úrovňou v roku 1990. Na tento účel:

...

[ETS]

2.3. hlavným nástrojom [Únie] na dosiahnutie tohto cieľa bude dobre fungujúci zreformovaný systém obchodovania s emisnými kvótami s nástrojom na stabilizáciu trhu v súlade s návrhom Komisie; ročný koeficient zníženia stropu maximálnych povolených emisií sa od roku 2021 zmení z 1,74 % na 2,2 %;

...“

### ***Napadnuté rozhodnutie***

14 Dňa 6. októbra 2015 prijali Európsky parlament a Rada Európskej únie napadnuté rozhodnutie, ktoré sa týka zriadenia a prevádzky trhovej stabilizačnej rezervy (ďalej len „TSR“).

15 V odôvodneniach 1, 2, 4, 5 a 8 tohto rozhodnutia sa uvádza:

„(1) Smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2003/87/ES sa zriaďuje systém [ETS]... s cieľom podporiť zníženie emisií skleníkových plynov nákladovo efektívnym a hospodársky účinným spôsobom.

(2) Podľa záverov zasadnutia Európskej rady z [roku 2014] o rámci politík v oblasti klímy a energetiky na obdobie do roku 2030 bude dobre fungujúci, zreformovaný systém... [ETS] s nástrojom na stabilizáciu trhu hlavným európskym nástrojom na dosiahnutie cieľa Únie v oblasti zníženia emisií skleníkových plynov.

...

- (4) V správe Komisie Európskemu parlamentu a Rade o stave európskeho trhu s uhlíkom v roku 2012 sa identifikovala potreba opatrení na riešenie štrukturálnych nerovnováh medzi ponukou a dopytom. Posúdenie vplyvu v súvislosti s rámcom politik v oblasti klímy a energetiky na obdobie do roku 2030 naznačuje, že sa očakáva pretrvávanie takýchto nerovnováh a že tento problém by sa dostatočne nevyriešil prispôbením lineárnej trajektórie prísnejšiemu cieľu v uvedenom rámci. Zmena lineárneho koeficientu vyvolá iba postupné zmeny množstva kvót v Únii (strop systému... ETS). Nadbytok by teda takisto klesal iba postupne, a preto by trh musel ďalej fungovať viac ako desaťročie s nadbytkom približne 2 miliárd kvót alebo viac, čím by sa zabránilo tomu, aby systém... ETS vysielal potrebný investičný signál na nákladovo efektívne znižovanie emisií CO<sub>2</sub> a aby bol hnacou silou nízkouhlíkovej inovácie prispievajúcej k hospodárskemu rastu a tvorbe pracovných miest.
- (5) S cieľom vyriešiť uvedený problém a zabezpečiť väčšiu odolnosť systému... ETS v súvislosti s nerovnovahami medzi ponukou a dopytom, aby mohol tento systém fungovať v rámci usporiadaného trhu, by sa v roku 2018 mala zriadiť [TSR]..., ktorá by mala byť v prevádzke od roku 2019. [TSR] tiež posilní súčinnosť s ostatnými politikami v oblasti klímy a energetiky. S cieľom zachovať maximálny stupeň predvídateľnosti by sa mali stanoviť jasné pravidlá umiestňovania kvót do [TSR] a ich uvoľňovania z nej...

...

- (8) Plánované znovuzavedenie 300 miliónov kvót v roku 2019 a 600 miliónov kvót v roku 2020, ako sa stanovuje v nariadení Komisie (EÚ) č. 176/2014, by ohrozilo cieľ [TSR] odstrániť štrukturálne nerovnováhy medzi ponukou a dopytom. Preto by sa týchto 900 miliónov kvót nemalo obchodovať formou aukcie v rokoch 2019 a 2020, ale malo by sa namiesto toho umiestniť do [TSR].“

16 Článok 1 uvedeného rozhodnutia, nazvaný „Trhová stabilizačná rezerva“, stanovuje:

„1. V roku 2018 sa zriadi [TSR] a umiestňovanie kvót do [TSR] sa začne 1. januára 2019.

2. Množstvo 900 miliónov kvót odpočítané z aukčných objemov počas obdobia 2014 – 2016, ako sa stanovuje v nariadení (EÚ) č. 176/2014 podľa článku 10 ods. 4 smernice 2003/87/ES, sa nepripočíta k objemom, ktoré sa majú obchodovať formou aukcie v rokoch 2019 a 2020, ale umiestni sa namiesto toho do [TSR].

3. Kvóty nepridelené zariadeniam podľa článku 10a ods. 7 smernice 2003/87/ES a kvóty nepridelené zariadeniam z dôvodu uplatňovania článku 10a ods. 19 a 20 uvedenej smernice sa umiestnia do [TSR] v roku 2020. Komisia preskúma smernicu 2003/87/ES vo vzťahu k týmto neprideleným kvótam a v prípade potreby predloží návrh Európskemu parlamentu a Rade.

4. Komisia zverejní celkové množstvo kvót v obehu každoročne, a to do 15. mája nasledujúceho roku....

5. V každom roku sa množstvo kvót, ktoré sa rovná 12 % celkového množstva kvót v obehu, ako je stanovené v najaktuálnejšom zverejnení uvedenom v odseku 4 tohto článku, odpočíta z objemu kvót, ktoré sa majú obchodovať formou aukcie členskými štátmi podľa článku 10 ods. 2 smernice 2003/87/ES, a umiestni sa do [TSR] počas obdobia 12 mesiacov počínajúc 1. septembra príslušného roku, pokiaľ by množstvo kvót, ktoré sa má umiestniť do [TSR], nebolo menšie ako 100 miliónov. V prvom roku prevádzky [TSR] sa kvóty umiestnia do rezervy aj v období medzi 1. januárom a 1. septembrom príslušného roku, a to vo výške 8 % celkového množstva kvót v obehu, ako je stanovené v najaktuálnejšom zverejnení (čo predstavuje 1 % za každý kalendárny mesiac).

Bez toho, aby bolo dotknuté celkové množstvo kvót, ktoré sa má odpočítať v súlade s týmto odsekom, sa do 31. decembra 2025 nebudú pri určovaní podielov členských štátov na tomto celkovom množstve zohľadňovať kvóty uvedené v článku 10 ods. 2 prvom pododseku písm. b) smernice 2003/87/ES.

6. Ak je v ktoromkoľvek roku celkové množstvo kvót v obehu menšie ako 400 miliónov, z [TSR] sa uvoľní 100 miliónov kvót a pripočíta sa k objemu kvót, ktoré sa majú obchodovať formou aukcie členskými štátmi podľa článku 10 ods. 2 smernice 2003/87/ES. V prípade, že sa v [TSR] nachádza menej ako 100 miliónov kvót, uvoľnia sa z [TSR] podľa tohto odseku všetky kvóty.

7. Ak v ktoromkoľvek roku nie je uplatniteľný odsek 6 tohto článku a prijímajú sa opatrenia podľa článku 29a smernice 2003/87/ES, z [TSR] sa uvoľní 100 miliónov kvót a pripočítajú sa k objemu kvót, ktoré sa majú obchodovať formou aukcie členskými štátmi podľa článku 10 ods. 2 smernice 2003/87/ES. V prípade, že sa v [TSR] nachádza menej ako 100 miliónov kvót, uvoľnia sa z [TSR] podľa tohto odseku všetky kvóty.

...“

### **Okolnosti predchádzajúce sporu**

- 17 Komisia v novembri 2012 vypracovala správu Európskemu parlamentu a Rade s názvom „Stav európskeho trhu s uhlíkom v roku 2012“ [COM(2012) 652 final] (ďalej len „správa o stave trhu s uhlíkom v roku 2012“) a konštatovala, že na začiatku tretieho obdobia obchodovania sa systém ETS vyznačoval štrukturálnou nerovnováhou medzi ponukou kvót a dopytom po nich, ktorej výsledkom bol prebytok zhruba 2 miliárd kvót.
- 18 Komisia na účely odstránenia tejto nerovnováhy predložila 22. januára 2014 návrh rozhodnutia Európskeho parlamentu a Rady o zriadení a prevádzke trhovej stabilizačnej rezervy systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Únii a o zmene smernice 2003/87 [COM(2014) 20 final] (ďalej len „návrh Komisie z roku 2014“).
- 19 V analýze dosahu priloženej k návrhu rozhodnutia Európskeho parlamentu a Rady o zriadení a prevádzke trhovej stabilizačnej rezervy systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Únii a o zmene smernice 2003/87/ES [SWD(2014) 017 final] (ďalej len „analýza dosahu“) Komisia uviedla, že tento štrukturálny prebytok emisných kvót v rámci systému ETS, ktorý sa rýchlym tempom nahromadil od roku 2008 do roku 2012, by mohol ohroziť schopnosť tohto systému dosiahnuť svoje dlhodobé ciele nákladovo efektívnym spôsobom okrem prípadu, že sa prijali regulačné opatrenia.
- 20 Návrh Komisie z roku 2014 preskúmala Rada a jej prípravné orgány počas viacerých zasadnutí, ktoré sa konali od konca januára 2014 do mája 2015. Rokovania s Európskym parlamentom viedli k prijatiu napadnutého rozhodnutia 6. októbra 2015.

### **Návrhy účastníkov konania a konanie pre Súdny dvorom**

- 21 Poľská republika navrhuje, aby Súdny dvor:
  - zrušil napadnuté rozhodnutie a
  - uložil Parlamentu a Rade povinnosť nahradiť trovy konania.
- 22 Parlament a Rada navrhujú, aby Súdny dvor:
  - zamietol žalobu v celom rozsahu a

– uložil Poľskej republike povinnosť nahradiť trovy konania.

- 23 Rozhodnutím z 1. júna 2016 vstúpili Dánske kráľovstvo, Spolková republika Nemecko, Španielske kráľovstvo, Francúzska republika, ako aj Komisia do konania ako vedľajší účastníci konania na podporu návrhov Parlamentu a Rady. V rovnaký dátum vstúpilo do konania Švédske kráľovstvo na podporu návrhov Rady.

## O žalobe

### ***O prvom žalobnom dôvode založenom na porušení článku 192 ods. 1 ZFEÚ v spojení s článkom 192 ods. 2 prvým pododsekom písm. c) ZFEÚ***

#### *Argumentácia účastníkov konania*

- 24 Poľská republika tvrdí, že napadnuté rozhodnutie porušuje článok 192 ods. 1 ZFEÚ v spojení s článkom 192 ods. 2 prvým pododsekom písm. c) ZFEÚ, keďže bolo prijaté podľa riadneho legislatívneho postupu, hoci predstavuje opatrenie významne ovplyvňujúce možnosť voľby členského štátu pri výbere medzi rôznymi energetickými zdrojmi, ako aj celkovú štruktúru jeho zásobovania energiou v zmysle ustanovenia uvedeného ako posledné. Podľa článku 192 ods. 2 prvého pododseku ZFEÚ malo byť také rozhodnutie prijaté jednomyselne Radou podľa mimoriadneho legislatívneho postupu.
- 25 Tento členský štát po prvé tvrdí, že zo znenia článku 192 ods. 2 prvého pododseku písm. c) ZFEÚ vyplýva, že voľba tohto ustanovenia ako právneho základu sa musí zakladať na posúdení konkrétnych účinkov vyplývajúcich z vykonávania opatrení v oblasti životného prostredia upravených príslušným legislatívnym aktom, a nie cieľov, ktoré jeho prijatie sleduje.
- 26 Poľská republika tvrdí, že podľa jeho znenia článok 192 ods. 2 prvý pododsek písm. c) ZFEÚ upravuje „opatrenia významne ovplyvňujúce možnosť voľby členského štátu pri výbere medzi rôznymi energetickými zdrojmi a celkovú štruktúru zásobovania energiou“ a nie opatrenia, ktoré sa usilujú o významný vplyv na túto voľbu. Tvrdí preto, že ak by sa pripustilo, že voľba tohto ustanovenia ako právneho základu nemusí byť založená na hodnotení konkrétnych účinkov opatrenia, bol by mimoriadny postup upravený v uvedenom ustanovení zbavený svojej podstaty a samotná skutočnosť, že by autor návrhu aktu vyhlásil, že cieľom aktu nie je ovplyvniť voľbu členského štátu medzi rôznymi zdrojmi energie, by stačila na to, aby sa znemožnilo nevyhnutne uplatniť mimoriadny legislatívny postup.
- 27 Tento členský štát tvrdí, že takáto analýza nie je v rozpore s judikatúrou Súdneho dvora v oblasti výberu právneho základu. Konkrétne z rozsudkov z 23. februára 1999, Parlament/Rada (C-42/97, EU:C:1999:81, bod 63), ako aj z 12. decembra 2002, Komisia/Rada (C-281/01, EU:C:2002:761, body 40 a 41), vyplýva, že účinky vyplývajúce z legislatívneho aktu sú súčasťou objektívnych skutočností, ktoré môžu podliehať súdnemu preskúmaniu.
- 28 Žalujúci členský štát po druhé tvrdí, že pri zohľadnení celkového energetického kontextu existujúceho v Poľsku napadnuté rozhodnutie významne ovplyvňuje možnosť voľby členského štátu pri výbere jeho energetických zdrojov a celkovú štruktúru jeho zásobovania energiou.
- 29 V tejto súvislosti Poľská republika tvrdí, že je v osobitne zvýšenej miere závislá od fosílnych palív, keďže 83 % elektrickej energie, ktorú produkuje, pochádza z čierneho a hnedého uhlia. Zavedenie TSR povedie k zvýšeniu cien emisných kvót, čo nevyhnutne povedie k zmene energetického sektora tohto členského štátu. V prejednávanej veci by sa zvýšilo využívanie zemného plynu a v roku 2035 by dosiahlo 700 % jeho terajšej úrovne. Naopak bez TSR by sa poľský energetický sektor aj naďalej



spoliehal na čierne a hnedé uhlie. Okrem toho by využívanie zemného plynu výrazne prekročilo vnútroštátnu úroveň súčasnej ťažby tejto suroviny, čo by viedlo k zvýšenému objemu dovozov a následne by tak malo vplyv na energetickú bezpečnosť Poľskej republiky v oblasti zásobovania energiou.

- 30 Podľa tohto členského štátu povedie zavedenie TSR k zvýšeniu cien emisných kvót, čo spôsobí aj zmenu konkurencieschopnosti rôznych typov elektrární a štruktúry výroby elektrickej energie na vnútroštátnej úrovni, ako aj zníženie konkurencieschopnosti sektora energetiky a ekonomiky Poľska.
- 31 Na účely preukázania vplyvu napadnutého rozhodnutia na vlastný energetický mix predložila Poľská republika v prílohe k svojej replike dokument s názvom „Analýza vplyvu mechanizmu trhovej stabilizačnej rezervy [podľa rozhodnutia 2015/1814] na vytvorenie energetického mixu Poľska“, ktorý vypracoval Krajowy Ośrodek Bilansowania i Zarządzania Emisjami (Národné centrum pre nastavenie a správu emisií, Poľsko) (ďalej len „KOBiZE“).
- 32 Poľská republika po tretie tvrdí, že z analýzy dosahu priloženej k návrhu Komisie z roku 2014 v každom prípade priamo vyplýva, že boj proti nerovnováhe medzi ponukou a dopytom na trhu s emisnými kvótami je inštrumentálnym cieľom napadnutého rozhodnutia, ktorý sa v skutočnosti snaží stanoviť cenu emisných kvót na vhodnej úrovni. Táto cena by mala následne zmeniť zameranie členských štátov na obnoviteľné energie alebo na palivá s nižšími emisiami uhlíka, a viesť tak k zmenám štruktúry ich zásobovania energiou jej diverzifikáciou a znižovaním podielu energie získanej z fosílnych palív.
- 33 Z toho vyplýva, že náprava nerovnováhy existujúcej na trhu zvýšením cien kvót by mala umožniť dosiahnutie hlavného cieľa napadnutého rozhodnutia, ktorý spočíva v transformácii energetického mixu členských štátov, čo potvrdzuje, že napadnuté rozhodnutie malo byť prijaté na základe článku 192 ods. 2 prvého pododseku písm. c) ZFEÚ.
- 34 V odpovedi na tvrdenie Rady, podľa ktorého neukladá zmena cien hospodárskym subjektom prijať konkrétne stanovisko, keďže im ponecháva voľbu medzi nákupom kvót alebo znížením emisií, alebo dokonca prenosom nákladov na ich zákazníkov, Poľská republika odpovedá, že na veľkoobchodnom trhu s energiou, ktorý riadne funguje, má hospodársky subjekt obmedzené možnosti prenosu nákladov na zákazníka. Tento prenos by bol možný z krátkodobého hľadiska, ale hospodársky subjekt, ktorý využíva uhlie, by musel z dlhodobého hľadiska konkurovať iným hospodárskym subjektom, ktoré používajú napríklad zemný plyn s nižšími výrobnými nákladmi, alebo upustiť od využívania uhlia v prospech iných zdrojov energie s cieľom obmedziť nárast nákladov na výrobu energie.
- 35 Poľská republika napokon spochybňuje tvrdenia žalovaných inštitúcií týkajúce sa klesajúceho významu časti vyhradenej pre spaľovacie zariadenia vo všetkých členských štátoch, na ktoré sa vzťahuje systém ETS, v dôsledku konštantného rozširovania pôsobnosti smernice 2003/87. Údaje Európskej environmentálnej agentúry (EEA) preukazujú, že podiel emisií zo spaľovania počas prvých rokov tretieho obdobia obchodovania nezaznamenal podstatné zmeny a jeho úroveň je v Poľsku výrazne vyššia, ako je priemer zaznamenaný vo všetkých členských štátoch.
- 36 Rada a Parlament, podporené vedľajšími účastníkmi konania, sa domnievajú, že prvý žalobný dôvod treba zamietnuť.

*Posúdenie Súdnyim dvorom*

- 37 Na účely rozhodnutia o tomto žalobnom dôvode treba uviesť, ako to správne pripomínajú Rada a Európsky parlament, že Súdny dvor vo svojom rozsudku z 30. januára 2001, Španielsko/Rada (C-36/98, EU:C:2001:64) skúmal povahu výnimky uvedenej v článku 192 ods. 2 prvom pododseku ZFEÚ pri výklade článku 130 S ods. 2 prvého pododseku druhej zarážky Zmluvy o ES, ktorý zodpovedá článku 192 ods. 2 prvému pododseku písm. b) druhej zarážke ZFEÚ.
- 38 V tejto veci Súdny dvor pripomenul, že voľba právneho základu aktu Únie musí byť založená na objektívnych prvkoch, ktoré môžu byť súdne preskúmané a medzi ktoré patria predovšetkým cieľ a obsah tohto aktu (rozsudky z 30. januára 2001, Španielsko/Rada, C-36/98, EU:C:2001:64, body 58 a 59, ako aj z 11. júna 2014, Komisia/Rada, C-377/12, EU:C:2014:1903, bod 34 a citovaná judikatúra).
- 39 Hoci sa vec, v ktorej bol vydaný rozsudok z 30. januára 2001, Španielsko/Rada (C-36/98, EU:C:2001:64), týkala výnimky uvedenej v článku 192 ods. 2 prvom pododseku písm. b) ZFEÚ, rovnaké odôvodnenie treba uplatniť na ustanovenia článku 192 ods. 2 prvého pododseku písm. c) ZFEÚ. Z tejto judikatúry tak vyplýva, že voľba článku 192 ods. 2 prvého pododseku písm. c) ZFEÚ ako právneho základu sa nemôže zakladať na iných prvkoch, než sú tie, ktoré Súdny dvor ustáleno zohľadňuje vo svojej judikatúre.
- 40 Skutočnosť, že v čase, keď Súdny dvor vydal tento rozsudok, obsahovalo znenie článku 130 S ods. 2 prvého pododseku druhej zarážky Zmluvy o ES výraz „týkajúce sa“, a nie pojem „ovplyvňujúce“, nespochybňuje závery, ktoré z toho treba vyvodiť na účely rozhodnutia tohto sporu. Z odôvodnenia uvedeného Súdnyim dvorom v danom rozsudku totiž vyplýva, že tieto dva pojmy chápe tak, že majú značne rovnocenný význam, ako to potvrdzuje bod 52 toho istého rozsudku, v ktorom sa spresňuje, že článok 130 S ods. 2 prvý pododsek druhá zarážka Zmluvy o ES upravuje opatrenia týkajúce sa územia a pôdy členských štátov, ako aj ich vodných zdrojov ako takých.
- 41 Keďže na účely spoznania skutočných a konkrétnych účinkov legislatívneho opatrenia treba vykonať analýzu týchto účinkov po nadobudnutí jeho účinnosti, mala by voľba normotvorcu vychádzať z hypotéz týkajúcich sa pravdepodobného dosahu uvedeného opatrenia, ktoré sú svojou povahou špekulatívne a nepredstavujú objektívne skutočnosti, ktoré môžu byť predmetom súdneho preskúmania v zmysle judikatúry citovanej v bode 38 tohto rozsudku.
- 42 Treba preto konštatovať, že hodnotenie účinku aktu Únie na energetickú politiku členského štátu nepredstavuje skutočnosť, ktorá má byť posúdená nad rámec cieľa alebo obsahu tohto aktu, alebo odlišne od nich.
- 43 Okrem toho, ako uviedla Rada, treba zdôrazniť, že článok 192 ods. 2 ZFEÚ sa má vykladať v spojení s článkom 191 ZFEÚ, ktorého cieľom je zveriť Únii úlohu v ochrane životného prostredia a v boji proti klimatickej zmene, predovšetkým uzatváraním a vykonávaním medzinárodných dohôd na tento účel.
- 44 Z dôvodu, že opatrenia prijaté na tento účel nevyhnutne majú účinky na odvetvie energetiky členských štátov, hrozilo by, že široký výklad článku 192 ods. 2 prvého pododseku písm. c) ZFEÚ by viedol k uplatneniu mimoriadneho legislatívneho postupu ako pravidla, keďže má povahu výnimky stanovenej v ZFEÚ.
- 45 Tento záver však nie je zlučiteľný s judikatúrou Súdneho dvora, podľa ktorej ustanovenia, ktoré majú povahu výnimky zo zásady, treba vykladať doslovne (pozri analogicky rozsudok z 10. júna 2010, Bruno a i., C-395/08 a C-396/08, EU:C:2010:329, bod 35, ako aj citovanú judikatúru).

- 46 Z toho vyplýva, že článok 192 ods. 2 prvý pododsek písm. c) ZFEÚ môže predstavovať právny základ aktu Únie len v prípade, že z jeho cieľa a obsahu vyplýva, že hlavný výsledok, ktorý sa má týmto aktom dosiahnuť, pozostáva z významného ovplyvnenia voľby členského štátu pri výbere medzi rôznymi energetickými zdrojmi a celkovou štruktúrou jeho zásobovania energiou.
- 47 Pokiaľ ide o tvrdenie Poľskej republiky, podľa ktorého by autor návrhu aktu mohol mimoriadny postup upravený v tomto ustanovení obísť tým, že vyhlási, že sledovaný akt nemá za cieľ ovplyvniť voľbu členského štátu pri výbere medzi rôznymi zdrojmi energie, treba pripomenúť, že nielen cieľ, ale aj obsah prijatého aktu predstavujú podstatný prvok na účely kontroly vhodnosti právneho základu tohto aktu.
- 48 S prihliadnutím na vyššie uvedené treba zanalyzovať dôvodnosť voľby právneho základu napadnutého rozhodnutia s prihliadnutím na jeho cieľ a obsah.
- 49 Na úvod treba uviesť, že napadnutý akt skutočne úzko súvisí so smernicou 2003/87. Podľa ustálenej judikatúry treba však určenie právneho základu aktu uskutočniť s prihliadnutím na jeho vlastný cieľ a obsah, a nie vzhľadom na právny základ zvolený pre prijatie iných aktov Únie, ktoré prípadne vykazujú podobné vlastnosti (rozsudok z 10. januára 2006, Komisia/Parlament a Rada, C-178/03, EU:C:2006:4, bod 55). Preto, ako správne tvrdí Poľská republika, sa musí analýza právneho základu napadnutého rozhodnutia vykonať oddelene od analýzy právneho základu smernice 2003/87.
- 50 Pokiaľ ide o účel napadnutého rozhodnutia, treba pripomenúť dôvody, ktoré odôvodnili jeho prijatie.
- 51 Ako zmieňuje dôvodová správa k návrhu Komisie z roku 2014, systém ETS sa na začiatku tretieho obdobia obchodovania vyznačoval významnou nerovnováhou medzi ponukou kvót a dopytom po nich, ako bolo pripomenuté v bodoch 17 a 18 tohto rozsudku.
- 52 Dôvodom tejto nerovnováhy je predovšetkým nesúlad medzi ponukou emisných kvót, ktoré sa majú obchodovať formou aukcie, ktorá je stanovená pevne, a dopytom po kvótach, ktorý je flexibilný a ovplyvnený ekonomickými cyklami, cenami fosílnych palív, ako aj ďalšími faktormi. Preto, ak je pokles dopytu vo všeobecnosti spojený so znížením ponuky na trhu s uhlíkom Únie, neplatí to isté, z dôvodu platných právnych predpisov, pre ponuky kvót, s ktorými sa má obchodovať formou aukcie.
- 53 Ako to zdôrazňuje tento návrh, ako aj odôvodnenie 4 napadnutého rozhodnutia, existencia tak výrazného prebytku mohla spochybniť motivačný účinok, ktorý malo zavedenie funkčného systému ETS vyvolať, a značne oslabiť schopnosť tohto systému dosiahnuť svoje ciele v budúcich fázach.
- 54 Odôvodnenie 5 napadnutého rozhodnutia preto spresňuje, že „s cieľom vyriešiť uvedený problém a zabezpečiť väčšiu odolnosť systému... [ETS] v súvislosti s nerovnováhami medzi ponukou a dopytom, aby mohol tento systém fungovať v rámci usporiadaného trhu, by sa v roku 2018 mala zriadiť [TSR]..., ktorá by mala byť v prevádzke od roku 2019“.
- 55 Odôvodnenie 8 tohto rozhodnutia tiež zdôrazňuje, že cieľom TSR je „odstrániť štrukturálne nerovnováhy medzi ponukou a dopytom“.
- 56 Ako uviedol generálny advokát v bode 22 svojich návrhov, napadnuté rozhodnutie bolo prijaté práve výlučne s cieľom reagovať na „štrukturálnu nerovnováhu“, ktorá bola od roku 2012 zistená.
- 57 Pokiaľ ide o obsah tohto rozhodnutia, treba pripomenúť, že TSR je navrhnutá ako kvantitatívny mechanizmus, na základe ktorého sa objemy kvót, s ktorými sa má obchodovať formou aukcie, automaticky prispôsobujú v závislosti od viacerých kritérií, podrobne uvedených v článku 1 toho istého rozhodnutia.

- 58 Ako vyplýva z tohto článku 1, TSR môže reagovať tak, že buď zablokuje vstup kvót na trh, alebo v prípade nedostatku ponuky z nej uvoľní časť kvót, ktoré boli do tejto rezervy umiestnené. Účinkom TSR je tak stabilizácia ponuky kvót na trhu, a to bez pridania dodatočných kvót a bez toho, aby boli z neho s konečnou platnosťou stiahnuté.
- 59 Podľa článku 1 ods. 4 napadnutého rozhodnutia sa začatie prevodov do TSR alebo z nej vykonáva na základe číselných údajov týkajúcich sa ročnej úrovne ponuky kvót na trhu uverejnených Komisiou.
- 60 Z cieľa, ako aj obsahu tohto rozhodnutia vyplýva, že TSR bola v prvom rade navrhnutá ako nástroj, ktorý má odstrániť súčasné nerovnováhy, a v druhom rade mala zabezpečiť vyššiu odolnosť systému ETS proti prípadnej budúcej rozsiahlej udalosti, ktorá môže vážne narušiť rovnováhu medzi ponukou kvót a dopytom po nich.
- 61 Ide v podstate o jednorazový zásah normotvorcu na účely nápravy štrukturálneho nedostatku systému ETS, ktorý by mohol zabrániť tomuto systému v plnení jeho úlohy vysielania investičného signálu na nákladovo efektívne znižovanie emisií oxidu uhličitého a tomu, aby bol hnacou silou nízkouhlíkovej inovácie prispievajúcej k boju proti klimatickej zmene.
- 62 S prihliadnutím na vyššie uvedené z analýzy cieľa a obsahu napadnutého rozhodnutia nevyplýva, že hlavný výsledok, ktorý sa má týmto rozhodnutím dosiahnuť, pozostáva z významného ovplyvnenia voľby členského štátu pri výbere medzi rôznymi energetickými zdrojmi a celkovou štruktúrou jeho zásobovania energiou, že by voľba článku 192 ods. 1 ZFEÚ ako jeho právneho základu bola s prihliadnutím na právny základ, ktorý poskytuje článok 192 ods. 2 prvý pododsek písm. c) ZFEÚ, nesprávna.
- 63 Pokiaľ ide o tvrdenie Poľskej republiky, podľa ktorého hlavným cieľom napadnutého rozhodnutia je v skutočnosti podporiť rozvoj energetického mixu členských štátov zvýšením cien kvót, treba uviesť, ako vyplýva tak z ustanovení, ako aj zo štruktúry smernice 2003/87, že systém ETS bol vytvorený ako kvantitatívny nástroj, v ktorom sa vopred určené množstvo emisných kvót vydáva na dosiahnutie želaného environmentálneho cieľa, ktorým je podľa článku 1 tejto smernice „podpor[a] znižovania emisií skleníkových plynov finančne a ekonomicky výhodným spôsobom“. Treba tiež zdôrazniť, že tento systém nezasahuje priamo s cieľom stanoviť cenu emisných kvót, ktorá je výlučne určovaná silami trhu, predovšetkým na základe nedostatku kvót spolu s flexibilitou, ktorá umožňuje uskutočniť obchod. Takto vytvorený cenový signál na úrovni Únie má ovplyvňovať operatívne a strategické rozhodnutia investorov.
- 64 Treba však uviesť, podobne ako uviedli žalované inštitúcie, že na jednej strane nemá cena kvót stanovená pre trh žiadny vplyv na fungovanie TSR, ktorá zo svojej podstaty ostáva v tomto ohľade neutrálna.
- 65 Na druhej strane s prihliadnutím na podmienky upravujúce uvedený systém, a najmä na skutočnosť, že TSR môže buď zablokovať vstup kvót na trh, alebo uvoľniť ich časť, jej pravdepodobný účinok spočíva skôr v stabilizovaní ceny emisií ako v jej zvyšovaní.
- 66 Vzhľadom na skutočnosť, že celkové množstvo kvót, ktoré sú k dispozícii v rámci systému ETS, však klesá v závislosti od ročného lineárneho koeficientu zníženia, vyplýva z jeho povahy, že cena kvót sa časom postupne zvyšuje.
- 67 V rozsahu, v akom napadnuté rozhodnutie napráva štrukturálny nedostatok systému ETS, prispieva k tomu, aby tento systém vysielal signál o cene uhlíka na úrovni Únie, ktorej sa tak umožní dosiahnuť svoje ciele v oblasti zníženia emisií a logicky povedie k zvýšeniu cien kvót v budúcnosti.
- 68 Treba však konštatovať, že tieto účinky sú iba nepriamym dôsledkom úzkeho prepojenia medzi napadnutým rozhodnutím a smernicou 2003/87.

- 69 Preto ako uviedol generálny advokát v bode 24 svojich návrhov, keďže TSR je len doplnok alebo úprava systému ETS, normotvorca Únie zvolil správne článok 192 ods. 1 ZFEÚ ako právny základ svojho aktu.
- 70 Za týchto podmienok nie je potrebné analyzovať prípadné účinky napadnutého rozhodnutia na energetický mix Poľskej republiky.
- 71 S prihliadnutím na vyššie uvedené úvahy treba prvý žalobný dôvod zamietnuť ako nedôvodný.

***O druhom žalobnom dôvode založenom na porušení právomocí Európskej rady, ktoré sú definované v článku 15 ZEÚ, a na porušení zásady lojálnej spolupráce***

*Argumentácia účastníkov konania*

- 72 Poľská republika v podstate tvrdí, že závery Európskej rady z roku 2014 stanovili rok 2021 ako dátum nadobudnutia účinnosti TSR.
- 73 Ak by žalované inštitúcie posunuli tento dátum o dva roky vpred, ako vyplýva z článku 1 ods. 1 napadnutého rozhodnutia, zasiahli by do výsadných práv Európskej rady a spochybnili by jej právomoc definovať politické smerovanie pri zavádzaní právnej úpravy Únie, ako je zaručené v článku 15 ZEÚ.
- 74 Poľská republika tvrdí, že táto zmena dátumu zavedenia TSR porušuje tiež zásadu lojálnej spolupráce, pretože napadnuté rozhodnutie obsahuje podstatný prvok, ktorý je v rozpore so závermi Európskej rady.
- 75 Žalovaní a vedľajší účastníci konania tieto tvrdenia spochybňujú.

*Posúdenie Súdnym dvorom*

- 76 Druhý žalobný dôvod je rozdelený na dve časti založené na porušení právomocí Európskej rady, ktoré sú definované v článku 15 ZEÚ, a na porušení zásady lojálnej spolupráce.
- 77 V rámci prvej z týchto častí sa žalujúci členský štát v podstate opiera o doslovný výklad bodu 2.3 záverov Európskej rady z roku 2014, podľa ktorého Rada stanovila rok 2021 ako dátum nadobudnutia účinnosti TSR.
- 78 V tejto súvislosti treba spresniť, že bod 2.3 vo francúzskom znení uvádza: „un [SEQE] efficace et réformé, doté d'un instrument visant à stabiliser le marché, conformément à la proposition de la Commission, constituera le principal instrument de [l'Union] pour atteindre cet objectif; le facteur annuel de réduction du plafond d'émissions maximales autorisées sera modifié, passant de 1,74% à 2,2% à partir de [l'année] 2021“ („hlavným európskym nástrojom na dosiahnutie tohto cieľa [Únie] bude dobre fungujúci zreformovaný systém [ETS] s nástrojom na stabilizáciu trhu v súlade s návrhom Komisie; ročný koeficient zníženia stropu maximálnych povolených emisií sa od [roku] 2021 zmení z 1,74 % na 2,2 %“).
- 79 Zo znenia tohto bodu vyplýva, že výslovný odkaz na rok 2021 neodkazuje na dátum zavedenia systému ETS, ktorý má stabilizovať trh, ale na dátum, keď sa zmení ročný koeficient zníženia.
- 80 Tento záver podporuje aj analýza iných jazykových znení, v ktorých rozdeľovacím znamienkom použitým na oddelenie dvoch viet uvedeného bodu nie je bodkočiarka, ako napríklad vo francúzskom znení, ale bodka.

- 81 Treba preto konštatovať, podobne ako uviedli žalované inštitúcie, že Európska rada vo svojich záveroch z roku 2014 výslovne nestanovila dátum nadobudnutia účinnosti TSR.
- 82 Poľská republika zakladá svoje tvrdenie aj na skutočnosti, že Európska rada uviedla, že systém ETS má sprevádzať nástroj na stabilizáciu trhu „v súlade s návrhom Komisie“, ktorý v čase, keď sa Európska rada takto vyjadrila, stanovoval, že TSR nadobudne účinnosť v priebehu roka 2021.
- 83 V tejto súvislosti treba pripomenúť, že článok 15 ods. 1 ZEÚ definuje úlohu Európskej rady ako spočívajúcu v tom, že „dáva Únii potrebné podnety na jej rozvoj a určuje jej všeobecné politické smerovanie a priority“. Toto ustanovenie spresňuje, že „nevykonáva legislatívnu funkciu“.
- 84 Legislatívna právomoc vyhradená Parlamentu a Rade v článku 14 ods. 1 ZEÚ a v článku 16 ods. 1 ZEÚ, ktorá tvorí súčasť zásady zverenia právomocí zakotvenej v článku 13 ods. 2 ZEÚ, a v širšom zmysle sa týka zásady inštitucionálnej rovnováhy ako charakteristiky inštitucionálnej architektúry Únie, naopak znamená, že len týmto inštitúciám prináleží určiť obsah legislatívneho aktu (pozri, pokiaľ ide o právomoc legislatívnej iniciatívy priznanú Komisii, rozsudok zo 6. septembra 2017, Slovensko a Maďarsko/Rada, C-643/15 a C-647/15, EU:C:2017:631, bod 146).
- 85 Ako však uviedol generálny advokát v bode 33 svojich návrhov, vykladať odkaz na návrh Komisie ako príkaz Európskej rady zaviesť TSR až od roku 2021 by tak na jednej strane mohlo viesť k tomu, že Parlament a Rada by boli zredukované na orgány, ktoré len registrujú závery Európskej rady, a na druhej strane k tomu, že Európskej rade by bola priznaná právomoc priamo zasahovať do legislatívnej sféry v rozpore so zásadou zverených právomocí zakotvenou v článku 13 ods. 2 ZEÚ.
- 86 Navyše údajné „politické“ dôsledky záverov Európskej rady na legislatívnu právomoc Parlamentu a Rady by nemohli predstavovať dôvod na zrušenie napadnutého rozhodnutia zo strany Súdneho dvora (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 6. septembra 2017, Slovensko a Maďarsko/Rada, C-643/15 a C-647/15, EU:C:2017:631, bod 145).
- 87 Prvú časť druhého žalobného dôvodu preto treba zamietnuť ako nedôvodnú.
- 88 S prihliadnutím na predchádzajúce úvahy treba zamietnuť aj druhú časť druhého žalobného dôvodu.
- 89 Ako totiž vyplýva z bodu 85 tohto rozsudku, výklad žalujúceho členského štátu by mal za následok zásah do legislatívnych právomocí Parlamentu a Rady v prospech dodržiavania politickej vôle vyjadrenej Európskou radou.
- 90 Podľa ustálenej judikatúry sa však povinnosť lojálnej spolupráce medzi inštitúciami, uvedená v článku 13 ods. 2 ZEÚ, vykonáva v medziach právomocí, ktoré sú každej inštitúcii zverené Zmluvami. Povinnosť vyplývajúca z tohto ustanovenia teda nie je takej povahy, aby uvedené právomoci zmenila (pozri v tomto zmysle najmä rozsudky zo 14. apríla 2015, Rada/Komisia, C-409/13, EU:C:2015:217, bod 64 a citovanú judikatúru, ako aj zo 6. októbra 2015, Rada/Komisia, C-73/14, EU:C:2015:663, bod 84 a citovanú judikatúru). Táto spolupráca preto nesmie zasiahnuť, v prospech inštitúcie Únie, do výkonu právomocí inej inštitúcie.
- 91 Z toho vyplýva, že druhý žalobný dôvod musí byť zamietnutý v celom rozsahu ako nedôvodný.

***O treťom žalobnom dôvode založenom na porušení zásady právnej istoty a zásady ochrany legitímnej dôvery***

*Argumentácia účastníkov konania*

- 92 Svojím tretím žalobným dôvodom Poľská republika v podstate tvrdí, že dátum, ku ktorému bola zavedená TSR, bol stanovený v rozpore so zásadou právnej istoty a zásadou ochrany legitímnej dôvery.
- 93 V prvom rade tvrdí, že normotvorca Únie nemohol účinne zmeniť zásady fungovania systému ETS, predovšetkým počet kvót dostupných na trhu počas určitého obdobia obchodovania bez toho, aby sa narušila predvídateľnosť tohto systému.
- 94 Podľa žalujúceho členského štátu stanovenie období obchodovania v smernici 2003/87 totiž nesleduje len administratívny cieľ, ale predovšetkým umožňuje podnikom, aby si vytvorili svoje stratégie práve podľa počtu kvót, ktoré sú pre dotknuté obdobie k dispozícii.
- 95 Poľská republika v druhom rade tvrdí, že na základe skôr prijatých záväzkov zo strany Únie, najmä nariadenia č. 176/2014, ako aj návrhu Komisie na rok 2014, nemohol opatrný a obozretný hospodársky subjekt v žiadnom prípade predpokladať, že počet emisných kvót, ktoré sú k dispozícii na trhu, sa v posledných rokoch súčasného obdobia obchodovania výrazne obmedzí.
- 96 V tejto súvislosti Poľská republika tvrdí, že nariadenie č. 176/2014 stanovilo, že 900 miliónov kvót, stiahnutých z predaja v rokoch 2014 a 2015, sa bude v rokoch 2019 a 2020 obchodovať formou aukcie.
- 97 Okrem toho uverejnenie tohto nariadenia súčasne s uverejnením návrhu Komisie z roku 2014, v ktorom sa stanovil dátum nadobudnutia účinnosti TSR na rok 2021, malo za následok, že v trhových subjektoch vzbudilo odôvodnené očakávania, že riešenia stanovené v tomto nariadení sa následne budú dodržiavať.
- 98 Poľská republika v súvislosti s predchádzajúcimi argumentmi tvrdí, že trhové subjekty legitímne očakávali, že dočasne stiahnuté kvóty sa v rokoch 2019 a 2020 znovu zavedú na trh a svoje plány aktivít zakladali na dôvere, ktorú vložili do tohto znovuzavedenia.
- 99 Žalované inštitúcie a vedľajší účastníci konania spochybňujú tvrdenie Poľskej republiky.

**Posúdenie Súdnyim dvorom**

- 100 Na účely rozhodnutia o treťom žalobnom dôvode treba pripomenúť, že z ustálenej judikatúry Súdneho dvora vyplýva, že zásada právnej istoty, ktorej dôsledkom je zásada ochrany legitímnej dôvery, si najmä vyžaduje, aby boli právne pravidlá jasné, presné a predvídateľné, pokiaľ ide o ich účinky, najmä keď môžu mať nepriaznivé dôsledky pre jednotlivcov a podniky (rozsudok z 20. decembra 2017, Global Starnet, C-322/16, EU:C:2017:985, bod 46 a citovaná judikatúra).
- 101 Najprv však treba uviesť, že napadnuté rozhodnutie prijaté 6. októbra 2015 stanovuje, že TSR by sa mala zriadiť počas roka 2018, aby mohla byť v prevádzke až od 1. januára 2019.
- 102 Uvedené rozhodnutie ďalej jasným a presným spôsobom opisuje prevádzku TSR tak, že podrobne uvádza najmä podmienky a postupy týkajúce sa umiestňovania kvót do TSR a ich uvoľňovania z nej.

- 103 Článok 1 napadnutého rozhodnutia stanovuje, že v prvom roku prevádzky TSR sa kvóty umiestnia do tejto rezervy v období medzi 1. januárom a 1. septembrom príslušného roku vo výške 8 % celkového množstva kvót v obehu. Následne by sa mali vykonať úpravy ročných aukčných objemov.
- 104 Na základe tohto článku 1 sa od roku 2019 množstvo kvót, ktoré sa rovná 12 % celkového množstva v obehu, odpočíta z objemu kvót, ktoré sa majú obchodovať formou aukcie členskými štátmi podľa článku 10 ods. 2 smernice 2003/87, a umiestni sa do rezervy počas obdobia 12 mesiacov, počínajúc 1. septembrom príslušného roku, pokiaľ by množstvo kvót, ktoré sa má umiestniť do rezervy, nebolo menšie ako 100 miliónov. Navyše uvedený článok stanovuje, že ak je v ktoromkoľvek príslušnom roku celkové množstvo kvót v obehu menšie ako 400 miliónov, z rezervy sa uvoľní 100 miliónov kvót a pripočíta sa k objemu kvót, ktoré sa majú obchodovať formou aukcie členskými štátmi podľa článku 10 ods. 2 smernice 2003/87.
- 105 Celkové množstvo kvót v obehu uverejní Komisia na základe kritérií stanovených v článku 1 ods. 4 napadnutého rozhodnutia.
- 106 Článok 3 uvedeného rozhodnutia ukladá Komisii povinnosť monitorovať zavedenie TSR a jej prípadné účinky na konkurencieschopnosť, ako aj pravidelne opätovne preskúmať jej fungovanie.
- 107 Napokon sa predpokladá, že 900 miliónov kvót odpočítaných z aukčných objemov počas obdobia rokov 2014 až 2016 podľa nariadenia č. 176/2014 sa nepripočíta k objemom, ktoré sa majú obchodovať formou aukcie v rokoch 2019 a 2020, ale namiesto toho sa s cieľom neohroziť jej cieľ umiestni do rezervy.
- 108 Napadnuté rozhodnutie preto zriaďuje objektívny a transparentný právny režim, ktorý umožňuje, aby dotknuté osoby mali presné informácie, a stanovuje prechodné obdobie dostatočne dlhé na to, aby umožnili hospodárskym subjektom prispôbiť sa novému zavedenému systému.
- 109 Za týchto podmienok treba dospieť k záveru, že Poľskej republike sa nepodarilo preukázať, že napadnuté rozhodnutie porušuje zásadu právnej istoty.
- 110 Pokiaľ ide o možnosť dovoľávať sa tejto zásady ochrany legitímnej dôvery, z ustálenej judikatúry vyplýva, že táto zásada je otvorená všetkým hospodárskym subjektom, v ktorých inštitúcia spôsobila vznik dôvodných očakávaní. V zmysle tejto judikatúry informácie, ktoré sú presné, neviažuce sa na splnenie žiadnej podmienky, súhlasné a ktoré pochádzajú z oprávnených a dôveryhodných zdrojov, sú bez ohľadu na formu oznámenia uisteniami, ktoré sú schopné vyvolať takéto očakávania (rozsudok zo 14. marca 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle, C-545/11, EU:C:2013:169, body 24 a 25, ako aj citovaná judikatúra).
- 111 Pokiaľ je naopak pozorný a obozretný hospodársky subjekt schopný predvídať prijatie opatrenia Únie spôsobilého ovplyvniť jeho záujmy, nemôže sa v prípade prijatia tohto opatrenia zásady ochrany legitímnej dôvery dovoľávať (rozsudok zo 14. marca 2013, Agrargenossenschaft Neuzelle, C-545/11, EU:C:2013:169, bod 26).
- 112 Navyše, pokiaľ ide o dovoľávanie sa zásady ochrany legitímnej dôvery z dôvodu konania normotvorcu Únie, treba pripomenúť, že Súdny dvor priznal uvedenému normotvorcovi širokú mieru voľnej úvahy, keď jeho konanie predpokladá rozhodnutia politického, ekonomického alebo sociálneho charakteru a keď má vykonať komplexné posúdenia a vyhodnotenia (rozsudok zo 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine a. i., C-127/07, EU:C:2008:728, bod 57).
- 113 V prejednávanej veci treba konštatovať, že hospodárskym subjektom zúčastneným na systéme ETS nebola poskytnutá žiadna záruka, ktorá by odôvodnila ich legitímnu dôveru, že množstvo kvót sa počas obdobia obchodovania nezmení.



- 114 Po prvé, ako poznamenávajú žalované inštitúcie, viaceré ustanovenia smernice 2003/87 výslovne stanovujú, že je potrebné upraviť pravidlá týkajúce sa systému ETS.
- 115 Odôvodnenie 22 tejto smernice predovšetkým stanovuje, že táto smernica „by sa mala revidovať s prihliadnutím na ďalší vývoj v tomto kontexte a malo by sa prihliadať na skúsenosti s jej vykonávaním“.
- 116 Podľa ustanovenia o preskúmaní upraveného v článku 9 treťom pododseku uvedenej smernice „Komisia preskúma lineárny koeficient a v prípade potreby predloží od roku 2020 Európskemu parlamentu a Rade návrh s cieľom prijať rozhodnutie do roku 2025“.
- 117 Článok 29 tej istej smernice výslovne poukazuje na prípad, že trh riadne nefunguje, čo Komisia konštatuje v rámci správy predloženej Parlamentu a Rade, pričom táto správa môže podľa potreby obsahovať návrhy na zlepšenie jeho fungovania.
- 118 Treba však konštatovať, že žiadne z týchto ustanovení neobmedzuje právomoc zásahu normotvorcu Únie počas období obchodovania.
- 119 Rôzne zmeny smernice 2003/87 ďalej ukazujú, že legislatívne a nelegislatívne akty, ktoré Poľská republika navyše nespochybnila, pri viacerých príležitostiach zmenili disponibilné kvóty počas obdobia obchodovania.
- 120 Napríklad v zmysle článku 1 bodu 9 smernice 2009/29, ktorým sa mení článok 9 smernice 2003/87, každoročné lineárne znižovanie kvót sa začína „od polovice obdobia rokov 2008 až 2012“.
- 121 Článok 1 rozhodnutia Európskeho parlamentu a Rady č. 1359/2013/EÚ zo 17. decembra 2013, ktorým sa mení smernica 2003/87/ES s cieľom objasniť ustanovenia týkajúce sa harmonogramu aukcií emisných kvót skleníkových plynov (Ú. v. EÚ L 343, 2013, s. 1), ktorý doplnil článok 10 ods. 4 smernice 2003/87, stanovuje, že „ak sa na základe hodnotenia pre jednotlivé priemyselné odvetvia ukáže, že sa neočakávajú žiadne významné dôsledky pre odvetvia alebo pododvetvia vystavené výraznému riziku úniku uhlíka, Komisia môže vo výnimočných prípadoch upraviť harmonogram na obdobie uvedené v článku 13 ods. 1 počínajúc 1. januárom 2013 tak, aby sa zabezpečilo riadne fungovanie trhu...“.
- 122 Napokon nariadenie č. 176/2014 vo svojom článku 1 stanovilo zníženie množstva kvót na obchodovanie formou aukcií v danom roku na roky 2014 – 2016.
- 123 Preto ako uviedol generálny advokát v bode 42 svojich návrhov, ani pri prijímaní smernice 2003/87, ani pri prijímaní smernice 2009/29, ktorá ju zmenila, nebola poskytnutá záruka, že fungovanie systému ETS v podobe, v akej bolo pôvodne opísané, ostane nezmenené alebo že sa bude môcť meniť až na konci obdobia obchodovania.
- 124 Tento záver platí aj v dôsledku charakteristík vlastných systému ETS.
- 125 Po prvé, ako bolo pripomenuté v bode 112 tohto rozsudku, systém ETS je zložitý systém, v rámci ktorého Súdny dvor priznal normotvorcovi Únie v prípade, že ho má reštrukturalizovať, možnosť postupovať po etapách a podľa získanej skúsenosti (pozri v tomto zmysle rozsudok zo 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine a. i., C-127/07, EU:C:2008:728, bod 57).
- 126 Ďalej treba zdôrazniť, podobne ako uviedli žalované inštitúcie, že systém ETS ako hlavný nástroj politiky Únie v oblasti klímy je stálym, nie časovo obmedzeným nástrojom, ktorý nadobudol účinnosť nad rámec období obchodovania a v rámci nich.

- 127 Obdobia obchodovania, ktoré boli prijaté s cieľom zosúladiť systém ETS s termínmi stanovenými v príslušných medzinárodných nástrojoch, nemôžu zabrániť tomu, aby normotvorca zasiahol do tohto samotného nástroja, ak sa preukáže, že už nie je schopný dosiahnuť ciele, na ktoré bol zriadený.
- 128 Výklad smernice 2003/87, podľa ktorého normotvorca môže upraviť pravidlá týkajúce sa systému ETS len na konci obdobia obchodovania, preto nielenže nemá oporu v samotnej uvedenej smernici, ale bol by tiež v rozpore s judikatúrou Súdneho dvora týkajúcou sa systému ETS.
- 129 Napokon v odpovedi na tvrdenia predložené Poľskou republikou a zhrnuté v bodoch 94 až 96 tohto rozsudku treba pripomenúť, že návrh Komisie z roku 2014 predstavuje prípravný akt, ktorý zo svojej podstaty nemožno považovať za konečný. Takýto akt nemohol spôsobiť vznik dôvodných očakávaní, keďže vzhľadom na samotnú povahu legislatívneho procesu Únie bude pôvodný návrh eventuálne predmetom zmien počas tohto procesu. Toto ustanovenie tak nemôže poskytnúť presnú a bezpodmienečnú záruku v zmysle judikatúry pripomenutej v bode 110 tohto rozsudku.
- 130 Pokiaľ ide o tvrdenia Poľskej republiky týkajúce sa záväzkov Únie podľa nariadenia č. 176/2014, treba zdôrazniť, že toto nariadenie bolo prijaté v rámci výkonnej právomoci, ktorú má Komisia v dotknutej oblasti, a nemožno ho vykladať ako záruku, že žiadny legislatívny zásah nespôsobí, že jeho obsah sa stane obsolentným.
- 131 Okrem toho návrh Komisie z roku 2014, ako aj nariadenie č. 176/2014 jasne preukazujú, že príslušné inštitúcie sa obávali endemickej nerovnováhy charakterizujúcej systém ETS a zvažovali prijatie vhodných opatrení.
- 132 V tejto súvislosti odôvodnenie 3 nariadenia č. 176/2014 predovšetkým stanovuje, že „treba zohľadniť výnimočné zmeny motivačných činiteľov hnacích mechanizmov určujúcich rovnováhu medzi dopytom po kvótach a ich ponukou“.
- 133 K návrhu Komisie z roku 2014 je pripojená analýza dosahu opisujúca štrukturálnu nerovnováhu systému ETS a signalizujúca potrebu prijať regulačné opatrenia. V analýze sa skúmalo viacero možností zásahu, z ktorých niektoré spomínajú dátum nadobudnutia účinnosti TSR pred rokom 2021.
- 134 Vážna nefunkčnosť systému ETS, pokiaľ ide o jeho schopnosť vytvárať cenový signál, bola známa verejnosti najneskôr od uverejnenia správy o stave trhu s uhlíkom v roku 2012. Táto správa obsahovala dva druhy opatrení na riešenie zistených problémov, konkrétne na jednej strane preskúmanie harmonogramu aukcií ako krátkodobého opatrenia, a na druhej strane prijatie štrukturálnych opatrení, zvažovaných v šiestich možnostiach, medzi ktorými bola možnosť trvalého stiahnutia určitého množstva kvót počas tretieho obdobia obchodovania v rámci systému ETS.
- 135 Vzhľadom na vyššie uvedené treba konštatovať, že obozretný a informovaný hospodársky subjekt nemohol očakávať, že predmetný právny rámec zostane nezmenený a že dotknuté inštitúcie neprijmú pred rokom 2020 žiadne opatrenie v záujme riešenia štrukturálnej nerovnováhy charakterizujúcej systém ETS.
- 136 Za týchto podmienok treba tretí žalobný dôvod zamietnuť ako nedôvodný.

### *O štvrtom a piatom žalobnom dôvode*

#### *Argumentácia účastníkov konania*

- 137 Svojím štvrtým žalobným dôvodom Poľská republika tvrdí, že napadnuté rozhodnutie porušuje zásadu proporcionality, keďže opatrenia, ktoré zavádza, nespĺňajú kritérium nevyhnutnosti a neprímerane zaťažujú subjekty zapojené do systému ETS.
- 138 Zavedenie TSR nie je nevyhnutným opatrením na dosiahnutie cieľa zníženia emisií o 20 % do roku 2020 v súlade s medzinárodnými záväzkami Únie.
- 139 Žalujúci členský štát konštatuje, že úroveň znižovania emisií upravená systémom ETS bola stanovená pri určení celkového počtu povolených emisných kvót na obdobie rokov 2013 – 2020. Stiahnutie emisných kvót pridelených na toto obdobie z trhu by preto zaviazalo Úniu a jej členské štáty dosiahnuť cieľ zníženia emisií, ktorý by bol vyšší v porovnaní s cieľmi, ktoré sú v súčasnosti vyhlásené na medzinárodnej úrovni v rámci druhého záväzného obdobia Kjótskeho protokolu k Rámcovému dohovoru Organizácie Spojených národov o klimatických zmenách.
- 140 Z toho by vyplývalo, že napadnuté rozhodnutie nespĺňa kritérium nevyhnutnosti.
- 141 Napadnuté rozhodnutie je tiež neprímerané v rozsahu, v akom ukladá podnikom znášať náklady, ktoré nie sú nevyhnutné na dosiahnutie úrovne zníženia emisií o 20 % stanovenej Úniou v súlade s jej medzinárodnými záväzkami.
- 142 Svojím piatym žalobným dôvodom Poľská republika tvrdí, že dosahy napadnutého rozhodnutia neboli riadne preskúmané.
- 143 Tento členský štát v prvom rade tvrdí, že analýza dosahu priložená k návrhu Komisie bola nedostatočná, pokiaľ ide o hodnotenie dôsledkov napadnutého rozhodnutia pre členské štáty, ako aj pre trh emisných kvót. Uvedený členský štát tvrdí, že táto analýza má viaceré nedostatky týkajúce sa základných aspektov, akými sú účinky napadnutého rozhodnutia na trh práce, konkurencieschopnosť podnikov a životná úroveň spoločnosti.
- 144 Poľská republika v druhom rade tvrdí, že posúdenia vykonané počas rokovaní pred prijatím napadnutého rozhodnutia neboli verejne dostupné a neboli ani predmetom verejnej debaty.
- 145 Poľská republika po tretie tvrdí, že tým, že žalované inštitúcie podstatne zmenili návrh Komisie z roku 2014 bez toho, aby vykonali primeranú a úplnú analýzu účinkov navrhovaných zmien, porušili svoju povinnosť náležite analyzovať tieto účinky.
- 146 Žalované inštitúcie a vedľajší účastníci konania spochybňujú argumentáciu Poľskej republiky predloženú na podporu štvrtého a piateho žalobného dôvodu.

#### *Posúdenie Súdnym dvorom*

- 147 Svojím štvrtým žalobným dôvodom Poľská republika v podstate tvrdí, že napadnuté rozhodnutie porušuje zásadu proporcionality, pretože jeho následkom je splnenie vyšších cieľov týkajúcich sa zníženia emisií, ako sú ciele vyplývajúce z medzinárodných záväzkov Únie, ako aj zo smernice 2003/87.

- 148 Svojím piatym žalobným dôvodom tento členský štát vytýka na jednej strane Komisii, že uskutočnila subjektívnu a neúplnú analýzu dosahu, a na druhej strane Parlamentu a Rade, že neanalyzovali dôsledky pripravovaných opatrení, ktoré sa odlišovali od návrhov, ktorých účinky analyzovala Komisia. Okrem toho vytýka Parlamentu a Rade, že v priebehu legislatívneho procesu nevedli otvorenú verejnú debatu.
- 149 Tieto dva žalobné dôvody treba preskúmať spoločne.
- 150 Na úvod treba zdôrazniť, že v technicky zložitom a neustále sa vyvíjajúcom rámci má normotvorca Únie širokú mieru voľnej úvahy, najmä pokiaľ ide o posúdenie skutkových okolností vedeckej a technickej povahy, ktoré sú veľmi komplexné, na určenie povahy a rozsahu opatrení, ktoré prijíma, pričom preskúmanie súdom Únie sa musí obmedziť na to, či pri výkone takejto právomoci nedošlo k zjavnému porušeniu alebo zneužitiu právomoci, alebo či normotvorca neprekročil zjavne hranice svojej voľnej úvahy. V takomto kontexte súd Únie nemôže svojím posúdením skutkových okolností vedeckej a technickej povahy nahradiť posúdenie inštitúcií, ktorým Zmluva zverila túto úlohu (rozsudok z 8. júla 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, bod 28).
- 151 Navyše široká miera voľnej úvahy normotvorcu Únie, ktorá implikuje následné obmedzené súdne preskúmanie jej výkonu, sa nevzťahuje len na povahu a dosah prijímaných predpisov, ale v určitej miere aj na určenie východiskových údajov (rozsudky zo 7. septembra 2006, Španielsko/Rada, C-310/04, EU:C:2006:521, bod 121, a z 8. júla 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, bod 33).
- 152 Aj keď má takéto súdne preskúmanie obmedzenú pôsobnosť, je potrebné, aby boli inštitúcie Únie, autori predmetného aktu, schopné Súdnemu dvoru preukázať, že akt bol prijatý na základe efektívneho výkonu ich voľnej úvahy, čo predpokladá zohľadnenie všetkých relevantných skutočností a okolností situácie, ktoré mal tento akt upravovať (rozsudky zo 7. septembra 2006, Španielsko/Rada, C-310/04, EU:C:2006:521, bod 122, a z 8. júla 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, bod 34).
- 153 Z toho vyplýva, že tieto inštitúcie musia byť prinajmenšom schopné jasným a jednoznačným spôsobom zabezpečiť a predložiť východiskové údaje, ktoré sa musia zohľadniť pri odôvodnení napadnutých opatrení tohto aktu a od ktorých závisí výkon ich voľnej úvahy (rozsudok zo 7. septembra 2006, Španielsko/Rada, C-310/04, EU:C:2006:521, bod 123).
- 154 V tejto súvislosti treba uviesť, že správa o trhu s uhlíkom v roku 2012 predstavovala prvý základ umožňujúci pochopiť problém spojený s prebytkom kvót v rámci systému ETS a preskúmala možné regulačné odpovede. Po tejto analýze nasledovala v januári 2014 analýza dosahu, ktorá bola priložená k návrhu Komisie z roku 2014.
- 155 Na rozdiel od toho, čo tvrdí Poľská republika, z uvedenej analýzy vyplýva, že Komisia v bode 6 tejto analýzy podrobne preskúmala rôzne možnosti riešenia nerovnováhy charakterizujúcej systém ETS, ako aj čiastkové možnosti pozostávajúce z variantov uvedených možností.
- 156 Okrem toho treba uviesť, že, pokiaľ ide konkrétne o možnosť upravujúcu zriadenie TSR, Komisia v bode 7.1.3 analýzy dosahu posúdila tiež niekoľko hypotéz upravujúcich rôzne dátumy nadobudnutia účinnosti tejto rezervy, zatiaľ čo preskúmanie kritérií týkajúcich sa stanovenia prahových hodnôt pre uvedenie kvót do obehu alebo ich umiestňovania do uvedenej rezervy boli predmetom bodov 6.2.3.2 a 7.1 tejto analýzy.
- 157 Z uvedenej analýzy navyše tiež vyplýva, že Komisia podrobne preskúmala celý rad súvisiacich ekonomických a sociálnych aspektov rôznych plánovaných možností.

- 158 Bod 7.2.3 tej istej analýzy dosahu tak obsahuje závery týkajúce sa účinku TSR na vývoj cien kvót. Body 7.3 a 7.4 tejto analýzy uvádzajú úvahy týkajúce sa otázok obchodovania formou aukcií a konkurencieschopnosti. Bod 7.4.2 uvedenej analýzy sa konkrétnejšie týka možných nepriamych účinkov na ceny elektrickej energie, zatiaľ čo bod 7.5 sa zameriava na sociálne účinky a na účinky na trh práce. Napokon bod 7.6 tej istej analýzy posudzuje vplyvy na životné prostredie.
- 159 Navyše treba pripomenúť, že Súdny dvor rozhodol, že analýza dosahu nezaväzuje Parlament ani Radu (rozsudok z 8. júla 2010, Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, bod 57).
- 160 Zo spisu predloženého Súdnemu dvoru vyplýva, že normotvorca zohľadnil aj ďalšie zistenia, ktoré sa stali dostupnými počas rokovaní, ktoré predchádzali prijatiu napadnutého rozhodnutia.
- 161 Okrem iného Komisia, na účely poskytnutia informácií do diskusií v Rade a Parlamente, zorganizovala 25. júna 2014 stretnutie odborníkov venované dôsledkom plánovaných opatrení na trh a na prevádzku TSR. Diskusia o tejto rezerve s trhovými subjektmi a národnými expertmi sa konala 8. septembra 2014. Parlament napokon 5. novembra toho istého roku zorganizoval seminár o TSR otvorený pre verejnosť, v rámci ktorého sa tiež vykonali doplňujúce analýzy o dátume nadobudnutia účinnosti tejto rezervy.
- 162 Okrem toho zo spisu predloženého Súdnemu dvoru tiež vyplýva, že počas zasadnutí Rady v rámci skupiny „Životné prostredie“ viaceré delegácie predniesli svoje vlastné hodnotenia dosahov rôznych možností. Prerokovania venované návrhu rozhodnutia tak boli doplnené o skutkový základ, z ktorého vychádzali delegáti všetkých členských štátov na zafinovanie svojho postoja počas týchto zasadnutí.
- 163 Z uvedeného vyplýva, že Parlament a Rada v rámci legislatívneho postupu zohľadnili dostupné vedecké údaje a svoju voľnú úvahu skutočne aj realizovali.
- 164 Ako zdôraznili žalované inštitúcie, niekoľko zasadnutí a seminárov organizovaných inštitúciami Únie o TSR bolo verejných alebo bol prinajmenšom verejnosti prístupný obsah týchto zasadnutí a seminárov. Navyše sa verejné debaty uskutočnili aj pri vypracovaní návrhu rozhodnutia Komisiou.
- 165 V každom prípade, ako správne tvrdia Rada a Parlament, treba spresniť, že neverejná povaha určitých konzultácií nemôže spochybniť zákonnosť napadnutého rozhodnutia, keďže normotvorca nie je povinný nezohľadniť skutočnosti uvedené v neverejných dokumentoch alebo spomenuté na neverejných zasadnutiach.
- 166 Okrem toho, ako uviedol generálny advokát v bode 54 svojich návrhov, Parlamentu, Rade alebo Komisii nemožno vytýkať, že nezohľadnili údajne osobitnú situáciu Poľskej republiky, pokiaľ ide o trh s uhlíkom.
- 167 Z judikatúry Súdneho dvora totiž vyplýva, že normotvorca nie je povinný zohľadniť osobitnú situáciu jedného členského štátu, ak má sporný akt dosah vo všetkých členských štátoch a predpokladá zabezpečenie rovnováhy medzi rozdielnymi existujúcimi záujmami s ohľadom na ciele sledované týmto aktom. Preto hľadanie takejto rovnováhy, ktorá nezohľadňuje osobitnú situáciu jedného členského štátu, ale všetkých štátov Únie, nemôže byť považované za v rozpore so zásadou proporcionality (pozri analogicky rozsudok z 18. júna 2015, Estónsko/Parlament a Rada, C-508/13, EU:C:2015:403, bod 39).
- 168 Z toho vyplýva, že normotvorca mal dostatok informácií v zmysle judikatúry pripomenutej v bodoch 152 a 153 tohto rozsudku na uskutočnenie výberov, ktoré sa nachádzajú v napadnutom rozhodnutí.
- 169 Pokiaľ ide osobitne o štvrtý žalobný dôvod týkajúci sa porušenia zásady proporcionality, treba pripomenúť, že táto zásada, ktorá tvorí súčasť všeobecných zásad práva Únie, vyžaduje, aby prostriedky, ktoré zavádza ustanovenie práva Únie, umožnili dosiahnutie legitímnych cieľov

sledovaných dotknutou právnou úpravou a nešli nad rámec toho, čo je na ich dosiahnutie nevyhnutné (rozsudok zo 17. októbra 2013, *Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka*, C-203/12, EU:C:2013:664, bod 34 a citovaná judikatúra).

- 170 Čo sa týka súdneho preskúmania týchto podmienok, Súdny dvor tiež spresnil, ako bolo konštatované v bode 150 tohto rozsudku, že normotvorcovi Únie treba priznať širokú mieru voľnej úvahy v oblasti, v ktorej sa predpokladá prijatie politických, hospodárskych a sociálnych rozhodnutí z jeho strany a v rámci ktorej sa vyžaduje, aby vykonal komplexné hodnotenie. Súdny dvor v rámci súdneho preskúmania výkonu takejto právomoci tak nemôže svojím posúdením nahradiť posúdenie normotvorcu Únie. Nanajvýš môže jeho normatívnu voľbu preskúmať, pokiaľ sa ukáže zjavne nesprávna, alebo pokiaľ sú ťažkosti, ktoré z nej vyplývajú pre určité hospodárske subjekty, neúmerné výhodám, ktoré inak prináša (rozsudok zo 17. októbra 2013, *Billerud Karlsborg a Billerud Skärblacka*, C-203/12, EU:C:2013:664, bod 35 a citovaná judikatúra).
- 171 Ako však bolo pripomenuté v rámci posúdenia prvého žalobného dôvodu, cieľom napadnutého rozhodnutia je zabezpečiť riadne fungovanie systému ETS a zlepšiť schopnosť smernice 2003/87 umožniť dosiahnutie cieľov sledovaných touto smernicou od dátumu nadobudnutia účinnosti TSR a bez časového obmedzenia.
- 172 Vzhľadom na tento cieľ a s prihliadnutím na údaje, ktoré mali inštitúcie k dispozícii v čase ich rozhodovania, nemožno obsah prijatého aktu účinne spochybniť.
- 173 Správa o stave európskeho trhu s uhlíkom z roku 2012 totiž jasne ukázala štrukturálnu nerovnováhu, ktorá ovplyvňuje systém ETS a z ktorej vyplýva nevyhnutnosť legislatívneho zásahu s cieľom obnoviť jeho dobré fungovanie. Na účely odstránenia tejto nerovnováhy bolo nevyhnutné znížiť počet kvót. Ako sa však uvádza v odôvodnení 4 napadnutého rozhodnutia, zmena lineárneho koeficientu iba postupne zníži nadbytok, a preto by trh musel ďalej fungovať viac ako desaťročie s nadbytkom približne 2 miliárd kvót.
- 174 Zriadenie TSR, do ktorej sú dočasne umiestnené prebytočné kvóty, tak predstavuje vhodné riešenie na zníženie počtu kvót bez toho, aby sa tieto kvóty zrušili. Toto riešenie tiež na jednej strane umožnilo zohľadniť hypotézu, v ktorej by rovnováha systému nebola ohrozená prebytkom kvót, ale deficitom kvót, keďže sa plánovalo, že v takom prípade sa z rezervy na trh s kvótami uvoľnia kvóty, ktoré boli do nej dočasne umiestnené, a na druhej strane zvýšiť odolnosť systému ETS v súvislosti s rozsiahlymi udalosťami, ktoré môžu vážne narušiť rovnováhu medzi ponukou kvót a dopytom po nich.
- 175 Mechanizmus stanovený napadnutým rozhodnutím sa preto ukazuje ako vhodný na dosiahnutie cieľa znížiť kolísavosť trhu s kvótami, pričom nejde nad rámec toho, čo je na jeho dosiahnutie nevyhnutné.
- 176 Normatívna voľba uskutočnená normotvorcom Únie sa preto v zmysle judikatúry citovanej v bode 170 tohto rozsudku nejaví ako zjavne nesprávna.
- 177 Poľská republika napokon nepreukázala, že ťažkosti, ktoré vyplývajú z tejto voľby, sú neúmerné výhodám, ktoré inak prináša, po prvé z dôvodu neexistencie priameho prepojenia medzi TSR a určením ceny kvót a po druhé z dôvodu skutočnosti, že zjavným cieľom napadnutého rozhodnutia je stabilizácia cien kvót.
- 178 S prihliadnutím na predchádzajúce úvahy treba zamietnuť aj štvrtý a piaty žalobný dôvod ako nedôvodný a žalobu tak zamietnuť v jej celom rozsahu.

## O trovách

- 179 Podľa článku 138 ods. 1 Rokovacieho poriadku Súdneho dvora účastník konania, ktorý nemal vo veci úspech, je povinný nahradiť trovy konania, ak to bolo v tomto zmysle navrhnuté. Keďže Parlament a Rada navrhli zaviazat' Poľskú republiku na náhradu trov konania a Poľská republika nemala úspech vo svojich dôvodoch, je opodstatnené zaviazat' ju na náhradu trov konania, ktoré vznikli týmto inštitúciám.
- 180 Okrem toho podľa článku 140 ods. 1 rokovacieho poriadku Dánske kráľovstvo, Spolková republika Nemecko, Španielske kráľovstvo, Francúzska republika, Švédске kráľovstvo, ako aj Komisia znášajú ako vedľajší účastníci konania svoje vlastné trovy konania.

Z týchto dôvodov Súdny dvor (druhá komora) rozhodol takto:

- 1. Žaloba sa zamieta.**
- 2. Poľská republika je povinná nahradiť trovy konania, ktoré vznikli Európskemu parlamentu a Rade Európskej únie.**
- 3. Dánske kráľovstvo, Spolková republika Nemecko, Španielske kráľovstvo, Francúzska republika, Švédске kráľovstvo, ako aj Európska komisia znášajú svoje vlastné trovy konania.**

Podpisy