Rättsfallssamlingen

TRIBUNALENS DOM (sjunde avdelningen)

den 7 mars 2013*

”Miljö — Direktiv 2003/87/EG — System för handel med utsläppsrätter för växthusgaser — Övergångsbestämmelser för harmoniserad gratis tilldelning av utsläppsrätter från och med år 2013 — Riktmärken som ska tillämpas vid beräkning av tilldelning av utsläppsrätter — Likabehandling — Proportionalitet”

I mål T-370/11,

Republiken Polen, företrädd av M. Szpunar, B. Majczyna, C. Herma och M. Nowacki, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

mot

Europeiska kommissionen, företrädd av E. White, K. Herrmann och K. Mifsud-Bonnici, samtliga i egenskap av ombud,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut 2011/278/EU av den 27 april 2011 om fastställande av unionstäckande övergångsbestämmelser för harmoniserad gratis tilldelning av utsläppsrätter enligt artikel 10a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG (EUT L 130, s. 1),

meddelar

TRIBUNALEN (sjunde avdelningen)

sammansatt av ordföranden A. Dittrich (referent) samt domarna I. Wiszniewska-Białecka och M. Prek,

justitiesekreterare: handläggaren C. Heeren,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 28 november 2012,

följande

* Rättegångsspråk: polska.

Dom

Bakgrund till tvisten

1 Den 13 oktober 2003 antog Europaparlamentet och Europeiska unionens råd direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (EUT L 275, s. 32), som senast ändrats genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/29/EG av den 23 april 2009 i avsikt att förbättra och utvidga gemenskapssystemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser (EUT L 140, s. 63) (nedan kallat direktiv 2003/87). Detta system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser har inrättats i syfte att minska sådana utsläpp inom Europeiska unionen.

2 Enligt artikel 10a i direktiv 2003/87 ska Europeiska kommissionen anta unionstäckande och fullt harmoniserade genomförandebestämmelser för tilldelning av gratis utsläppsrätter. Bland annat ska kommissionen fastställa riktmärken för varje sektor. Därvid ska utgångspunkten vara genomsnittsprestandan för de 10 % som utgör de mest effektiva anläggningarna i en sektor eller en delsektor i unionen under åren 2007 och 2008. På grundval av dessa riktmärken beräknas det antal utsläppsrätter som från och med år 2013 gratis ska tilldelas varje berörd anläggning.

3 Den 27 april 2011 antog kommissionen beslut 2011/278/EU om fastställande av unionstäckande övergångsbestämmelser för harmoniserad gratis tilldelning av utsläppsrätter enligt artikel 10a i direktiv 2003/87 (EUT L 130, s. 1) (nedan kallat det angripna beslutet). Enligt artikel 2 i det angripna beslutet ska det tillämpas på gratis tilldelning av utsläppsrätter till de stationära anläggningar som avses i kapitel III i direktiv 2003/87 under handelsperioderna från och med år 2013, med undantag av övergångsperiodens gratis tilldelning av utsläppsrätter för modernisering av elproduktion enligt artikel 10c i direktivet. Enligt skäl 1 i det angripna beslutet måste tilldelningarna fastställas före handelsperioden för att marknaden ska kunna fungera på rätt sätt. I bilaga I till det angripna beslutet har kommissionen fastställt de riktmärken som avses i artikel 10a i direktiv 2003/87.

Förfarandet och parternas yrkanden

4 Republiken Polen väckte förevarande talan genom ansökan som inkom till tribunalens kansli den 8 juli 2011.

5 På grundval av referentens rapport beslutade tribunalen (sjunde avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet.

6 Parterna utvecklade sin talan och svarade på tribunalens frågor vid förhandlingen den 28 november 2012. Vid förhandlingen förklarade Republiken Polen att de argument avseende sektorn för kemisk industri och raffinaderisektorn som framförts i ansökan i samband med den grund som avser åsidosättande av proportionalitetsprincipen, endast framförts till stöd för denna grund och inte utgör en självständig grund.

7 Republiken Polen har yrkat att tribunalen ska

— ogiltigförklara det angripna beslutet, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

8 Kommissionen har yrkat att tribunalen ska

— ogilla talan, och

— förplikta Republiken Polen att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

9 Till stöd för sin talan har Republiken Polen åberopat fyra grunder. Första grunden avser åsidosättande av artikel 194.2 andra stycket FEUF jämförd med artikel 192.2 första stycket c FEUF genom att kommissionen inte beaktade att varje medlemsstats bränslesituation är annorlunda och genom att riktmärkena för sektorn har beräknats utifrån referenseffektiviteten hos naturgas och detta bränsle använts som referensbränsle. Andra grunden avser ett påstått åsidosättande av principen om likabehandling, och av artikel 191.2 FEUF jämförd med artikel 191.3 FEUF, genom att kommissionen inte beaktade skillnaderna mellan förhållandena inom Europeiska unionens olika regioner när det angripna beslutet utarbetades. Tredje grunden avser åsidosättande av proportionalitetsprincipen genom att kommissionen i det angripna beslutet fastställde referensutsläppen på en mer restriktiv nivå än vad som fordras för att uppnå målen med direktiv 2003/87. Fjärde grunden avser ett påstått åsidosättande av artikel 10a jämförd med artikel 1 i direktiv 2003/87/EG samt det faktum att Europeiska kommissionen saknade behörighet att anta det angripna beslutet.

Den första grunden: Åsidosättande av artikel 194.2 andra stycket FEUF jämförd med artikel 192.2 första stycket c FEUF

10 Republiken Polen har gjort gällande att kommissionen, när den antog det angripna beslutet, åsidosatte artikel 194.2 andra stycket FEUF jämförd med artikel 192.2 första stycket c FEUF, eftersom beslutet påverkar en medlemsstats rätt att bestämma villkoren för utnyttjandet av dess energiresurser, medlemsstatens val mellan olika energikällor och den allmänna strukturen hos medlemsstatens energiförsörjning. Enligt Republiken Polen har kommissionen, när den antog regler för att fastställa riktmärkena för utsläpp för vissa produkter som härrör från anläggningar som omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser, gynnat naturgas, som endast är dominerande i vissa medlemsstater, i förhållande till andra bränslen såsom kol, som är det huvudsakliga bränslet i andra medlemsstater. Kommissionen har använt sig av naturgas som referensbränsle för att fastställa produkt-, värme- och bränsleriktmärken. Enligt Republiken Polen är detta val godtyckligt och omotiverat, eftersom koltekniken uppvisar en konstant sänkning av utsläppsintensiteten. En anläggning som använder den senaste koltekniken erhåller således färre gratis utsläppsrätter än en annan anläggning som använder en äldre teknik, men baserad på naturgas, vilket leder till en drastisk försämring av konkurrenskraften för de företag som använder kolteknik. Denna situation leder till en minskning av deras produktion och följaktligen en minskning av bruttonationalprodukten (BNP) i de medlemsstater som använder kol som huvudsakligt bränsle. Den leder även till ”koldioxidläckage”, det vill säga utflyttning av verksamhet, som bedrivs av företag etablerade inom unionen i sektorer som är utsatta för en stark internationell konkurrens, till tredjeländer där kraven avseende utsläpp av växthusgaser är mindre stränga. Företagens omorientering mot inköp av gasteknik, som blir följden av det angripna beslutet, ökar den berörda statens behov av naturgas, stör dess energibalans och tvingar den att förändra hela sin energipolitik.

11 Vad gäller det påstådda åsidosättandet av artikel 194.2 andra stycket FEUF, påpekar tribunalen att denna bestämmelse infördes genom Lissabonfördraget och rör åtgärder som institutionerna vidtar på energipolitikens område i enlighet med artikel 194.2 första stycket FEUF.

12 Enligt artikel 194.2 första och andra styckena FEUF ska de åtgärder som är nödvändiga för att uppnå de i artikel 194.1 FEUF nämnda målen för unionen på energiområdet, inte påverka en medlemsstats rätt att bestämma villkoren för utnyttjandet av dess energikällor, dess val mellan olika energikällor eller energiförsörjningens allmänna struktur, utan att det påverkar tillämpningen av artikel 192.2 första stycket c.

13 Det angripna beslutet utgör emellertid en åtgärd för genomförande av direktiv 2003/87, eftersom dess rättsliga grund är artikel 10a i direktivet. Direktivet har i sin tur artikel 175.1 EG (nu artikel 192.1 FEUF i ändrad lydelse) som rättslig grund. Det angripna beslutet utgör således en åtgärd som vidtagits på miljöpolitikens område och inte en åtgärd som vidtagits i enlighet med artikel 194.2 första stycket FEUF.

14 I motsats till vad Republiken Polen har gjort gällande innebär inte hänvisningarna i skälen i direktiv 2003/87 och det angripna beslutet – till EG-fördraget och särskilt artikel 175.1 däri samt till direktiv 2003/87 och artikel 10a däri – att samtliga bestämmelser i EG-fördraget och i direktiv 2003/87 utgör rättsliga grunder för direktivet respektive beslutet. Det följer av domstolens fasta praxis att valet av rättslig grund för en unionsrättsakt ska grunda sig på objektiva omständigheter som kan bli föremål för domstolsprövning, däribland rättsaktens syfte och innehåll. I förevarande fall antogs direktiv 2003/87 med artikel 175.1 EG som enda rättslig grund och artikel 10a i direktivet utgör den enda rättsliga grunden för det angripna beslutet (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 6 november 2008 i mål C-155/07, parlamentet mot rådet, REG 2008, s. I-8103, punkterna 34–38 och där angiven rättspraxis).

15 Det angripna beslutet antogs på grundval av ett direktiv som inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 194.2 första stycket FEUF och valet av rättslig grund för detta direktiv har inte ifrågasatts av Republiken Polen. Följaktligen kan talan i vilket fall som helst inte vinna bifall såvitt avser den grund som avser ett åsidosättande av artikel 194.2 andra stycket FEUF.

16 Republiken Polens argument, att prövningen av varje unionsrättsakts rättsenlighet ska göras med hänsyn till samtliga bestämmelser i fördraget och inte endast med beaktande av de bestämmelser som rör det politikområde vars mål ska uppnås genom en viss rättsakt, föranleder inte någon annan bedömning. Republiken Polen har gjort gällande att artikel 194.2 andra stycket FEUF föreskriver en rätt för varje medlemsstat att bestämma villkoren för utnyttjandet av dess energikällor, dess val mellan olika energikällor eller energiförsörjningens allmänna struktur, med förbehåll för tillämpningen av artikel 192.2 första stycket c. Enligt Republiken Polen utgör denna rätt en princip som hänför sig till samtliga unionens politikområden, med förbehåll för undantaget i artikel 192.2 första stycket c FEUF. Enligt Republiken Polen får åtgärder som vidtas på andra politikområden inte påverka denna rätt. Medlemsstaterna har aldrig tilldelat unionen exklusiv befogenhet på det område som avses i artikel 194.2 andra stycket FEUF.

17 Det stämmer visserligen att de åtgärder som vidtas i enlighet med artikel 194.2 första stycket FEUF och som är nödvändiga för att uppnå de i artikel 194.1 FEUF angivna målen för unionens miljöpolitik, enligt artikel 194.2 andra stycket FEUF inte får påverka en medlemsstats rätt att bestämma villkoren för utnyttjandet av dess energikällor, dess val mellan olika energikällor eller energiförsörjningens allmänna struktur. Emellertid finns det inte något som möjliggör slutsatsen att artikel 194.2 andra stycket FEUF föreskriver ett allmänt förbud att påverka denna rätt som är tillämpligt på unionens miljöpolitik (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 6 september 2012 i mål C-490/10, parlamentet mot rådet, punkt 77). Artikel 194 FEUF är nämligen en allmän bestämmelse som enbart gäller på energiområdet och således avgränsar en sektorsspecifik befogenhet (generaladvokaten Mengozzis förslag till avgörande i det ovannämnda målet parlamentet mot rådet, där domstolen meddelade dom den 6 september 2012, punkt 33). Artikel 194.2 andra stycket FEUF hänvisar dessutom uttryckligen till artikel 192.2 första stycket c FEUF. Artikel 194.2 andra stycket FEUF föreskriver nämligen att förbudet att påverka en medlemsstats rätt att bestämma villkoren för utnyttjandet av dess energikällor, dess val mellan olika energikällor eller energiförsörjningens allmänna struktur, ska tillämpas utan att det påverkar tillämpningen av artikel 192.2 första stycket c FEUF. Det stämmer visserligen att den sistnämnda bestämmelsen endast är av processuell karaktär. Faktum kvarstår dock att den föreskriver särskilda regler om unionens miljöpolitik. Av detta följer att den rätt som avses i artikel 194.2 andra stycket FEUF inte är tillämplig i förevarande fall, eftersom det angripna beslutet utgör en åtgärd som unionen har vidtagit inom ramen för sin miljöpolitik.

18 De åtgärder som avses i artikel 192.2 första stycket c FEUF innebär ett ingripande från unionens institutioner på energipolitikens område (domstolens dom av den 30 januari 2001 i mål C-36/98, Spanien mot rådet, REG 2001, s. I-779, punkt 54, och av den 13 september 2005 i mål C-176/03, kommissionen mot rådet, REG 2005, s. I-7879, punkt 44). Artikel 192.2 FEUF måste emellertid läsas mot bakgrund av artikel 192.1 FEUF. Enligt artikel 192.1 FEUF ska rådet besluta enligt det förfarande som där föreskrivs när det beslutar om vilka åtgärder som ska vidtas av unionen för att uppnå de mål i unionens miljöpolitik som anges i artikel 191 FEUF. Enlighet artikel 192.2 FEUF ska det beslutsförfarande som där anges tillämpas, med avvikelse från den beslutsordning som anges i artikel 192.1, när rådet beslutar om de bestämmelser och åtgärder som räknas upp där. Det framgår således av dessa båda bestämmelsers ordalydelse att artikel 192.1 FEUF i princip utgör den rättsliga grunden för rättsakter som antas av rådet i syfte att genomföra de mål som anges i artikel 191 FEUF. Däremot har artikel 192.2 FEUF utformats på ett sådant sätt att den är tillämplig när de åtgärder som där anges berörs, såsom åtgärder som väsentligt påverkar en medlemsstats val mellan olika energikällor och den allmänna strukturen hos dess energiförsörjning (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovannämnda målet Spanien mot rådet, punkterna 45 och 46).

19 När det gäller Republiken Polens påstående om åsidosättande av artikel 192.2 första stycket c FEUF påpekar tribunalen vidare att denna bestämmelse föreskriver att rådet, med avvikelse från den beslutsordning som anges i punkt 1 och utan att det påverkar tillämpningen av artikel 114, i enlighet med ett särskilt lagstiftningsförfarande och efter att ha hört parlamentet, Europeiska ekonomiska och sociala kommittén (EESK) samt Europeiska unionens regionkommitté, enhälligt ska besluta om åtgärder som väsentligt påverkar en medlemsstats val mellan olika energikällor och den allmänna strukturen hos dess energiförsörjning.

20 Tribunalen erinrar om att det angripna beslutet utgör en åtgärd för genomförande av direktiv 2003/87 och att dess rättsliga grund är artikel 10a i direktivet. Denna sistnämnda bestämmelse infördes i direktiv 2003/87 genom direktiv 2009/29.

21 Republiken Polen har inte framfört några invändningar mot direktiv 2009/29. I avsaknad av invändning om att artikel 10a i direktiv 2003/87 är rättsstridig, kan Republiken Polen inte med framgång åberopa artikel 192.2 första stycket c FEUF till styrkande av att det angripna beslutet är rättsstridigt, eftersom beslutet endast utgör en åtgärd för genomförande av artikel 10a i direktivet. Emellertid bör det påpekas att Republiken Polens argument avseende artikel 192.2 första stycket c FEUF ska beaktas vid prövningen av det påstådda åsidosättandet av artikel 10a i direktiv 2003/87 (se punkterna 104–107 nedan).

22 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den första grunden.

Den andra grunden: Åsidosättande av principen om likabehandling och av artikel 191.2 FEUF jämförd med artikel 191.3 FEUF

23 Denna grund består av två delgrunder. Den första delgrunden avser ett påstått åsidosättande av principen om likabehandling medan den andra delgrunden avser ett påstått åsidosättande av artikel 191.2 FEUF jämförd med artikel 191.3 FEUF.

Den första delgrunden: Åsidosättande av principen om likabehandling

24 Republiken Polen har i huvudsak gjort gällande att kommissionen godtyckligt har gynnat anläggningar som använder sig av naturgas i förhållande till anläggningar som använder andra energikällor. Detta har skett genom att kommissionen i det angripna beslutet på förhand och på ett enhetligt sätt fastställde riktmärken för beräkningen av det antal utsläppsrätter som gratis ska tilldelas berörda anläggningar. Därigenom åsidosatte kommissionen principen om likabehandling.

25 Tribunalen påpekar inledningsvis att det angripna beslutet utgör en åtgärd för genomförande av direktiv 2003/87. Enligt artikel 1 i direktivet inför detta ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen, vilket syftar till att på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt effektivt sätt minska utsläppen av växthusgaser. I andra stycket i nämnda artikel föreskrivs också att minskningarna av växthusgasutsläppen ska ökas så att de bidrar till de minskningsnivåer som enligt vetenskapen anses nödvändiga för att undvika farliga klimatförändringar.

26 I artikel 9 första stycket i direktiv 2003/87 föreskrivs att den sammanlagda kvantitet utsläppsrätter för unionen som utfärdas varje år med början år 2013, ska minska linjärt med början i mitten av perioden 2008–2012. Enligt andra stycket i samma artikel ska kommissionen offentliggöra den absoluta sammanlagda kvantiteten utsläppsrätter för år 2013 för hela unionen. Kommissionen antog i enlighet härmed beslut nr 2010/634/EU av den 22 oktober 2010 om justering av kvantiteten utsläppsrätter för år 2013 för hela unionen som ska utfärdas inom unionens system och upphävande av kommissionens beslut 2010/384/EU (EUT L 279, s. 34). Denna totala kvantitet fördelas enligt de regler som anges i artiklarna 10, 10a och 10c i direktiv 2003/87. En del av utsläppsrätterna tilldelas således gratis på grundval av artikel 10a i direktivet och det angripna beslutet. Enligt artikel 10c i direktivet tilldelas en annan del av utsläppsrätterna gratis för moderniseringen av elproduktionen. Enligt artikel 10 i direktivet ska medlemsstaterna från och med år 2013 auktionera ut alla utsläppsrätter som inte tilldelas gratis i enlighet med artiklarna 10a och 10c.

27 Enligt skäl 15 i direktiv 2009/29 bör auktionsmetoden vara huvudprincipen för tilldelning av utsläppsrätter. Artikel 10a i direktiv 2003/87 och det angripna beslutet, som har nämnda artikel som rättslig grund, inför ett övergångssystem för gratis tilldelning av utsläppsrätter för andra sektorer än den sektor för elproduktion som avses i artikel 10c i direktiv 2003/87. Att systemet med gratis tilldelning av utsläppsrätter är ett övergångssystem framgår tydligt av reglerna i artikel 10a.11 andra meningen i direktiv 2003/87, enligt vilka gratis tilldelning ska minska med samma antal utsläppsrätter varje år efter år 2013 för att uppgå till 30 % år 2020, med målsättningen att år 2027 ha avskaffat all gratis tilldelning.

28 Vid bestämmandet av villkoren för tilldelning av gratis utsläppsrätter har kommissionen, i enlighet med artikel 10a.2 första stycket i direktiv 2003/87, på förhand fastställt tre typer av riktmärken. Kommissionen har nämligen, enligt skäl 5 i det angripna beslutet, fastställt produktriktmärken i de fall där det, med beaktande av produktionsprocessens komplexitet, finns tillgång till produktdefinitioner och produktklassificeringar med vars hjälp produktionsdata kan verifieras och produktriktmärket kan tillämpas enhetligt i hela unionen när utsläppsrätter tilldelas. När det inte har gått att ta fram ett produktriktmärke trots att det förekommer växthusgaser som kan leda till tilldelning av gratis utsläppsrätter, har kommissionen, enligt skäl 12 i det angripna beslutet, använt sig av allmänna alternativa metoder (så kallad fallback). Sålunda har riktmärket för värme fastställts för värmeförbrukningsprocesser där en mätbar värmebärare används. Bränsleriktmärket har fastställts för fall där icke mätbar värme förbrukas. I skäl 12 i det angripna beslutet anges att riktmärkesvärdena för värme och bränsle har härletts enligt principerna om transparens och enkelhet, med tillämpning av en referenseffektivitet hos ett allmänt tillgängligt bränsle som kan anses vara näst bäst när det gäller växthusgaseffektivitet, med beaktande av energieffektiva tekniker. Detta bränsle är enligt kommissionen naturgas. Om biomassa, som är det mest växthusgaseffektiva bränslet, hade använts som referens skulle detta enligt kommissionen ha lett till en försumbar kvantitet gratis utsläppsrätter för värmeproduktion och bränsleförbrukning.

29 Mot bakgrund av det anförda ska tribunalen pröva huruvida kommissionen åsidosatte principen om likabehandling när den fastställde produktriktmärken och riktmärken för värme och bränsle i det angripna beslutet.

30 Principen om likabehandling, i egenskap av allmän princip i unionsrätten, innebär att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling (dom av den 16 december 2008 i mål C-127/07, Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl. REG 2008, s. I-9895, punkt 23, och av den 29 mars 2012 i mål C-505/09 P, kommissionen mot Estland, punkt 64).

31 När det för det första gäller de produktriktmärken som fastställts i det angripna beslutet, har Republiken Polen gjort gällande att den omständigheten att de tillämpas på företag som använder naturgas på samma sätt som på företag som använder kol som avger mycket koldioxid (CO_2), snedvrider konkurrensen på den inre marknaden och åsidosätter således principen om likabehandling. Enligt Republiken Polen befinner sig dessa företag i olika situationer på grund av att de använder olika bränslen. Genom det angripna beslutet behandlas emellertid dessa företag lika utan att det finns sakliga skäl för detta. För att beslutet ska vara förenligt med principen om likabehandling krävs att produktriktmärket korrigeras på lämpligt sätt, till exempel i enlighet med Republiken Polens förslag avseende utsläppsparametrar för bränslen.

32 Kommissionen har inte förnekat att den har behandlat anläggningar lika som befinner sig i olika situationer på grund av att de använder olika bränslen. Den har däremot gjort gällande att denna likabehandling i det angripna beslutet är objektivt motiverad mot bakgrund av direktiv 2003/87.

33 Enligt rättspraxis är en sådan behandling motiverad om den grundar sig på ett objektivt och skäligt kriterium (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 30 nämnda målet Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., punkt 47).

34 Enligt skäl 5 i det angripna beslutet har det, för att fastställa produktriktmärket, inte gjorts någon differentiering på grundval av geografiska faktorer, teknik, råmaterial eller bränslen, för att inte snedvrida komparativa fördelar i fråga om koldioxideffektivitet i unionens ekonomi och för att öka harmoniseringen av övergångsperiodens gratis tilldelning av utsläppsrätter.

35 Mot bakgrund av systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser, såsom det fastställs genom direktiv 2003/87 för handelsperioder från och med år 2013, ska det därför prövas huruvida likabehandlingen av anläggningar – som befinner sig i olika situationer på grund av att de använder olika bränslen – vid fastställandet av produktriktmärkena var objektivt motiverad.

36 Unionsdomstolarna har tillerkänt unionens institutioner, vid utövandet av den behörighet som de tilldelas, ett stort utrymme för skönsmässig bedömning när institutionerna ställs inför val av politisk, ekonomisk och social art och måste göra komplicerade bedömningar. Trots att institutionerna har ett sådant utrymme för bedömning krävs att de grundar sina val på kriterier som är objektiva och lämpliga i förhållande till det mål som ska uppnås genom lagstiftningen i fråga, med beaktande av alla faktiska omständigheter liksom de vetenskapliga och tekniska data som är tillgängliga vid tidpunkten för antagandet av rättsakten i fråga (se domen i det ovan i punkt 30 nämnda målet Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., punkterna 57 och 58 och där angiven rättspraxis).

37 För det första erinrar tribunalen om att enligt artikel 1 första stycket i direktiv 2003/87 är ändamålet med systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser att på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt effektivt sätt minska utsläppen av växthusgaser. Däremot minskar inte systemet i sig utsläppen, utan uppmuntrar och främjar sökandet efter den metod som för den lägsta kostnaden kan åstadkomma en given utsläppsminskning (domen i det ovan i punkt 30 nämnda målet Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., punkt 31). Enligt andra stycket i nämnda artikel föreskrivs också att minskningarna av växthusgasutsläppen ska ökas så att de bidrar till de minskningsnivåer som enligt vetenskapen anses nödvändiga för att undvika farliga klimatförändringar. Enligt skäl 20 syftar direktivet till att uppmuntra till användning av mer energieffektiv teknik, bland annat kraftvärme, som ger mindre utsläpp per produktionsenhet.

38 Dessa ändamål återspeglas i artikel 10a.1 tredje stycket i direktiv 2003/87 som innehåller regler som gör det möjligt att fastställa förhandsriktmärken. Enligt nämnda artikel ska dessa riktmärken fastställas för att garantera att tilldelningen sker på ett sätt som ger incitament till minskade växthusgasutsläpp och energieffektiv teknik genom att beakta de mest effektiva teknikerna, ersättningsmöjligheter, alternativa produktionsprocesser, högeffektiv kraftvärme, effektiv energiåtervinning från rökgaser, användande av biomassa samt avskiljning och lagring av CO_2, om sådana möjligheter finns, och åtgärderna ska inte ge incitament till att öka utsläppen.

39 Mot bakgrund av dessa regler påpekar tribunalen, som kommissionen också gjort gällande, att en skillnad mellan produktriktmärken beroende på vilket bränsle som används inte skulle ge industrianläggningar som använder ett bränsle som avger mycket CO_2 ett incitament att söka efter metoder som gör det möjligt att minska utsläppen. I stället skulle det utgöra ett incitament för att upprätthålla status quo, vilket skulle strida mot artikel 10a.1 tredje stycket i direktiv 2003/87. Dessutom skulle en sådan skillnad innebära en risk för en ökning av utsläppen, eftersom de industrianläggningar som använder bränsle som avger lite CO_2 skulle kunna förmås att ersätta det sistnämnda bränslet med ett bränsle som avger mer CO_2 i syfte att erhålla fler gratis utsläppsrätter.

40 För det andra ska kommissionen enligt artikel 10a.1 första stycket i direktiv 2003/87 anta unionstäckande och fullt harmoniserade genomförandebestämmelser för tilldelning av gratis utsläppsrätter. Enligt fjärde stycket i nämnda bestämmelse ska riktmärket för varje sektor och delsektor i princip beräknas för produkter snarare än för insatsvaror, för att maximera minskningarna av växthusgasutsläppen och energieffektiviseringarna i hela produktionsprocessen i den berörda sektorn eller delsektorn.

41 Republiken Polen har, såsom korrigeringsmöjlighet för produktriktmärket, föreslagit att en korrigeringsfaktor ska tillämpas utifrån det bränsle som används av en anläggning med produktriktmärke. Detta skulle emellertid leda till att antalet gratis utsläppsrätter som tilldelas en sådan anläggning skulle variera beroende på insatsprodukten, det vill säga bränslet som används i anläggningen. Enligt artikel 10.2 a i det angripna beslutet beräknas nämligen antalet utsläppsrätter i princip på grundval av produktriktmärket och den relevanta produktrelaterade historiska verksamhetsnivån. Införandet av en ytterligare faktor som tog hänsyn till det använda bränslet skulle inte utgöra ett incitament för en full harmonisering på unionsnivå av genomförandebestämmelserna för tilldelning av gratis utsläppsrätter, enligt vilka riktmärken i princip beräknas för produkter, såsom föreskrivs i artikel 10a.1 första–fjärde stycket i direktiv 2003/87. Införandet av en ytterligare faktor skulle däremot leda till olika regler för anläggningarna i samma sektor eller delsektor beroende på vilken insatsprodukt som används. I detta hänseende påpekar tribunalen också att lagstiftaren, enligt skäl 8 i direktiv 2009/29, hade för avsikt att, mot bakgrund av erfarenheterna av den första och andra handelsperioden, införa ett mer harmoniserat system för handel med utsläppsrätter i syfte att bättre utnyttja utsläppshandelns fördelar, undvika snedvridning på den inre marknaden och underlätta sammanlänkning av olika system för utsläppshandel.

42 För det tredje anger skäl 17 i direktiv 2009/29 att målen att undanröja snedvridning av konkurrensen inom unionen och att säkerställa en hög grad av ekonomisk effektivitet i arbetet med att omvandla unionens ekonomi till en säker och hållbar ekonomi med låga koldioxidutsläpp, innebär att det skulle vara olämpligt om ekonomiska sektorer behandlades på olika sätt, inom ramen för systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser, i olika medlemsstater. Det faktum att lagstiftaren avstått från en sådan varierande behandling talar emot Republiken Polens argument att de åtgärder som avses i artikel 10a.1 första stycket i direktiv 2003/87 ska beakta de särskilda förhållandena i varje medlemsstat. Om andelen olika typer av primärenergi i konsumtionen varierar så mycket mellan medlemsstaterna som Republiken Polen hävdar, skulle nämligen införandet av en korrigeringsfaktor beroende av vilket bränsle som används kunna leda till att sektorer behandlades olika i olika medlemsstater.

43 Avsaknaden av en sådan korrigeringsfaktor leder till att ingen anläggning erhåller någon konkurrensfördel genom en större tilldelning av gratis utsläppsrätter med anledning av det bränsle den använder. Såsom anges i skäl 23 i direktiv 2009/29 avsåg lagstiftaren att gratis tilldelning av utsläppsrätter till anläggningar under en övergångsperiod skulle ske enligt harmoniserade unionstäckande regler, närmare bestämt förhandsriktmärken, så att risken för snedvridning av konkurrensen inom unionen blir så liten som möjligt. Tribunalen kan således inte godta Republiken Polens argument att fastställandet av produktriktmärken i det angripna beslutet snedvrider konkurrensen.

44 Mot bakgrund av det ovan anförda kan det anses vara objektivt motiverat att anläggningar som, med anledning av att de använder olika bränslen, befinner sig i olika situationer behandlas lika vid fastställandet av produktriktmärken.

45 När det gäller de riktmärken för värme och bränsle som fastställts i det angripna beslutet har Republiken Polen gjort gällande att kommissionen, genom att använda naturgas som referensbränsle vid fastställandet av nämnda riktmärken, godtyckligt har gynnat anläggningar som använder sig av naturgas i förhållande till anläggningar som använder andra energikällor såsom stenkol eller brunkol. Kommissionen åsidosatte därmed principen om likabehandling genom att gynna de medlemsstater vars energiförsörjningsstruktur i stor utsträckning bygger på naturgas och i liten utsträckning på kol i förhållande till de medlemsstater i vilka energiförsörjningsstrukturen i betydande mån ser annorlunda ut. Enligt Republiken Polen har tribunalen slagit fast att den omständigheten att kommissionen ska behandla medlemsstaterna lika inom ramen för systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inte innebär att det är tillåtet för kommissionen att bortse från de särskilda förhållandena på de nationella energimarknaderna i varje medlemsstat. I Polen stod stenkol och brunkol för upp till 57 % av primärenergiförbrukningen år 2009. Naturgas och förnybar energi utgjorde endast 14 % respektive 5 % av förbrukningen, vilket är betydligt mindre än i andra medlemsstater. I Polen produceras dessutom 92 % av elektriciteten med hjälp av stenkol och brunkol. Republiken Polen har därför den största andelen industrier som hotas av ”koldioxidläckage”.

46 När det gäller de uppgifter som Republiken Polen har lämnat avseende primärenergiförbrukningen och elproduktionen, påpekar tribunalen att gratis tilldelning av utsläppsrätter till elproducenter i princip är uteslutet enligt artikel 10a.3 i direktiv 2003/87. Även om kommissionen inte har ifrågasatt uppgifterna om primärenergiförbrukningen i Polen och andra medlemsstater, saknar uppgifterna om elproduktion relevans i förevarande mål.

47 Tribunalen erinrar om att det i skäl 12 i det angripna beslutet anges att riktmärkesvärdena för värme och bränsle har härletts enligt principerna om transparens och enkelhet, med tillämpning av en referenseffektivitet hos ett allmänt tillgängligt bränsle som kan anses vara näst bäst när det gäller växthusgaseffektivitet, med beaktande av energieffektiva tekniker. Såsom redan påpekats (se punkt 28 ovan) är detta bränsle naturgas. Om biomassa, som är det mest växthusgaseffektiva bränslet, hade använts som referens skulle det nämligen enligt kommissionen ha lett till en försumbar kvantitet gratis utsläppsrätter för värmeproduktion och bränsleförbrukning. Kommissionen har inte ifrågasatt att detta innebär att anläggningar som, på grund av att de använder olika bränslen, befinner sig i olika situationer behandlas lika. Kommissionen har emellertid gjort gällande att denna behandling är objektivt motiverad med hänsyn till direktiv 2003/87.

48 Tribunalen ska således pröva huruvida det mot bakgrund av systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser, såsom det fastställts i direktiv 2003/87 för handelsperioderna från och med år 2013, var objektivt motiverat att fastställa riktmärkena för värme och bränsle genom att utgå från referenseffektiviteten hos naturgas. Även om kommissionen har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning krävs det att den grundar sitt val på kriterier som är objektiva och lämpliga i förhållande till det mål som eftersträvas med lagstiftningen i fråga (se punkt 36 ovan).

49 För det första påpekar tribunalen att kommissionens val att utgå från referenseffektiviteten hos naturgas vid fastställandet av riktmärken för värme och bränsle, leder till att de berörda anläggningarna tilldelas färre gratis utsläppsrätter än om ett bränsle som avger mer CO_2, såsom kol, hade valts av kommissionen. Det står klart att valet av naturgas, i egenskap av bränsle som avger lite CO_2, syftar till att minska utsläppen av växthusgaser. Närmare bestämt syftar detta val till att ge incitament till minskade växthusgasutsläpp och energieffektiv teknik, såsom föreskrivs i artikel 10a.1 tredje stycket i direktiv 2003/87. För att undvika ytterligare kostnader, för köp av utsläppsrätter på auktion, förmås nämligen de berörda anläggningarna att inte överstiga de utsläppsrätter som tilldelats gratis.

50 För det andra påpekar tribunalen att valet att utgå från effektiviteten hos ett annat bränsle än naturgas, till exempel kol, vid fastställandet av riktmärken för värme och bränsle, inte skulle göra det möjligt att undvika att anläggningar behandlas lika trots att de, på grund av att de använder olika bränslen, befinner sig i olika situationer. Om dessa riktmärken hade grundats på ett bränsle som avger mer CO_2 än naturgas avger, skulle detta nämligen helt enkelt leda till högre riktmärken för värme och bränsle. Det skulle endast kunna leda till att antalet gratis utsläppsrätter som tilldelas alla berörda anläggningar ökades med samma faktor, det vill säga lika mycket för anläggningar som använder ett koldioxidsnålt bränsle.

51 När det för det tredje gäller Republiken Polens argument angående nödvändigheten av att de särskilda förhållandena i varje medlemsstat beaktas, stämmer det att tribunalen redan slagit fast att medlemsstaterna har ett visst handlingsutrymme vid införlivandet av direktiv 2003/87 och, därmed, vid valet av vilka åtgärder de anser vara bäst lämpade för att uppnå det mål som fastställs i direktivet med hänsyn till de särskilda förhållandena på den nationella energimarknaden (tribunalens domar av den 23 september 2009 i mål T-183/07, Polen mot kommissionen, REG 2009, s. II-3395, punkt 88, och i mål T-263/07, Estland mot kommissionen, REG 2009, s. II-3463, punkt 53).

52 Denna rättspraxis rör dock upprättandet av nationella fördelningsplaner före den andra handelsperioden för utsläppsrätter, det vill säga perioden 2008–2012, och denna rättspraxis ingår således i ett annat rättsligt sammanhang än vad det angripna beslutet gör.

53 De regler som införts genom direktiv 2009/29 för handelsperioderna från och med år 2013 har nämligen i grunden förändrat sättet att tilldela utsläppsrätter för att införa ett mer harmoniserat system för handel med utsläppsrätter i syfte att bättre utnyttja utsläppshandelns fördelar, undvika snedvridning på den inre marknaden och underlätta sammanlänkning av olika system för utsläppshandel, såsom anges i skäl 8 i direktiv 2009/29.

54 Enligt de regler som gällde för handelsperioderna 2005–2007 och 2008–2012 skulle varje medlemsstat upprätta en nationell plan över det sammanlagda antal utsläppsrätter som medlemsstaten avsåg att fördela för den perioden och hur den avsåg att fördela dem. Planen skulle utgå från objektiva och öppna kriterier, däribland dem som angavs i bilaga III till direktiv 2003/87 i dess lydelse före ändringen genom direktiv 2009/29. Enligt punkt 1 i denna bilaga skulle den sammanlagda mängden utsläppsrätter som fördelades för den berörda perioden stämma överens med medlemsstatens skyldighet att begränsa sina utsläpp enligt rådets beslut 2002/358/EG av den 25 april 2002 om godkännande, på Europeiska gemenskapens vägnar, av Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar, och gemensamt fullgörande av åtaganden inom ramen för detta (EGT L 130, s. 1), och Kyotoprotokollet. Därvid skulle hänsyn tas till dels vilken andel av de sammanlagda utsläppen dessa utsläppsrätter utgjorde i jämförelse med utsläpp från källor som inte omfattades av direktiv 2003/87 i dess lydelse före ändringen genom direktiv 2009/29, dels nationell energipolitik, och borde stämma överens med den nationella klimatstrategin. I den mån som denna plan inte stämde överens med bland annat kriterierna i bilaga III kunde kommissionen avslå den. Enligt artikel 10 i direktiv 2003/87, i dess lydelse före ändringen genom direktiv 2009/29, skulle medlemsstaterna, för handelsperioderna 2005–2007 och 2008–2012, tilldela minst 95 % respektive 90 % av utsläppsrätterna gratis.

55 Artikel 9 i direktiv 2003/87 föreskriver däremot att den sammanlagda kvantitet utsläppsrätter för unionen som utfärdas varje år med början år 2013 ska minska linjärt med början i mitten av perioden 2008–2012. Kvantiteten ska minska med en linjär faktor på 1,74 % jämfört med den genomsnittliga totala årliga kvantitet utsläppsrätter som utfärdas av medlemsstaterna i enlighet med kommissionens beslut om de nationella tilldelningsplanerna för perioden 2008–2012. Genom beslut 2010/634 fastställde kommissionen den sammanlagda kvantiteten utsläppsrätter för år 2013 för hela unionen, baserad på den totala kvantitet utsläppsrätter som hade utfärdats eller skulle utfärdas av medlemsstaterna i enlighet med kommissionens beslut om de nationella tilldelningsplanerna för perioden 2008–2012.

56 Den praxis från tribunalen som nämnts i punkt 51 ovan måste förstås mot bakgrund av de bestämmelser som var tillämpliga under den andra handelsperioden. Tribunalen var skyldig att tolka artikel 9.3 i direktiv 2003/87, i dess lydelse före ändringen genom direktiv 2009/29, vilken hänvisar till bilaga III till direktivet. Detta framgår också av punkt 80 i tribunalens dom av den 7 november 2007 i mål T-374/04, Tyskland mot kommissionen (REG 2007, s. II-4431), till vilken den ovan i punkt 51 nämnda rättspraxisen uttryckligen hänvisar. I motsats till punkt 1 i bilaga III hänvisar emellertid inte längre artikel 10a.1 i direktiv 2003/87 till den nationella energipolitiken. Enligt skäl 8 i direktiv 2009/29 ansåg lagstiftaren, efter den andra handelsperioden, det däremot nödvändigt att införa ett mer harmoniserat system för handel med utsläppsrätter i syfte att bättre utnyttja utsläppshandelns fördelar, undvika snedvridning på den inre marknaden och underlätta sammanlänkning av olika system för utsläppshandel. Genom artikel 10c.1 c i direktiv 2003/87 beaktade lagstiftaren den nationella energimixen med avseende på den gratis tilldelningen av utsläppsrätter för moderniseringen av elproduktionen under en övergångsperiod. Lagstiftaren beaktade dock inte denna när det gäller gratis tilldelning av utsläppsrätter för de industrisektorer som avses i artikel 10a i direktivet.

57 När det för det fjärde gäller Republiken Polens påstående att Polen har den största andelen industrier som hotas av ”koldioxidläckage”, påpekar tribunalen att det bland övergångsbestämmelserna i artikel 10a i direktiv 2003/87 återfinns särskilda bestämmelser för anläggningar i sektorer eller delsektorer som är utsatta för en betydande risk för koldioxidläckage. Enligt artikel 10a.1 och 10a.12 i direktiv 2003/87 ska dessa anläggningar från och med år 2013 och varje påföljande år till år 2020 tilldelas gratis utsläppsrätter på 100 % av den kvantitet som fastställs i enlighet med åtgärderna som avses i punkt 1. För att fastställa dessa sektorer och delsektorer ska kommissionen bedöma huruvida det är omöjligt för industrierna att övervältra de direkta kostnaderna för de utsläppsrätter som behövs och de indirekta kostnaderna från höjda elpriser till följd av genomförandet av detta direktiv på produktpriserna, utan att förlora betydande marknadsandelar till mindre koldioxideffektiva anläggningar utanför unionen. De argument som Republiken Polen har framfört kan emellertid inte leda till slutsatsen att dessa bestämmelser uppenbart inte kan åtgärda fenomenet ”koldioxidläckage”.

58 Mot bakgrund av det ovan anförda kan det anses vara objektivt motiverat att kommissionen fastställde riktmärkena för värme och bränsle med utgångspunkt i referenseffektiviteten hos naturgas.

59 Följaktligen kan talan inte vinna bifall såvitt avser den första delen av denna grund.

Den andra delgrunden: Åsidosättande av artikel 191.2 FEUF jämförd med artikel 191.3 FEUF

60 Republiken Polen har gjort gällande att kommissionen har åsidosatt artikel 191.2 FEUF jämförd med artikel 191.3 FEUF genom att gynna en energikälla i förhållande till andra och genom att underlåta att beakta energiproduktionens energistruktur i olika medlemsstater. Dessa bestämmelser ålägger nämligen de institutioner som ska genomföra unionens miljöpolitik att beakta skillnaderna mellan de olika regionerna i unionen vid genomförandet av politiken i fråga.

61 Tribunalen erinrar om att det angripna beslutet utgör en åtgärd för genomförande av direktiv 2003/87 och att dess rättsliga grund är artikel 10a i direktivet. I likhet med det som uttalats avseende den första grunden (se punkt 21 ovan) påpekar tribunalen att Republiken Polens argument rörande ett påstått åsidosättande av artikel 191.2 FEUF jämförd med artikel 191.3 FEUF är verkningslöst, eftersom det inte gjorts någon invändning om rättsstridighet när det gäller artikel 10a i direktiv 2003/87. Däremot påpekar tribunalen att Republiken Polens argument avseende artikel 191.2 FEUF jämförd med artikel 191.3 FEUF ska beaktas vid prövningen av det påstådda åsidosättandet av artikel 10a i direktiv 2003/87 (se punkterna 108–111 nedan).

62 Följaktligen kan talan inte vinna bifall såvitt avser den andra delen av denna grund och således inte alls såvitt avser denna grund.

Den tredje grunden: Åsidosättande av proportionalitetsprincipen

63 Republiken Polen har i huvudsak gjort gällande att kommissionen har åsidosatt proportionalitetsprincipen genom att i det angripna beslutet fastställa förhandsriktmärken på en mer restriktiv nivå än vad målen i direktiv 2003/87 kräver. Närmare bestämt anser Republiken Polen att det mål att minska utsläppen av växthusgaser som är bindande för kommissionen och medlemsstaterna är det som avser en minskning med 20 % till år 2020. På grund av det angripna beslutet kommer emellertid minskningen att överstiga 20 % redan år 2013. Enligt Republiken Polen har kommissionen inte fattat ett ändamålsenligt och nödvändigt beslut, eftersom den i det angripna beslutet fastställde för stränga riktmärken. Dessutom är det angripna beslutet inte proportionerligt i egentlig mening, eftersom skadan av beslutet inte står i proportion till dess nytta.

64 Det ska erinras om att proportionalitetsprincipen, vilken ingår bland de allmänna principerna i unionsrätten, enligt fast rättspraxis innebär att unionsinstitutionerna i sitt handlande inte får gå utöver vad som är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas med bestämmelserna i fråga. När det finns flera ändamålsenliga åtgärder att välja mellan ska den åtgärd väljas som är minst ingripande och de vållade olägenheterna får inte vara orimliga i förhållande till de eftersträvade målen (domstolens dom av den 8 juli 2010 i mål C-343/09, Afton Chemical, REU 2010, s. I-7027, punkt 45 och där angiven rättspraxis).

65 När det gäller domstolskontrollen av de villkor som nämnts i föregående punkt, finns det skäl att tillerkänna kommissionen ett stort utrymme för skönsmässig bedömning på ett område såsom det i detta mål aktuella, som för kommissionen innebär val av politisk, ekonomisk och social art och komplicerade bedömningar med hänsyn till det allmänna målet att med hjälp av ett system för handel med utsläppsrätter minska utsläppen av växthusgaser på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt effektivt sätt (artikel 1 första stycket och skäl 5 i direktiv 2003/87). Lagenligheten av en åtgärd som vidtagits på detta område kan endast påverkas om det är uppenbart att åtgärden inte är ändamålsenlig i förhållande till det mål som den behöriga institutionen söker uppnå (se, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 12 december 2006 i mål C-380/03, Tyskland mot parlamentet och rådet, REG 2006, s. I-11573, punkt 145, och domen i det ovan i punkt 56 nämnda målet Tyskland mot kommissionen, punkterna 80 och 81 och där angiven rättspraxis).

66 Vad gäller ändamålsenligheten av det angripna beslutet har Republiken Polen gjort gällande att kommissionen åsidosatte två mål i direktiv 2003/87, nämligen att åtgärderna ska vara kostnadseffektiva och ekonomiskt effektiva, genom att fastställa för stränga riktmärken utan att beakta de särskilda förhållandena i varje medlemsstat. När kommissionen tilldelade anläggningarna färre gratis utsläppsrätter än nödvändigt för att uppnå målen avseende produktionsvolym och utsläppsnivå, avsåg kommissionen att till varje pris uppnå största möjliga sänkning av utsläppen utan att beakta de ekonomiska och sociala följderna av besluten.

67 Det ska härvid erinras om att det angivna huvudmålet med direktiv 2003/87, före ändringen genom direktiv 2002/29, var att kraftigt minska utsläppen av växthusgaser för att unionen och medlemsstaterna skulle respektera sina åtaganden enligt Kyotoprotokollet, som godkändes genom rådets beslut 2002/358 (domstolens domar av den 29 mars 2012 i mål C-504/09 P, kommissionen mot Polen, punkt 77, och i det ovan i punkt 30 nämnda målet kommissionen mot Estland, punkt 79). Enligt skäl 4 i direktiv 2003/87 förpliktar Kyotoprotokollet unionen och dess medlemsstater att minska sina sammanlagda antropogena utsläpp av växthusgaser under perioden 2008–2012 med 8 % jämfört med 1990 års nivåer.

68 Det framgår av artikel 1 andra stycket och av skäl 3 i direktiv 2003/87 att det i detta direktiv, efter ändringen genom direktiv 2009/29, föreskrivs att minskningarna av växthusgasutsläppen ska ökas så att de bidrar till de minskningsnivåer som enligt vetenskapen anses nödvändiga för att undvika farliga klimatförändringar. Såsom framgår av dessa bestämmelser och av skälen 3, 5, 6 och 13 i direktiv 2009/29 är huvudmålet med direktiv 2003/87, efter ändringen genom direktiv 2009/29, att minska unionens sammanlagda växthusgasutsläpp med minst 20 % jämfört med 1990 års nivåer.

69 Detta huvudmål ska uppnås med hänsyn tagen till ett antal andra mål och genom att vissa instrument tillämpas. Det viktigaste instrumentet är härvid gemenskapens system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser, vilket följer av artikel 1 första stycket i direktiv 2003/87 och skäl 2 i detsamma. I artikel 1 första stycket i direktivet anges att systemet syftar till att på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt effektivt sätt minska dessa utsläpp. De övriga mål som systemet ska uppfylla är bland annat, enligt skälen 5 och 7 i direktivet, att bevara ekonomisk utveckling och sysselsättning samt den inre marknadens integritet och konkurrensvillkoren (den ovan i punkt 67 nämnda domen i målet kommissionen mot Polen, punkt 77, och den ovan i punkt 30 nämnda domen i målet kommissionen mot Estland, punkt 79).

70 När det gäller huvudmålet med direktiv 2003/87, det vill säga att minska utsläppen av växthusgaser inom unionen, har Republiken Polen vidgått att åtgärderna i det angripna beslutet leder till att det målet uppnås.

71 Republiken Polen anser emellertid att det angripna beslutet inte leder till en minskning av växthusgasutsläppen på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt effektivt sätt. Republiken Polen har därvid gjort gällande att det angripna beslutet åsidosätter två andra mål med direktiv 2003/87, nämligen att åtgärderna ska vara kostnadseffektiva och ekonomiskt effektiva, genom att fastställa för stränga riktmärken utan att beakta de ekonomiska och sociala följderna.

72 I detta hänseende påpekar tribunalen att fastställandet av riktmärken endast utgör en viss del av systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser, vars ekonomiska logik är att se till att de utsläppsminskningar av växthusgaser som måste företas för att uppnå ett på förhand fastställt miljömål sker till lägsta möjliga kostnad (domen i det ovan i punkt 30 nämnda målet Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., punkt 32). Detta fastställande utgör en del av övergångsbestämmelserna avseende den tilldelning av gratis utsläppsrätter som föreskrivs i artikel 10a i direktiv 2003/87. Såsom framgår av artikel 10a.1 tredje stycket i direktivet avser dessa åtgärder att garantera att tilldelningen sker på ett sätt som ger incitament till minskade växthusgasutsläpp och energieffektiv teknik, och åtgärderna ska inte ge incitament till att öka utsläppen. Enligt skäl 15 i direktiv 2009/29 bör auktionsmetoden vara huvudprincipen för tilldelning av utsläppsrätter, såsom den föreskrivs i artikel 10 i direktiv 2003/87. Det framgår också av nämnda skäl att denna princip valdes för att göra systemet för handel med utsläppsrätter för växhusgaser så ekonomiskt effektivt som möjligt. Genom att tillåta försäljning av utsläppsrätter syftar detta system särskilt till att vara ett incitament för alla deltagare i detta system att släppa ut mindre växthusgaser än vad de ursprungligen givits rätt till, så att de kan sälja överskottet till någon annan deltagare vars utsläpp överskrider de utsläppsrätter som denne tilldelats (domen i det ovan i punkt 30 nämnda målet Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., punkt 32).

73 Dessutom påpekar tribunalen att lagstiftaren beaktat förhållandena och ekonomin i de olika regionerna vid utformningen av systemet för handel med utsläppsrätter. För det första kommer tillämpningsbestämmelserna för tiden från år 2013 att införas stegvis. I enlighet med artikel 9 första stycket i direktiv 2003/87 ska sålunda den sammanlagda kvantitet utsläppsrätter för unionen som utfärdas varje år med början år 2013 minska linjärt med början i mitten av perioden 2008–2012. Enligt artikel 10a.11 i direktiv 2003/87 ska dessutom antalet utsläppsrätter som under år 2013 tilldelas gratis uppgå till 80 % av den kvantitet som fastställs i enlighet med de åtgärder som avses i punkt 1 i artikeln. Därefter ska gratis tilldelning minska med samma antal utsläppsrätter varje år för att uppgå till 30 % år 2020, med målsättningen att år 2027 ha avskaffat all gratis tilldelning. Enligt dessa bestämmelser kommer följaktligen anläggningar som släpper ut mycket CO_2 – såsom de som använder kol i vissa regioner inom unionen och som därför behöver ett större antal utsläppsrätter för sin produktion – i början av den tredje handelsperioden erhålla ännu fler gratis utsläppsrätter för att täcka sina behov.

74 Såsom framgår av skäl 17 i direktiv 2009/29 har lagstiftaren infört mekanismer för att stödja ansträngningarna i medlemsstater med relativt sett lägre inkomst per capita och högre tillväxtutsikter, för att minska koldioxidintensiteten inom ekonomin till år 2020. Enligt artikel 10.2 a i direktiv 2003/87 ska sålunda 88 % av den totala kvantiteten utsläppsrätter för auktionering fördelas mellan medlemsstaterna i andelar som exakt överensstämmer med den berörda medlemsstatens andel verifierade utsläpp inom ramen för systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser år 2005 eller dess medelvärde för perioden 2005–2007, beroende på vilket som är störst. Enligt artikel 10.2 b i direktivet ska 10 % av den totala kvantiteten utsläppsrätter för auktionering fördelas mellan vissa medlemsstater av solidaritetsskäl och för att främja tillväxten inom unionen i syfte att minska utsläppen och anpassa sig till följderna av klimatförändringarna. Såsom framgår av bilaga IIa till direktiv 2003/87 är Republiken Polen en av de främsta mottagarna av de 10 % extra inkomster som auktionerna ger. Detsamma gäller de 2 % av den totala kvantiteten utsläppsrätter som, enligt artikel 10.2 c i direktiv 2003/87 jämförd med bilaga IIb till direktivet, för auktionering ska fördelas mellan de medlemsstater vars växthusgasutsläpp under 2005 med minst 20 % underskred deras utsläpp för det basår som gäller för dem enligt Kyotoprotokollet. Enligt artikel 10c.1 c i direktiv 2003/87 kan dessutom en medlemsstat – i vilken mer än 30 % av elen år 2006 producerades från ett enda fossilt bränsle och BNP per capita räknat i marknadspriser inte översteg 50 % av den genomsnittliga BNP per capita räknat i marknadspriser i unionen – under en övergångsperiod ge gratis utsläppsrätter till anläggningar för elproduktion.

75 Republiken Polen har begränsat sig till att ifrågasätta ändamålsenligheten av det angripna beslutet i förhållande till de två övriga mål som nämnts ovan. Republiken Polen har därvid varken utvecklat sin argumentation mer ingående eller beaktat de mål som avses i artikel 10a.1 tredje stycket i direktiv 2003/87. Republiken Polen har visserligen gjort gällande att de anläggningar som erhåller ett antal gratis utsläppsrätter som understiger de kvantiteter som de släpper ut vid produktionen, investerar i tekniker som använder samma bränsle, men som ändå släpper ut lite. Republiken Polen har emellertid inte beaktat att dessa investeringar också kan bidra till utvecklingen av nya ekonomiska sektorer ägnade att skapa arbetstillfällen. Republiken Polens argumentation är således för snäv och kan följaktligen inte godtas.

76 Av det ovan anförda följer att Republiken Polen inte har anfört några omständigheter som leder till bedömningen att det är uppenbart att fastställandet av riktmärkena inte var ändamålsenligt i förhållande till de mål som skulle uppnås.

77 När det gäller nödvändigheten av det angripna beslutet har Republiken Polen gjort gällande att beslutet, genom att fastställa för stränga riktmärken, går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen avseende minskning av utsläppen. Enligt Republiken Polen föreskriver inte direktiv 2003/87 någon korrigeringsmekanism för fall där antalet gratis utsläppsrätter är otillräckligt för de berörda anläggningarna men det är säkerställt att målen avseende minskning kommer att uppnås. Dessutom leder de alltför låga tröskelvärdena för riktmärkena till en drastisk och plötslig minskning av antalet gratis utsläppsrätter år 2013. De berörda anläggningarna ges inte tillräckligt med tid för att ändra sin

teknik eller det bränsle som används. Under framtagandet av det angripna beslutet föreslog Republiken Polen att det skulle införas en korrigeringskoefficient som skulle tillämpas på samtliga riktmärken för minskning och som skulle beräknas utifrån resultaten, minskade till 90 % av värdet, för de mest effektiva kolanläggningarna eller anläggningar som använder ett bränsle som släpper ut mer koldioxid än naturgas. Detta skulle bland annat ha gjort det möjligt att uppnå de tre målen med direktiv 2003/87, nämligen att minska utsläppen av växthusgaser på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt effektivt sätt. Kommissionen förkastade detta förslag.

78 Republiken Polen har till stöd för argumentet att kommissionen fastställt för stränga riktmärken anfört att utsläppsrätternas marknadspris, som uppgår till ungefär 15 euro per ton CO_2, kan komma att uppgå till mellan 30 euro och 48 euro per ton CO_2 under den tredje handelsperioden. När det gäller cementindustrin innebär riktmärket för klinker, såsom det fastställts av kommissionen, en minskning av utsläppen med minst 30 % för anläggningarna på grund av att de använder ett annat bränsle. När det gäller värmesektorn innebär tillämpningen av det riktmärke som fastställts i det angripna beslutet, utan beaktande av korrigeringarna för hushåll, ett underskott av utsläppsrätter på omkring 50 %. Vidare måste den polska kemiindustrin bära kostnader som uppgår till 257 miljoner euro år 2013 och 381 miljoner euro år 2020. För tillverkningen av soda är det sålunda nödvändigt att minska utsläppen med 30 %. När det gäller den polska pappersindustrin måste den minska utsläppen med ungefär 45 %. Vad gäller raffinaderisektorn har Republiken Polen gjort gällande att underskottet av utsläppsrätter kommer att uppgå till 28 % år 2013. Enligt Republiken Polen använder dessa sektorer redan de bästa tillgängliga teknikerna för att minska utsläppen.

79 När det för det första gäller Republiken Polens påstående att minskningen av utsläppen av växthusgaser på grund av det angripna beslutet kommer att överstiga tröskelvärdet 20 % redan år 2013, påpekar tribunalen att detta påstående inte stöds av någon sakomständighet eller någon bevisning. Såsom kommissionen har anfört beror omfattningen av minskningen inte bara på riktmärkenas nivå, utan på olika faktorer, däribland den ekonomiska situationen i Europa och konjunkturen som ständigt varierar.

80 När det för det andra gäller Republiken Polens argument att fastställandet av riktmärkena i det angripna beslutet kommer att innebära att utsläppen för anläggningarna i vissa industrier minskar med mer än 20 % år 2013, påpekar tribunalen att huvudmålet med direktiv 2003/87 är en total minskning av utsläppen av växthusgaser inom unionen till år 2020 med minst 20 % i förhållande till 1990 års nivåer. Det faktum att fastställandet av riktmärkena kan leda till ett underskott av gratis utsläppsrätter på mer än 20 % år 2013 för anläggningarna i vissa industrier, leder emellertid inte till slutsatsen att dessa anläggningar kommer att minska sina utsläpp i samma utsträckning. Eftersom medlemsstaterna enligt artikel 10.1 i direktiv 2003/87 från och med år 2013 ska auktionera ut samtliga utsläppsrätter som inte tilldelats gratis är dessa anläggningar inte skyldiga att genomföra en sådan minskning, utan kan köpa de utsläppsrätter som saknas på auktion. Anläggningarna är således fria att bestämma hur mycket de önskar minska sina utsläpp av växthusgaser. Dessutom påpekar tribunalen att målet att minska de sammanlagda utsläppen av växthusgaser inom unionen till år 2020 med minst 20 % i förhållande till 1990 års nivåer avser en genomsnittlig minskning och rör således inte en enskild anläggning.

81 För det tredje har Republiken Polen gjort gällande att det var nödvändigt att införa en korrigeringskoefficient som skulle tillämpas på alla riktmärken för minskning och som skulle beräknas utifrån resultaten, minskade till 90 % av värdet, för de mest effektiva kolanläggningarna eller anläggningar som använder ett bränsle som släpper ut mer koldioxid än naturgas. Enligt Republiken Polen skulle detta ha gjort det möjligt att minska utsläppen av växthusgaser på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt effektivt sätt. Tribunalen erinrar om att kommissionen måste följa bestämmelserna i artikel 10a i direktiv 2003/87 när den fastställer riktmärkena för utsläpp. Införandet av en ytterligare faktor för att beakta vilket bränsle som används skulle emellertid inte ha främjat en full harmonisering på unionsnivå av tillämpningsbestämmelserna för harmoniserad gratis tilldelning av utsläppsrätter.

Enligt dessa bestämmelser beräknas riktmärkena i princip för produkter, såsom föreskrivs i artikel 10a.1 första och fjärde styckena i direktiv 2003/87. Införandet av en sådan faktor skulle i stället leda till olika regler för anläggningar i samma sektor eller delsektor (se punkt 41 ovan).

82 Republiken Polen har inte på något sätt visat att det skulle vara effektivt att införa en sådan korrigeringskoefficient mot bakgrund av huvudmålet med direktiv 2003/87, det vill säga att minska utsläppen av växthusgaser med minst 20 % till år 2020. Det framgår inte heller av Republiken Polens argumentation att införandet av en sådan korrigeringskoefficient skulle vara effektivt mot bakgrund av de mål som avses i artikel 10a.1 tredje stycket i direktiv 2003/87 för fastställandet av riktmärkena, det vill säga att garantera att tilldelningen sker på ett sätt som ger incitament till minskade växthusgasutsläpp och energieffektiv teknik och att åtgärderna inte ger incitament till att öka utsläppen. Det faktum att lagstiftaren, som utgångspunkt vid bestämmandet av principer för fastställandet av förhandsriktmärken för sektorer och delsektorer, valde den genomsnittliga effektiviteten hos de 10 % mest effektiva anläggningarna i en sektor eller delsektor inom unionen åren 2007–2008 visar att lagstiftaren hade för avsikt att fastställa ambitiösa riktmärken. I motsats till vad Republiken Polen har gjort gällande, föreskriver denna bestämmelse inte att anläggningarna, per sektor, måste erhålla en kvantitet gratis utsläppsrätter som motsvarar utsläppen hos de 10 % mest effektiva anläggningarna som använder ett visst bränsle. När det gäller Republiken Polens hänvisning till kostnaderna och den ekonomiska effektiviteten har det redan konstaterats att lagstiftaren beaktat förhållandena och ekonomin i de olika regionerna vid utformningen av systemet för handel med utsläppsrätter (se punkterna 73 och 74 ovan).

83 Tribunalen påpekar också att höjningen av nivån på ett riktmärke till följd av införandet av en korrigeringskoefficient för vissa anläggningar skulle leda till ett större antal gratis utsläppsrätter. En sådan höjning skulle kunna leda till ett överstigande av den årliga totala kvantiteten utsläppsrätter som avses i artikel 10a.5 i direktiv 2003/87 och gör det nödvändigt att tillämpa en enhetlig, sektorsövergripande korrigeringsfaktor. Tillämpningen av denna faktor skulle leda till en enhetlig minskning av de ursprungliga gratis utsläppsrätterna i alla berörda sektorer och delsektorer. Den ökning av utsläppsrätter för gratis tilldelning för de anläggningar som omfattas av en sådan korrigeringskoefficient skulle således kunna leda till att antalet gratis utsläppsrätter minskar för andra anläggningar.

84 När det för det fjärde gäller Republiken Polens argument att de alltför låga tröskelvärdena för riktmärkena skulle leda till en drastisk och plötslig minskning av antalet gratis utsläppsrätter år 2013, erinrar tribunalen om att auktionsmetoden är huvudprincipen för tilldelning av utsläppsrätter för handelsperioden från och med år 2013 (skäl 15 i direktiv 2009/29). Före ändringen genom direktiv 2009/29 föreskrevs dessutom i artikel 10 i direktiv 2003/87 att medlemsstaterna för handelsperioderna 2005–2007 och 2008–2012 skulle tilldela minst 95 % respektive 90 % av utsläppsrätterna gratis. Enligt skäl 21 i direktiv 2009/29 syftar emellertid det system som fastställts i artikel 10a i direktiv 2003/87 till att gratis tilldelning under år 2013 ska utgöra 80 % av den kvantitet som svarar mot den procentandel av de sammanlagda utsläppen i gemenskapen under perioden 2005–2007 som berörda anläggningar stod för, uttryckt som andelen av den årliga sammanlagda kvantiteten utsläppsrätter i gemenskapen.

85 Enligt artikel 10a.1 första och fjärde styckena i direktiv 2003/87 var dessutom kommissionen skyldig att anta unionstäckande och fullt harmoniserade genomförandebestämmelser för gratis tilldelning av utsläppsrätter och för varje sektor och delsektor i princip beräkna riktmärket för produkter för att maximera minskningarna av växthusgasutsläppen och energieffektiviseringarna. Det är oundvikligt att sådana allmänna regler har en större påverkan på vissa anläggningar än på andra. Detta konstaterande är emellertid inte tillräckligt för att dra slutsatsen att riktmärkenas nivå inte var uppenbart onödiga i förhållande till målen med direktiv 2003/87, eftersom bedömningen av nödvändigheten ska göras med beaktande av alla berörda anläggningar i hela unionen.

86 Tribunalen påpekar vidare att artikel 10a.11 i direktiv 2003/87 föreskriver att gratis tilldelning ska minska med samma antal utsläppsrätter varje år för att uppgå till 30 % år 2020, med målsättningen att år 2027 ha avskaffat all gratis tilldelning. Eftersom direktiv 2009/29, som innehåller regler som gör det möjligt att fastställa förhandsriktmärken, antogs två år före det angripna beslutet och mer än tre och ett halvt år före tillämpningen av de riktmärken som föreskrivits från och med år 2013, kan inte Republiken Polen med framgång hävda att de berörda anläggningarna inte hade tillräckligt med tid för att förbereda sig för de regler som gäller för handelsperioden från och med år 2013.

87 För det femte har Republiken Polen gjort gällande att direktiv 2003/87 inte föreskriver någon korrigeringsmekanism för fall där antalet gratis utsläppsrätter är otillräckligt för de berörda anläggningarna men det är säkerställt att målen avseende minskning kommer att uppnås. Det stämmer att artikel 10a.5 i direktiv 2003/87, i form av en enhetlig sektorsövergripande korrigeringsfaktor, föreskriver en korrigeringsmekanism för det fall det ursprungliga totala antalet gratis utsläppsrätter som anmälts av medlemsstaterna överstiger det högsta antalet gratis utsläppsrätter. Däremot föreskriver inte direktivet någon korrigeringsmekanism i motsatt riktning. Närmare bestämt ålägger inte direktivet kommissionen att fastställa förhandsriktmärken på ett sådant sätt att det högsta årliga antalet gratis utsläppsrätter som avses i artikel 10a.5 i direktiv 2003/87 uppnås. Tvärtom är reglerna i artikel 10a i direktivet avseende gratis tilldelning av utsläppsrätter av övergångskaraktär, eftersom tilldelningen av utsläppsrätter grundar sig på auktionsprincipen.

88 Av detta följer att Republiken Polen inte har anfört något som leder till slutsatsen att kommissionens fastställande av riktmärken i det angripna beslutet var uppenbart onödigt för att uppnå målen med direktiv 2003/87.

89 När det gäller proportionaliteten i egentlig mening av det angripna beslutet, erinrar tribunalen om att det enligt denna princip inte är tillräckligt att beslutet är ändamålsenligt och nödvändigt för att uppnå de legitima mål som eftersträvas. Beslutet får inte heller orsaka olägenheter som inte står i proportion till de eftersträvade målen. Republiken Polen har gjort gällande att det angripna beslutet kommer att leda till en försämring av konkurrenskraften för företagen i de medlemsstater där man i produktionen använder sig av kol som bränsle, i förhållande till företag i medlemsstater där man i produktionen använder sig av andra energikällor såsom naturgas. Enligt Republiken Polen kommer detta i de förstnämnda medlemsstaterna att orsaka drastiska höjningar av priserna på varor, vilket kommer att få allvarliga sociala och ekonomiska konsekvenser. Dessutom har det angripna beslutet en betydande negativ inverkan på den inre marknadens funktion och utgör ett hinder för att den inre marknaden ska fungera väl. Republiken Polen har gjort gällande att en tillämpning av kommissionens riktmärken för värme år 2013 skulle leda till att priset för fjärrvärme ökade med 22 %.

90 Tribunalen erinrar om att de av Republiken Polen nämnda kostnaderna för de berörda anläggningarna är kopplade till skyldigheten att köpa de utsläppsrätter som saknas på auktion, vilket är en regel som införts genom direktiv 2009/29. I enlighet med principen om att förorenaren ska betala, som nämns i artikel 174.2 EG, är målet med systemet för handel med utsläppsrätter att fastställa ett pris för utsläppen av växthusgaser och låta aktörerna välja mellan att betala priset eller att minska sina utsläpp. Dessutom påpekar tribunalen att medlemsstaterna enligt artikel 10.3 i direktiv 2003/87, inom ramen för de begränsningar som anges i den bestämmelsen, ska besluta om hur inkomsterna från auktionering av utsläppsrätter ska användas. De kan således bidra till att minska de av Republiken Polen nämnda kostnaderna för de berörda anläggningarna.

91 De kostnader som faktiskt belastar de anläggningar som använder ett bränsle som avger mycket växthusgaser under handelsperioderna från och med år 2013 beror på marknadspriset för utsläppsrätter. Enligt Republiken Polen var priset 15 euro per ton CO_2 i juli 2011. Enligt uppgift från kommissionen var priset 11 euro per ton CO_2 i oktober 2011. När det gäller priset för handelsperioden från och med år 2013 har det enligt Republiken Polen uppskattats till mellan 30

och 48 euro per ton CO_2. Eftersom dessa uppskattningar inte är säkra, kan det inte uteslutas att priset för en utsläppsrätt kan bli ännu lägre eller ännu högre. De faktiska kostnaderna kan således inte avgöras på förhand.

92 Tribunalen erinrar om att lagstiftaren beaktat förhållandena och ekonomin i de olika regionerna vid utformningen av systemet för handel med utsläppsrätter (se punkterna 73 och 74 ovan). Dessutom har lagstiftaren infört regler för tilldelning av gratis utsläppsrätter till fjärrvärme och kraftvärme förutsatt att det finns en ekonomiskt motiverad efterfrågan, med avseende på produktionen av värme eller kyla (artikel 10a.4 i direktiv 2003/87). Enligt artikel 10a.6 i direktiv 2003/87 får medlemsstaterna även införa ekonomiska åtgärder till förmån för sektorer eller delsektorer som konstaterats löpa avsevärd risk för koldioxidläckage till följd av att kostnaderna för växthusgasutsläppen övervältras på elpriset, i syfte att kompensera dem för dessa kostnader. Dessutom innehåller artikel 10a.12 i direktiv 2003/87 en särskild regel om tilldelning av gratis utsläppsrätter till anläggningar inom sektorer eller delsektorer där det föreligger betydande risk för koldioxidläckage.

93 Mot bakgrund av det ovan anförda konstaterar tribunalen att Republiken Polen inte har anfört något som leder till slutsatsen att kommissionens fastställande av riktmärken i det angripna beslutet var uppenbart oproportionerligt i egentlig mening.

94 Talan kan följaktligen inte vinna bifall såvitt avser den tredje grunden.

Den fjärde grunden: Åsidosättande av artikel 10a i direktiv 2003/87 samt kommissionens bristande behörighet att anta det angripna beslutet

95 Republiken Polen har gjort gällande att kommissionen genom att anta det angripna beslutet har åsidosatt artikel 10a i direktiv 2003/87 jämförd med artikel 1 i direktivet samt överskridit sin behörighet.

Den första delgrunden: Åsidosättande av artikel 10a.2 första stycket i direktiv 2003/87

96 Republiken Polen har i huvudsak gjort gällande att kommissionen har åsidosatt artikel 10a.2 första stycket i direktiv 2003/87 eftersom den vid fastställandet av förhandsriktmärken borde ha valt den metod som avses i denna bestämmelse som utgångspunkt och därefter korrigerat den därigenom uppnådda nivån med beaktande av hela unionsrätten, det vill säga bland annat medlemsstaternas rätt att bestämma sin energiförsörjningsstruktur, likabehandlingsprincipen, principen om en hållbar utveckling, principerna för unionens miljöpolitik och proportionalitetsprincipen. Kommissionen har omöjliggjort en tillämpning av nämnda principer genom att, såsom anges i skäl 5 i det angripna beslutet, inte göra någon differentiering på grundval av geografiska faktorer, teknik, råmaterial eller bränslen.

97 Artikel 10a.2 första stycket i direktiv 2003/87 föreskriver att vid fastställandet av principerna för hur förhandsriktmärkena ska sättas i enskilda sektorer eller delsektorer, ska utgångspunkten vara genomsnittsprestandan för de 10 % som utgör de mest effektiva anläggningarna i en sektor eller en delsektor i gemenskapen under åren 2007 och 2008.

98 Denna bestämmelse fastställer således endast vilken metod som ska vara utgångspunkten vid fastställandet av principerna för hur förhandsriktmärkena ska sättas. Republiken Polen har inte gjort gällande att kommissionen gjorde fel vid fastställandet av denna utgångspunkt, men anser att kommissionen, när väl denna utgångspunkt hade fastställts med tillämpning av metoden i artikel 10a.2 första stycket i direktiv 2003/87, skulle ha korrigerat den med beaktande av hela unionsrätten, bland annat de bestämmelser och principer som anförts inom ramen för den första, andra och tredje grunden. Någon sådan korrigeringsskyldighet följer emellertid inte på något sätt av denna bestämmelse.

99 Med den utgångspunkt som fastställts med tillämpning av metoden i artikel 10a.2 första stycket i direktiv 2003/87 skulle kommissionen fastställa förhandsriktmärkena med iakttagande av reglerna i artikel 10a.1 i direktivet. Enligt bland annat artikel 10a.1 tredje och fjärde styckena ska fastställandet av riktmärkena garantera att tilldelningen av utsläppsrätter sker på ett sätt som ger incitament till minskade växthusgasutsläpp och energieffektiv teknik genom att beakta de mest effektiva teknikerna, ersättningsmöjligheter, alternativa produktionsprocesser, högeffektiv kraftvärme, effektiv energiåtervinning från rökgaser, användande av biomassa samt avskiljning och lagring av CO_2, om sådana möjligheter finns, och åtgärderna ska inte ge incitament till att öka utsläppen. Dessutom bör riktmärkena beräknas för produkter snarare än insatsvaror för att maximera minskningarna av växthusgasutsläppen och energieffektiviseringarna i hela produktionsprocessen i den berörda sektorn eller delsektorn.

100 Såsom redan har påpekats har kommissionen ett stort utrymme för skönsmässig bedömning vid fastställandet av nivån på riktmärkena för utsläpp. Trots att kommissionen har ett sådant utrymme för bedömning krävs det emellertid att den grundar sina val på kriterier som är objektiva och lämpliga i förhållande till det mål som ska uppnås genom lagstiftningen i fråga, med beaktande av alla faktiska omständigheter liksom de vetenskapliga och tekniska data som är tillgängliga vid tidpunkten för antagandet av rättsakten i fråga (se punkt 36 ovan).

101 Det framgår av skälen 5–12 i det angripna beslutet att kommissionens fastställande av riktmärken föregicks av en komplicerad analys och samråd med berörda sektorer och delsektorer. När det särskilt gäller fastställandet av riktmärkenas nivå framgår det av skäl 8 i det angripna beslutet att kommissionen har prövat huruvida de utgångspunkter som avses i artikel 10a.2 första stycket i direktiv 2003/87 i tillräcklig mån återspeglar de effektivaste teknikerna, ersättningsmöjligheterna, alternativa produktionsprocesserna, högeffektiv kraftvärmeproduktion, effektiv energiåtervinning från restgaser, användning av biomassa samt avskiljning och lagring av koldioxid, där sådana möjligheter finns att tillgå.

102 Av denna analys följer inte att kommissionen överskred sitt utrymme för skönsmässig bedömning när den fastställde riktmärkena på grundval av artikel 10a i direktiv 2003/87.

103 Republiken Polens argumentation rörande de unionsrättsliga bestämmelser och principer som åberopats inom ramen för första, andra och tredje grunden, föranleder inte någon annan bedömning.

104 När det gäller Republiken Polens argument, som grundar sig på artikel 192.2 första stycket c FEUF, att det angripna beslutet väsentligt påverkar Republiken Polens val mellan olika energikällor och den allmänna strukturen hos dess energiförsörjning (se punkt 10 ovan), erinrar tribunalen om att lagstiftaren genom antagandet av direktiv 2009/29 avsåg att införa ett mer harmoniserat system för handel med utsläppsrätter, såsom framgår av skäl 8 i direktivet. Detta system bygger bland annat på auktionsmetoden för tilldelning av utsläppsrätter från och med år 2013, enligt artikel 10 i direktiv 2003/87, och i artikel 10a i direktivet föreskrivs övergångsbestämmelser för tilldelningen av gratis utsläppsrätter.

105 Såsom redan konstaterats är det oundvikligt att de unionstäckande och fullt harmoniserade genomförandebestämmelser för gratis tilldelning av utsläppsrätter som avses i artikel 10a i direktiv 2003/87 får större konsekvenser för vissa anläggningar än för andra (se punkt 85 ovan). För att kompensera vissa negativa följder, från och med år 2013 för vissa medlemsstater, av systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser, såsom det ändrats genom direktiv 2009/29, har lagstiftaren beaktat förhållandena och ekonomin i de olika regionerna (se punkterna 73 och 74 ovan).

106 Övergångsbestämmelserna för tilldelning av gratis utsläppsrätter, som enligt artikel 10a.11 i direktiv 2003/87 kommer att minska varje år med samma antal, begränsar sig inte till att fastställa riktmärkena i det angripna beslutet. Det är riktigt att nivån på riktmärkena är avgörande för beräkningen av antalet gratis utsläppsrätter som ska tilldelas en anläggning (se punkt 41 ovan). Enligt

artikel 10a.5 i direktiv 2003/87 är emellertid det högsta årliga antalet gratis utsläppsrätter begränsat. Om det preliminära årsantalet utsläppsrätter som tilldelas gratis under perioden 2013–2020, såsom det angetts av medlemsstaterna enligt artikel 11.1 i direktivet och artikel 15.1 och 15.2 e i det angripna beslutet, överskrider det högsta antal som avses i artikel 10a.5 i direktivet, ska kommissionen tillämpa en enhetlig, sektorsövergripande korrigeringsfaktor som leder till en minskning av antalet gratis utsläppsrätter i alla sektorer. Dessutom har det redan konstaterats att valet att utgå från effektiviteten hos ett annat bränsle än naturgas, till exempel kol, inte skulle göra det möjligt att undvika att anläggningar behandlas lika trots att de, på grund av att de använder olika bränslen, befinner sig i olika situationer (se punkt 50 ovan). Anläggningarna är inte heller skyldiga att minska sina utsläpp av växthusgaser, utan kan köpa de utsläppsrätter som saknas på auktion. Anläggningarna är således fria att bestämma hur mycket de önskar minska sina utsläpp av växthusgaser (se punkt 80 ovan). Dessutom påpekar tribunalen att det bland övergångsbestämmelserna i artikel 10a i direktivet återfinns särskilda bestämmelser för anläggningar i sektorer eller delsektorer som är utsatta för en betydande risk för koldioxidläckage (se punkt 57 ovan).

107 Av detta följer att den av Republiken Polen påstådda påverkan, som systemet för handel med utsläppsrätter har på en medlemsstats val mellan olika energikällor och den allmänna strukturen hos dess energiförsörjning, i huvudsak är ett resultat av bestämmelserna i direktiv 2003/87 och inte av riktmärkena såsom de fastställts av kommissionen i det angripna beslutet. Även om det antogs att en sådan påverkan förelåg, skulle denna följaktligen vara ett resultat av direktivet och inte av det angripna beslutet, som endast utgör en korrekt tillämpning av direktivet. Republiken Polen har emellertid inte visat att en sådan påverkan föreligger, eftersom hänvisning endast gjorts till de ytterligare kostnader som orsakats av ett otillräckligt antal gratis utsläppsrätter för anläggningarna till följd av förhandsriktmärken som enligt Republiken Polen är för låga (se punkt 78 ovan).

108 När det gäller argumentet som grundar sig på artikel 191.2 FEUF jämförd med artikel 191.3 FEUF, har Republiken Polen gjort gällande att kommissionen har åsidosatt principen om hållbar utveckling – som anges allmänt i artikel 11 FEUF och som genomförs på miljöområdet i artikel 191.2 FEUF – genom att inte beakta geografiska faktorer, teknik, råmaterial eller bränslen vid fastställandet av produktriktmärket. Enligt Republiken Polen har kommissionen i strid med den sistnämnda bestämmelsen inte beaktat de olikartade förhållandena inom unionens olika regioner vid genomförandet av sin miljöskyddspolitik. Dessutom borde kommissionen enligt artikel 191.3 FEUF ha beaktat de fördelar och kostnader som följer av genomförandet av åtgärderna för miljöskydd och därvid beaktat sociala, humanitära och miljömässiga aspekter samt immateriella fördelar. Enligt Republiken Polen bekräftar jämförelsen av dessa uppgifter om Republiken Polens användning av olika energikällor i förhållande till andra medlemsstaters att Republiken Polen har en särställning som den medlemsstat som konsumerar mest kol med hög koldioxidintensitet och samtidigt är en av de största producenterna av detta bränsle. Det angripna beslutet ålägger således Republiken Polen att helt förändra sin energipolitik.

109 Tribunalen erinrar för det första om att direktiv 2003/87 grundar sig på artikel 175.1 EG, enligt vilken rådet har rätt att besluta om vilka åtgärder som ska vidtas av gemenskapen för att uppnå de mål som anges i artikel 174 EG (nu artikel 191 FEUF i ändrad lydelse). Dessa mål var, enligt artikel 174.1 EG, att bevara, skydda och förbättra miljön, att skydda människors hälsa, att utnyttja naturresurserna varsamt och rationellt samt att främja åtgärder på internationell nivå för att lösa regionala eller globala miljöproblem. Enligt artikel 174.2 EG skulle gemenskapens miljöpolitik syfta till en hög skyddsnivå med beaktande av de olikartade förhållandena inom gemenskapens olika regioner. Den skulle bygga på försiktighetsprincipen och på principerna att förebyggande åtgärder bör vidtas, att miljöförstöring företrädesvis bör hejdas vid källan och att förorenaren ska betala. Artikel 174.3 EG föreskrev att gemenskapen, när den utarbetar sin miljöpolitik, ska beakta bland annat de potentiella fördelar och kostnader som är förenade med att åtgärder vidtas eller inte vidtas.

110 När det för det andra gäller Republiken Polens argument att kommissionen vid fastställandet av produktriktmärkena inte beaktade de olikartade förhållandena inom unionens olika regioner, erinrar tribunalen om att kommissionen, enligt artikel 10a.1 första stycket i direktiv 2003/87, skulle anta unionstäckande och fullt harmoniserade genomförandebestämmelser. Dessutom skulle en skillnad i behandling av unionens regioner utifrån energikällorna på deras territorier i praktiken leda till att högre nivåer av utsläpp av växthusgaser godtogs i vissa regioner. Enligt artikel 10a.1 fjärde stycket i direktivet ska emellertid riktmärket beräknas för produkter för att maximera minskningarna av växthusgasutsläppen. Dessutom har lagstiftaren beaktat förhållandena och ekonomin i de olika regionerna vid utformningen av systemet för handel med utsläppsrätter (se punkterna 73 och 74 ovan).

111 När det för det tredje gäller argumentet att Republiken Polen, på grund av att kommissionen inte beaktat fördelarna och kostnaderna som orsakats av fastställandet av produktriktmärkena i det angripna beslutet, tvingas göra en fullständig förändring av sin energipolitik som grundar sig på de nationella koltillgångarna, erinrar tribunalen om att gratis tilldelning av utsläppsrätter till elproducenter i princip är uteslutet enligt artikel 10a.3 i direktiv 2003/87. Möjligheten till gratis tilldelning av utsläppsrätter till elproducenter under en övergångsperiod är en undantagsregel i artikel 10c i direktivet. Det stämmer förvisso att en medlemsstats energipolitik inte enbart rör elsektorn, utan framför allt hänför sig till strukturen hos dess energiförsörjning, det ömsesidiga beroendet mellan de energikällor som används och målen avseende miljöskydd. Fastställandet av produktriktmärken i det angripna beslutet utgör emellertid inte ett hinder för att använda teknik som bygger på användning av kol. Beslutet kan å ena sidan leda till att de anläggningar som använder denna teknik tvingas investera i innovativ teknik som gör det möjligt att ytterligare minska utsläppen av växthusgaser. Det är inte uteslutet att anläggningarna därvid fortsätter att använda teknik som bygger på användning av kol, eftersom sådan teknik, såsom Republiken Polen påpekat, uppvisar ständigt minskande koldioxidutsläpp. Å andra sidan kan det angripna beslutet leda till att dessa anläggningar, i enlighet med principen i artikel 191.2 FEUF om att förorenaren betalar, tvingas köpa utsläppsrätter på auktion för att täcka de utsläpp som inte omfattas av de gratis utsläppsrätter som tilldelats och som orsakas av deras produktionsverksamhet. Dessa följder angavs emellertid redan i direktivet. Republiken Polen har således inte visat att fastställandet av produktriktmärken i det angripna beslutet tvingar Republiken Polen att helt förändra sin energipolitik.

112 När det gäller Republiken Polens argument som grundar sig på artikel 194.2 andra stycket FEUF samt principen om likabehandling och proportionalitetsprincipen, räcker det att påpeka att det framgår av prövningen av den första grunden, den första delen av den andra grunden och den tredje grunden att det saknas fog för dessa argument.

113 Vad gäller Republiken Polens påstående, som framförts i repliken, att det angripna beslutet måste vara förenligt med unionsrätten i dess helhet, anges inte tillräckligt klart vilken bestämmelse som påstås ha åsidosatts. Enligt artikel 21 första stycket i stadgan för Europeiska unionens domstol, som är tillämplig på förfarandet vid tribunalen enligt artikel 53 första stycket i samma stadga, och enligt artikel 44.1 c i tribunalens rättegångsregler ska ansökan emellertid innehålla en kortfattad framställning av grunderna. Dessa uppgifter ska vara så klara och precisa att svaranden kan förbereda sitt försvar och att tribunalen kan pröva talan, i förekommande fall utan att ha tillgång till andra uppgifter (se förstainstansrättens dom av den 12 mars 2008 i mål T-332/03, European Service Network mot kommissionen, ej publicerad i rättsfallssamlingen, punkt 229 och där angiven rättspraxis).

114 Följaktligen kan talan inte vinna bifall såvitt avser den första delen av denna grund.

Den andra delgrunden: Åsidosättande av artikel 10a.1 andra stycket i direktiv 2003/87 jämförd med artikel 1 i direktivet

115 Republiken Polen har gjort gällande att kommissionen har åsidosatt artikel 10a.1 andra stycket i direktiv 2003/87, eftersom kommissionen var skyldig att tillämpa denna bestämmelse med beaktande av målen med direktivet, det vill säga att utsläppen av växthusgaser ska minska och att åtgärderna ska vara kostnadseffektiva och ekonomiskt effektiva. Enligt artikel 10a.1 andra stycket i direktivet var kommissionen skyldig att bestämma en metod som gör det möjligt att fastställa riktmärkena för utsläpp utan att ändra väsentliga delar i direktivet. I det angripna beslutet har kommissionen emellertid inte beaktat beslutets påverkan på genomförandet av målen att åtgärderna ska vara kostnadseffektiva och ekonomiskt effektiva, trots att alla mål som föreskrivs i direktivet är lika viktiga enligt artikel 1 i direktivet.

116 Tribunalen påpekar att denna argumentation endast utgör en upprepning av den som framförts inom ramen för den tredje grunden och som avsåg påståendet att det angripna beslutet inte är lämpligt i förhållande till målen med direktiv 2003/87. Det saknas således av samma skäl (se punkterna 66–76 ovan) fog för denna argumentation.

117 Följaktligen kan talan inte vinna bifall såvitt avser den andra delen av denna grund.

Den tredje delgrunden: Kommissionens bristande behörighet att anta det angripna beslutet

118 Republiken Polen har gjort gällande att kommissionen genom att anta det angripna beslutet har överskridit den behörighet som den tilldelats enligt direktiv 2003/87, eftersom den inte har beaktat de unionsrättsliga principer som angetts inom ramen för den första, andra och tredje grunden och har gjort betydande ändringar av väsentliga delar i direktivet. Enligt Republiken Polen utgör det angripna beslutet inte en åtgärd för genomförande av direktivet, utan en åtgärd som skapar en självständig klimatpolitik för unionen.

119 När det för det första gäller påståendet att kommissionen inte beaktat de unionsrättsliga principer som angetts inom ramen för den första, andra och tredje grunden, påpekar tribunalen att denna argumentation endast utgör en upprepning av den som framförts inom ramen för den första delen av denna grund avseende påståendet att kommissionen var skyldig att korrigera utgångspunkten, som avses i artikel 10a.2 första stycket i direktiv 2003/87, för bestämmandet av principerna för fastställandet av förhandsriktmärkena. Det saknas således av samma skäl (se punkterna 96–114 ovan) fog för denna argumentation.

120 När det för det andra gäller påståendet att kommissionen har ändrat väsentliga delar av direktiv 2003/87, påpekar tribunalen att kravet, att de unionstäckande och fullt harmoniserade genomförandebestämmelserna för gratis tilldelning av utsläppsrätter inte får ändra väsentliga delar av direktivet, framgår av artikel 10a.1 andra stycket i direktivet. Republiken Polens argumentation avseende ett åsidosättande av denna bestämmelse har emellertid redan avfärdats inom ramen för den andra delen av denna grund. Eftersom Republiken Polen inte framfört något ytterligare inom ramen för denna delgrund kan talan inte heller vinna bifall såvitt avser denna delgrund.

121 För det tredje påpekar tribunalen att de argument som Republiken Polen framfört inom ramen för denna delgrund inte är ägnade att visa att kommissionen inte var behörig att anta det angripna beslutet. Om kommissionen hade underlåtit att beakta de unionsrättsliga principer som anförts inom ramen för den första, andra och tredje grunden och om den hade gjort betydande ändringar av väsentliga delar i direktiv 2003/87, skulle detta nämligen ha utgjort en felaktig rättstillämpning vid fastställandet av riktmärkena. Dessa argument berör däremot inte frågan huruvida kommissionen var behörig att fastställa riktmärkena.

122 Härav följer att talan inte kan vinna bifall såvitt avser den tredje delen av denna grund och således inte såvitt avser någon del av denna grund.

123 Talan ska mot denna bakgrund ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

124 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats.

125 Kommissionen har yrkat att Republiken Polen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom Republiken Polen har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar

TRIBUNALEN (sjunde avdelningen)

följande:

1) Talan ogillas.

2) Republiken Polen ska ersätta rättegångskostnaderna.

Dittrich Wiszniewska-Białecka Prek

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 7 mars 2013.

Underskrifter