

POSTANOWIENIE PREZESA SĄDU

z dnia 9 listopada 2007 r. (*)

Postępowanie w przedmiocie środka tymczasowego – Dyrektywa 2003/87/WE – System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych – Krajowy plan rozdziału uprawnień do emisji dla Polski na lata 2008–2012 – Decyzja Komisji w sprawie odrzucenia – Wniosek o zawieszenie wykonania – Brak pilnego charakteru

W sprawie T-183/07 R

Rzeczpospolita Polska, reprezentowana przez T. Nowakowskiego, działającego w charakterze pełnomocnika,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Wspólnot Europejskich, reprezentowanej przez U. Wölкера oraz K. Herrmann, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

popieranej przez

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, reprezentowane przez C. Gibbs i Z. Bryanston-Cross, działające w charakterze pełnomocników, wspierane przez H. Mercera, barrister,

interwenient,

mającej za przedmiot wniosek o zawieszenie wykonania decyzji Komisji K (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 z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającą dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.U. L 275, str. 32),

PREZES SĄDU PIERWSZEJ INSTANCJI WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

wydaje następujące

Postanowienie

Ramy prawne

1 Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.U. L 275, str. 32) tworzy ze skutkiem od dnia 1 stycznia 2005 r. system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie w celu wspierania zmniejszania emisji gazów cieplarnianych, w szczególności dwutlenku węgla (zwanego dalej „CO₂”), w efektywny pod względem kosztów oraz skuteczny gospodarczo sposób. Dyrektywa 2003/87 przewiduje zasadniczo, że emisje gazów cieplarnianych z instalacji wymienionych w załączniku I do tej dyrektywy powinny być przedmiotem uprzedniego pozwolenia (art. 4–8) i rozdziału uprawnień zezwalającego operatorowi posiadającemu takie pozwolenie na emisje pewnej ilości gazów cieplarnianych (art. 11), przy czym uprawnienia te są rozdzielane zgodnie z krajowymi planami rozdziału uprawnień (zwanymi dalej „KPRU”) w odniesieniu do pierwszej fazy obejmującej lata 2005–2007 oraz w odniesieniu do następnych faz, z których każda trwa pięć lat. Jeśli operatorowi uda się zmniejszyć swoje emisje, nadwyżki uprawnień mogą zostać sprzedane innym operatorom. I na odwrót, operator instalacji, którego emisje są nadmierne, może kupić niezbędne uprawnienia od operatora dysponującego nadwyżką.

2 Warunki i procedury, zgodnie z którymi właściwe organy krajowe na podstawie KPRU rozdzielają uprawnienia operatorom instalacji, są przewidziane w art. 9–11 dyrektywy 2003/87.

3 I tak art. 9 ust. 1 dyrektywy 2003/87 stanowi:

„W odniesieniu do każdego okresu określonego w art. 11 ust. 1 i 2 każde państwo członkowskie opracowuje [KPRU] wskazujący całkowitą ilość pozwoleń, które ma zamiar rozdzielić w odniesieniu do tego okresu, oraz sposób, w jaki proponuje je rozdzielić. [KPRU] opiera się na kryteriach celowości oraz przejrzystości, w tym na kryteriach wymienionych w załączniku III, należycie uwzględniając opinie społeczeństwa [...]

[...] W odniesieniu do [...] okresów [określonych w art. 11 ust. 2] [KPRU] zostaje opublikowany oraz notyfikowany Komisji oraz innym państwom członkowskim przynajmniej na 18 miesięcy przed rozpoczęciem odpowiedniego okresu”.

4 Artykuł 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87 stanowi:

„W ciągu trzech miesięcy od notyfikacji [KPRU] przez państwo członkowskie na podstawie ust. 1 Komisja może odrzucić ten [KPRU], jakkolwiek jego aspekt, na podstawie tego, iż jest on niezgodny z kryteriami wymienionymi w załączniku III lub z artykułem 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”.

5 Zgodnie z art. 10 zdanie drugie dyrektywy 2003/87 państwa członkowskie powinny rozdzielić przynajmniej 90% uprawnień wolnych od opłat na pięcioletni okres rozpoczynający się w dniu 1 stycznia 2008 r.

6 Artykuł 11 ust. 2 i 4 dyrektywy 2003/87 dotyczący rozdzielania oraz wydawania uprawnień przewiduje:

„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 [uprawnień], którą rozdzieli w odniesieniu do tego okresu, oraz rozpoczyna proces rozdzielania tych przydziałów [uprawnień] operatorom każdego urzędnika. Decyzja ta podejmowana jest przynajmniej na 12 miesięcy przed rozpoczęciem odpowiedniego okresu oraz opiera się na [KPRU] państwa członkowskiego [...], opracowanego na podstawie art. 9 oraz zgodnie z art. 10, należycie uwzględniając opinie społeczeństwa.

[...]

Właściwy organ wydaje udział [część] całkowitej ilości przydziałów [uprawnień] każdego roku okresu określonego w ust. 1 lub 2, do dnia 28 lutego tego roku”.

7 Załącznik III do dyrektywy 2003/87 ustala kryteria mające zastosowanie do KPRU, o których mowa w art. 9 tej dyrektywy.

Okoliczności faktyczne, przebieg postępowania i żądania stron

8 Pismem z dnia 30 czerwca 2006 r. Rzeczpospolita Polska, zgodnie z art. 9 ust. 1 dyrektywy 2003/87, notyfikowała Komisji swój KPRU na lata 2008–2012. Zgodnie z tym KPRU Rzeczpospolita Polska zamierzała przyznać swojemu przemysłowi krajowemu całkowity średni roczny przydział w wysokości 284,648332 mln ton ekwiwalentu CO₂ (zwanego dalej „MtoeCO₂”).

9 Po wymianie korespondencji z władzami polskimi w dniu 26 marca 2007 r. Komisja wydała decyzję C (2007) 1295 wersja ostateczna dotyczącą KPRU zgłoszonego przez Polskę na lata 2008–2012 zgodnie z dyrektywą 2003/87 (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją”).

10 W decyzji tej, wydanej na podstawie art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87, Komisja postanawia zasadniczo, że władze polskie powinny zmniejszyć o 76,132937 MtoeCO₂ całkowity roczny średni przydział przewidziany w zgłoszonym KPRU, tak aby odpowiadał on kryteriom nr 1, 2, 3, 5, 6, 10 i 12 wymienionym w załączniku III do tej dyrektywy. Ustala ona zatem tę całkowitą roczną ilość na 208,515395 MtoeCO₂.

11 Część normatywna zaskarżonej decyzji brzmi następująco:

„Artykuł 1

Poniższe aspekty [KPRU] [Rzeczypospolitej Polskiej] dla pierwszego pięcioletniego okresu określonego w art. 11 ust. 2 dyrektywy [2003/87] są niezgodne odpowiednio z:

[niektórymi kryteriami załącznika III do dyrektywy].

Artykuł 2

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

1. całkowita ilość uprawnień, która ma zostać przyznana w ramach systemu wspólnotowego, zostanie zmniejszona o sumę 76,132937 [MtoeCO₂] przydziałów rocznie [...]

Artykuł 3

1. Całkowita średnia roczna ilość uprawnień równa 208,515395 [MtoeCO₂] [...], która ma zostać rozdzielona przez Polskę zgodnie z jej [KPRU] między instalacje wymienione w [KPRU] 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 dla wymienionych instalacji [...]

Artykuł 4

Niniejsza decyzja skierowana jest do Rzeczypospolitej Polskiej”.

12 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 28 maja 2007 r. Rzeczpospolita Polska wniosła skargę o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji.

13 Odrębnym pismem, złożonym w sekretariacie Sądu w tym samym dniu, Rzeczpospolita Polska wniosła o rozpoznanie sprawy w trybie przyspieszonym, o którym mowa w art. 76a regulaminu Sądu. Postanowieniem z dnia 10 lipca 2007 r. Sąd (piąta izba) odrzucił ten wniosek.

14 Odrębnym pismem, złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 7 września 2007 r., Rzeczpospolita Polska przedłożyła niniejszy wniosek o zastosowanie środka tymczasowego, w którym wnosi do prezesa Sądu o zawieszenie wykonania zaskarżonej decyzji.

15 W uwagach na piśmie, złożonych w sekretariacie Sądu w dniu 17 września 2007 r., Komisja wnosi do prezesa Sądu o:

- oddalenie wniosku o zastosowanie środków tymczasowych;
- obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania.

16 W swoich uwagach na piśmie złożonych w sekretariacie Sądu w dniu 5 listopada 2007 r. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej przyłączyło się do żądań Komisji.

Co do prawa

17 Na podstawie art. 242 WE i 243 WE, z jednej strony, w związku z art. 225 ust. 1 WE, z drugiej strony, Sąd może, jeśli uzna, że okoliczności tego wymagają, orzec zawieszenie wykonania zaskarżonego przed nim aktu lub orzec niezbędne środki tymczasowe.

18 Artykuł 104 § 2 regulaminu stanowi, że we wnioskach o zastosowanie środków tymczasowych należy określić przedmiot sporu, wskazać okoliczności niecierpiące zwłoki, a także uprawdopodobnić z faktycznego i prawnego punktu widzenia (*fumus boni iuris*) konieczność zastosowania objętego wnioskiem środka. Przesłanki te są kumulatywne tak, iż wnioski o zastosowanie środków tymczasowych powinny zostać odrzucone, gdy nie jest spełniona jedna z tych przesłanek [postanowienie prezesa Trybunału z dnia 14 października 1996 r. w sprawie C-268/96 P(R) SCK i FNK przeciwko Komisji, Rec. str. I-4971, pkt 30]. Sędzia orzekający w przedmiocie środka tymczasowego dokonuje również w razie potrzeby wyważenia istniejących interesów (zob. postanowienie prezesa Trybunału z dnia 23 lutego 2001 r. w sprawie C-445/00 R Austria przeciwko Radzie, Rec. str. I-1461, pkt 73 i przytoczone tam orzecznictwo).

19 Ponadto w ramach tego całościowego badania sędzia orzekający w przedmiocie środka tymczasowego dysponuje szerokim zakresem swobodnej oceny i mając na uwadze szczególnie okoliczności sprawy, może swobodnie określić sposób, w jaki należy sprawdzić te różne przesłanki, jak również kolejność tego badania, jako że żaden przepis prawa wspólnotowego nie narzuca mu ustalonego z góry schematu w celu dokonania oceny, czy konieczne jest zastosowanie środków tymczasowych [postanowienia prezesa Trybunału z dnia 19 lipca 1995 r. w sprawie C-149/95 P(R) Komisja przeciwko Atlantic Container Line i in., Rec. str. I-2165, pkt 23, i z dnia 3 kwietnia 2007 r. w sprawie C-459/06 P(R) Vischim przeciwko Komisji, niepublikowane w Zbiorze, pkt 25].

20 Materiał zgromadzony w aktach sprawy zawiera według sędziego orzekającego w przedmiocie środka tymczasowego wszystkie informacje niezbędne do wydania rozstrzygnięcia w przedmiocie niniejszego wniosku o zastosowanie środków tymczasowych, w związku z czym nie jest konieczne uprzednie wysłuchanie wyjaśnień stron.

Argumenty stron

21 Jeśli chodzi o *fumus boni iuris*, Rzeczpospolita Polska zarzuca Komisji wydanie zaskarżonej decyzji z naruszeniem art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87, po upływie terminu wyznaczonego do jej przyjęcia, dokonanie analizy spornego KPRU w sposób dowolny i z pominięciem danych przedłożonych przez władze polskie, naruszenie kryteriów nr 1, 2 i 3 wymienionych w załączniku III do dyrektywy 2003/87, jak również naruszenie przysługującego Rzeczypospolitej Polskiej prawa do zapoznania się w toku postępowania administracyjnego z podstawą faktyczną zaskarżonej decyzji.

22 W kwestii pilnego charakteru Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że w braku środka tymczasowego, o który wnosi, wykonanie zaskarżonej decyzji spowoduje poważną i nieodwracalną szkodę dla polskiego przemysłu podlegającego zobowiązaniom przewidzianym w dyrektywie 2003/87 i prawdopodobnie zmusi wiele przedsiębiorstw do zakończenia swojej działalności. Nawet w razie przychylenia się do skargi w postępowaniu głównym poszkodowane przedsiębiorstwa polskie nie otrzymają wystarczającego odszkodowania. Czas oczekiwania na ogłoszenie wyroku w postępowaniu głównym może mieć nieodwracalne skutki dla polskiej gospodarki, jako że wiele przedsiębiorstw podlegających dyrektywie 2003/87 będzie prawdopodobnie musiało zakończyć swoją działalność.

23 Rzeczpospolita Polska uważa między innymi, że w razie stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji władze polskie będą pozbawione możliwości całkowitego naprawienia poniesionej szkody przez przywrócenie stanu poprzedniego (*restitutio in integrum*) w drodze przydzielenia polskim przedsiębiorstwom dodatkowych uprawnień do emisji w okresie rozliczeniowym (obejmującym lata 2008–2012). Dyrektywa 2003/87 przewiduje bowiem w art. 11 ust. 2 obowiązek jednorazowego ustalenia w odniesieniu do okresu rozliczeniowego całkowitej ilości uprawnień do emisji do rozdzielania, zakazując zmiany tej ilości w ciągu danego okresu i dokonania nowego rozdziału dodatkowych uprawnień. Ustalenie przez władze polskie pułapu krajowego zgodnie z zaskarżoną decyzją nie mogłoby już zatem zostać zmienione w trakcie okresu rozliczeniowego. W konsekwencji teza Komisji, zgodnie z którą władze polskie będą mogły rozdzielić uprawnienia odzyskane na skutek stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji, dokonując zmiany pułapu krajowego KPRU, jest w sposób oczywisty niezgodna z art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/87.

24 Rzeczpospolita Polska dodaje, że dyrektywa 2003/87 została transponowana do polskiego porządku prawnego ustawą z dnia 22 grudnia 2004 r. o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji (Dz.U. z 2004 r., nr 281, poz. 2784). Zgodnie z art. 20 wyżej wymienionej ustawy polski KPRU powinien być zostać opublikowany najpóźniej do dnia 30 września 2007 r. w formie rozporządzenia. Tymczasem wykonanie zaskarżonej decyzji poprzez publikację KPRU do dnia 30 września 2007 r. uniemożliwia również późniejsze wprowadzenie na rynek dodatkowych uprawnień.

25 W tych okolicznościach zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej konieczne jest zawieszenie wykonania zaskarżonej decyzji, aby w czasie trwania postępowania głównego można było utworzyć gwarancję polegającą na krajowej rezerwie uprawnień zablokowanej w KPRU. I tak uprawnienia przekraczające pułap określony w zaskarżonej decyzji mogą zostać ulokowane w tej krajowej rezerwie. Rozdział tych uprawnień będzie wstrzymany do czasu rozstrzygnięcia sporu w postępowaniu głównym. W przypadku pozytywnego dla Rzeczypospolitej Polskiej rozstrzygnięcia postępowania głównego, rezerwa ta zostanie uruchomiona i dodatkowe uprawnienia zostaną rozdzielone pomiędzy polskie instalacje. W przeciwnym wypadku uprawnienia te zostaną anulowane (umorzone).

26 Jeśli chodzi o wagę szkody, której wyrządzenie polskiemu przemysłowi jest podnoszone, Rzeczpospolita Polska twierdzi, że w braku wnioskowanego zawieszenia wykonania, polskie instalacje objęte dyrektywą 2003/87 poniosą najprawdopodobniej szkodę z uwagi na to, że uprawnienia przyznane Rzeczypospolitej Polskiej w zaskarżonej decyzji nie odpowiadają rzeczywistym potrzebom kraju. Polskim instalacjom brakuje bowiem około 6 MtoeCO₂ uprawnień do emisji rocznie w stosunku do emisji rzeczywistej z roku 2006.

27 Zainteresowane przedsiębiorstwa mają wprawdzie możliwość dokupienia brakujących uprawnień po cenie rynkowej, ale oznacza to dokonanie transakcji prywatnoprawnych o charakterze bezwarunkowym i nieodwracalnym. Wyrok Sądu stwierdzający nieważność zaskarżonej decyzji nie zmienia charakteru tych transakcji ani ich nie unieważni, stąd i dodatkowe nakłady poniesione przez przedsiębiorstwa będą miały charakter nieodwracalny.

28 Jeśli chodzi o dokupienie 6 MtoeCO₂ brakujących uprawnień, Rzeczpospolita Polska precyzuje, że przyjmując za podstawę cenową kwotę 20 EUR za uprawnienie, dla polskiego przemysłu oznacza to nieuzasadnione koszty w wysokości 180 mln EUR rocznie. Konieczność dokupowania brakujących uprawnień przez przedsiębiorstwa podlegające dyrektywie 2003/87 znacznie zmniejszy ich płynność finansową, co z kolei doprowadzi do obniżenia ich konkurencyjności względem innych przedsiębiorstw, zwłaszcza przedsiębiorstw działających w zbliżonych branżach, które nie są objęte powyższą dyrektywą, takich jak przedsiębiorstwa produkcji aluminium i tworzyw sztucznych lub względem przedsiębiorstw z innych państw członkowskich lub sąsiadujących z Polską państw niebędących członkami Unii Europejskiej.

29 Rzeczpospolita Polska przeciwstawia się twierdzeniom Komisji, zgodnie z którymi polskie przedsiębiorstwa nie poniosą żadnej szkody, jako że mogą one pożyczać uprawnienia z bieżącego roku kalendarzowego, aby skompensować niedobór uprawnień w roku poprzednim. Podnosi ona, że aby ograniczyć niepewność co do wyniku sporu w postępowaniu głównym, część przedsiębiorstw z pewnością nabywać będzie uprawnienia na rynku (20–30% brakujących uprawnień), i to w sytuacji sztucznego niedoboru i po zawyżonych cenach. W tym przypadku, nawet w razie korzystnego dla Rzeczypospolitej Polskiej wyniku postępowania głównego, polskie przedsiębiorstwa poniosą szkodę, gdyż będą musiały ponieść dodatkowe nakłady na zminimalizowanie ryzyka związanego z ich uczestnictwem w systemie handlu uprawnieniami w sytuacji sztucznego niedoboru uprawnień.

30 W każdym razie wykorzystanie uprawnień przypadających na kolejny rok grozi – w sytuacji niekorzystnego dla Rzeczypospolitej Polskiej wyniku postępowania głównego – koniecznością gwałtownego zakupu przez zainteresowane przedsiębiorstwa dużych ilości uprawnień po wysokiej cenie, co może doprowadzić wiele przedsiębiorstw do upadłości, jako

że kara za brak uprawnień ustalona jest w wysokości 100 EUR za jedno uprawnienie (art. 16 ust. 3 dyrektywy 2003/87).

31 W razie nieumieszczenia w rezerwie dodatkowych uprawnień w KPRU szkoda wyrządzona polskiemu przemysłowi będzie nieodwracalna w ciągu okresu rozliczeniowego. Zresztą szkody związane z niedoborem uprawnień niekoniecznie przekładają się na szkody przedsiębiorstw. Koszty dodatkowe poniesione przez przedsiębiorstwa przerzucane są bowiem częściowo na ceny produktów, a zatem są ponoszone przez całe społeczeństwo.

32 Komisja twierdzi, że obawy Rzeczypospolitej Polskiej co do powstania poważnej i nieodwracalnej szkody dla operatorów krajowych w wyniku wykonania zaskarżonej decyzji są nieuzasadnione, w związku z czym przesłanka pilnego charakteru nie została spełniona. Całkowita ilość uprawnień przyznana Rzeczypospolitej Polskiej w zaskarżonej decyzji gwarantuje pokrycie rzeczywistych potrzeb operatorów krajowych, mając na uwadze ich potencjał do zredukowania emisji. Całkowita roczna średnia ilość uprawnień równa 208,515395 MtoeCO₂ opiera się na rzeczywistym wolumenie emisji polskich instalacji w 2005 r., który został opublikowany w październiku 2006 r. Dlatego też wykluczone jest, że przy rozdziale uprawnień zapotrzebowanie polskich instalacji nie może zostać zaspokojone.

33 W każdym razie jest wysoce nieprawdopodobne, że ilość uprawnień do rozdzielania pomiędzy polskich operatorów w pierwszych latach okresu rozliczeniowego (2008–2012) okaże się niewystarczająca. Operatorzy ci mogą bowiem w celu zachowania limitu emisji przewidzianego na rok 2008 używać uprawnień przeznaczonych na następny rok. Pewny niedobór uprawnień mógłby teoretycznie dopiero nastąpić pod koniec okresu rozliczeniowego, to znaczy najwcześniej na koniec roku 2011 lub na początku roku 2012, tj. w momencie, w którym powinno już zapaść orzeczenie Sądu w przedmiocie skargi w postępowaniu głównym.

34 Zdaniem Komisji przyznanie dodatkowo 76 MtoeCO₂ uprawnień do emisji, których żąda Rzeczpospolita Polska – to jest różnicy między 284,6 MtoeCO₂ wymienionymi w polskim KPRU a 208,5 MtoeCO₂ ustalonymi w zaskarżonej decyzji – wskutek wydania wyroku przez Sąd w postępowaniu głównym jest wręcz niemożliwe. Nawet jeśli Sąd uznałby zasadność zarzutów podniesionych przez Rzeczpospolitą Polską, tylko nieznaczna część żądanej ilości mogłaby zostać przyznana wskutek ponownego rozpatrzenia polskiego KPRU, czego Komisja musiałaby się podjąć w celu wykonania tego wyroku na podstawie art. 233 WE. 284,6 MtoeCO₂, których roczny rozdział został zaproponowany przez władze polskie, przekracza o 81 MtoeCO₂ (40%) poziom emisji zanotowany w 2005 r. (203 MtoeCO₂). Tymczasem wzrost gospodarczy w Polsce, który uzasadniałby taki przyrost uprawnień, jest niemożliwy do osiągnięcia.

35 Co do twierdzenia Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którym art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/87 sprzeciwia się wykonaniu wyroku Sądu stwierdzającego nieważność zaskarżonej decyzji, Komisja uważa je za całkowicie bezzasadne i niezgodne z art. 233 akapit pierwszy WE.

36 W zakresie, w jakim Rzeczpospolita Polska utrzymuje, jakoby opublikowanie polskiego KPRU najpóźniej do dnia 30 września 2007 r. uniemożliwiło jego późniejszą modyfikację wskutek wyroku Sądu wydanego w postępowaniu głównym, Komisja podkreśla, iż raz opublikowany polski KPRU nie ma nieodwracalnego charakteru, jak wynika z art. 21 polskiej ustawy o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji. Opublikowany na podstawie zaskarżonej decyzji KPRU będzie mógł zatem ulec modyfikacji wskutek wyroku Sądu nakazującego zwiększenie ilości uprawnień do rozdzielania.

37 Komisja podważa w końcu roczną szkodę oszacowaną przez Rzeczpospolitą Polską na 180 mln EUR mającą wynikać z potrzeby zakupu dodatkowych uprawnień w związku z niedostateczną ilością uprawnień przyznaną Rzeczypospolitej Polskiej przez zaskarżoną decyzję (208,51 MtoeCO₂). Ewentualny niedobór uprawnień mógłby się bowiem pojawić dopiero pod koniec okresu rozliczeniowego, kiedy kwestia zgodności z prawem zaskarżonej decyzji będzie już rozstrzygnięta przez Sąd.

Ocena sędziego orzekającego w przedmiocie środka tymczasowego

38 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem pilny charakter należy oceniać pod kątem konieczności orzekania tymczasowo celem uniknięcia poniesienia przez stronę wnoszącą o zastosowanie środka tymczasowego poważnej i nieodwracalnej szkody. Nieuchronność szkody nie musi być ustalona z całkowitą pewnością, wystarczy jednak – w szczególności gdy powstanie szkody uzależnione jest od zaistnienia kilku czynników – by była ona przewidywalna z wystarczającym stopniem prawdopodobieństwa (zob. postanowienie prezesa Sądu z dnia 7 czerwca 2007 r. w sprawie T-346/06 R IMS przeciwko Komisji, dotychczas nieopublikowane w Zbiorze, pkt 121 i 123 i przytoczone tam orzecznictwo). Strona, która się na to powołuje, zobowiązana jest do przedstawienia okoliczności świadczących o pilnym charakterze i do udowodnienia faktów, które uzasadniałyby perspektywę poważnej i nieodwracalnej szkody [postanowienie prezesa Trybunału z dnia 14 grudnia 1999 r. w sprawie C-335/99 P(R) HFB i in. przeciwko Komisji, Rec. str. I-8705, pkt 67; postanowienia prezesa Sądu z dnia 15 listopada 2001 r. w sprawie T-151/01 R Duales System Deutschland przeciwko Komisji, Rec. str. II-3295, pkt 188; z dnia 25 czerwca 2002 r. w sprawie T-34/02 R B przeciwko Komisji, Rec. str. II-2803, pkt 86, i z dnia 9 lipca 2003 r. w sprawie T-288/02 R AIT przeciwko Komisji, Rec. str. II-2885, pkt 15].

39 Jako że niniejszy wniosek o zastosowanie środka tymczasowego pochodzi od państwa członkowskiego, należy przypomnieć, że państwa członkowskie są odpowiedzialne za interesy, zwłaszcza gospodarcze i społeczne, uznawane za ogólne w skali krajowej. W konsekwencji mogą one w ramach postępowania w przedmiocie środka tymczasowego powoływać się na szkody, na które narażony jest sektor ich gospodarki, w szczególności gdy zakwestionowany akt wspólnotowy jest w stanie wywołać niekorzystne reperkusje w odniesieniu do poziomu zatrudnienia i kosztów życia (postanowienia Trybunału z dnia 29 czerwca 1993 r. w sprawie C-280/93 R Niemcy przeciwko Radzie, Rec. str. I-3667, pkt 27, i z dnia 12 lipca 1996 r. w sprawie C-180/96 R Zjednoczone Królestwo przeciwko Komisji, Rec. str. I-3903, pkt 85).

40 Jako że szkoda, na jaką powołuje się Rzeczpospolita Polska, zalicza się do tej kategorii, należy zbadać, czy przedstawia ona okoliczności świadczące o pilnym charakterze i wykazuje z wystarczającym prawdopodobieństwem, że w aktualnym stanie rzeczy wykonanie zaskarżonej decyzji będącej przedmiotem sporu w postępowaniu głównym jest w stanie wyrządzić poważną i nieodwracalną szkodę polskiej gospodarce.

41 W tym względzie należy podnieść w pierwszej kolejności, że Rzeczpospolita Polska ogranicza się do wskazania swoich obaw, iż wiele polskich przedsiębiorstw będzie „prawdopodobn[ie]” zmuszonych do zakończenia swojej działalności, jeżeli zaskarżona decyzja zostanie wykonana (pkt 44 i 60 wniosku), bez poparcia tych niejasnych twierdzeń dokładnymi i spójnymi danymi liczbowymi. To samo odnosi się do twierdzenia, zgodnie z którym polskie instalacje objęte dyrektywą 2003/87 poniosą „[...]prawdopodobnie[...]” (pkt 53 wniosku) szkodę wskutek tego, że instalacjom tym brakuje około 6 MtoeCO₂ uprawnień do emisji rocznie w stosunku do emisji rzeczywistej z roku 2006.

42 Ponadto Rzeczpospolita Polska nie przedstawia żadnej okoliczności mogącej wyjaśnić rozbieżność między liczbami podanymi przez nią w tym kontekście, twierdząc z jednej strony, że polskiemu przemysłowi będzie brakować 6 MtoeCO₂ przydziałów rocznie, zaś z drugiej strony żądając stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji z uwagi na to, że Komisja przyznała jej ilość przydziałów niższą o 76 MtoeCO₂ od koniecznej ilości (różnica między 284,6 MtoeCO₂ wymienionymi w początkowym polskim KPRU a 208,5 MtoeCO₂ ustalonymi w zaskarżonej decyzji).

43 Należy dodać, że Rzeczpospolita Polska szacuje szkodę poniesioną przez polski przemysł na kwotę 180 mln EUR rocznie w przypadku dokupienia brakujących uprawnień po cenie rynkowej bez przedstawienia zastosowanej metody obliczenia oraz ograniczając się do wskazania ceny 20 EUR za uprawnienie, która nie pozwala uzyskać – w drodze jej pomnożenia przez brakujące uprawnienia – szacunkowych danych odnoszących się do podnoszonej szkody. Co więcej, nie wykazuje ona, że ta cena stanowi rzeczywiście cenę uprawnienia w trakcie okresu obejmującego lata 2008–2012.

44 W każdym razie nawet przy założeniu, że kwota 180 mln EUR jest prawdziwa, chodzi o szkodę, której poważny i nieodwracalny charakter nie został udowodniony. Z jednej strony bowiem Rzeczpospolita Polska w żaden sposób nie wykazała, iż przedsiębiorstwa te napotkają faktyczne lub prawne przeszkody w uzyskaniu odszkodowania na podstawie art. 288 akapit drugi WE za poniesioną szkodę finansową w przypadku stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji w postępowaniu głównym. Z drugiej strony ona sama oświadczyła, że zainteresowane przedsiębiorstwa będą mogły przerzucić częściowo dodatkowe koszty, o których mowa, na swoje produkty i usługi (pkt 59 wniosku). Wreszcie pomija ona okoliczność, że uprawnienia ewentualnie nabyte na rynku będą mogły zostać później odsprzedane przez zainteresowane przedsiębiorstwa w przypadku przyznania im dodatkowych uprawnień na skutek stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji. W obecnym stanie nie można też wykluczyć, że wartość tych uprawnień na rynku wzrośnie, co pozwoli tym przedsiębiorstwom odnieść zysk z tych transakcji.

45 W zakresie, w jakim Rzeczpospolita Polska powołuje się jeszcze na utratę konkurencyjności przedsiębiorstw zobowiązanych do nabycia uprawnień na rynku względem przedsiębiorstw w konkurencyjnych warunkach, które nie są objęte dyrektywą 2003/87, takich jak przedsiębiorstwa mające siedzibę w państwach trzecich lub przedsiębiorstwa produkcji aluminium i tworzyw sztucznych, należy stwierdzić, iż tego rodzaju argumentacja – poza tym, że nie jest wystarczająco poparta spójnymi danymi liczbowymi – może być badana jedynie w ramach zarzutu niezgodności z prawem odnoszącego się do przepisów mających na celu obniżenie emisji gazów cieplarnianych ustanowionych w dyrektywie 2003/87 i do zakresu jej stosowania określonego w załączniku I do tej dyrektywy. Taki zarzut nie figuruje jednak pomiędzy zarzutami przedstawionymi przez Rzeczpospolitą Polską dla celów udowodnienia *fumus boni iuris*. W konsekwencji powyższa argumentacja nie może uzasadniać konieczności orzekania tymczasowo w niniejszej sprawie.

46 Z powyższego wynika, że Rzeczpospolita Polska nie wykazała w sposób wymagany prawem, iż przysługująca zainteresowanym przedsiębiorstwom polskim możliwość nabycia uprawnień na rynku jest w stanie wyrządzić im poważną i nieodwracalną szkodę.

47 W konsekwencji obawa Rzeczypospolitej Polskiej, iż zainteresowane przedsiębiorstwa polskie będą zobowiązane do gwałtownego zakupu brakujących uprawnień po zawyżonych cenach okazuje się bezzasadna. W każdym razie jej twierdzenie, zgodnie z którym część przedsiębiorstw nabędzie „z pewnością” 20–30% brakujących uprawnień na rynku (pkt 58 wniosku), jest zbyt niejasne, aby móc wykazać pilny charakter wnioskowanego zawieszenia wykonania.

48 W drugiej kolejności należy stwierdzić, że argumentacja oparta na art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/87, który miałby zakazywać władzom polskim „pobrania z góry” na dany rok uprawnień z następnego roku z tego względu, że całkowita ilość uprawnień nie będzie już

mogła zostać zmieniona w trakcie okresu rozliczeniowego, przyjmuje za punkt wyjścia błędną wykładnię przepisu, o którym mowa.

49 W tym względzie należy podnieść, że treść art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/87 nie zawiera żadnego elementu pozwalającego na jego interpretację w tym znaczeniu, że decyzja państwa członkowskiego w sprawie całkowitej ilości uprawnień, jaką rozdzieli na okres pięciu lat rozpoczynający się w dniu 1 stycznia 2008 r., uniemożliwia temu państwu takie „pobranie z góry” przy jednoczesnym poszanowaniu pięcioletniego pułapu.

50 Ponadto zgodnie z art. 3 ust. 2 zaskarżonej decyzji władze polskie są wyraźnie uprawnione do zmiany KPRU, jeżeli zmiana dotyczy rozdziału uprawnień niektórym instalacjom, a nie całkowitej pięcioletniej ilości przydziałów do rozdzielania (zob. analogicznie postanowienia Sądu z dnia 1 października 2007 r. w sprawie T-489/04 US Steel Košice przeciwko Komisji, niepublikowane w Zbiorze, pkt 63, i w sprawie T-27/07 US Steel Košice przeciwko Komisji, niepublikowane w Zbiorze, pkt 63).

51 Z tego wynika, że nic w treści dyrektywy 2003/87, w jej ogólnej strukturze i w celach systemu, który ustanawia, nie wyklucza możliwości przyznania przez władze polskie w pierwszych latach okresu obejmującego lata 2008–2012 – w oczekiwaniu na ogłoszenie wyroku w sporze w postępowaniu głównym – polskim przedsiębiorstwom, które by tego potrzebowały, uprawnień przekraczających ilość przewidzianą w decyzji wskazanej w art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/87, przy wykorzystaniu uprawnień przypadających na kolejne lata, niemniej jednak z poszanowaniem limitów całkowitej pięcioletniej ilości ustalonej w zaskarżonej decyzji w odniesieniu do tego samego okresu.

52 W trzeciej kolejności – jak Komisja słusznie podniosła – Rzeczpospolita Polska nie może twierdzić, że decyzja wskazana w art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/87 nie będzie mogła zostać zmieniona, jeżeli Sąd ogłosi wyrok stwierdzający nieważność zaskarżonej decyzji co do istoty z powodu niewystarczającego charakteru całkowitej ilości uprawnień dozwolonych przez Komisję. W razie takiego stwierdzenia nieważności Komisja byłaby bowiem zobowiązana na podstawie art. 233 akapit pierwszy WE – wyższego szczebla niż wspomniany powyżej przepis dyrektywy – do podjęcia działań, które zapewnią wykonanie wyroku, czyli dokonania nowej oceny polskiego KPRU i przyznania ewentualnie dodatkowych uprawnień.

53 W zakresie, w jakim Rzeczpospolita Polska powołuje się jeszcze na niepewność, na jaką są narażone polskie przedsiębiorstwa co do wyniku postępowania głównego, wystarczy stwierdzić, że ta niepewność wynika nie z zaskarżonej decyzji, lecz z wniesienia skargi w postępowaniu głównym przez Rzeczpospolitą Polską.

54 Wreszcie jeśli chodzi o odesłanie uczynione przez Rzeczpospolitą Polską do prawa polskiego, które uniemożliwia dokonanie jakiegokolwiek zmiany w całkowitej ilości ustalonych uprawnień, należy stwierdzić, że ewentualne trudności w wydaniu aktów legislacyjnych i administracyjnych koniecznych na poziomie krajowym wchodzą w zakres wewnętrznego porządku prawnego Rzeczypospolitej Polskiej i nie mogą w żaden sposób uzasadniać pilnego charakteru wniosku o zastosowanie środków tymczasowych przedłożonego na poziomie wspólnotowym. Zresztą Komisja słusznie odesłała do art. 21 polskiej ustawy o handlu uprawnieniami do emisji do powietrza gazów cieplarnianych i innych substancji, zgodnie z którym „[j]eżeli jest to uzasadnione względami gospodarczymi [lub] bezpieczeństwem energetycznym państwa [...] Rada Ministrów może [...] zawiesić albo ograniczyć obowiązywanie [KPRU] w całości lub w odniesieniu do określonych instalacji [...]”.

55 Z całości powyższych rozważań wynika, że Rzeczpospolita Polska nie wykazuje w aktualnym stanie rzeczy, iż polska gospodarka poniesie poważną i nieodwracalną szkodę, jeżeli nie zostanie przyznane zawieszenie wykonania, o które wnosi.

56 W konsekwencji wniosek o zastosowanie środka tymczasowego należy oddalić z uwagi na brak pilnego charakteru, bez potrzeby badania, czy spełnione są pozostałe przesłanki przyznania zawieszenia wykonania.

Z powyższych względów

PREZES SĄDU

postanawia, co następuje:

- 1) **Wniosek o zastosowanie środka tymczasowego zostaje oddalony.**
- 2) **Rozstrzygnięcie o kosztach nastąpi w orzeczeniu kończącym postępowanie w sprawie.**

Sporządzono w Luksemburgu w dniu 9 listopada 2007 r.

Sekretarz

Prezes

E. Coulon

M. Jaeger

* Język postępowania: polski.