

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 29 marca 2012 r. (*)

Odwołanie – Środowisko naturalne – Dyrektywa 2003/87/WE – System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych – Krajowy plan rozdziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych zgłoszony przez Rzeczpospolitą Polską na lata 2008–2012 – Artykuł 9 ust. 1 i 3 oraz art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/87 – Kompetencje Komisji i państw członkowskich – Równość traktowania

W sprawie C-504/09 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 4 grudnia 2009 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez E. Kružíkovą oraz K. Herrmann, a także E. White'a, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

strona wnosząca odwołanie,

popierana przez:

Królestwo Danii, reprezentowane przez C. Vanga, działającego w charakterze pełnomocnika, interwenient w postępowaniu odwoławczym,

w której pozostałymi uczestnikami postępowania są:

Rzeczpospolita Polska, reprezentowana przez M. Szpunara, M. Nowackiego oraz B. Majczyńkę, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca w pierwszej instancji,

popierana przez:

Republikę Czeską, reprezentowaną przez M. Smolka oraz D. Hadrouška, działających w charakterze pełnomocników,

Rumunię, reprezentowaną przez V. Angelescu oraz A. Cazacioc, doradców,

interwenienci w postępowaniu odwoławczym,

Węgry,

Republikę Litewską,

Republikę Słowacką,

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, reprezentowane przez H. Walker, działającą w charakterze pełnomocnika, wspieraną przez J. Mauriciego, barrister, interwenienci w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: J.N. Cunha Rodrigues, prezes izby, U. Lõhmus, A. Rosas (sprawozdawca), A. Ó Caoimh i A. Arabadjiev, sędziowie,

rzecznik generalny: V. Trstenjak,

sekretarz: C. Strömholm, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 29 września 2011 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 17 listopada 2011 r.,

wydaje następujący

Wyrok

1 W odwołaniu Komisja Europejska wnosi o uchylenie wyroku Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich z dnia 23 września 2009 r. w sprawie T-183/07 Rzeczpospolita Polska przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, Zb.Orz. s. II-3395 (zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”), którym Sąd stwierdził nieważność decyzji Komisji C (2007) 1295 wersja ostateczna z dnia 26 marca 2007 r. dotyczącej krajowego planu rozdziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych zgłoszonego przez Polskę na lata 2008–2012 zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającą dyrektywę Rady 96/61/WE (zwaną dalej „sporną decyzją”).

Ramy prawne

2 Artykuł 1 dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.U. L 275, s. 32), zmienionej dyrektywą 2004/101/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. (Dz.U. L 338, s. 18) (zwanej dalej „dyrektywą 2003/87”), przewiduje:

„Niniejsza dyrektywa ustanawia system handlu przydziałami [uprawnieniami do] emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie [...] w celu wspierania zmniejszania emisji gazów cieplarnianych w efektywny pod względem kosztów oraz skuteczny gospodarczo sposób”.

3 Artykuł 9 dyrektywy brzmi następująco:

„1. W odniesieniu do każdego okresu określonego w art. 11 ust. 1 i 2 każde państwo członkowskie opracowuje krajowy plan przydziałów [krajowy plan rozdziału uprawnień] wskazujący całkowitą ilość [liczbę] pozwoleń, które ma zamiar rozdzielić w odniesieniu do tego okresu, oraz sposób, w jaki proponuje je rozdzielić. Plan opiera się na kryteriach celowości oraz przejrzystości, w tym na kryteriach wymienionych w załączniku III, należycie uwzględniając opinie społeczeństwa. Komisja, bez uszczerbku dla postanowień traktatu [WE], najpóźniej do dnia 31 grudnia 2003 r. opracuje wskazania [wytyczne] dotyczące wprowadzenia w życie kryteriów wymienionych w załączniku III.

Na okres określony w art. 11 ust. 1 plan zostaje opublikowany oraz notyfikowany Komisji oraz innym państwom członkowskim najpóźniej do dnia 31 marca 2004 r. W odniesieniu do dalszych okresów, plan zostaje opublikowany oraz notyfikowany Komisji oraz innym państwom członkowskim przynajmniej na 18 miesięcy przed rozpoczęciem odpowiedniego okresu.

2. Krajowe plany rozdzielania [rozdziału uprawnień] są rozpatrywane w ramach Komitetu określonego w art. 23 ust. 1.

3. W ciągu trzech miesięcy od notyfikacji krajowego planu rozmieszczenia [rozdziału uprawnień] przez państwo członkowskie na podstawie ust. 1 Komisja może odrzucić ten plan, [lub] jakikolwiek jego aspekt [z jego elementów], na podstawie tego, iż jest on niezgodny z kryteriami wymienionymi w załączniku III lub z art. 10. Państwo członkowskie podejmuje decyzję wyłącznie na podstawie art. 11 ust. 1 lub 2, jeśli proponowane zmiany są przyjęte przez Komisję. Podaje się powody odrzucenia decyzji przez Komisję”.

4 Artykuł 10 dyrektywy stanowi, że „państwa członkowskie rozdzielają przynajmniej 95% przydziałów wolnych od opłat [uprawnień nieodpłatnie] na trzyletni okres

rozpoczynający się dnia 1 stycznia 2005 r. Na pięcioletni okres rozpoczynający się dnia 1 stycznia 2008 r. państwa członkowskie rozdzielają przynajmniej 90% przydziałów wolnych od opłat [uprawnień nieodpłatnie]”.

5 Zgodnie z art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/87:

„Każde państwo członkowskie na pięcioletni okres rozpoczynający się dnia 1 stycznia 2008 r., oraz w odniesieniu do każdego następnego pięcioletniego okresu, podejmuje decyzje w sprawie całkowitej ilości przydziałów [liczby uprawnień], którą rozdzieli w odniesieniu do tego okresu oraz rozpoczyna proces rozdzielania tych przydziałów [uprawnień] operatorom każdego urzędu [każdej instalacji]. Decyzja ta podejmowana jest przynajmniej na 12 miesięcy przed rozpoczęciem odpowiedniego okresu oraz opiera się na krajowym planie rozdzielania państwa członkowskiego krajowego planu opracowanego [na krajowym planie rozdziału uprawnień opracowanym] na podstawie art. 9 oraz zgodnie z art. 10, należycie uwzględniając opinie społeczeństwa”.

6 Załącznik III do wspomnianej dyrektywy wymienia dwanaście kryteriów znajdujących zastosowanie do krajowych planów rozdziału uprawnień. Kryteria nr 1–3, 5, 6, 10 i 12 tego załącznika przewidują odpowiednio:

„1. Całkowita ilość przydziałów [liczba uprawnień], jak[a] ma zostać rozdzielona w odniesieniu do odpowiedniego okresu, jest zgodna z zobowiązaniem państwa członkowskiego do ograniczenia swoich emisji na mocy decyzji [Rady] 2002/358/WE [z dnia 25 kwietnia 2002 r. dotyczącej zatwierdzenia przez Wspólnotę Europejską Protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu i wspólnej realizacji wynikających z niego zobowiązań (Dz.U. L 130, s. 1)] oraz protokołu z Kioto, biorąc pod uwagę z jednej strony udział całkowity emisji, jaki te przydziały [uprawnienia] stanowią w porównaniu z emisjami ze źródeł nieobjętymi [nieobjętych] niniejszą dyrektywą, oraz z drugiej strony krajow[ą] polityk[ę] energetyczn[ą], oraz powinny być spójne [powinny być spójna] z krajowym programem dotyczącym zmian klimatu. Całkowita ilość przydziałów [liczba uprawnień], która ma zostać rozdzielona, nie jest większa, niż miałyby być potrzebna [wedle wszelkiego prawdopodobieństwa] w odniesieniu do ścisłego zastosowania kryteriów niniejszego załącznika. Przed rozpoczęciem roku 2008 ilość [liczba] powinna być zgodna z drogą w kierunku osiągnięcia wyników oraz wyników lepszych niż spodziewane lub celu wyznaczonego przez każde państwo członkowskie na podstawie decyzji 2002/358/WE oraz protokołu z Kioto.

2. Całkowita ilość przydziałów [liczba uprawnień], jaka ma zostać rozdzielona, jest zgodna z ocenami rzeczywistego oraz projektowanego postępu w kierunku wnoszenia wkładu przez państwa członkowskie do spełniania wspólnotowych zobowiązań poczynionych na mocy decyzji [Rady] 93/389/EWG [z dnia 24 czerwca 1993 r. w sprawie mechanizmu

monitorowania emisji CO₂ i innych gazów cieplarnianych we Wspólnocie (Dz.U. L 167, s. 31)].

3. Ilości przydziałów [liczby uprawnień], jakie mają zostać rozdzielone, są zgodne z możliwościami, w tym [z] potencjałem technologicznym, działań objętych tym systemem w celu zmniejszenia emisji. Państwa członkowskie mogą opierać rozprawianie przydziałów [rozdział uprawnień] na średnich emisjach gazów cieplarnianych przez produkt w każdym z działań [przypadających na produkt dla każdej z rodzajów działalności] oraz osiągalny postęp w ramach każdego z działań.

[...]

5. Plan nie powinien powodować dyskryminacji przedsiębiorstw lub sektorów w taki sposób, aby w nieuzasadniony sposób sprzyjać niektórym przedsiębiorstwom lub działaniom zgodnie z wymogami traktatu, w szczególności jego art. 87 [WE] i 88 [WE].

6. Plan zawiera informacje o sposobie, w jaki nowi operatorzy będą mogli rozpocząć uczestnictwo w systemie wspólnotowym w zainteresowanym państwie członkowskim.

[...]

10. Plan zawiera wykaz instalacji objętych niniejszą dyrektywą wraz z ilościami przydziałów [liczbą uprawnień] przeznaczonych do rozdzielenia każdej z nich.

[...]

12. Plan określa w formie wartości procentowej przydziałów przyznanych każdej instalacji maksymalną ilość [poświadczonej redukcji emisji] i [jednostek redukcji emisji], którą operatorzy mogą wykorzystać w systemie wspólnotowym. Ta wartość procentowa jest zgodna z zobowiązaniami państw członkowskich w zakresie komplementarności wynikającymi z protokołu z Kioto i z decyzjami przyjętymi na mocy [Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu zawartej w dniu 9 maja 1992 r. w Nowym Jorku] lub protokołu z Kioto”.

Okoliczności powstania sporu i sporna decyzja

7 Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu i sporna decyzja zostały przedstawione w pkt 9–15 zaskarżonego wyroku w następujący sposób:

„9 Pismem z dnia 30 czerwca 2006 r. Rzeczpospolita Polska notyfikowała Komisji Wspólnot Europejskich, zgodnie z art. 9 ust. 1 dyrektywy [2003/87], krajowy plan rozdziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w latach 2008–2012 (zwany dalej »KPRU«). Zgodnie z KPRU wolą Rzeczypospolitej Polskiej było przyznanie na rzecz przemysłu krajowego objętego zakresem zastosowania dyrektywy średniej rocznej wynoszącej ogółem 284,648332 mln ton ekwiwalentu CO₂ (zwanego dalej »MteCO₂«).

10 [Polski] KPRU został przekazany Komisji wraz z pismem przewodnim Ministra Środowiska z dnia 29 czerwca 2006 r., w którym wskazano, że »tabele zawierające dane historyczne oraz prognozy emisji, o których mowa w załączniku 10 ww. wytycznych, zostaną przekazane Komisji, jak tylko uzyskamy niezbędne, zaktualizowane dane [...]. Ostateczna wersja imiennej listy prowadzących instalacje z przyznaną im liczbą uprawnień zostanie przekazana Komisji po jej zaakceptowaniu przez Radę Ministrów [...].«

11 W piśmie skierowanym do Rzeczypospolitej Polskiej w dniu 30 sierpnia 2006 r. Komisja wskazała, iż w wyniku pierwszej analizy KPRU stwierdzono, że plan był niekompletny oraz że na tym wstępnym etapie procedury nie odpowiadał on kryteriom 2–5 załącznika III do dyrektywy [2003/87]. Komisja wezwała więc Rzeczpospolitą Polską do udzielenia w terminie 10 dni roboczych odpowiedzi na szereg pytań i wniosków o udzielenie dodatkowych informacji. Komisja dodała, że będzie w stanie zająć stanowisko w przedmiocie [polskiego] KPRU w terminie 3 miesięcy od otrzymania kompletnych informacji.

12 Pismem z dnia 30 października 2006 r. Podsekretarz Stanu w polskim Ministerstwie Środowiska zwrócił się do Komisji o przesunięcie terminu przekazania odpowiedzi na pismo z dnia 30 sierpnia 2006 r. do końca trzeciego tygodnia listopada 2006 r., wyjaśniając, że czas ten pozwoli na przygotowanie dokładnych informacji oraz doprecyzowanie istotnych kwestii, które umożliwią Komisji właściwą i pełną ocenę przedłożonego dokumentu.

13 Rzeczpospolita Polska udzieliła odpowiedzi na pismo z dnia 30 sierpnia 2006 r. pismem z dnia 29 grudnia 2006 r. Pismem z dnia 9 stycznia 2007 r. przekazała ona dodatkowe informacje.

14 W dniu 26 marca 2007 r. Komisja wydała na podstawie art. 9 ust. 3 dyrektywy [2003/87] [sporną] decyzję [...]. W [...] decyzji [tej] Komisja stwierdza zasadniczo niezgodność planu z niektórymi kryteriami załącznika III do tej dyrektywy, zmniejszając w konsekwencji o 76,132937 MteCO₂ całkowitą roczną ilość [liczbę] uprawnień do emisji gazów cieplarnianych przewidzianą w KPRU, ustalając ją na poziomie 208,515395 MteCO₂.

15 Rozstrzygnięcie [spornej] decyzji brzmi w sposób następujący:

»Artykuł 1

Poniższe aspekty [elementy] [KPRU] zgłoszonego przez Polskę dla pierwszego pięcioletniego okresu określonego w art. 11 ust. 2 dyrektywy są niezgodne odpowiednio z:

1. kryteriami [nr] 1–3 załącznika III do dyrektywy: część zamierzonej łącznej ilości [liczby] uprawnień, stanowiąca sumę 76,132937 [MteCO₂] rocznie oraz dostosowania wynikającego z wszelkiego zmniejszenia liczby instalacji oraz jednej piątej całkowitej liczby uprawnień, które [Rzeczpospolita] Polska zdecyduje się przyznać zgodnie z art. 13 ust. 2 dyrektywy, która nie jest zgodna z szacunkami dokonanyymi na podstawie decyzji [nr] 280/2004/WE [Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. dotyczącej mechanizmu monitorowania emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz wykonania protokołu z Kioto (Dz.U. L 49, s. 1)], z potencjałem, w tym także potencjałem technologicznym, działań objętych systemem redukcji emisji; część ta zostaje zmniejszona w odniesieniu do emisji dotyczących projektów, które były realizowane już w 2005 r. i w tymże roku doprowadziły do redukcji lub ograniczenia emisji w instalacjach objętych zakresem dyrektywy [2003/87] w takim stopniu, w jakim redukcje lub ograniczenia emisji wynikające z tych projektów zostały uzasadnione i zweryfikowane; dodatkowo część całkowitej ilości [liczby] uprawnień wynosząca potencjalnie 6,2884 [MteCO₂] rocznie w odniesieniu do dodatkowych emisji z instalacji energetycznego spalania w stopniu, w jakim nie jest to uzasadnione zgodnie z ogólną metodologią zawartą w [KPRU] i na podstawie uzasadnionych i sprawdzonych danych dotyczących emisji, i w jakim nie dotyczy wyłącznie dodatkowych rodzajów działalności przedmiotowych instalacji;
2. kryterium [nr] 5 załącznika III do dyrektywy [2003/87]: przydziały dla niektórych instalacji przekraczające przewidywane potrzeby w wyniku zastosowania premii w odniesieniu do wczesnych działań, stosowania biomasy lub kogeneracji;
3. kryterium [nr] 6 załącznika III do dyrektywy [2003/87]: informacje o sposobie udziału nowych instalacji w systemie wspólnotowym;
4. kryterium [nr] 10 załącznika III do dyrektywy [2003/87]: zamiar [Rzeczypospolitej Polskiej] dotyczący przeniesienia uprawnień z instalacji należącej do sektora koksowniczego na elektrownię w przypadku sprzedaży gazu koksowniczego przez instalację tego sektora elektrowni;

5. kryterium [nr] 12 załącznika III do dyrektywy [2003/87]: maksymalna ilość [liczba] poświadczonej redukcji emisji i jednostek redukcji emisji wynosząca 25%, która może być wykorzystana przez operatorów objętych systemem wspólnotowym jako odsetek przydziałów dla każdej instalacji, niezgodna z zobowiązaniami [Rzeczypospolitej Polskiej] w zakresie komplementarności wynikającymi z protokołu z Kioto i z decyzjami przyjętymi na mocy [Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu zawartej w dniu 9 maja 1992 r. w Nowym Jorku] lub protokołu z Kioto w stopniu, w jakim przekroczone zostaje wartość 10%.

Artykuł 2

Nie zgłasza się zastrzeżeń co do [KPRU] pod warunkiem dokonania [wprowadzenia do niego] następujących zmian [...] w sposób niedyskryminujący i jak najszybszego powiadomienia Komisji, biorąc pod uwagę czas niezbędny na zastosowanie procedur krajowych bez zbędnych opóźnień:

1. całkowita [liczba] uprawnień, która ma zostać przyznana w ramach systemu wspólnotowego, zostanie zmniejszona o sumę 76,132937 [MteCO₂] przydziałów rocznie oraz dostosowania wynikającego z wszelkiego zmniejszenia liczby instalacji oraz jednej piątej całkowitej liczby uprawnień, które [Rzeczpospolita] Polska zdecyduje się przyznać zgodnie z art. 13 ust. 2 dyrektywy [2003/87]; [...] ilości [liczby] przydzielone dodatkowym instalacjom energetycznego spalania zostają określone zgodnie z ogólną metodologią zawartą w [KPRU] i na podstawie uzasadnionych i sprawdzonych danych dotyczących emisji oraz dotyczą wyłącznie elementu rozszerzenia przedmiotowych instalacji, zaś całkowita ilość [liczba] zostaje zmniejszona o jakąkolwiek [każdą] różnicę między przydziałami dla tych instalacji a ilością [liczba] 6,2884 [MteCO₂] rocznej rezerwy dla tych instalacji; oraz całkowita ilość [liczba] zostaje zwiększona w odniesieniu do emisji dotyczących projektów, które były realizowane już w 2005 r. i w tymże roku doprowadziły do redukcji lub ograniczenia emisji w instalacjach objętych zakresem dyrektywy [2003/87] w takim stopniu, w jakim redukcje lub ograniczenia emisji wynikające z tych projektów zostały uzasadnione i zweryfikowane;

2. przydziały dla instalacji nie przekraczają przewidywanych potrzeb w wyniku zastosowania premii w odniesieniu do wczesnych działań, stosowania biomasy lub kogeneracji;

3. przekazane zostają informacje o sposobie udziału nowych instalacji w systemie wspólnotowym, w sposób zgodny z kryteriami załącznika III do dyrektywy [2003/87] i jej art. 10;

4. ilość [liczba] uprawnień przydzielonych instalacji wymienionej w [KPRU] i działającej na terytorium danego kraju nie podlega dostosowaniu w związku z zamknięciem innych instalacji na tym terytorium;

5. maksymalna ilość [liczba] poświadczonej redukcji emisji i jednostek redukcji emisji, która może być wykorzystana przez operatorów objętych systemem wspólnotowym jako odsetek przydziałów [uprawnień] dla każdej instalacji, zostaje zmniejszona do wartości nieprzekraczającej 10%.

Artykuł 3

1. Całkowita średnia roczna [liczba] uprawnień równa 208,515395 [MteCO₂], pomniejszona o sumę dostosowania wynikającego z każdego zmniejszenia liczby instalacji oraz jednej piątej całkowitej liczby uprawnień, które [Rzeczpospolita] Polska zdecyduje się przyznać zgodnie z art. 13 ust. 2 dyrektywy [2003/87], oraz dalej pomniejszona o każdą różnicę między przydziałami dla dodatkowych instalacji energetycznego spalania a ilością [liczba] 6,2884 [MteCO₂] rocznej rezerwy dla tych instalacji, oraz zwiększona w odniesieniu do emisji dotyczących projektów, które były realizowane już w 2005 r. i w tymże roku osiągnęły redukcje lub ograniczenia emisji w instalacjach objętych zakresem dyrektywy [2003/87] w takim stopniu, w jakim redukcje lub ograniczenia emisji wynikające z tych projektów zostały uzasadnione i zweryfikowane i dotyczą wyłącznie elementu rozszerzenia przedmiotowych instalacji, która ma zostać rozdzielona przez [Rzeczpospolitą Polską] zgodnie z [KPRU] między instalacje wymienione w planie i nowe instalacje, nie zostaje przekroczona.

2. W [KPRU] można wprowadzić zmiany bez uprzedniej zgody Komisji, jeżeli polegają one na zmianie przydziału uprawnień dla poszczególnych instalacji w ramach całkowitej ilości przydziałów [liczby uprawnień] dla wymienionych instalacji wynikającej z technicznej poprawy jakości danych lub na zmianie w przydziale bezpłatnych uprawnień dokonywanym w sposób niedyskryminacyjny w granicach określonych w art. 10 dyrektywy [2003/87].

3. O wszelkich zmianach w [KPRU] dokonanych w celu korekt niezgodności wymienionych w art. 1 niniejszej decyzji, ale różniących się od zmian, o których mowa w art. 2, należy powiadomić jak najszybciej, biorąc pod uwagę czas niezbędny na zastosowanie procedur krajowych, bez zbędnych opóźnień; zmiany te wymagają uprzedniego zatwierdzenia przez Komisję zgodnie z art. 9 ust. 3 dyrektywy [2003/87]. Wszelkie inne zmiany w [KPRU], poza zmianami dokonanymi w celu spełnienia wymogów art. 2 niniejszej decyzji, są niedopuszczalne.

Artykuł 4

Niniejsza decyzja skierowana jest do Rzeczypospolitej Polskiej».

Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

8 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 28 maja 2007 r. Rzeczpospolita Polska wniosła skargę mającą na celu stwierdzenie nieważności spornej decyzji.

9 Postanowieniem z dnia 5 października 2007r. prezes drugiej izby Sądu dopuścił do sprawy, jako interwenienta popierającego żądania Komisji, Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej. Postanowieniami odpowiednio z dnia 19 listopada 2007 r. i z dnia 10 kwietnia 2008 r. Republika Litewska, z jednej strony, a także Republika Słowacka i Węgry, z drugiej strony, zostały dopuszczone do uczestnictwa w procedurze ustnej w charakterze interwenientów popierających żądania Rzeczypospolitej Polskiej.

10 W uzasadnieniu skargi państwo to podniosło dziewięć zarzutów. Dotyczyły one zasadniczo z jednej strony naruszenia przepisów dyrektywy 2003/87, a mianowicie art. 9 ust. 1 i 3, kryteriów nr 1–3 i 12 załącznika III oraz art. 13 ust. 2, a z drugiej strony naruszenia prawa do zapoznania się w toku postępowania z okolicznościami faktycznymi, na podstawie których przyjęto sporną decyzję, oraz naruszenia krajowego bezpieczeństwa energetycznego.

11 Komisja wniosła do Sądu o oddalenie skargi.

12 Zaskarżonym wyrokiem Sąd stwierdził nieważność spornej decyzji.

13 W pierwszej kolejności w pkt 32–45 wyroku Sąd ocenił pierwszy zarzut skargi, dotyczący wydania spornej decyzji w sposób niezgodny z prawem, a mianowicie po upływie terminu trzech miesięcy przewidzianego w art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87. Sąd orzekł, że termin ten rozpoczął bieg w dniu notyfikacji KPRU, czyli w dniu 30 czerwca 2006 r., mimo że plan ten był niekompletny. Sąd uznał jednak, że zgłoszenie przez Komisję – w piśmie z dnia 30 sierpnia 2006 r. – zastrzeżeń dotyczących pewnych elementów planu skutkowało zawieszeniem biegu tego terminu. W tym stanie rzeczy w pkt 47 zaskarżonego wyroku Sąd oddalił zarzut pierwszy jako bezzasadny.

14 Następnie, w pkt 70–162 zaskarżonego wyroku, Sąd zbadał drugi zarzut skargi, dotyczący naruszenia obowiązku uzasadnienia i naruszenia art. 9 dyrektywy 2003/87.

15 W pkt 70–78 zaskarżonego wyroku Sąd ocenił zasadność twierdzenia Komisji, iż Rzeczpospolita Polska podniosła w replice nowy zarzut, dotyczący naruszenia art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87. Według Komisji drugi zarzut skargi odnosił się jedynie do sposobu, w jaki Komisja wykorzystwała dane zawarte w KPRU na etapie jego oceny. W pkt 79 wyroku Sąd nie zgodził się z twierdzeniem o istnieniu nowego zarzutu.

16 W pkt 80–98 zaskarżonego wyroku przedstawiono uwagi wstępne dotyczące oceny zasadności zarzutu drugiego. W punktach tych Sąd przypomniał cele przyświecające dyrektywie, następnie przewidziany dyrektywą podział kompetencji między Komisję i państwa członkowskie, wreszcie zakres kontroli sądowej sprawowanej przez sąd wspólnotowy w odniesieniu do decyzji takiej jak ta będąca przedmiotem sporu.

17 W pkt 99–133 zaskarżonego wyroku Sąd zbadał drugą część zarzutu drugiego, w której Rzeczpospolita Polska podniosła, że Komisja naruszyła przepisy art. 9 ust. 1 i 3 dyrektywy 2003/87. Według Sądu Komisja przekroczyła swe kompetencje kontrolne wynikające z art. 9 ust. 3 dyrektywy. W pierwszej kolejności Sąd postawił Komisji zarzut, że nie ograniczyła się do przeprowadzenia kontroli KPRU pod względem zgodności z prawem, ale zastąpiła dane wykorzystane przez Rzeczpospolitą Polską własnymi danymi, uzyskanymi dzięki zastosowaniu własnej metody oceny. W drugiej kolejności Sąd uznał, że Komisja przekroczyła zakres kompetencji przyznanych jej na mocy tego przepisu, samodzielnie ustalając w rozstrzygnięciu spornej decyzji maksymalny poziom całkowitej liczby uprawnień podlegających rozdzieleniu.

18 W pkt 134–152 zaskarżonego wyroku celem uzupełnienia Sąd rozważył zasadność pierwszej części zarzutu drugiego, dotyczącej naruszenia obowiązku uzasadnienia. Mimo spoczywającego na Komisji ciężaru dowodu nie przedstawiła ona w spornej decyzji żadnego wyjaśnienia, które pozwalałoby zrozumieć, dlaczego zarówno dokonany przez Rzeczpospolitą Polską wybór metody analizy ekonomicznej, jak i uzyskane w wyniku jego zastosowania dane były niezgodne z prawem Unii. W pkt 153 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził wobec tego, że pierwsza część zarzutu drugiego była zasadna.

19 W tym stanie rzeczy w pkt 154 zaskarżonego wyroku Sąd uwzględnił zarzut drugi w obu jego częściach i stwierdził nieważność art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1 i art. 3 ust. 1 spornej decyzji.

20 Wreszcie w pkt 155–162 zaskarżonego wyroku Sąd wypowiedział się w przedmiocie następstw stwierdzenia nieważności wskazanych postanowień spornej decyzji dla pozostałych postanowień tego aktu. Uznawszy, że przepisy, których nieważność została stwierdzona, są nierozzerwalnie związane z pozostałą częścią tego aktu w rozumieniu orzecznictwa Trybunału, w pkt 163 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził nieważność całości decyzji, bez zbadania innych zarzutów podniesionych w uzasadnieniu skargi.

Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron

21 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 28 czerwca 2010 r. Królestwo Danii zostało dopuszczone do udziału w sprawie w charakterze interwenienta po stronie Komisji, zaś Republika Czeska i Rumunia zostały dopuszczone do udziału w sprawie w charakterze interwenientów po stronie Rzeczypospolitej Polskiej.

22 W odwołaniu Komisja wnosi do Trybunału o:

- uchylenie zaskarżonego wyroku;
- obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania.

23 Królestwo Danii wnosi do Trybunału o uchylenie zaskarżonego wyroku.

24 Zjednoczone Królestwo wnosi do Trybunału o uwzględnienie odwołania i uchylenie zaskarżonego wyroku, z wyjątkiem części, która odnosi się do zarzutu pierwszego.

25 Rzeczpospolita Polska wnosi do Trybunału o:

- oddalenie odwołania w całości na podstawie art. 116 § 1 tiret pierwsze regulaminu postępowania przed Trybunałem;
- na wypadek gdyby Trybunał nie oddalił odwołania w całości – rozpatrzenie przez Trybunał wszystkich żądań przedstawionych w pierwszej instancji i orzeczenie w ich przedmiocie, a w szczególności rozpatrzenie zarzutu pierwszego skargi o stwierdzenie nieważności spornej decyzji i orzeczenie w jego przedmiocie zgodnie z art. 116 § 1 tiret drugie regulaminu postępowania przed Trybunałem;
- na wypadek gdyby Trybunał nie oddalił odwołania w całości i gdyby nie przychylił się do żądań przedstawionych w drugiej kolejności – orzeczenie w przedmiocie żądań przedstawionych w pierwszej instancji w części objętej zarzutami od trzeciego do dziewiątego, po rozpatrzeniu sprawy przez Trybunał lub Sąd, według uznania Trybunału; oraz

– obciążenie Komisji kosztami postępowania.

26 Republika Czeska wnosi do Trybunału o:

– oddalenie odwołania oraz

– obciążenie Komisji kosztami postępowania.

27 Rumunia przyłącza się do żądań Rzeczypospolitej Polskiej.

W przedmiocie odwołania

28 W uzasadnieniu odwołania Komisja podnosi cztery zarzuty. Po pierwsze, twierdzi, że Sąd naruszył art. 48 § 2 regulaminu postępowania, orzekł *ultra petita* i przekroczył swe uprawnienia kontrolne. Po drugie, utrzymuje, że Sąd naruszył prawo przy wykładni art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87. Po trzecie, twierdzi, że Sąd błędnie zinterpretował obowiązek uzasadnienia wynikający z art. 253 WE i art. 9 ust. 3 wskazanej dyrektywy. W końcu, po czwarte, podnosi, że Sąd dokonał błędnej oceny prawnej art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1 i art. 3 ust. 1 spornej decyzji, uznając, że postanowienia te są nierozzerwalnie związane z pozostałymi postanowieniami tego aktu.

*W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia przez Sąd art. 48 § 2 regulaminu postępowania i zakazu orzekania *ultra petita*, a także przekroczenia przezeń granic uprawnień kontrolnych*

Argumentacja stron

29 Według Komisji Sąd naruszył art. 48 § 2 regulaminu postępowania oraz zakaz orzekania *ultra petita*. Przekroczył również granice swych uprawnień kontrolnych w zakresie, w jakim zbadał – jako drugą część zarzutu drugiego skargi o stwierdzenie nieważności – kwestię rzekomego naruszenia art. 9 ust. 1 i 3 dyrektywy 2003/87. Zarzut taki był jednak niedopuszczalny, ponieważ nie wynikał on z argumentacji przedstawionej przez Rzeczpospolitą Polską w skardze. Sąd z własnej inicjatywy określił zatem znaczenie zarzutu drugiego oraz przepisy prawa Unii, których naruszenie przypisał Komisji. Argumentów, które Rzeczpospolita Polska przedstawiła w replice, także nie można uznać za rozszerzenie zarzutu podniesionego wcześniej w skardze.

30 Rzeczpospolita Polska wnosi o oddalenie tego zarzutu. Utrzymuje, że druga część zarzutu drugiego została przedstawiona w sposób zgodny z orzecznictwem Trybunału, już na etapie skargi. Mimo że część tę sformułowano w sposób ogólny, to jednak była ona wystarczająco jasna. Twierdzenia, jakie państwo to przedstawiło w replice, stanowiły jedynie rozszerzenie i wyjaśnienie zarzutu podniesionego wcześniej.

31 Ponadto dyrektywa 2003/87 nie stanowi nadmiernie rozbudowanego aktu prawnego. Cała procedura notyfikacji Komisji przez państwa członkowskie krajowych planów rozdziału uprawnień i ich oceny przez tę instytucję uregulowana jest wyłącznie w jednym artykule dyrektywy, a mianowicie w art. 9, który składa się z ust. 1–3. Skoro więc zarzuty zawarte w skardze wskazują na konkretne uchybienia Komisji w trakcie tej oceny, trudno udawać, że nie dostrzega się tu związku z tymi właśnie przepisami dyrektywy.

Ocena Trybunału

32 Pierwszy zarzut odwołania odnosi się do pkt 70–79 zaskarżonego wyroku. W pkt 70 wyroku Sąd uznał, że drugi zarzut skargi o stwierdzenie nieważności składał się z dwóch części. Część pierwsza dotyczyła naruszenia obowiązku uzasadnienia, zaś część druga – wykładni i błędnego zastosowania przepisów art. 9 ust. 1 i 3 dyrektywy 2003/87. Następnie, w pkt 71–78 wyroku, Sąd zbadał argument Komisji, w myśl którego druga część zarzutu drugiego stanowiła nowy zarzut, który Rzeczpospolita Polska podniosła w replice, co oznacza, że zgodnie z art. 44 § 1 lit. c) i art. 48 § 2 regulaminu postępowania przed Sądem należy uznać go za niedopuszczalny. Sąd stwierdził, że argumentacja dotycząca naruszenia art. 9 ust. 3 dyrektywy została przedstawiona już w skardze i że dodatkowe argumenty, które Rzeczpospolita Polska podniosła w replice, stanowiły tylko rozszerzenie tej części zarzutu. W pkt 79 wyroku zarzut ten został zatem oddalony.

33 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z art. 21 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, mającego zastosowanie do postępowania przed Sądem zgodnie z art. 53 akapit pierwszy tego statutu i art. 44 § 1 lit. c) i d) regulaminu, skarga powinna zawierać w szczególności wskazanie przedmiotu sporu, żądania oraz zwięzłe przedstawienie powołanych zarzutów.

34 Ponadto z art. 48 § 2 regulaminu postępowania przed Sądem wynika, że nie można podnosić nowych zarzutów w toku postępowania, chyba że ich podstawą są okoliczności prawne i faktyczne ujawnione dopiero w toku postępowania. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zarzut, który jest rozszerzeniem zarzutu podniesionego wcześniej bezpośrednio lub pośrednio w skardze, należy uznać za dopuszczalny (zob. w szczególności wyroki: z dnia 19 maja 1983 r. w sprawie 306/81 Verros przeciwko Parlamentowi, Rec. s. 1755, pkt 9; z dnia 13 listopada 2001 r. w sprawie C-430/00 Dürbeck przeciwko Komisji,

Rec. s. I-8547, pkt 17; z dnia 26 kwietnia 2007 r. w sprawie C-412/05 P Alcon przeciwko OHIM, Zb.Orz. s. I-3569, pkt 38–40; z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie C-71/07 P Campoli przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-5887, pkt 63; z dnia 15 kwietnia 2010 r. w sprawie C-485/08 P Gualtieri przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-3009, pkt 37).

35 Tymczasem wbrew twierdzeniom Komisji Sąd słusznie uznał, że Rzeczpospolita Polska już na etapie skargi zarzuciła tej instytucji przekroczenie kompetencji przyznanych jej w art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87 dotyczących jej uprawnień do oceny krajowych planów rozdziału uprawnień. Zarzut dotyczący błędnej wykładni i zastosowania tego przepisu przez Komisję zawarty był bowiem, choć w postaci załączkowej, w skardze wszczynającej postępowanie. Mianowicie zarzut ten znajdował się w argumentacji odnoszącej się do twierdzenia, że rezygnując ze zbadania danych zamieszczonych przez Rzeczpospolitą Polską w krajowym planie rozdziału uprawnień i ograniczając się do podstawienia własnych danych, Komisja przekroczyła swe kompetencje.

36 Okolicznością bezsporną jest – jak wskazał Sąd w pkt 75 zaskarżonego wyroku – że w pkt 54 skargi Rzeczpospolita Polska odniosła się do art. 9 ust. 3 dyrektywy w ramach zarzutu drugiego. Chociaż państwo to poruszyło tę kwestię w sposób bardziej szczegółowy i precyzyjny w replice, to jednak miało ono prawo do rozszerzenia swej argumentacji w tym względzie.

37 Ponadto należy przypomnieć, iż art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87 stanowił podstawę prawną wydania spornej decyzji i że istnieje ścisły związek między ust. 3 i ust. 1 tego artykułu. Jak wskazała rzecznik generalna w pkt 29 opinii, w sytuacji gdy Komisja przekracza swe uprawnienia do kontroli krajowego planu rozdziału uprawnień wynikające z art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87, wkracza ona w sferę przysługujących państwom członkowskim na mocy art. 9 ust. 1 uprawnień do opracowywania własnych krajowych planów rozdziału uprawnień.

38 Z rozważań tych wynika, że decyzja Sądu, by drugą część zarzutu drugiego skargi o stwierdzenie nieważności uznać za dopuszczalną, nie narusza prawa. Zarzut pierwszy należy zatem oddalić.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia prawa przy wykładni art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87

39 W zarzucie drugim Komisja podnosi, że Sąd naruszył prawo przy wykładni art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87. Po przedstawieniu krytyki ogólnych uwag, jakie poczynił Sąd w szczególności w odniesieniu do charakteru kontroli sprawowanej przez Komisję na podstawie art. 9 ust. 3 rzeczony dyrektywy, instytucja ta przedstawia argumenty, które można podzielić

na dwie części, dotyczące odpowiednio rzekomego naruszenia zasady równego traktowania i rzekomego wypaczenia celu dyrektywy.

W przedmiocie charakteru kontroli sprawowanej przez Komisję na podstawie art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87

– Argumentacja stron

40 Komisja przypomina, że – według Sądu – zastępując dane użyte w KPRU „własnymi danymi” uzyskanymi na podstawie swej własnej metody oceny krajowych planów rozdziału uprawnień państw członkowskich oraz ustalając maksymalny poziom całkowitej liczby uprawnień podlegających rozdzieleniu przez Rzeczpospolitą Polską, instytucja ta zmodyfikowała podział kompetencji ustanowiony w art. 9 i 11 dyrektywy 2003/87 i przekroczyła swe kompetencje.

41 Sąd wypaczył w ten sposób zakres kompetencji Komisji w dziedzinie oceny krajowych planów rozdziału uprawnień, jakie wynikają z art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87. Uznając kompetencje kontrolne Komisji za „bardzo zawężone”, Sąd ograniczył się do analizy literalnego brzmienia pierwszego zdania tego przepisu, nie uwzględnivszy przy tym całości wskazanego przepisu ani celu dyrektywy czy zasady równego traktowania.

42 Uprawnień kontrolnych Komisji, które wynikają z art. 9 dyrektywy 2003/87, nie należy interpretować jako kontroli aktów transponujących dyrektywę. Kontrola ex ante krajowych planów rozdziału uprawnień różni się bowiem od kontroli ex post przewidzianej w art. 226 WE, w ramach której Komisja winna uszanować wybór państw członkowskich co do formy i środków służących do osiągnięcia rezultatu przewidzianego w tej dyrektywie. Przepis art. 9 ma charakter normatywny i wiąże bezpośrednio państwa członkowskie. Swobodę, jaką państwa te dysponują przy opracowywaniu krajowych planów rozdziału uprawnień, ogranicza istotnie ust. 1 omawianego artykułu, a także kryteria wymienione w załączniku III do dyrektywy 2003/87. Ponadto państwa członkowskie powinny brać pod uwagę wytyczne dotyczące wprowadzania w życie tych kryteriów, opracowane przez Komisję na podstawie art. 9 ust. 1 dyrektywy, jak również dyskusje prowadzone w ramach komitetu, o którym mowa w art. 23 ust. 1 tego aktu.

43 Rzeczpospolita Polska twierdzi, iż wszystkie argumenty wysunięte przez Komisję potwierdzają, że Komisja naruszyła zakres swych kompetencji, które zostały określone w dyrektywie 2003/87. Przyznając, że krajowy plan rozdziału uprawnień nie jest klasycznym krajowym środkiem transponującym dyrektywę, państwo to podnosi, iż nie zna przypadku bezpośredniego zastosowania jej art. 9. Państwa członkowskie winny bowiem uprzednio przyjmować niezbędne środki krajowe. Ponadto Komisja stosuje środki kontroli ex ante

również w innych dziedzinach, mimo że chodzi w nich o klasyczne formy transpozycji dyrektyw. Jest tak w szczególności w wypadku projektów środków, jakie państwa członkowskie zamierzają zastosować w ramach dyrektywy 94/62/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 20 grudnia 1994 r. w sprawie opakowań i odpadów opakowaniowych (Dz.U. L 365, s. 10).

44 Nawet uznając zasadność rozumowania Komisji, zgodnie z którym z punktu widzenia efektywności całego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych rozsądne byłoby przyjęcie wykładni innej niż zastosowana przez Sąd, przypisywanie sobie przez Komisję uprawnień, których ustawodawca Unii nigdy jej nie przyznał, nie może być metodą naprawiania postanowień wspomnianego ustawodawcy.

– Ocena Trybunału

45 Twierdzenia Komisji dotyczą pkt 82–92 zaskarżonego wyroku, które odnoszą się do przewidzianego w art. 9 i 11 dyrektywy 2003/87 podziału kompetencji między Komisję i państwa członkowskie.

46 W punktach tych Sąd uznał, że państwom członkowskim przysługuje wyłączna kompetencja, po pierwsze, do opracowania krajowego planu rozdziału uprawnień, a po drugie, do podjęcia ostatecznej decyzji określającej w szczególności całkowitą liczbę uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, którą będą rozdzielać. Przy wykonywaniu tych kompetencji państwa członkowskie dysponują pewnym marginesem swobody. Komisja uprawniona jest, na mocy art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87, po pierwsze, do weryfikacji, czy krajowe plany rozdziału uprawnień są zgodne z kryteriami określonymi w załączniku III do tej dyrektywy i z postanowieniami jej art. 10, a po drugie, do odrzucenia planu w wypadku braku zgodności z rzeczonymi kryteriami i postanowieniami. Kompetencje kontrolne Komisji ograniczone są do kontroli zgodności z prawem.

47 W niniejszej sprawie – jak słusznie wskazał Sąd w pkt 84 i 89 zaskarżonego wyroku – do celów wdrożenia systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w art. 9 ust. 1 i 3 oraz w art. 11 ust. 2 dyrektywy został określony, w sposób jasny i precyzyjny, podział kompetencji między Komisję i państwa członkowskie w zakresie opracowania, kontroli i wykonania krajowych planów rozdziału uprawnień. Jeśli chodzi o granice przedmiotowe kompetencji w zakresie kontrolowania i odrzucania takich planów, Komisja może jedynie weryfikować zgodność środków przyjętych przez państwo członkowskie z kryteriami określonymi w załączniku III i z postanowieniami art. 10 dyrektywy.

48 Wbrew twierdzeniom Komisji Sądowi nie można zarzucać, że w pkt 82 zaskarżonego wyroku oparł się na art. 249 akapit trzeci WE w celu dokonania oceny przewidzianego w art.

9 i 11 dyrektywy 2003/87 podziału kompetencji między Komisję i państwa członkowskie. Zasada, w myśl której dyrektywa wiąże będące jej adresatem państwo członkowskie co do przewidzianego w niej rezultatu, pozostawiając władzom krajowym kompetencje w zakresie wyboru formy i środków służących osiągnięciu tego rezultatu, odnosi się zasadniczo do każdej dyrektywy.

49 Mogą oczywiście zachodzić duże różnice co do kategorii obowiązków, jakie dyrektywy nakładają na państwa członkowskie, a także rezultatów, do których osiągnięcia akty te zmierzają. Nie ulega też wątpliwości, że postanowienia dyrektyw dotyczące wyłącznie relacji między państwem członkowskim a Komisją nie muszą wymagać wydania przepisów dokonujących ich transpozycji (zob. podobnie wyrok z dnia 30 listopada 2006 r. w sprawie C-32/05 Komisja przeciwko Luksemburgowi, Zb.Orz. s. I-11323, pkt 35, 36). Okoliczność ta nie ma jednak wpływu na rozstrzygnięcie niniejszego sporu. Nie można zaprzeczyć, że art. 9 i 11 dyrektywy 2003/87 określają rolę odpowiednio Komisji i państw członkowskich w procedurze przyjmowania krajowych planów rozdziału uprawnień, czyli kwestię podziału kompetencji między nimi. Przepisy te pozwalają ustalić, czy przy opracowywaniu planu państwa członkowskie mają swobodę działania, a jeśli tak, to jaki jest zakres tej swobody.

50 W niniejszej sprawie nie można zaprzeczyć, że dyrektywa 2003/87 nie określa szczególnej metody opracowywania krajowego planu rozdziału uprawnień, ani też metody ustalania całkowitej liczby uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, jakie mają zostać rozdzielone. Wprost przeciwnie, pkt 1 załącznika III do tej dyrektywy wyraźnie stanowi, że państwa członkowskie powinny ustalić całkowitą liczbę uprawnień, jakie mają zostać rozdzielone, przy uwzględnieniu w szczególności krajowej polityki energetycznej i programu krajowego w dziedzinie zmian klimatycznych.

51 Jak stwierdził Sąd w pkt 88 zaskarżonego wyroku, państwa członkowskie dysponują zatem pewnym marginesem swobody w zakresie transpozycji dyrektywy 2003/87 i w konsekwencji również co do wyboru środków, które uznają za najbardziej właściwe do osiągnięcia określonego przez tę dyrektywę celu w specyficznym kontekście krajowego rynku energetycznego.

52 Co się tyczy faktu, że zgodnie z art. 9 dyrektywy 2003/87 krajowe plany rozdziału uprawnień oceniane są przez Komisję w trybie kontroli ex ante, tego rodzaju kompetencje kontrolne oczywiście różnią się pod wieloma względami od kontroli ex post przewidzianej w art. 226 WE. Okoliczność ta nie może jednak oznaczać, że kontrola ex ante powinna wykroczać poza kontrolę zgodności z prawem.

53 Wobec powyższego argumenty Komisji wymierzone przeciwko ogólnym rozważaniom Sądu dotyczącym przewidzianego w dyrektywie 2003/87 podziału kompetencji między Komisję i państwa członkowskie należy oddalić.

W przedmiocie pierwszej części zarzutu drugiego, dotyczącej naruszenia zasady równego traktowania

– Argumentacja stron

54 Komisja utrzymuje, że przy określaniu zasięgu i zakresu jej uprawnień kontrolnych oraz ich wykonywania na podstawie art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87 Sąd dopuścił się naruszenia prawa, polegającego zasadniczo na naruszeniu zasady równego traktowania.

55 Sąd odrzucił w szczególności argument, że zasada ta wymaga, aby zgodność krajowych planów rozdziału uprawnień z kryteriami określonymi w załączniku III do dyrektywy 2003/87 oceniana była przy użyciu metody oceny opracowanej przez Komisję oraz zweryfikowanych danych pochodzących dla wszystkich państw członkowskich z tego samego źródła. Zarzucane Komisji przekroczenie kompetencji wynika stąd, że nie skontrolowała ona w pierwszej kolejności zgodności danych zawartych w KPRU z kryteriami określonymi w załączniku III do tej dyrektywy.

56 Komisja utrzymuje, że krytyka ta powinna raczej wpisać się w ewentualne naruszenie obowiązku uzasadnienia niż w naruszenie art. 9 ust. 1 i 3 dyrektywy 2003/87. W każdym razie krytyka ta jest zdaniem Komisji bezzasadna.

57 Przede wszystkim argument, jakoby Komisja zastąpiła „dane” użyte w KPRU „swymi własnymi danymi”, jest bezpodstawny. W wypadku danych dotyczących rzeczywistych emisji CO₂ w ramach kontroli KPRU instytucja ta posłużyła się danymi pochodzącymi bezpośrednio od operatorów instalacji objętych dyrektywą 2003/87, zweryfikowanymi w trybie decyzji nr 280/2004/WE i opublikowanymi w Niezależnym Dzienniku Transakcji Wspólnoty (Community Independent Transaction Log, CITL). Natomiast prognozy rozwoju PKB na lata 2005–2010 zostały oparte na krajowych statystykach opracowanych przy udziale ekspertów krajowych.

58 Co się tyczy z kolei wykładni art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87 w świetle zasady równego traktowania, przyjęcie, że każde państwo członkowskie wykorzystuje swe własne dane, opracowane według własnych kryteriów, może doprowadzić do nierównego traktowania tychże państw. Przedmiot i cel dyrektywy oraz wymóg przedłożenia wszystkich krajowych planów rozdziału uprawnień Komisji w mniej więcej takim samym okresie potwierdzają, że plany te „znajdują się w podobnej sytuacji” i że powinny być oceniane przy użyciu najnowszych danych dotyczących tego samego okresu w przypadku emisji CO₂ oraz dostępnych w takim samym czasie dla wszystkich państw członkowskich prognoz wzrostu PKB. Skoordynowana metoda kontroli polegająca na użyciu danych lub parametrów

pochodzących z takiego samego źródła i dotyczących takiego samego okresu uzasadniona jest również celami dyrektywy 2003/87, a mianowicie zmniejszeniem emisji gazów cieplarnianych, przyczynieniem się do zachowania spójności rynku wewnętrznego oraz uniknięciem zakłóceń konkurencji.

59 Rozumowanie Sądu stoi wreszcie w sprzeczności z postanowieniem z dnia 20 października 2008 r. w sprawie T-208/07 BOT Elektrownia Bełchatów i in. przeciwko Komisji. W postanowieniu tym Sąd uznał istnienie ram czasowych dla modyfikacji, które państwa członkowskie wprowadzają do swojego krajowego planu rozdziału uprawnień, stwierdzając, że z brzmienia dyrektywy 2003/87 oraz z ogólnej systematyki i celów systemu, który ona tworzy, wynika, że państwo członkowskie ma zawsze prawo zaproponowania modyfikacji swego planu po jego notyfikacji Komisji i to do momentu przyjęcia decyzji, którą państwo to ma przyjąć na podstawie art. 11 ust. 2 wspomnianej dyrektywy. Gdyby uznać nieograniczone czasowo prawo danego państwa członkowskiego do modyfikacji jego krajowego planu rozdziału uprawnień prowadzącej do zwiększenia całkowitej liczby uprawnień do rozdzielania wskutek pojawienia się bardziej aktualnych danych ekonomicznych bądź prognoz, to cel dyrektywy i funkcjonowanie systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych byłyby z góry skazane na niepowodzenie.

60 Rzeczpospolita Polska wnosi o oddalenie pierwszej części zarzutu drugiego. Dyrektywa 2003/87 zobowiązuje Komisję do przeprowadzenia indywidualnej analizy każdego krajowego planu rozdziału uprawnień. Celem dyrektywy nie jest obniżanie emisji gazów cieplarnianych przez państwa członkowskie „za wszelką cenę”, ale realizacja zobowiązań zawartych w protokole z Kioto, z najmniejszym możliwym ograniczeniem rozwoju gospodarczego. Analizując krajowe plany rozdziału uprawnień, Komisja powinna brać pod uwagę rzeczywistą sytuację każdego z państw członkowskich, w szczególności zaś postęp w realizacji celów przewidzianych w tym protokole, indywidualne potrzeby każdego państwa członkowskiego związane ze specyfiką ich gospodarek czy stopniem rozwoju gospodarek krajowych. Odmiennie traktowanie państw członkowskich jest obiektywnie uzasadnione w świetle zasady równego traktowania, zważywszy na charakterystykę rynku energetycznego każdego z państw członkowskich i postęp w realizacji zobowiązań przewidzianych w tym protokole.

– Ocena Trybunału

61 Pierwsza część zarzutu drugiego skierowana jest przeciwko pkt 100–120 zaskarżonego wyroku. W punktach tych Sąd stwierdził, że uprawnienia kontrolne przyznane Komisji na mocy art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87 ograniczone są do kontroli zgodności danych zawartych w każdym krajowym planie rozdziału uprawnień z kryteriami wymienionymi w załączniku III do tej dyrektywy i że Komisja nie ma prawa zastępować własnymi danymi danych umieszczonych przez państwo członkowskie w planie. Opracowywanie krajowych planów rozdziału uprawnień i podejmowanie ostatecznej decyzji co do całkowitej liczby

podlegających rozdzieleniu uprawnień do emisji gazów cieplarnianych leży wyłącznie w gestii państw członkowskich. W pkt 104 wyroku Sąd wyjaśnił, że „stosowanie zasady równego traktowania państw członkowskich nie może prowadzić do zmiany przewidzianego [omawianą] dyrektywą rozdziału kompetencji między państwa członkowskie i Komisję”.

62 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada niedyskryminacji wymaga, by porównywalne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób, a sytuacje odmienne nie były traktowane jednakowo, chyba że takie traktowanie jest uzasadnione w sposób obiektywny (zob. w szczególności wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie C-127/07 Arcelor Atlantique et Lorraine i in., Zb.Orz. s. I-9895, pkt 23).

63 Konieczność poszanowania tej zasady nie może jednak prowadzić do zmiany przewidzianego przez przepis prawa Unii podziału kompetencji między Komisję i państwa członkowskie. Tymczasem w pkt 47 niniejszego wyroku potwierdzono, że art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87 przyznaje Komisji jedynie kompetencje w zakresie kontrolowania zgodności z prawem krajowych planów rozdziału uprawnień, pozwalając jej na odrzucenie planu, który nie jest zgodny z kryteriami określonymi w załączniku III do dyrektywy 2003/87 lub z unormowaniami art. 10 tej dyrektywy.

64 Co się tyczy zakresu kontroli, w pkt 101 zaskarżonego wyroku Sąd słusznie stwierdził, że rzeczony prawo do przeprowadzenia kontroli z konieczności dotyczy danych zawartych w KPRU. Zadaniem Komisji jest skontrolowanie wyboru danych, które zainteresowane państwo członkowskie wykorzystało przy opracowaniu swego planu.

65 W tym stanie rzeczy Sądowi nie można zarzucać, iż uznał on, że na Komisji ciążył obowiązek zbadania danych zamieszczonych przez Rzeczpospolitą Polską w jej planie. Jeżeli Komisja miała wątpliwości co do prawidłowości tych danych, powinna ona była zwrócić się do właściwych władz krajowych o przedstawienie wyjaśnień bądź wykazać niezgodność tych danych z kryteriami określonymi w załączniku III do dyrektywy 2003/87.

66 Wniosku tego nie są w stanie podważyć argumenty Komisji dotyczące równoczesności kontroli krajowych planów rozdziału uprawnień. Argumenty te są bowiem wynikiem błędnej interpretacji uprawnień kontrolnych tej instytucji określonych w art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87. Jak zauważyła rzecznik generalna w pkt 68 opinii, ewentualne różnice między danymi i metodami oceny wybranymi przez państwa członkowskie są przejawem przyznanego im marginesu swobody, który Komisja powinna respektować przy przeprowadzaniu kontroli zgodności z prawem.

67 W tym kontekście należy zaznaczyć, że Komisja może w odpowiedni sposób zapewnić państwom członkowskim równe traktowanie dzięki temu, że każdy ze zgłoszonych planów

zostanie zbadany z zachowaniem tego samego poziomu staranności. Należy również przypomnieć, iż Komisja może przyjąć wspólną podstawę porównywania planów opracowanych przez każde z tych państw. Jak wskazał Sąd w pkt 102 zaskarżonego wyroku, w tym celu Komisja może w szczególności wypracować „własną metodę [...] oceny [krajowych planów rozdziału uprawnień]” opartą na danych, które uważa za najbardziej właściwe, oraz posłużyć się nimi jako narzędziem porównawczym w celu dokonania oceny, czy dane zawarte w krajowych planach rozdziału uprawnień są zgodne z kryteriami określonymi w załączniku III do dyrektywy 2003/87.

68 Komisja podnosi argument, w myśl którego Sąd, uznając, iż instytucja ta nie mogła zastąpić danych wykorzystanych przez Rzeczpospolitą Polską w jej planie danymi uzyskanymi dzięki zastosowaniu własnej metody oceny, doszedł do błędnego wniosku, że dane te były „własnymi danymi” Komisji. W odniesieniu do tego argumentu należy stwierdzić, iż jest on wynikiem błędnego rozumienia pkt 100–103 i 120 zaskarżonego wyroku. W pkt 76 opinii rzecznik generalna wskazała, iż Sąd – uznając, że Komisja nie mogła zastąpić własnymi danymi danych wykorzystanych przez Rzeczpospolitą Polską – nie skrytykował wyboru ani pochodzenia danych wykorzystanych przez Komisję, lecz okoliczność, że instytucja ta nie skontrolowała zgodności danych zawartych w KPRU z kryteriami wymienionymi w załączniku III do dyrektywy 2003/87.

69 Wobec powyższego należy oddalić pierwszą część zarzutu drugiego jako bezzasadną.

W przedmiocie drugiej części zarzutu drugiego, dotyczącej wypaczenia celu dyrektywy 2003/87

– Argumentacja stron

70 Komisja utrzymuje, że Sąd naruszył prawo przy dokonywaniu wykładni art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87, wypaczając cel, któremu służy ten akt.

71 Uprawnienia kontrolne przyznane Komisji na podstawie tego przepisu winny być odczytywane i interpretowane w świetle celów dyrektywy 2003/87. Zgodnie z art. 1 tego aktu ustanawia on wspólnotowy system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w celu wspierania zmniejszania emisji gazów cieplarnianych w efektywny pod względem kosztów oraz skuteczny gospodarczo sposób. W ww. wyroku w sprawie Arcelor Atlantique et Lorraine i in. Trybunał uznał, że ostatecznym celem tego systemu jest ochrona środowiska naturalnego oraz że system wspólnotowy zachęca do poszukiwania i sprzyja poszukiwaniu najniższych kosztów zmniejszenia tych emisji. Z wyroku tego wynika, iż wskazany cel można osiągnąć jedynie wówczas, gdy popyt na uprawnienia przewyższa ich podaż na wspólnotowym rynku uprawnień. Ponadto, zgodnie z motywem 7 dyrektywy 2003/87, system

ten powinien być wdrażany przy uwzględnieniu konieczności przyczyniania się do zachowania spójności rynku wewnętrznego oraz unikania zakłócania konkurencji.

72 Wbrew temu, co orzekł Sąd w zaskarżonym wyroku, kontrola wykonywana przez Komisję na podstawie art. 9 dyrektywy 2003/87 nie może być kontrolą „bardzo zawężoną”, ograniczoną do zwykłej weryfikacji danych wykorzystywanych przez państwa członkowskie w ich krajowych planach rozdziału uprawnień. Ponadto możliwe jest potwierdzenie *ex post*, że bezwarunkowe uznanie danych dotyczących emisji CO₂ zawartych w KPRU, jak również proponowanej całkowitej liczby uprawnień do rozdziału, nie tylko prowadziłyby do rezultatu sprzecznego z kryteriami nr 1–3 załącznika III do dyrektywy 2003/87, lecz spowodowałyby także inflację uprawnień do emisji CO₂ na rynku.

73 Komisja kwestionuje również stwierdzenie Sądu, zgodnie z którym sporna decyzja zmieniła ustalony w art. 9 i 11 dyrektywy 2003/87 podział kompetencji między nią a państwami członkowskimi.

74 Rzeczpospolita Polska stoi na stanowisku, że drugą część zarzutu drugiego należy oddalić. Przyznając, że art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87 nie jest dostatecznie precyzyjny, państwo to podkreśla, że zastosowanie wykładni teleologicznej dyrektywy nie może prowadzić do nadania temu postanowieniu znaczenia przeciwnego do znaczenia, które wynika z wykładni językowej.

75 Ponadto zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych nie jest samoistnym celem dyrektywy 2003/87. Ani postanowienia tego aktu, ani funkcjonowanie systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, ani wspieranie zmniejszenia emisji przez państwa członkowskie nie stanowią uzasadnienia dla przymuszania państw członkowskich do zmniejszenia emisji w większym zakresie, niż jest to wymagane realizacją zobowiązań międzynarodowych Unii Europejskiej. Co więcej, celem dyrektywy nie jest zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych „za wszelką cenę”, lecz redukcja „z [jak] najmniejszą [szkodą dla] rozwoju gospodarczego oraz zatrudnienia”. Założeniem tego aktu jest stworzenie systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, który pozwoli na realizację celu dyrektywy „w efektywny pod względem kosztów oraz skuteczny gospodarczo sposób”.

– Ocena Trybunału

76 Druga część zarzutu drugiego skierowana jest przeciwko pkt 121–131 zaskarżonego wyroku. W punktach tych Sąd uznał, że ustalając w spornej decyzji konkretną liczbę uprawnień, której każde przekroczenie uznawane będzie za niezgodne z kryteriami określonymi w dyrektywie 2003/87, i odrzucając KPRU w zakresie, w jakim zaproponowana

w nim całkowita liczba uprawnień przewyższa ten próg, Komisja przekroczyła granice swych uprawnień kontrolnych wynikających z art. 9 ust. 3 wspomnianej dyrektywy.

77 W tym względzie należy przypomnieć, że głównym zadeklarowanym celem dyrektywy 2003/87 jest zmniejszenie w znaczącym stopniu emisji gazów cieplarnianych i wypełnienie tym samym zobowiązań Unii oraz państw członkowskich w świetle protokołu z Kioto. Cel ten należy osiągnąć w poszanowaniu szeregu „podcelów” oraz poprzez skorzystanie z pewnych instrumentów. Głównym służącym do tego instrumentem jest wspólnotowy system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych – jak wynika z art. 1 dyrektywy 2003/87 i motywu 2 tego aktu. Wskazany art. 1 stanowi, że system ten sprzyja zmniejszeniu takich emisji w efektywny pod względem kosztów oraz skuteczny gospodarczo sposób. Innymi „podcelami”, których realizacji powinien służyć rzeczony system, są w szczególności – jak wynika z motywów 5 i 7 dyrektywy – utrzymanie rozwoju gospodarczego i zatrudnienia, a także zachowanie spójności rynku wewnętrznego i warunków konkurencji.

78 W niniejszej sprawie, nawet jeśli przyjęcie podejścia, za którym opowiada się Komisja, mogłoby poprawić funkcjonowanie systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych Unii, a tym samym umożliwić skuteczniejszą realizację celu, jakim jest istotne zmniejszenie poziomu emisji gazów cieplarnianych, to okoliczność ta nie może prowadzić do zmiany przewidzianego w art. 9 i 11 dyrektywy 2003/78 podziału kompetencji między Komisję i państwa członkowskie.

79 W dziedzinie takiej jak ochrona środowiska naturalnego, w której kompetencje są podzielone, zadaniem prawodawcy Unii jest bowiem określenie środków, jakie uważa on za niezbędne do osiągnięcia założonych celów, przy jednoczesnym poszanowaniu zasad pomocniczości i proporcjonalności znajdujących wyraz w art. 5 WE.

80 Zamiar przyznania Komisji przez prawodawcę Unii wyłącznie kompetencji do kontroli zgodności krajowych planów rozdziału uprawnień z kryteriami określonymi w załączniku III do dyrektywy 2003/87, nie zaś kompetencji do ich zastępowania bądź ujednolicania, które to kompetencje obejmowałyby uprawnienie do określenia maksymalnej liczby podlegających rozdzieleniu uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, wynika zarówno z art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87, jak i z prac przygotowawczych nad tą dyrektywą. Tak więc uznanie, że Komisja może ustalić taką liczbę maksymalną wykraczałoby poza granice wykładni teleologicznej dyrektywy i byłoby równoznaczne z przyznaniem tej instytucji kompetencji pozbawionych jakiegokolwiek podstawy prawnej.

81 Jak wskazano już w pkt 47 niniejszego wyroku, Sąd słusznie orzekł zatem w pkt 89 zaskarżonego wyroku, iż z art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87 jasno wynika, że rola Komisji ogranicza się do kontroli zgodności krajowego planu rozdziału uprawnień danego państwa członkowskiego z kryteriami określonymi w załączniku III do rzeczony dyrektywy i z

postanowieniami jej art. 10. Sąd prawidłowo uznał, że Komisja może weryfikować, czy zgodność taka zachodzi, i odrzucić krajowy plan rozdziału uprawnień ze względu na niezgodność ze wspomnianymi kryteriami lub postanowieniami.

82 W tym względzie należy zaznaczyć, iż prawodawca Unii, który jako jedyny może wprowadzać zmiany do dyrektywy 2003/87, uznał za konieczną zmianę art. 9 tego aktu dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniającą dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. L 140, s. 63). Ta dyrektywa zmieniająca przewiduje wdrożenie bardziej zharmonizowanego systemu, który umożliwi zwiększenie korzyści płynących z handlu uprawnieniami, uniknięcie zakłóceń rynku wewnętrznego oraz ułatwi tworzenie powiązań między różnymi systemami handlu.

83 Co się tyczy twierdzenia Komisji, zgodnie z którym możliwe jest udowodnienie *ex post*, że bezwarunkowe uznanie zawartych w KPRU danych dotyczących emisji CO₂ oraz wskazanej tam całkowitej liczby uprawnień do emisji gazów cieplarnianych doprowadziłoby do rezultatu sprzecznego z kryteriami nr 1–3 sformułowanymi w załączniku III do dyrektywy 2003/87, należy stwierdzić, iż twierdzenie to jest następstwem błędnej interpretacji zaskarżonego wyroku. Jak wskazała bowiem rzecznik generalna w pkt 85 opinii, Sąd uznał, iż Komisja może odrzucić krajowy plan rozdziału uprawnień, który nie jest zgodny z kryteriami wymienionymi w tym załączniku, a zatem Sąd nie stwierdził, że Komisja powinna bezwarunkowo uznać dane zawarte w KPRU.

84 Co się tyczy argumentu Komisji, że w interesie ekonomii postępowania należy uznać jej prawo do ustalania maksymalnej liczby podlegających rozdzieleniu uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, należy stwierdzić, że podejście takie z pewnością zmniejszałoby ryzyko wydawania kolejnych decyzji odrzucających krajowy plan rozdziału uprawnień ze względu na jego niezgodność z kryteriami określonymi w załączniku III do dyrektywy 2003/87. W tym kontekście trzeba jednak podkreślić, iż Komisja nie przekracza swych kompetencji, jeśli w rozstrzygnięciu decyzji odrzucającej plan oznajmia – bez wyznaczania w sposób wiążący maksymalnej liczby tych uprawnień – że nie odrzuci ona zmian, jakie zostaną wprowadzone do planu, jeśli będą one zgodne z propozycjami i zaleceniami zawartymi w decyzji o jego odrzuceniu. Postępowanie takie jest zgodne z zasadą lojalnej współpracy między państwami członkowskimi a Komisją, a jednocześnie jest ono odpowiednie do realizacji celów ekonomiki postępowania.

85 Oznacza to, że Komisja bezzasadnie twierdzi, iż dokonując wykładni art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87, Sąd wypaczył cele, których realizacji akt ten służy. Druga część zarzutu drugiego musi zatem zostać oddalona jako bezzasadna.

86 Ponieważ argumenty wytoczone przez Komisję przeciwko ogólnym rozważaniom Sądu dotyczącym przewidzianego w dyrektywie 2003/87 podziału kompetencji między Komisję i państwa członkowskie zostały oddalone, a nie można było uwzględnić także żadnej z dwóch części zarzutu drugiego, zarzut ten należy oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego błędnej interpretacji obowiązku uzasadnienia przewidzianego w art. 253 WE i art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87

Argumentacja stron

87 Komisja utrzymuje, że Sąd błędnie zinterpretował zakres obowiązku uzasadnienia przewidzianego w art. 253 WE. Niesłusznie uznał on bowiem, że Komisja bez powodu i „bez stosownego uzasadnienia” odrzuciła metodę analizy ekonomicznej przyjętą przez Rzeczpospolitą Polską, a także dane zamieszczone przez to państwo w krajowym planie rozdziału uprawnień. Tymczasem nie ma wymogu, by uzasadnienie aktu wymieniało szczegółowo wszystkie istotne elementy faktyczne i prawne. Uzasadnienie to powinno wynikać z kontekstu, w jakim akt został wydany, oraz z całości przepisów prawa regulującego daną dziedzinę. Ponadto, zdaniem Komisji, uzasadnienie spornej decyzji jest wystarczające, aby Rzeczpospolita Polska mogła zrozumieć powody nieuwzględnienia spornych danych oraz odrzucenia jej metody analizy. Co więcej, państwo to dysponowało dodatkowymi elementami faktycznymi i prawnymi pozwalającymi mu zrozumieć te powody.

88 Rzeczpospolita Polska wnosi o oddalenie tego zarzutu. W ocenie tego państwa Komisja niesłusznie podnosi, że obowiązek uzasadnienia decyzji o odrzuceniu KPRU ma „wąski charakter” i że nie ma potrzeby wyjaśniania szczegółowych powodów odrzucenia danych i metod wykorzystanych w takim planie.

Ocena sądu

89 Trzeci zarzut odwołania dotyczy pkt 135–153 zaskarżonego wyroku, w których Sąd zbadał, celem uzupełnienia, zasadność pierwszej części drugiego zarzutu skargi, dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia. W pkt 136–143 zaskarżonego wyroku Sąd wypowiedział się najpierw na temat zakresu tego obowiązku. Po przypomnieniu orzecznictwa dotyczącego art. 253 WE orzekł on, w pkt 143 wyroku, że „Komisja powinna w ramach wykonywania swego prawa do przeprowadzania kontroli zgodnie z art. 9 ust. 3 dyrektywy [2003/87] wyjaśnić, w jaki sposób instrumenty użyte przez Rzeczpospolitą Polską do opracowania KPRU były niezgodne z kryteriami wymienionymi w załączniku III do dyrektywy i postanowieniami art. 10 tej dyrektywy”. Następnie, w pkt 144–152 wyroku, Sąd wykazał, że Komisja naruszyła rzeczony obowiązek. W pkt 153 zaskarżonego wyroku Sąd doszedł zatem do wniosku, że pierwszą część tego zarzutu należy uznać za zasadną.

90 Należy stwierdzić, że zarzut ten skierowany jest – jak wynika z pkt 134 zaskarżonego wyroku – przeciwko części uzasadnienia wyroku mającej charakter uzupełniający, co oznacza, że nawet gdyby uznać go za zasadny, nie może on prowadzić do uchylenia wyroku (zob. w szczególności wyroki: z dnia 28 października 2004 r. w sprawie C-164/01 P van den Berg przeciwko Radzie i Komisji, Zb.Orz. s. I-10225, pkt 60; z dnia 28 czerwca 2005 r. w sprawach połączonych C-189/02 P, C-202/02 P, od C-205/02 P do C-208/02 P i C-213/02 P Dansk Rørindustri i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. I-5425, pkt 148).

91 Kwestia, czy Komisja naruszyła ciężący na niej obowiązek uzasadnienia, odrzucając metodę analizy ekonomicznej przyjętą przez Rzeczpospolitą Polską oraz dane wykorzystane w KPRU, jest bowiem bez znaczenia w odniesieniu do oceny dokonanej przez Sąd, w ramach której słusznie uznał on, w pkt 132 zaskarżonego wyroku, że Komisja naruszyła postanowienia art. 9 ust. 1 i 3 dyrektywy 2003/87, po pierwsze, zastępując dane zawarte w KPRU własnymi danymi uzyskanymi w wyniku zastosowania swej własnej metody oceny krajowych planów rozdziału uprawnień, a po drugie, ustalając maksymalny poziom całkowitej liczby uprawnień podlegających rozdzieleniu przez Rzeczpospolitą Polską w okresie lat 2008–2012.

92 W tym stanie rzeczy rozpatrywany zarzut należy oddalić jako bezskuteczny.

W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia prawa przy analizie nierozzerwalnego charakteru art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1 i art. 3 ust. 1 spornej decyzji

Argumentacja stron

93 Komisja zarzuca Sądowi, że uznał on, iż art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1 i art. 3 ust. 1 spornej decyzji są nierozzerwalnie związane z pozostałymi postanowieniami tego aktu, i w konsekwencji stwierdził nieważność całej spornej decyzji.

94 Według Komisji zaskarżony wyrok opiera się na nieprawidłowym rozumieniu rozerwalnego charakteru postanowień aktów Unii, a także na błędnej interpretacji orzecznictwa przytoczonego przez Sąd w pkt 156 zaskarżonego wyroku oraz spornej decyzji. Komisja twierdzi, iż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wymóg rozerwalności nie jest spełniony, jeżeli skutkiem stwierdzenia nieważności części aktu byłaby jego zmiana co do istoty. Nie będzie tak jednak w wypadku każdej zmiany treści danego aktu. Zmiana istoty aktu oznacza bowiem przeobrażenie go w akt, którego jego autor nie miałby zamiaru przyjąć bądź nie przyjąłby.

95 Komisja twierdzi, że art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1 i art. 3 ust. 1 spornej decyzji są ze sobą powiązane i że pozostałe ustępy zarówno art. 1, jak i art. 2 tej decyzji są rozerwalne od ust. 1 każdego z tych artykułów. Ponadto związek między kryteriami nr 1–3 załącznika III do dyrektywy 2003/87, z jednej strony, a kryteriami nr 5, 6, 10 i 12 tego załącznika, z drugiej strony, jest rozerwalny, tak jak rozerwalny jest związek między całkowitą liczbą uprawnień do rozdziału i innymi metodami ewentualnych przyszłych zmian krajowego planu rozdziału uprawnień zawartymi w art.3 ust. 2 i 3 tej decyzji.

96 Rzeczpospolita Polska wnosi do Trybunału o oddalenie tego zarzutu. Państwo to podkreśla, że postanowienia rzeczzonej decyzji, których nieważność stwierdzono w zaskarżonym wyroku, stanowią zasadniczy element tego aktu. Bez tych postanowień decyzja byłaby pozbawiona sensu.

Ocena Trybunału

97 Czwarty zarzut odwołania dotyczy pkt 155–162 zaskarżonego wyroku, w których poruszono kwestię, czy art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1 i art. 3 ust. 1 spornej decyzji są czy też nie są rozerwalne od pozostałej części tego aktu i czy w konsekwencji Sąd postąpił słusznie, stwierdzając nieważność całości decyzji.

98 Jak przypomniał Sąd w pkt 156 zaskarżonego wyroku, stwierdzenie nieważności części aktu Unii jest możliwe tylko pod warunkiem, że przepisy, których stwierdzenia nieważności domaga się strona, mogą zostać oddzielone od pozostałych przepisów tego aktu (zob. w szczególności wyroki: z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie C-29/99 Komisja przeciwko Radzie, Rec. s. I-11221, pkt 45; z dnia 30 września 2003 r. w sprawie C-239/01 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. s. I-103333, pkt 33; zob. podobnie także wyrok z dnia 21 stycznia 2003 r. w sprawie C-378/00 Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie, Rec. s. I-937, pkt 30). Podobnie Trybunał wielokrotnie orzekał, iż ten wymóg rozerwalności nie jest spełniony, jeśli konsekwencją stwierdzenia nieważności części aktu jest zmiana jego istoty (wyrok z dnia 24 maja 2005 r. w sprawie C-244/03 Francja przeciwko Parlamentowi i Radzie, Zb.Orz. s. I-4021, pkt 13; zob. podobnie także wyrok z dnia 31 marca 1998 r. w sprawach połączonych C-68/94 i C-30/95 Francja i in. przeciwko Komisji, Rec. s. I-1375, pkt 257; a także ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 46).

99 W niniejszej sprawie sprawdzenie rozerwalności postanowień art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1 i art. 3 ust. 1 spornej decyzji od reszty tego aktu wymaga zbadania zakresu wspomnianych przepisów, aby móc ocenić, czy stwierdzenie ich nieważności zmieniałoby ducha i istotę dyrektywy (zob. podobnie wyrok z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie C-540/03 Parlament przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-5769, pkt 29).

100 Należy przypomnieć, że postanowienia spornej decyzji są wynikiem negatywnej oceny przez Komisję KPRU zgłoszonego przez Rzeczpospolitą Polską. W art. 1 rzeczony decyzji wymieniono różne niezgodności tego planu z jednym lub kilkoma kryteriami załącznika III do dyrektywy 2003/87. Artykuł 2 spornej decyzji zawiera zobowiązanie Komisji, że nie wniesie ona zastrzeżeń wobec planu, który zostanie przyjęty po wydaniu decyzji o odrzuceniu, o ile zainteresowane państwo członkowskie wprowadzi do niego zmiany wskazane w ust. 1–5 tego artykułu. Jeśli chodzi o art. 3 spornej decyzji, to jego ust. 1 odnosi się do całkowitej liczby podlegających rozdzieleniu uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, zaś ust. 2 i 3 doprecyzowują sposób wykonania pozostałych postanowień decyzji.

101 Odnosząc się bardziej szczegółowo do stosunku między, z jednej strony, art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1 i art. 3 ust. 1 spornej decyzji, a z drugiej strony, pozostałymi postanowieniami tego aktu, należy stwierdzić, że chociaż dotyczą one różnych aspektów KPRU i różnych kryteriów wymienionych w załączniku III do dyrektywy 2003/87, postanowienia te stanowią nierozzerwalną całość.

102 Po pierwsze, nie można zaprzeczyć, że ustalenie całkowitej liczby podlegających rozdzieleniu uprawnień do emisji gazów cieplarnianych (kryteria nr 1–3 załącznika III do dyrektywy 2003/87), o którym mowa w art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1 i art. 3 ust. 1 spornej decyzji, stanowi główny element krajowych planów rozdziału uprawnień, ściśle powiązany z innymi elementami tych planów.

103 Po drugie, jak słusznie stwierdził Sąd odpowiednio w pkt 157 i 158 zaskarżonego wyroku, z uwagi na strukturę art. 1 spornej decyzji ewentualne stwierdzenie nieważności tylko niektórych jego ustępów „mogłoby skutkować zmniejszeniem liczby stwierdzonych w [spornej] decyzji niezgodności z dyrektywą [2003/87]”. Z kolei stwierdzenie nieważności niektórych ustępów art. 2 tej decyzji „skutkowałoby [...] utrzymaniem w mocy zobowiązania Komisji do niewnoszenia zastrzeżeń wobec KPRU przy jednoczesnym zmniejszeniu liczby zmian, pod warunkiem wprowadzenia których zobowiązanie to zostało pierwotnie podjęte”.

104 Tymczasem żaden fragment decyzji nie pozwala na przyjęcie założenia, że KPRU mógłby zostać uznany za zgodny z dyrektywą 2003/87 bez wprowadzenia do niego wszystkich zmian wskazanych w art. 2 spornej decyzji.

105 Jak słusznie zaznaczył Sąd w pkt 161 zaskarżonego wyroku, ewentualne stwierdzenie nieważności jednego z ustępów art. 1 spornej decyzji, a także odpowiedniego ustępu art. 2 tego aktu, „prowadziłoby do zastąpienia [tej] decyzji, zgodnie z którą KPRU mógł zostać przyjęty pod warunkiem wprowadzenia pięciu konkretnych zmian pozwalających zaradzić pięciu przypadkom niezgodności z kryteriami określonymi w załączniku III do dyrektywy

[2003/87], inną decyzją, zgodnie z którą plan ten mógłby zostać przyjęty pod warunkiem wprowadzenia mniejszej liczby zmian”.

106 W tym stanie rzeczy należy stwierdzić, iż w pkt 160 zaskarżonego wyroku Sąd słusznie uznał, że ewentualne stwierdzenie nieważności jednego z ustępów art. 1 spornej decyzji czy też jednego z odpowiednich ustępów art. 2 skutkowałoby zmianą samej istoty tego aktu.

107 Co się tyczy art. 3 ust. 2 i 3 spornej decyzji, wystarczy zauważyć, że przepisy te doprecyzowują sposób wykonania pozostałych postanowień spornej decyzji. Tak więc w wypadku stwierdzenia nieważności art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1 i art. 3 ust. 1 spornej decyzji, uregulowania zawarte w art. 3 ust. 2 i 3 tego aktu stają się bezprzedmiotowe.

108 Wniosków tych nie może podważyć twierdzenie Komisji, że zmiana istoty aktu oznacza wyłącznie przeobrażenie go w akt, którego jego autor nie miałby zamiaru przyjąć bądź nie przyjąłby. W tym względzie wystarczy wskazać, że ustalenie, czy stwierdzenie częściowej nieważności zmienia istotę aktu Unii, stanowi kryterium obiektywne, a nie kryterium subiektywne, związane z wolą polityczną organu, który wydał sporny akt (zob. ww. wyroki: w sprawie Niemcy przeciwko Komisji, pkt 37; w sprawie Francja przeciwko Parlamentowi i Radzie, pkt 14).

109 Wobec powyższego Sąd nie naruszył prawa, orzekając, że art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1, a także art. 3 ust. 1 spornej decyzji są nierozdzielnie związane z pozostałymi postanowieniami tego aktu, i stwierdzając w konsekwencji nieważność całej decyzji. Zarzut czwarty jest zatem bezzasadny.

110 Mając na uwadze, że żaden z zarzutów przedstawionych przez Komisję nie został uwzględniony, odwołanie należy oddalić.

W przedmiocie kosztów

111 Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 118 tego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania zgodnie z żądaniem Rzeczypospolitej Polskiej.

112 Zgodnie z § 4 akapit pierwszy tego artykułu Republika Czeska, Królestwo Danii, Rumunia, a także Zjednoczone Królestwo, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenientów, pokrywają własne koszty.

Z powyższych względów Trybunał (druga izba) orzeka, co następuje:

- 1) Odwołanie zostaje oddalone.**
- 2) Komisja Europejska zostaje obciążona kosztami postępowania.**
- 3) Republika Czeska, Królestwo Danii, Rumunia, a także Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej pokrywają własne koszty.**

Podpisy

* Język postępowania: polski.