Zbiór Orzeczeń

WYROK SĄDU (siódma izba)

z dnia 7 marca 2013 r.*

Środowisko naturalne — Dyrektywa 2003/87/WE — System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych — Przejściowe zasady dotyczące zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji od roku 2013 — Wskaźniki stosowane do obliczania przydziału uprawnień do emisji — Równość traktowania — Proporcjonalność

W sprawie T-370/11

Rzeczpospolita Polska, reprezentowana przez M. Szpunara, B. Majczynę, C. Hermę i M. Nowackiego, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Europejskiej, reprezentowanej przez E. White'a, K. Herrmann i K. Mifsuda-Bonniciego, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

mającej za przedmiot żądanie stwierdzenia nieważności decyzji Komisji 2011/278/UE z dnia 27 kwietnia 2011 r. w sprawie ustanowienia przejściowych zasad dotyczących zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji w całej Unii na mocy art. 10a dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 130, s. 1),

SĄD (siódma izba),

w składzie: A. Dittrich (sprawozdawca), prezes, I. Wiszniewska-Białecka i M. Prek, sędziowie,

sekretarz: C. Heeren, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 28 listopada 2012 r.,

wydaje następujący

* Język postępowania: polski.

Wyrok

Okoliczności powstania sporu

1 Parlament Europejski i Rada Unii Europejskiej przyjęły w dniu 13 października 2003 r. dyrektywę 2003/87/WE ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającą dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.U. L 275, s. 32), zmienioną ostatnio dyrektywą 2009/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. L 140, s. 63) (zwaną dalej „dyrektywą 2003/87"). System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych został ustanowiony w celu zmniejszenia tych emisji w Unii Europejskiej.

2 Zgodnie z art. 10a dyrektywy 2003/87 Komisja Europejska przyjmuje w pełni zharmonizowane w całej Unii przepisy wykonawcze dotyczące zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji. W tym kontekście Komisja jest zobowiązana w szczególności określić wskaźniki dla każdego sektora, przyjmując za punkt wyjścia średnie parametry 10% najbardziej wydajnych instalacji w danym sektorze lub podsektorze Unii w latach 2007 i 2008. Na podstawie tych wskaźników obliczana jest liczba uprawnień do emisji, które mają być przydzielone bezpłatnie od 2013 r. każdej instalacji, której to dotyczy.

3 W dniu 27 kwietnia 2011 r. Komisja przyjęła decyzję 2011/278/UE w sprawie ustanowienia przejściowych zasad dotyczących zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji w całej Unii na mocy art. 10a dyrektywy 2003/87/WE (Dz.U. L 130, s. 1, zwaną dalej „zaskarżoną decyzją"). Zgodnie z art. 2 zaskarżonej decyzji stosuje się ją do przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji dla instalacji stacjonarnych, o których mowa w rozdziale III dyrektywy 2003/87, w okresach rozliczeniowych począwszy od 2013 r., z wyjątkiem przejściowego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji na modernizację wytwarzania energii elektrycznej na podstawie art. 10c tej dyrektywy. Zgodnie z motywem 1 zaskarżonej decyzji przydziały muszą zostać ustalone przed okresem rozliczeniowym, tak aby umożliwić odpowiednie funkcjonowanie rynku. W załączniku I do zaskarżonej decyzji Komisja określiła wskaźniki, o których mowa w art. 10a dyrektywy 2003/87.

Przebieg postępowania i żądania stron

4 Pismem złożonym w dniu 8 lipca 2011 r. w sekretariacie Sądu Rzeczpospolita Polska wniosła niniejszą skargę.

5 Po zapoznaniu się ze sprawozdaniem sędziego sprawozdawcy Sąd (siódma izba) postanowił otworzyć ustny etap postępowania.

6 Na rozprawie w dniu 28 listopada 2012 r. Sąd wysłuchał wystąpień stron oraz ich odpowiedzi na zadane przezeń pytania. W trakcie rozprawy Rzeczpospolita Polska wyjaśniła, że jej rozważania dotyczące sektorów przemysłu chemicznego i rafineryjnego zawarte w skardze, przedstawione w ramach zarzutu dotyczącego naruszenia zasady proporcjonalności, mają na celu jedynie poparcie tego zarzutu i nie stanowią odrębnego zarzutu.

7 Rzeczpospolita Polska wnosi do Sądu o:

— stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

8 Komisja wnosi do Sądu o:

— oddalenie skargi;

— obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania.

Co do prawa

9 W uzasadnieniu skargi Rzeczpospolita Polska podnosi cztery zarzuty. Zarzut pierwszy dotyczy naruszenia art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE w związku z art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE poprzez to, że Komisja nie uwzględniła specyfiki paliwowej poszczególnych państw członkowskich, wyliczyła wskaźniki emisyjności przy wykorzystaniu referencyjnej wydajności gazu ziemnego i przyjęła to paliwo jako paliwo referencyjne. Zarzut drugi dotyczy naruszenia zasady równego traktowania oraz art. 191 ust. 2 w związku z ust. 3 TFUE poprzez nieuwzględnienie przez Komisję przy opracowaniu zaskarżonej decyzji różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii. Zarzut trzeci dotyczy naruszenia zasady proporcjonalności poprzez określenie w zaskarżonej decyzji wskaźników emisyjności na poziomie bardziej restrykcyjnym niż wymagają tego cele dyrektywy 2003/87. Zarzut czwarty dotyczy naruszenia art. 10a w związku z art. 1 dyrektywy 2003/87 i braku kompetencji Komisji do przyjęcia zaskarżonej decyzji.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE w związku z art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE

10 Rzeczpospolita Polska podnosi, że przyjmując zaskarżoną decyzję, Komisja naruszyła art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE w związku z art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE ze względu na to, że decyzja ta wpływa na prawo państwa członkowskiego do określania warunków wykorzystania jego zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię. Jej zdaniem, przyjmując zasady dla określania wartości wskaźników emisyjności dla niektórych produktów pochodzących z instalacji objętych systemem handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, Komisja potraktowała w sposób uprzywilejowany gaz ziemny, który dominuje tylko w niektórych państwach członkowskich, w stosunku do innych paliw takich jak węgiel, który jest używany jako główne paliwo w innych państwach członkowskich. Komisja przyjęła gaz ziemny jako paliwo referencyjne dla ustalenia wskaźników dla produktu, ciepła i paliw. Mając na uwadze stały trend obniżania emisyjności technologii węglowych, wybór ten jest arbitralny i nieuzasadniony. Instalacja wykorzystująca najnowocześniejszą technologię węglową otrzyma zatem mniej bezpłatnych uprawnień niż inna instalacja wykorzystująca starszą technologię, lecz opartą na gazie ziemnym, co prowadzi do drastycznego obniżenia konkurencyjności przedsiębiorstw wykorzystujących technologię węglową. Będzie to powodować ograniczanie produkcji, a w konsekwencji spadek produktu krajowego brutto (PKB) państw członkowskich wykorzystujących węgiel jako dominujące paliwo, jak też zjawisko nazywane „ucieczką emisji", to znaczy przenoszenie działalności przedsiębiorstw z sektorów wystawionych na silną konkurencję międzynarodową, zlokalizowanych w Unii, do krajów trzecich, w których wymogi w dziedzinie emisji gazów cieplarnianych są mniej surowe. Ukierunkowanie przedsiębiorstw na zakup technologii gazowych w wyniku zaskarżonej decyzji zwiększy zapotrzebowanie danego państwa na gaz ziemny i zaburzy jego bilans energetyczny, zmuszając je do redefinicji jego całej polityki energetycznej.

11 W pierwszej kolejności, co się tyczy podnoszonego naruszenia art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE, należy zaznaczyć, że postanowienie to zostało wprowadzone traktatem z Lizbony i dotyczy środków ustanawianych przez instytucje w dziedzinie polityki energetycznej zgodnie z akapitem pierwszym tego ustępu.

12 Otóż zgodnie z art. 194 ust. 2 akapity pierwszy i drugi TFUE środki niezbędne do osiągnięcia celów Unii w dziedzinie energetyki, o których mowa w ust. 1 tego artykułu, nie naruszają prawa państwa członkowskiego do określania warunków wykorzystania jego zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię, bez uszczerbku dla art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE.

13 Tymczasem zaskarżona decyzja stanowi środek wykonawczy do dyrektywy 2003/87, gdyż jej podstawą prawną jest art. 10a tej dyrektywy. Podstawą prawną wspomnianej dyrektywy jest natomiast art. 175 ust. 1 WE (obecnie, po zmianie, art. 192 ust. 1 TFUE). Zaskarżona decyzja stanowi więc środek przyjęty w dziedzinie polityki środowiska, a nie środek przyjęty zgodnie z art. 194 ust. 2 akapit pierwszy TFUE.

14 Wbrew temu, co twierdzi Rzeczpospolita Polska, sformułowania zawarte w preambule dyrektywy 2003/87 i w zaskarżonej decyzji odsyłające z jednej strony do traktatu WE, a w szczególności do jego art. 175 ust. 1, a z drugiej strony do dyrektywy 2003/87 i jej art. 10a, nie pozwalają stwierdzić, że wszystkie postanowienia traktatu WE lub przepisy dyrektywy 2003/87 stanowią podstawy prawne tej dyrektywy lub zaskarżonej decyzji. Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wybór podstawy prawnej aktu Unii musi opierać się na obiektywnych czynnikach, które mogą zostać poddane kontroli sądowej, wśród których znajdują się cel i treść aktu. W niniejszej sprawie jedyną podstawą prawną dyrektywy 2003/87 jest art. 175 ust. 1 WE, a art. 10a tej dyrektywy stanowi jedyną podstawę prawną zaskarżonej decyzji (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 6 listopada 2008 r. w sprawie C-155/07 Parlament przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-8103, pkt 34–38 i przytoczone tam orzecznictwo).

15 W konsekwencji ze względu na to, że zaskarżona decyzja została przyjęta na podstawie dyrektywy, która nie jest objęta zakresem stosowania art. 194 ust. 2 akapit pierwszy TFUE, i że wybór podstawy prawnej tej dyrektywy nie jest kwestionowany przez Rzeczpospolitą Polską, zastrzeżenie dotyczące naruszenia akapitu drugiego tego postanowienia należy w każdym razie oddalić.

16 Wniosku tego nie podważa argumentacja Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którą badanie zgodności z prawem każdego aktu Unii odbywa się na gruncie wszystkich postanowień traktatowych, a nie jedynie na gruncie postanowień odnoszących się do polityki, której cele dany akt ma realizować. W tym względzie Rzeczpospolita Polska zaznacza, że art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE zawiera prawo państwa członkowskiego do określania warunków wykorzystania jego zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię, bez uszczerbku dla art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE. Prawo to stanowi zasadę odnoszącą się do wszystkich polityk unijnych z uwzględnieniem odstępstwa określonego w art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE. Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej środki podjęte w ramach innych polityk nie mogą naruszać tego prawa. Państwa członkowskie nigdy nie przyznały Unii wyłącznej kompetencji w dziedzinie, o której mowa w art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE.

17 To prawda, że zgodnie z art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE środki ustanowione zgodnie z procedurą przewidzianą w akapicie pierwszym tego ustępu, niezbędne do osiągnięcia celów polityki Unii w dziedzinie energetyki, o których mowa w ust. 1 tego artykułu, nie mogą naruszać prawa państwa członkowskiego do określania warunków wykorzystania jego zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię. Niemniej nic nie pozwala zakładać, że art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE ustanawia ogólny zakaz naruszania tego prawa w polityce Unii w dziedzinie środowiska (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 6 września 2012 r. w sprawie C-490/10 Parlament przeciwko Radzie, pkt 77). Z jednej strony bowiem art. 194 TFUE jest postanowieniem ogólnym obowiązującym jedynie w dziedzinie energetyki, a zatem definiuje kompetencję sektorową (opinia rzecznika generalnego P. Mengozziego w ww. sprawie Parlament przeciwko Radzie, pkt 33). Z drugiej strony należy zaznaczyć, że art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE zawiera wyraźne odesłanie do art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE. Artykuł 194 ust. 2 akapit drugi TFUE przewiduje bowiem, że zakaz naruszania prawa państwa członkowskiego do określania warunków wykorzystania jego zasobów energetycznych, wyboru między różnymi źródłami energii i ogólnej struktury jego zaopatrzenia w energię ma zastosowanie bez uszczerbku dla art. 192 ust. 2

akapit pierwszy lit. c) TFUE. Chociaż to ostatnie postanowienie ma jedynie charakter proceduralny, to jednak przewiduje ono szczególne zasady dotyczące polityki Unii w dziedzinie środowiska. Wynika z tego, że prawo określone w art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE nie ma zastosowania w niniejszej sprawie, gdyż zaskarżona decyzja stanowi środek przyjęty przez Unię w ramach jej polityki w dziedzinie środowiska.

18 Należy zaznaczyć, że środki określone w art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE wymagają działania instytucji Unii w dziedzinie polityki energetycznej (wyroki Trybunału: z dnia 30 stycznia 2001 r. w sprawie C-36/98 Hiszpania przeciwko Radzie, Rec. s. I-779, pkt 54; z dnia 13 września 2005 r. w sprawie C-176/03 Komisja przeciwko Radzie, Zb.Orz. s. I-7879, pkt 44). Artykuł 192 ust. 2 TFUE należy jednak interpretować w świetle jego ust. 1. Na podstawie art. 192 ust. 1 TFUE Rada stanowi zgodnie z przewidzianą w nim procedurą, kiedy decyduje o działaniach, które mają być podjęte przez Unię dla realizacji celów polityki Unii w dziedzinie środowiska określonych w art. 191 TFUE. Zgodnie z art. 192 ust. 2 TFUE przewidziana w nim procedura decyzyjna ma zastosowanie na zasadzie odstępstwa od procedury przewidzianej w ust. 1, kiedy Rada uchwala wymienione tam przepisy i środki. Z samego brzmienia tych dwóch postanowień wynika więc, że art. 192 ust. 1 TFUE stanowi co do zasady podstawę prawną aktów przyjmowanych przez Radę dla realizacji celów określonych w art. 191 TFUE. Natomiast art. 192 ust. 2 TFUE został zredagowany w taki sposób, że ma być stosowany, kiedy dotyczy to wskazanych w nim środków, takich jak środki wpływające znacząco na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i na ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię (zob. podobnie ww. wyrok w sprawie Hiszpania przeciwko Radzie, pkt 45, 46).

19 W drugiej kolejności w zakresie, w jakim Rzeczpospolita Polska podnosi naruszenie art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE, należy zaznaczyć, że postanowienie to przewiduje, iż na zasadzie odstępstwa od procedury decyzyjnej przewidzianej w jego ust. 1 i bez uszczerbku dla art. 114 TFUE Rada, stanowiąc jednomyślnie zgodnie ze specjalną procedurą prawodawczą i po konsultacji z Parlamentem Europejskim, Europejskim Komitetem Ekonomiczno-Społecznym (EKES) i Komitetem Regionów Unii Europejskiej, uchwala środki wpływające znacząco na wybór państwa członkowskiego między różnymi źródłami energii i na ogólną strukturę jego zaopatrzenia w energię.

20 Należy przypomnieć, że zaskarżona decyzja stanowi środek wykonawczy do dyrektywy 2003/87, a jej podstawą prawną jest art. 10a tej dyrektywy. Ten ostatni przepis został dodany do dyrektywy 2003/87 przez dyrektywę 2009/29.

21 Tymczasem, jak Rzeczpospolita Polska sama przyznaje, nie stawiała ona zarzutów dotyczących dyrektywy 2009/29. Wobec braku podniesienia zarzutu nielegalności art. 10a dyrektywy 2003/87 Rzeczpospolita Polska nie może zatem skutecznie podnosić naruszenia art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE przeciwko zaskarżonej decyzji, gdyż decyzja ta stanowi jedynie środek wykonawczy do wspomnianego art. 10a. Niemniej należy zaznaczyć, że argumentację Rzeczypospolitej Polskiej, przywołaną w odniesieniu do art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE, należy uwzględnić w ramach badania podnoszonego naruszenia art. 10a dyrektywy 2003/87 (zob. pkt 104–107 poniżej).

22 Zarzut pierwszy należy więc oddalić.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia zasady równego traktowania oraz art. 191 ust. 2 w związku z ust. 3 TFUE

23 Zarzut ten składa się z dwóch części. Pierwsza dotyczy naruszenia zasady równego traktowania, a druga naruszenia art. 191 ust. 2 TFUE w związku z ust. 3 tego artykułu.

W przedmiocie części pierwszej, dotyczącej naruszenia zasady równego traktowania

24 Rzeczpospolita Polska podnosi zasadniczo, że określając w sposób jednolity w zaskarżonej decyzji wskaźniki ex ante w celu obliczenia liczby uprawnień do emisji, które należy przyznać bezpłatnie danym instalacjom, Komisja w sposób arbitralny uprzywilejowała instalacje wykorzystujące gaz ziemny względem instalacji wykorzystujących inne źródła energii. Komisja naruszyła przez to zasadę równego traktowania.

25 Na wstępie należy zaznaczyć, że zaskarżona decyzja stanowi środek wykonawczy do dyrektywy 2003/87, która zgodnie z jej art. 1 ustanowiła system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w Unii w celu wspierania zmniejszania emisji tego typu gazów w efektywny pod względem kosztów oraz skuteczny gospodarczo sposób. Zgodnie z art. 1 akapit drugi dyrektywa ta przewiduje również dalszą redukcję emisji gazów cieplarnianych, aby przyczynić się do osiągnięcia takich poziomów redukcji, które według naukowców uważane są za konieczne do uniknięcia groźnych zmian klimatu.

26 W tym celu art. 9 akapit pierwszy dyrektywy 2003/87 stanowi, że począwszy od 2013 r. liczba wydawanych corocznie w całej Unii uprawnień ulega zmniejszeniu w sposób liniowy, przy czym za punkt wyjścia przyjmuje się wartość z połowy okresu 2008–2012. Zgodnie z art. 9 akapit drugi Komisja powinna była opublikować całkowitą liczbę uprawnień w całej Unii na rok 2013. W tym kontekście przyjęła ona decyzję 2010/634/UE z dnia 22 października 2010 r. dostosowującą w całej Unii liczbę uprawnień, które mają być wydane w ramach systemu unijnego na rok 2013, oraz uchylającą decyzję 2010/384/UE (Dz.U. L 279, s. 34). Ta całkowita liczba jest rozdzielana zgodnie z regułami określonymi w art. 10, 10a i 10b dyrektywy 2003/87. W ten sposób część uprawnień jest przydzielana bezpłatnie na podstawie art. 10a tej dyrektywy i zaskarżonej decyzji. Inna część tych uprawnień jest przydzielana bezpłatnie na modernizację produkcji energii elektrycznej zgodnie z art. 10b wspomnianej dyrektywy. Wszystkie uprawnienia, które nie zostaną przydzielone bezpłatnie zgodnie ze wspomnianymi art. 10a i 10b, od 2013 r. będą sprzedawane przez państwa członkowskie na aukcji zgodnie z art. 10 tej samej dyrektywy.

27 Należy zaznaczyć, że zgodnie z motywem 15 dyrektywy 2009/29 przydział uprawnień opiera się na zasadzie sprzedaży na aukcji. Artykuł 10a dyrektywy 2003/87 i zaskarżona decyzja, której podstawą prawną jest ten artykuł, ustanawiają przejściowy system przydziału bezpłatnych uprawnień dla sektorów innych niż sektor produkcji energii elektrycznej, o którym mowa w art. 10c dyrektywy 2003/87. Przejściowy charakter bezpłatnego przydziału wynika wyraźnie z przepisów zawartych w art. 10a ust. 11 zdanie drugie dyrektywy 2003/87, zgodnie z którym przydział bezpłatnych uprawnień będzie corocznie zmniejszany o taką samą wielkość aż do osiągnięcia poziomu 30% w roku 2020, w celu osiągnięcia całkowitej likwidacji bezpłatnych uprawnień w roku 2027.

28 W celu ustalenia zasad przydziału bezpłatnych uprawnień Komisja ustaliła na podstawie art. 10a ust. 2 akapit pierwszy dyrektywy 2003/87 trzy rodzaje wskaźników ex ante. Mianowicie ustaliła wskaźniki dla produktu, gdy zgodnie z motywem 5 zaskarżonej decyzji, mając na uwadze złożoność procesów produkcyjnych, dostępne były definicje i klasyfikacje produktów umożliwiające weryfikację danych produkcyjnych oraz jednolite zastosowanie wskaźnika dla produktu w całej Unii na potrzeby przydziału uprawnień do emisji. W przypadku gdy obliczenie wskaźnika dla produktu nie było możliwe, ale występowała emisja gazów cieplarnianych kwalifikująca się do przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji, Komisja mogła skorzystać z ogólnych metod rezerwowych zgodnie z motywem 12 zaskarżonej decyzji. W ten sposób ustalono wskaźnik dla ciepła mający zastosowanie do procesów zużywających ciepło, w których używany jest nośnik mierzalnego ciepła. Poza tym ustalono wskaźnik dla paliwa mający zastosowanie przy użyciu niemierzalnego ciepła. W motywie 12 zaskarżonej decyzji jest mowa o tym, że wartości wskaźników dla ciepła i paliwa zostały obliczone w oparciu o zasady przejrzystości i prostoty, przy wykorzystaniu referencyjnej wydajności szeroko dostępnego paliwa, które można uznać za drugie w kolejności pod względem emisji gazów cieplarnianych, z uwzględnieniem technologii efektywnych energetycznie. Komisja wskazała w tym kontekście, że tym

paliwem jest gaz ziemny. Jej zdaniem, gdyby za paliwo referencyjne uznano biomasę – najlepsze paliwo pod względem emisji gazów cieplarnianych, prowadziłoby to do znikomych ilości bezpłatnych uprawnień na produkcję ciepła i zużycie paliwa.

29 Wobec powyższego należy zatem zbadać, czy ustalając wskaźniki emisyjności dla produktu, ciepła i paliwa, Komisja naruszyła w zaskarżonej decyzji zasadę równego traktowania.

30 Zasada równego traktowania jako zasada ogólna prawa Unii wymaga, by porównywalne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób, a sytuacje odmienne nie były traktowane jednakowo, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione (wyroki Trybunału: z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie C-127/07 Arcelor Atlantique et Lorraine i in., Zb.Orz. s. I-9895, pkt 23; z dnia 29 marca 2012 r. w sprawie C-505/09 P Komisja przeciwko Estonii, pkt 64).

31 W pierwszej kolejności, co się tyczy wskaźników dla produktu ustalonych w zaskarżonej decyzji, Rzeczpospolita Polska zaznacza, że ich zastosowanie do przedsiębiorstw wykorzystujących gaz ziemny w taki sam sposób co do przedsiębiorstw wykorzystujących węgiel silnie emitujący dwutlenek węgla (CO_2) zakłóca konkurencję na rynku wewnętrznym i narusza w konsekwencji zasadę równego traktowania. Jej zdaniem przedsiębiorstwa te znajdują się w odmiennej sytuacji ze względu na stosowanie różnych paliw. Niemniej bez obiektywnego uzasadnienia przedsiębiorstwa te są traktowane w zaskarżonej decyzji w taki sam sposób. Dla zapewnienia zgodności zaskarżonej decyzji z zasadą równego traktowania wskaźnik dla produktu powinien być odpowiednio korygowany, na przykład zgodnie z propozycją Rzeczypospolitej Polskiej o parametry emisyjności paliwa.

32 Należy stwierdzić, że Komisja nie kwestionuje, iż potraktowała w taki sam sposób instalacje znajdujące się w różnej sytuacji ze względu na stosowanie różnych paliw. Niemniej twierdzi ona, że to równe traktowanie w zaskarżonej decyzji jest obiektywnie uzasadnione w świetle dyrektywy 2003/87.

33 W myśl orzecznictwa takie traktowanie jest uzasadnione, jeżeli jest oparte na kryterium racjonalnym i obiektywnym (zob. podobnie ww. w pkt 30 wyrok w sprawie Arcelor Atlantique et Lorraine i in., pkt 47).

34 Zgodnie z motywem 5 zaskarżonej decyzji, ustalając wskaźnik dla produktu, nie dokonano jakiegokolwiek rozróżnienia na podstawie lokalizacji geograficznej lub stosowanych technologii, surowców lub paliw, aby nie zakłócić przewagi komparatywnej w odniesieniu do niskoemisyjności w gospodarce Unii oraz by wzmocnić harmonizację przejściowego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji.

35 Mając na uwadze system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych ustanowiony w dyrektywie 2003/87 na okresy rozliczeniowe od roku 2013, należy zatem zbadać, czy równe traktowanie instalacji znajdujących się w różnej sytuacji ze względu na stosowanie różnych paliw przy ustalaniu wskaźników dla produktu jest obiektywnie uzasadnione.

36 Sądy unijne uznały szeroki zakres oceny przysługujący organom Unii w ramach wykonywania przyznanych im kompetencji w dziedzinach zakładających konieczność podejmowania decyzji natury politycznej, gospodarczej i społecznej oraz wymagających od nich dokonywania kompleksowych ocen. Niemniej, nawet dysponując takimi uprawnieniami, organy Unii są zobowiązane oprzeć swój wybór na kryteriach obiektywnych i dostosowanych do celu, jaki realizują dane przepisy, uwzględniając wszystkie okoliczności faktyczne, jak i dane techniczne i naukowe dostępne w momencie stanowienia danego aktu (zob. ww. w pkt 30 wyrok w sprawie Arcelor Atlantique et Lorraine i in., pkt 57, 58 i przytoczone tam orzecznictwo).

37 Po pierwsze, należy przypomnieć, że zgodnie z art. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2003/87 celem systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych jest zmniejszenie poziomu ich emisji w efektywny pod względem kosztów oraz skuteczny gospodarczo sposób. System ten nie powoduje

jednak sam w sobie ich zmniejszenia, ale zachęca i sprzyja poszukiwaniu najniższych kosztów osiągnięcia konkretnego poziomu redukcji tych emisji (ww. w pkt 30 wyrok w sprawie Arcelor Atlantique et Lorraine i in., pkt 31). Zgodnie z akapitem drugim tego przepisu dyrektywa przewiduje również dalszą redukcję emisji gazów cieplarnianych, aby przyczynić się do osiągnięcia takich poziomów redukcji, które według naukowców uważane są za konieczne do uniknięcia groźnych zmian klimatu. Zgodnie z motywem 20 dyrektywy 2003/87 ma ona wspierać wykorzystanie bardziej energooszczędnych technologii, łącznie z produkcją energii cieplnej i energii elektrycznej w skojarzeniu, powodujących mniej emisji na wyprodukowaną jednostkę.

38 Cele te są odzwierciedlone w art. 10a ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2003/87, który zawiera reguły pozwalające na ustalenie wskaźników ex ante. Zgodnie z tym przepisem wskaźniki te należy ustalić w taki sposób, aby zapewnić, że zasady przydziału uprawnień będą zachęcać do zmniejszania emisji gazów cieplarnianych i stosowania energooszczędnych technologii, uwzględniając najbardziej wydajne technologie, alternatywne procesy produkcyjne, kogenerację o wysokiej sprawności, skuteczne odzyskiwanie energii gazów odlotowych, wykorzystanie biomasy oraz wychwytywanie i składowanie CO_2, jeśli takie instalacje są dostępne, oraz w sposób, który nie dostarcza zachęt do zwiększenia emisji.

39 Mając na uwadze te reguły, należy zaznaczyć, że – jak stwierdziła Komisja – rozróżnienie wskaźników dla produktu ze względu na stosowane paliwo nie zachęcałoby instalacji przemysłowych stosujących paliwo o wysokiej emisji CO_2 do poszukiwania rozwiązań umożliwiających zmniejszenie ich emisji, lecz przeciwnie, zachęcałoby do zachowania status quo, co byłoby sprzeczne z art. 10a ust. 1 akapit 3 dyrektywy 2003/87. Ponadto takie rozróżnienie powodowałoby ryzyko zwiększenia emisji, gdyż mogłoby skłonić instalacje przemysłowe stosujące paliwo o niskiej emisji CO_2 do zastąpienia go paliwem o wyższej emisji CO_2, aby móc uzyskać więcej bezpłatnych uprawnień do emisji.

40 Po drugie, zgodnie z art. 10a ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2003/87 Komisja była zobowiązana przyjąć w pełni zharmonizowane w całej Unii przepisy wykonawcze dotyczące przydziału bezpłatnych uprawnień. Akapit czwarty tego przepisu stanowi, że dla każdego sektora i podsektora wskaźnik co do zasady jest obliczany dla produktów, a nie dla czynników produkcji, aby w jak największym stopniu zmniejszyć emisje gazów cieplarnianych i zwiększyć oszczędności wynikające z poprawy efektywności energetycznej w każdym z procesów produkcyjnych danego sektora i podsektora.

41 Stosowanie współczynnika korygującego w zależności od paliwa stosowanego przez instalację wraz ze wskaźnikiem dla produktu – a taką możliwość korekty tego wskaźnika zaproponowała Rzeczpospolita Polska – powodowałoby, że liczba uprawnień do emisji przydzielanych bezpłatnie takiej instalacji byłaby różna w zależności od czynnika produkcji, to znaczy stosowanego przez nią paliwa. Zgodnie z art. 10 ust. 2 lit. a) zaskarżonej decyzji liczba ta jest bowiem określana zasadniczo na podstawie wskaźnika emisyjności dla produktu i historycznego poziomu działalności związanej z danym produktem. Wprowadzenie dodatkowego współczynnika polegającego na uwzględnieniu stosowanego paliwa nie zachęcałoby do pełnej harmonizacji w całej Unii środków wykonawczych dotyczących zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień, w ramach których wskaźnik jest obliczany co do zasady dla produktów, jak wymaga tego art. 10a ust. 1 akapity pierwszy i czwarty dyrektywy 2003/87, lecz prowadziłoby do różnych reguł ze względu na czynnik produkcji dla instalacji tego samego sektora lub podsektora. W tym względzie należy również zaznaczyć, że zgodnie z motywem 8 dyrektywy 2009/29 ustawodawca, mając na uwadze doświadczenia nabyte w pierwszym i drugim okresie handlu, zamierzał wprowadzić bardziej zharmonizowany system handlu uprawnieniami do emisji w celu lepszego wykorzystania jego zalet, uniknięcia zakłóceń na rynku wewnętrznym oraz ułatwienia powiązania go z innymi systemami handlu.

42 Po trzecie, motyw 17 dyrektywy 2009/29 wskazuje, że różne traktowanie tych samych sektorów gospodarki w poszczególnych państwach członkowskich w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych jest niewłaściwe z punktu widzenia takich celów jak wyeliminowanie zakłóceń konkurencji w Unii i zapewnienie najwyższego poziomu efektywności ekonomicznej w procesie transformacji gospodarki unijnej w bezpieczną i zrównoważoną gospodarkę niskoemisyjną.

Negatywny stosunek ustawodawcy do takiego zróżnicowanego traktowania sprzeciwia się argumentacji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którą środki określone w art. 10a ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2003/87 powinny uwzględniać specyficzny kontekst każdego państwa członkowskiego. Jeżeli bowiem udziały różnych rodzajów energii pierwotnej w zużyciu państw członkowskich są, jak twierdzi Rzeczpospolita Polska, tak różne, wprowadzenie współczynnika korygującego w zależności od stosowanego paliwa mogłoby prowadzić do różnego traktowania sektorów w zależności od państwa członkowskiego.

43 W tym względzie należy również zaznaczyć, że ze względu na brak takiego współczynnika korygującego żadna instalacja nie uzyska przewagi konkurencyjnej poprzez większą liczbę bezpłatnych uprawnień z powodu stosowanego paliwa. Jak wskazuje motyw 23 dyrektywy 2009/29, zamiarem ustawodawcy było, by przejściowy przydział bezpłatnych uprawnień dla instalacji był przeprowadzony na podstawie zasad zharmonizowanych w całej Unii, to jest „wskaźników ex ante", aby zminimalizować zakłócenia konkurencji w Unii. Twierdzenie Rzeczypospolitej Polskiej, jakoby ustalenie wskaźników dla produktu w zaskarżonej decyzji zakłócało konkurencję, należy zatem oddalić.

44 Wobec powyższego równe traktowanie instalacji znajdujących się w różnej sytuacji ze względu na stosowanie różnych paliw przy ustalaniu wskaźników dla produktu może być uznane za obiektywnie uzasadnione.

45 W drugiej kolejności, co się tyczy wskaźników dla ciepła i paliw ustalonych w zaskarżonej decyzji, Rzeczpospolita Polska twierdzi, że poprzez wykorzystanie gazu ziemnego jako paliwa referencyjnego dla ustalenia tych wskaźników Komisja w sposób arbitralny uprzywilejowała instalacje wykorzystujące to źródło energii względem instalacji wykorzystujących inne źródła, jak węgiel kamienny i brunatny. Tym samym Komisja naruszyła zasadę równego traktowania, uprzywilejowując te państwa członkowskie, których struktura zaopatrzenia energetycznego oparta jest na szerokim wykorzystaniu gazu ziemnego i niewielkim wykorzystaniu węgla, względem tych państw członkowskich, w których struktura ta jest znacząco odmienna. Sąd stwierdził, że jednakowe traktowanie państw członkowskich przez Komisję w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych nie uzasadnia nieuwzględniania przez nią specyfiki krajowego rynku energetycznego poszczególnych państw członkowskich. W 2009 r. w Polsce węgiel kamienny i brunatny stanowił aż 57% zużycia energii pierwotnej, a udział gazu ziemnego i energii odnawialnych, odpowiednio 14% i 5% tego zużycia, był znacznie niższy niż w innych państwach członkowskich. Ponadto 92% energii elektrycznej w Polsce jest wytwarzanej z węgla kamiennego i brunatnego. Tym samym Rzeczpospolita Polska odnotowuje najwyższy udział przemysłów zagrożonych zjawiskiem zwanym „ucieczką emisji".

46 Przede wszystkim w odniesieniu do przywołanych przez Rzeczpospolitą Polską danych dotyczących zużycia energii pierwotnej i produkcji energii elektrycznej, należy zaznaczyć, że przydział bezpłatnych uprawnień producentom energii elektrycznej jest co do zasady wyłączony na podstawie art. 10a ust. 3 dyrektywy 2003/87. O ile Komisja nie kwestionuje danych dotyczących zużycia energii pierwotnej w Polsce i w innych państwach członkowskich, o tyle dane dotyczące produkcji energii elektrycznej nie mają znaczenia dla niniejszej sprawy.

47 Należy przypomnieć, że zgodnie z motywem 12 zaskarżonej decyzji wartości wskaźników dla ciepła i paliw zostały obliczone w oparciu o zasady przejrzystości i prostoty przy wykorzystaniu referencyjnej wydajności szeroko dostępnego paliwa, które można uznać za drugie w kolejności pod względem emisji gazów cieplarnianych, z uwzględnieniem technologii efektywnych energetycznie. Jak już wskazano (zob. pkt 28 powyżej), tym paliwem jest gaz ziemny, gdyż zdaniem Komisji gdyby za paliwo referencyjne uznano biomasę – najlepsze paliwo pod względem emisji gazów cieplarnianych, prowadziłoby to do znikomych ilości bezpłatnych uprawnień na produkcję ciepła i zużycie paliwa. Tym samym Komisja nie kwestionuje faktu, że instalacje znajdujące się w różnej sytuacji ze względu na stosowanie różnych paliw zostały potraktowane w taki sam sposób. Twierdzi ona jednak, że to traktowanie jest obiektywie uzasadnione w świetle dyrektywy 2003/87.

48 Uwzględniając system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych ustanowiony w dyrektywie 2003/87 na okresy rozliczeniowe od roku 2013, należy zatem zbadać, czy określenie wskaźników dla ciepła i paliw przy wykorzystaniu referencyjnej wydajności gazu ziemnego jest obiektywnie uzasadnione. Pomimo że Komisja dysponuje szerokim zakresem uznania, była ona zobowiązana do oparcia swego wyboru na kryteriach obiektywnych i dostosowanych do celu, jaki realizują dane przepisy (zob. pkt 36 powyżej).

49 Po pierwsze, należy zaznaczyć, że ze względu na wybór zastosowania referencyjnej wydajności gazu ziemnego dla ustalenia wskaźników dla ciepła i paliw instalacje, których to dotyczy, dostaną mniej bezpłatnych uprawnień do emisji niż w wypadku, gdyby Komisja wybrała paliwo o wyższej emisji CO_2 takie jak węgiel. Tak więc nie można kwestionować, że wybór gazu ziemnego jako paliwa o niskiej emisji CO_2 zmierza do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych. Konkretnie wybór ten ma zachęcać do stosowania skutecznych technologii w celu zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych oraz poprawy i stosowania energooszczędnych technologii, jak przewidziano w art. 10a ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2003/87. Będzie to bowiem skłaniać instalacje, których to dotyczy, do nieprzekraczania uprawnień przyznanych bezpłatnie, aby uniknąć dodatkowych kosztów związanych z zakupem uprawnień do emisji na aukcji na rynku.

50 Po drugie, należy zaznaczyć, że wybór zastosowania wydajności innego paliwa niż gaz ziemny, na przykład węgla, do ustalenia wskaźników dla ciepła i paliwa, nie pozwoliłby na uniknięcie traktowania w równy sposób instalacji znajdujących się w różnych sytuacjach ze względu na stosowanie różnych paliw. Gdyby bowiem wskaźniki te były oparte na paliwie o wyższej emisji CO_2 niż gaz ziemny, prowadziłoby to po prostu do wyższych wskaźników dla ciepła i paliw. Mogłoby to jedynie prowadzić do zwiększenia dla tego samego współczynnika liczby bezpłatnych uprawnień do emisji przydzielanych wszystkim instalacjom, których to dotyczy, a więc również instalacjom stosującym paliwo o niskiej emisji CO_2.

51 Po trzecie, co się tyczy argumentacji Rzeczypospolitej Polskiej dotyczącej konieczności uwzględnienia specyfiki krajowego rynku energetycznego, Sąd orzekł już wprawdzie, że państwa członkowskie dysponują pewnym zakresem swobody w celu dokonania transpozycji dyrektywy 2003/87 i w konsekwencji również w ramach wyboru środków, które uznają za najbardziej właściwe do osiągnięcia określonego przez tę dyrektywę celu w specyficznym kontekście krajowego rynku energetycznego (wyroki Sądu: z dnia 23 września 2009 r. w sprawie T-183/07 Polska przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-3395, pkt 88; w sprawie T-263/07 Estonia przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-3463, pkt 53).

52 Niemniej orzecznictwo to dotyczyło opracowania krajowych planów rozdziału uprawnień przed rozpoczęciem drugiego okresu handlu uprawnieniami, to jest lat 2008–2012, a więc jego kontekst prawny był inny niż kontekst zaskarżonej decyzji.

53 Reguły wprowadzone dyrektywą 2009/29 dla okresów rozliczeniowych od roku 2013 zmieniły bowiem dogłębnie metody przydziału uprawnień w celu wprowadzenia bardziej zharmonizowanego systemu handlu uprawnieniami do emisji, aby lepiej wykorzystać jego zalety, uniknąć zakłóceń na rynku wewnętrznym oraz ułatwić powiązanie go z innymi systemami handlu, jak zapisano w motywie 8 dyrektywy 2009/29.

54 Reguły obowiązujące w okresach rozliczeniowych przypadających na lata 2005–2007 i 2008–2012 miały na celu, by każde państwo członkowskie opracowało krajowy plan określający całkowitą liczbę uprawnień, które zamierzało przydzielić na dany okres, i sposób, w jaki proponowało je rozdzielić. Plan ten miał być oparty na kryteriach obiektywnych i przejrzystych, włączając kryteria wymienione w załączniku III do dyrektywy 2003/87 w jej brzmieniu przed zmianami wprowadzonymi dyrektywą 2009/29. Zgodnie z pkt 1 tego załącznika całkowita liczba uprawnień, jaka miała zostać rozdzielona na dany okres, powinna była być zgodna z zobowiązaniem państwa członkowskiego do ograniczenia swoich emisji na mocy decyzji Rady 2002/358/WE z dnia 25 kwietnia 2002 r. dotyczącej zatwierdzenia

przez Wspólnotę Europejską Protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu i wspólnej realizacji wynikających z niego zobowiązań (Dz.U. L 130, s. 1) oraz na mocy protokołu z Kioto, biorąc pod uwagę z jednej strony całkowity udział emisji, jakiemu odpowiadają te uprawnienia, w porównaniu z emisjami ze źródeł nieobjętych dyrektywą 2003/87 w brzmieniu przed zmianami wprowadzonymi dyrektywą 2009/29, a z drugiej strony krajową politykę energetyczną, oraz powinna być spójna z krajowym programem dotyczącym zmian klimatu. Jeżeli plan ten był niezgodny w szczególności z kryteriami wspomnianego załącznika III, Komisja mogła go odrzucić. Zgodnie z art. 10 dyrektywy 2003/87, przed jego zmianą wprowadzoną dyrektywą 2009/29, na okresy rozliczeniowe przypadające na lata 2005–2007 i 2008–2012 państwa członkowskie miały przydzielić odpowiednio co najmniej 95% i 90% bezpłatnych uprawnień.

55 Natomiast w odniesieniu do okresów rozliczeniowych od roku 2013 art. 9 dyrektywy 2003/87 stanowi, że liczba wydawanych corocznie w całej Unii uprawnień ulega zmniejszeniu w sposób liniowy, przy czym za punkt wyjścia przyjmuje się wartość z połowy okresu 2008–2012. Liczba ta ulega zmniejszeniu o współczynnik liniowy wynoszący 1,74% w odniesieniu do średniej całkowitej rocznej liczby uprawnień wydanych przez państwa członkowskie zgodnie z decyzjami Komisji dotyczącymi ich krajowych planów rozdziału uprawnień na lata 2008–2012. W tym kontekście Komisja przyjęła decyzję 2010/634, w której określiła całkowitą liczbę uprawnień w całej Unii na rok 2013, obliczoną w oparciu o całkowite liczby uprawnień wydanych lub które mają być wydane przez państwa członkowskie zgodnie z jej decyzjami dotyczącymi ich krajowych planów rozdziału uprawnień na lata 2008–2012.

56 Orzecznictwo Sądu przywołane w pkt 51 powyżej należy interpretować w świetle prawa obowiązującego w drugim okresie rozliczeniowym. Sąd był zobowiązany do wykładni art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87 w brzmieniu przed zmianami wprowadzonymi dyrektywą 2009/29, który to artykuł odsyła do załącznika III do tej dyrektywy, jak wynika również z wyroku Sądu z dnia 7 listopada 2007 r. w sprawie T-374/04 Niemcy przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-4431, pkt 80, do którego orzecznictwo przytoczone w pkt 51 powyżej wyraźnie się odwołuje. Tymczasem art. 10a ust. 1 dyrektywy 2003/87 – w przeciwieństwie do pkt 1 wspomnianego załącznika III – nie odwołuje się już do krajowej polityki energetycznej. Natomiast zgodnie z motywem 8 dyrektywy 2009/29 po drugim okresie rozliczeniowym ustawodawca uznał za niezbędne wprowadzenie bardziej zharmonizowanego systemu handlu uprawnieniami do emisji w celu lepszego wykorzystania jego zalet, uniknięcia zakłóceń na rynku wewnętrznym oraz ułatwienia powiązania go z innymi systemami handlu uprawnieniami do emisji. W tym względzie należy dodać, że podczas gdy w ramach przejściowego przydziału bezpłatnych uprawnień do emisji na modernizację wytwarzania energii elektrycznej na podstawie art. 10c ust. 1 lit. c) dyrektywy 2003/87 ustawodawca uwzględnił strukturę energetyki krajowej, nie uczynił tego odnośnie do przydziału bezpłatnych uprawnień dla sektorów przemysłu określonych w art. 10a tej dyrektywy.

57 Po czwarte, co się tyczy argumentacji Rzeczypospolitej Polskiej, że odnotowuje ona najwyższy udział gałęzi przemysłu zagrożonych zjawiskiem ucieczki emisji, należy zaznaczyć, iż wśród zasad przejściowych określonych w art. 10a dyrektywy 2003/87 znajdują się zasady szczególne dla instalacji sektorów lub podsektorów, które są narażone na znaczące ryzyko ucieczki emisji. Powinny one co do zasady otrzymać w 2013 r. i każdym kolejnym roku do 2020 r. zgodnie z art. 10a ust. 1 i 12 dyrektywy 2003/87 bezpłatne uprawnienia w wysokości 100% liczby określonej zgodnie z przepisami wspomnianego ust. 1. W celu określenia tych sektorów lub podsektorów Komisja musi przyjąć jako kryterium oceny niezdolność gałęzi przemysłu do uwzględnienia w cenach produktów bezpośredniego kosztu otrzymanych uprawnień i kosztów pośrednich wynikających z podniesienia cen energii elektrycznej wynikających z wykonania tej dyrektywy bez poniesienia istotnej straty udziałów w rynku na rzecz instalacji poza Unią, które cechuje wyższa emisyjność związków węgla. Dokumenty przedstawione przez Rzeczpospolitą Polską nie pozwalają jednak na uznanie, że przepisy te w sposób oczywisty nie mogą zapobiec zjawisku ucieczki emisji.

58 Wobec powyższego ustalenie przez Komisję wskaźników dla ciepła i paliw przy wykorzystaniu referencyjnej wydajności gazu ziemnego można uznać za obiektywnie uzasadnione.

59 Należy zatem oddalić pierwszą część niniejszego zarzutu.

W przedmiocie części drugiej, dotyczącej naruszenia art. 191 ust. 2 w związku z ust. 3 TFUE

60 Rzeczpospolita Polska twierdzi, że uprzywilejowując jedno źródło energii względem innych i nie biorąc pod uwagę energetycznej struktury wytwarzania energii poszczególnych państw członkowskich, Komisja naruszyła art. 191 ust. 2 w związku z ust. 3 TFUE, gdyż postanowienia te zobowiązują instytucje odpowiedzialne za realizację polityki UE w dziedzinie środowiska do uwzględnienia różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii przy realizacji tej polityki.

61 W tym względzie należy przypomnieć, że zaskarżona decyzja stanowi środek wykonawczy do dyrektywy 2003/87 i że art. 10a tej dyrektywy stanowi jej podstawę prawną. Podobnie jak w przypadku rozważań dotyczących zarzutu pierwszego (zob. pkt 21 powyżej) należy zaznaczyć, że wobec braku podniesienia zarzutu nielegalności art. 10a dyrektywy 2003/87 argumentacja Rzeczypospolitej Polskiej dotycząca podnoszonego naruszenia art. 191 ust. 2 w związku z ust. 3 TFUE jest bezskuteczna. Niemniej argumentację Rzeczypospolitej Polskiej dotyczącą art. 191 ust. 2 w związku z ust. 3 TFUE należy uwzględnić w ramach badania podnoszonego naruszenia art. 10a dyrektywy 2003/87 (zob. pkt 108–111 poniżej).

62 Należy zatem oddalić drugą część niniejszego zarzutu, a w konsekwencji – zarzut ten w całości.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia zasady proporcjonalności

63 Rzeczpospolita Polska twierdzi zasadniczo, że ustalając w zaskarżonej decyzji wskaźniki ex ante na poziomie bardziej restrykcyjnym niż wymagają tego cele dyrektywy 2003/87, Komisja naruszyła zasadę proporcjonalności. Konkretnie utrzymuje ona, że celem zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych wiążącym Komisję i państwa członkowskie jest zmniejszenie ich o 20% do roku 2020. Tymczasem na podstawie zaskarżonej decyzji zmniejszenie przekroczyłoby próg 20% od roku 2013. Jej zdaniem Komisja uchybiła odpowiedniemu i koniecznemu charakterowi zaskarżonej decyzji, ustalając wskaźniki w sposób zbyt restrykcyjny. Ponadto ze względu na brak równowagi między poniesioną szkodą a korzyścią wynikającą z zaskarżonej decyzji, decyzja ta nie jest proporcjonalna sensu stricto.

64 Przypomnieć należy, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada proporcjonalności, stanowiąca jedną z ogólnych zasad prawa Unii, wymaga, by akty instytucji nie wykraczały poza granice tego, co jest odpowiednie i konieczne do realizacji uzasadnionych celów, którym służą dane przepisy, przy czym w sytuacji wyboru pomiędzy kilkoma odpowiednimi środkami należy wybrać środek najmniej surowy, a wynikłe stąd niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zakładanych celów (zob. wyrok Trybunału z dnia 8 lipca 2010 r. w sprawie C-343/09 Afton Chemical, Zb.Orz. s. I-7027, pkt 45 i przytoczone tam orzecznictwo).

65 Co się tyczy sądowej kontroli warunków określonych w poprzednim punkcie, Komisji należy przyznać szeroki zakres uznania w dziedzinie takiej jak ta, której dotyczy niniejsza sprawa, wymagającej z jej strony wyborów natury politycznej, ekonomicznej i społecznej, i w ramach której musi ona dokonać złożonych ocen w świetle ogólnego celu zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych poprzez system handlu uprawnieniami w efektywny pod względem kosztów oraz skuteczny gospodarczo sposób (art. 1 akapit pierwszy i motyw 5 dyrektywy 2003/87). Jedynie w oczywisty sposób nieodpowiedni w odniesieniu do celów, jakie właściwe instytucje zamierzają osiągnąć, charakter środka podjętego w tej dziedzinie może mieć wpływ na jego zgodność z prawem (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 12 grudnia 2006 r. w sprawie C-380/03 Niemcy przeciwko Parlamentowi i Radzie, Zb.Orz. s. I-11573, pkt 145; ww. w pkt 56 wyrok w sprawie Niemcy przeciwko Komisji, pkt 80, 81 i przytoczone tam orzecznictwo).

66 W pierwszej kolejności, co się tyczy odpowiedniego charakteru zaskarżonej decyzji, Rzeczpospolita Polska twierdzi, że określając zbyt restrykcyjnie wskaźniki emisyjności, bez uwzględnienia specyfiki poszczególnych państw członkowskich, Komisja naruszyła dwa cele dyrektywy 2003/87, a mianowicie cele efektywności przyjmowanych środków pod względem kosztów oraz ich skuteczności gospodarczej. Przyznając instalacjom mniej bezpłatnych uprawnień, niż to jest konieczne dla osiągnięcia celów związanych z wielkością produkcji i poziomami emisji, Komisja dąży za wszelką cenę do jak największego zmniejszenia emisji, nie bacząc na skutki społeczno-gospodarcze swoich decyzji.

67 W tym kontekście należy zaznaczyć, że głównym celem dyrektywy 2003/87, przed jej zmianą przez dyrektywę 2009/29, było zmniejszenie w istotny sposób emisji gazów cieplarnianych w celu wypełnienia zobowiązań Unii i państw członkowskich wynikających z protokołu z Kioto, zatwierdzonego decyzją 2002/358 (wyrok Trybunału z dnia 29 marca 2012 r. w sprawie C-504/09 P Komisja przeciwko Polsce, pkt 77; ww. w pkt 30 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Estonii, pkt 79). Zgodnie z motywem 4 dyrektywy 2003/87 protokół ten zobowiązywał Unię oraz jej państwa członkowskie do zmniejszenia ich zagregowanych antropogenicznych emisji gazów cieplarnianych o 8% w porównaniu z poziomem z 1990 r. w okresie od 2008 r. do 2012 r.

68 Z art. 1 akapit drugi i motywu 3 dyrektywy 2003/87 wynika, że po jej zmianie przez dyrektywę 2009/29 dyrektywa 2003/87 przewiduje dalszą redukcję emisji gazów cieplarnianych, aby przyczynić się do osiągnięcia takich poziomów redukcji, które według naukowców uważane są za konieczne do uniknięcia groźnych zmian klimatu. Jak wynika z tych przepisów oraz z motywów 3, 5, 6 i 13 dyrektywy 2009/29, głównym celem dyrektywy 2003/87, po jej zmianie przez dyrektywę 2009/29, jest zmniejszenie do 2020 r. całkowitych emisji gazów cieplarnianych Unii o co najmniej 20% w porównaniu z poziomem z 1990 r.

69 Cel ten należy osiągnąć w poszanowaniu szeregu podcelów oraz poprzez skorzystanie z pewnych instrumentów. Głównym służącym do tego instrumentem jest system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, jak wynika z art. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2003/87 i jej motywu 2. Artykuł 1 akapit pierwszy tej dyrektywy stanowi, że system ten sprzyja zmniejszeniu takich emisji w efektywny pod względem kosztów oraz skuteczny gospodarczo sposób. Innymi podcelami, których realizacji powinien on służyć, są w szczególności – jak wynika z motywów 5 i 7 wspomnianej dyrektywy – utrzymanie rozwoju gospodarczego i zatrudnienia, a także zachowanie spójności rynku wewnętrznego i warunków konkurencji (ww. w pkt 67 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Polsce, pkt 77; ww. w pkt 30 wyrok w sprawie Komisja przeciwko Estonii, pkt 79).

70 Co się tyczy głównego celu dyrektywy 2003/87, to jest zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w Unii, Rzeczpospolita Polska przyznaje, że środki zawarte w zaskarżonej decyzji prowadzą do jego realizacji.

71 Twierdząc jednak, że zaskarżona decyzja, ustalając wskaźniki zbyt restrykcyjnie, narusza, nie uwzględniając skutków społeczno-gospodarczych, dwa inne cele dyrektywy 2003/87, a mianowicie cele efektywności przyjmowanych środków pod względem kosztów oraz ich skuteczności gospodarczej, Rzeczpospolita Polska zarzuca, że zaskarżona decyzja nie prowadzi do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w efektywny pod względem kosztów oraz skuteczny gospodarczo sposób.

72 W tym względzie należy zaznaczyć, że ustalenie wskaźników stanowi jedynie część systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, którego logika polega na działaniu w ten sposób, by ograniczenia emisji gazów cieplarnianych, konieczne dla uzyskania określonego z góry skutku środowiskowego, nastąpiły możliwie najniższym kosztem (ww. w pkt 30 wyrok w sprawie Arcelor Atlantique et Lorraine i in., pkt 32). To ustalenie należy do przewidzianych w art. 10a dyrektywy 2003/87 przejściowych zasad dotyczących przydziału bezpłatnych uprawnień. Jak wynika z art. 10a ust. 1 akapit trzeci środki te mają zapewnić, żeby zasady przydziału uprawnień dostarczały zachęt do redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz do stosowania energooszczędnych technologii i nie dostarczały zachęt do zwiększenia emisji. Przydział uprawnień polega – jak wskazuje motyw 15

dyrektywy 2009/29 – na przewidzianej w art. 10 dyrektywy 2003/87 zasadzie sprzedaży na aukcji. Z motywu tego wynika również, że zasada ta została wybrana po to, aby system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych funkcjonował w sposób możliwie najbardziej efektywny ekonomicznie. W szczególności pozwalając na sprzedaż przydzielonych uprawnień, system ten ma zachęcać wszystkich jego uczestników do emisji gazów cieplarnianych niższych niż przyznane im pierwotnie uprawnienia w celu zbycia nadwyżki innemu uczestnikowi systemu, który wyemitował większą ilość gazów niż przyznane mu uprawnienia (ww. w pkt 30 wyrok w sprawie Arcelor Atlantique et Lorraine i in., pkt 32).

73 Ponadto należy zaznaczyć, że w ramach funkcjonowania systemu handlu uprawnieniami ustawodawca uwzględnił sytuację i gospodarkę różnych regionów. Z jednej strony bowiem zasady funkcjonowania od 2013 r. będą wprowadzane stopniowo. I tak zgodnie z art. 9 akapit pierwszy dyrektywy 2003/87 począwszy od 2013 r. liczba wydawanych corocznie w całej Wspólnocie uprawnień będzie zmniejszana w sposób liniowy, przy czym za punkt wyjścia przyjmuje się wartość z połowy okresu 2008–2012. Ponadto zgodnie z art. 10a ust. 11 dyrektywy 2003/87 liczba bezpłatnych uprawnień przydzielonych w 2013 r. wyniesie 80% liczby uprawnień określonej zgodnie z przepisami, o których mowa w ust. 1 tego artykułu. Następnie liczba bezpłatnych uprawnień będzie corocznie zmniejszana o taką samą wielkość aż do osiągnięcia poziomu 30% w roku 2020, w celu osiągnięcia całkowitej likwidacji przydziałów bezpłatnych uprawnień w roku 2027. W konsekwencji zgodnie z tymi zasadami instalacje o wysokiej emisji CO_2, jak instalacje stosujące węgiel w niektórych regionach Unii, które potrzebują więc dużej liczby uprawnień dla swojej produkcji, otrzymają na początku trzeciego okresu rozliczeniowego jeszcze większą liczbę bezpłatnych uprawnień na pokrycie swoich potrzeb.

74 Z drugiej strony, jak wynika z motywu 17 dyrektywy 2009/29, ustawodawca ustanowił mechanizmy wsparcia wysiłków państw członkowskich mających stosunkowo niski dochód na mieszkańca i stosunkowo wysokie perspektywy wzrostu w celu zmniejszenia do roku 2020 wielkości emisji CO_2 w swoich gospodarkach. I tak zgodnie z art. 10 ust. 2 lit. a) dyrektywy 2003/87 88% całkowitej liczby uprawnień, które mają być sprzedane na aukcji, zostanie rozdzielonych między państwa członkowskie w proporcjach odpowiadających udziałowi danego państwa członkowskiego w zweryfikowanych emisjach w ramach systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych za rok 2005 lub w średnich emisjach w latach 2005–2007, w zależności od tego, która z tych wielkości jest większa. Następnie zgodnie z art. 10 ust. 2 lit. b) 10% całkowitej liczby uprawnień, które mają być sprzedane na aukcji, zostanie rozdzielonych między określone państwa członkowskie w interesie solidarności i wzrostu w Unii, w celu zmniejszenia emisji i przystosowania się do skutków zmian klimatu. Jak wynika z załącznika IIa do dyrektywy 2003/87, Rzeczpospolita Polska jest jednym z głównych beneficjentów dodatkowych 10% wygenerowanych na aukcjach. Zgodnie z art. 10 ust. 2 lit. c) dyrektywy 2003/87 w związku z załącznikiem IIb do tej dyrektywy to samo dotyczy 2% całkowitej liczby uprawnień, które mają być sprzedane na aukcji, rozdzielonych między państwa członkowskie, których emisje gazów cieplarnianych w 2005 r. były o co najmniej 20% niższe od poziomu ich emisji w roku odniesienia, które mają do nich zastosowanie na mocy protokołu z Kioto. Ponadto należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 10c ust. 1 lit. c) dyrektywy 2003/87 państwo członkowskie, w którym w 2006 r. ponad 30% energii elektrycznej było wytwarzane z paliwa kopalnego jednego rodzaju, a PKB na mieszkańca w cenach rynkowych nie przekroczył 50% średniego PKB na mieszkańca w cenach rynkowych Unii, może przydzielić przejściowo bezpłatne uprawnienia instalacjom wytwarzającym energię elektryczną.

75 Poza tym Rzeczpospolita Polska ogranicza się do zakwestionowania odpowiedniego charakteru zaskarżonej decyzji względem realizacji wspomnianych podcelów, nie rozwijając swej argumentacji w sposób bardziej pogłębiony i nie uwzględniając celów określonych w art. 10a ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2003/87. Rzeczpospolita Polska utrzymuje wprawdzie, że instalacje, które otrzymają niższą liczbę bezpłatnych uprawnień, niż emitują one w ramach swojego procesu produkcyjnego, inwestują w technologie stosujące to samo paliwo, ale bardziej niskoemisyjne, ale nie uwzględnia ona faktu, że te

inwestycje mogą również dać impuls dla rozwoju nowych sektorów gospodarczych, które mogą tworzyć miejsca pracy. Argumentacja Rzeczypospolitej Polskiej ma zatem zbyt wąski zakres i w konsekwencji należy ją oddalić.

76 Z powyższego wynika, że Rzeczpospolita Polska nie przedstawiła okoliczności pozwalających na uznanie, iż ustalenie wskaźników było oczywiście nieodpowiednie względem zamierzonych celów.

77 W drugiej kolejności, co się tyczy koniecznego charakteru zaskarżonej decyzji, Rzeczpospolita Polska twierdzi, że ustalając wskaźniki w sposób zbyt restrykcyjny, zaskarżona decyzja wykracza poza to, co jest konieczne dla osiągnięcia celów redukcyjnych w zakresie wielkości emisji. Jej zdaniem dyrektywa 2003/87 nie przewiduje mechanizmu korygującego, jeżeli liczba bezpłatnych uprawnień jest niewystarczająca dla danych instalacji, ale zapewniona jest realizacja celów redukcyjnych. Poza tym zbyt niskie poziomy wskaźników będą prowadzić do jednorazowego drastycznego obniżenia ilości bezpłatnych uprawnień w roku 2013. Instalacje nie będą miały czasu na zmianę technologii lub stosowanego paliwa. Rzeczpospolita Polska twierdzi, że zaproponowała w trakcie przygotowywania zaskarżonej decyzji wprowadzenie współczynnika korygującego, który miałby zastosowanie do wszystkich wskaźników redukcyjnych i byłby wyliczany na podstawie wyników najbardziej wydajnych instalacji węglowych lub stosujących inne paliwo bardziej emisyjne niż gaz ziemny oraz obniżony do 90% swojej wartości, co umożliwiłoby na przykład osiągnięcie trzech podcelów dyrektywy 2003/87, to jest zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych w efektywny pod względem kosztów oraz skuteczny gospodarczo sposób. Komisja tę propozycję odrzuciła.

78 Na poparcie swej argumentacji, że wskaźniki zostały ustalone w sposób zbyt restrykcyjny, Rzeczpospolita Polska wskazuje, iż rynkowa cena uprawnień do emisji, wynosząca około 15 EUR za tonę CO_2, może osiągnąć w trzecim okresie rozliczeniowym między 30 a 48 EUR za tonę CO_2. Co się tyczy przemysłu cementowego, wskaźnik dla klinkieru ustalony przez Komisję oznaczałby dla instalacji zmniejszenie emisji o co najmniej 30% ze względu na stosowanie innego paliwa. W sektorze ciepłownictwa zastosowanie wskaźnika dla ciepła ustalonego w zaskarżonej decyzji prowadziłoby do niedoboru blisko 50% uprawnień, bez uwzględnienia korekty dla gospodarstw domowych. Następnie koszty dla polskiego przemysłu chemicznego mogą kształtować się na poziomie 257 mln EUR w 2013 r. i 381 mln EUR w 2020 r. I tak w produkcji sody konieczna redukcja emisji sięgałaby 30%. Co się tyczy przemysłu papierniczego, sektor polski musiałby obniżyć emisje o około 45%. Odnośnie do sektora rafineryjnego Rzeczpospolita Polska twierdzi, że niedobór uprawnień wyniesie 28% w 2013 r. Poza tym te sektory przemysłu stosują już najlepsze dostępne techniki w celu zmniejszenia emisji.

79 Po pierwsze, odnośnie do twierdzenia Rzeczypospolitej Polskiej, że na podstawie zaskarżonej decyzji zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych przekroczy poziom 20% od 2013 r., należy zaznaczyć, iż twierdzenie to nie jest poparte żadną okolicznością faktyczną i nie opiera się na żadnym dowodzie. Jak zauważa Komisja, zakres zmniejszenia emisji zależy nie tylko od poziomu wskaźników, lecz od różnych czynników, w tym sytuacji gospodarczej w Europie i koniunktury, która ulega ciągłym wahaniom.

80 Po drugie, co się tyczy argumentacji Rzeczypospolitej Polskiej, że ustalenie wskaźników w zaskarżonej decyzji oznaczać będzie dla instalacji niektórych gałęzi przemysłu zmniejszenie emisji o ponad 20% w 2013 r., należy przypomnieć, że głównym celem dyrektywy 2003/87 jest ogólne zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych w Unii do 2020 r. o co najmniej 20% w porównaniu z ich poziomami z 1990 r. Tymczasem fakt, że ustalenie wskaźników może prowadzić do niedoboru bezpłatnych uprawnień wynoszącego ponad 20% w 2013 r. w przypadku instalacji niektórych gałęzi przemysłu, nie pozwala stwierdzić, że instalacje te zmniejszą również swoje emisje na tym poziomie. Otóż ze względu na to, że zgodnie z art. 10 ust. 1 dyrektywy 2003/87 począwszy od 2013 r. państwa członkowskie wystawią na aukcję wszystkie uprawnienia, które nie są przydzielone jako bezpłatne, instalacje te nie są zobowiązane do dokonania takiego zmniejszenia, lecz mogą zakupić na aukcji brakujące uprawnienia. Mają tym samym swobodę określenia poziomu zmniejszenia swoich emisji gazów cieplarnianych.

Ponadto należy zaznaczyć, że cel ogólnej redukcji tych emisji w Unii do roku 2020 o co najmniej 20% w porównaniu z ich poziomami z 1990 r. zmierza do uzyskania średniej redukcji, nie dotyczy więc konkretnej instalacji.

81 Po trzecie, Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że było konieczne wprowadzenie współczynnika korygującego, który miałby zastosowanie do wszystkich wskaźników redukcyjnych i byłby wyliczany na podstawie wyników najbardziej wydajnych instalacji węglowych lub stosujących inne paliwo bardziej emisyjne niż gaz ziemny oraz zostałby obniżony do 90% swojej wartości, co umożliwiłoby zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych w efektywny pod względem kosztów oraz skuteczny gospodarczo sposób. W tym kontekście z jednej strony należy przypomnieć, że ustalając wskaźniki emisyjności, Komisja musiała przestrzegać przepisów art. 10a dyrektywy 2003/87. Tymczasem wprowadzenie dodatkowego współczynnika polegającego na uwzględnieniu stosowanego paliwa nie zachęcałoby do przewidzianej w art. 10a ust. 1 akapity pierwszy i czwarty dyrektywy 2003/87 pełnej harmonizacji w całej Unii przepisów wykonawczych dotyczących zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień, w ramach których wskaźnik jest obliczany co do zasady dla produktów, lecz prowadziłoby do różnych zasad dla instalacji tego samego sektora lub podsektora (zob. pkt 41 powyżej).

82 Z drugiej strony Rzeczpospolita Polska w żaden sposób nie wykazała, że wprowadzenie takiego współczynnika byłoby skuteczne w świetle głównego celu dyrektywy 2003/87, to jest zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych o co najmniej 20% do roku 2020. Poza tym z argumentacji Rzeczypospolitej Polskiej nie wynika, że wprowadzenie takiego współczynnika korygującego byłoby skuteczne w świetle celów określonych w art. 10a ust. 1 akapit trzeci dyrektywy 2003/87 dla ustalenia wskaźników, a mianowicie zapewnienia, że zasady przydziału uprawnień będą stanowiły zachętę do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych oraz do stosowania energooszczędnych technologii i nie dostarczą zachęt do zwiększenia emisji. Fakt, iż ustawodawca wybrał jako punkt wyjścia dla określenia zasad ustalania wskaźników ex ante w poszczególnych sektorach lub podsektorach średnie parametry 10% najbardziej wydajnych instalacji w danym sektorze lub podsektorze Unii w latach 2007 i 2008, wskazuje, że zamierzał ustalić te wskaźniki na ambitnym poziomie. W tym kontekście należy zaznaczyć, że wbrew temu, co utrzymuje Rzeczpospolita Polska, przepis ten nie przewiduje, iż instalacje powinny uzyskać w poszczególnych sektorach liczbę bezpłatnych uprawnień odpowiadającą emisjom 10% najbardziej wydajnych instalacji stosujących dane paliwo. Co się tyczy odesłania przez Rzeczpospolitą Polską do kosztów i skuteczności gospodarczej, stwierdzono już, że ustawodawca uwzględnił w ramach funkcjonowania systemu handlu uprawnieniami sytuację i gospodarkę różnych regionów (zob. pkt 73, 74 powyżej).

83 Należy również zaznaczyć, że podniesienie poziomu wskaźnika ze względu na wprowadzenie współczynnika korygującego dla niektórych instalacji oznaczałoby większą liczbę bezpłatnych uprawnień. Takie podniesienie mogłoby jednak prowadzić do przekroczenia maksymalnej rocznej liczby uprawnień określonej w art. 10a ust. 5 dyrektywy 2003/87 i spowodować konieczność zastosowania jednolitego międzysektorowego współczynnika korygującego. Zastosowanie tego współczynnika prowadziłoby do jednolitego zmniejszenia pierwotnych liczb bezpłatnych uprawnień we wszystkich sektorach i podsektorach, których to dotyczy. Zwiększenie liczby uprawnień, które mają być przydzielone bezpłatnie dla określonych instalacji, poprzez wprowadzenie takiego współczynnika korygującego mogłoby zatem powodować ograniczenie tego rodzaju uprawnień dla innych instalacji.

84 Po czwarte, w odniesieniu do argumentacji Rzeczypospolitej Polskiej, że zbyt niskie poziomy wskaźników będą prowadzić do jednorazowego drastycznego obniżenia ilości bezpłatnych uprawnień w roku 2013, należy przypomnieć, że dla okresów rozliczeniowych od 2013 r. przydział uprawnień do emisji opiera się na zasadzie sprzedaży na aukcji (motyw 15 dyrektywy 2009/29). Poza tym art. 10 dyrektywy 2003/87, przed jego zmianą przez dyrektywę 2009/29, stanowił, że na okresy rozliczeniowe przypadające na lata 2005–2007 i 2008–2012 państwa członkowskie miały przydzielić odpowiednio co najmniej 95% i 90% bezpłatnych uprawnień. Tymczasem system ustanowiony w art. 10a dyrektywy 2003/87 zgodnie z motywem 21 dyrektywy 2009/29 ma prowadzić do tego, by liczba bezpłatnych

uprawnień przydzielonych w 2013 r. stanowiła 80% wielkości odpowiadającej udziałowi łącznych emisji w całej Wspólnocie z danych instalacji w latach 2005–2007 w stosunku do całkowitej rocznej liczby uprawnień w całej Wspólnocie.

85 Poza tym Komisja była zobowiązana na podstawie art. 10a ust. 1 akapity pierwszy i czwarty dyrektywy 2003/87 przyjąć w pełni zharmonizowane w całej Unii przepisy wykonawcze dotyczące przydziału bezpłatnych uprawnień i obliczyć co do zasady dla każdego sektora i podsektora wskaźnik dla produktów w taki sposób, aby w jak największym stopniu zmniejszyć emisje gazów cieplarnianych i zwiększyć oszczędności wynikające z poprawy efektywności energetycznej. Z takimi ogólnymi przepisami jest nierozłącznie związany fakt, że na niektóre instalacje mają one większy wpływ niż na inne. Niemniej ze względu na to, że konieczność należy ocenić z uwzględnieniem wszystkich instalacji, których to dotyczy, w całej Unii, stwierdzenie to nie pozwala przyjąć wniosku, że poziom wskaźników nie był w oczywisty sposób konieczny do osiągnięcia celów określonych w dyrektywie 2003/87.

86 Następnie należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 10a ust. 11 dyrektywy 2003/87 przewidziano stopniowe zmniejszanie liczby uprawnień, które mają być przydzielone bezpłatnie, o taką samą wielkość aż do osiągnięcia poziomu 30% w roku 2020, w celu osiągnięcia całkowitej likwidacji przydziałów bezpłatnych uprawnień w roku 2027. Poza tym, ponieważ dyrektywa 2009/29, która zawierała przepisy pozwalające na określenie wskaźników ex ante, została przyjęta dwa lata przed przyjęciem zaskarżonej decyzji i 3,5 roku przed stosowaniem tych wskaźników przewidzianym od 2013 r., Rzeczpospolita Polska nie może utrzymywać, że dane instalacje nie miały dość czasu na przygotowanie się do przepisów regulujących okresy rozliczeniowe od 2013 r.

87 Po piąte, Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że dyrektywa 2003/87 nie przewiduje mechanizmu korygującego, jeżeli liczba bezpłatnych uprawnień jest niewystarczająca dla danych instalacji, ale zapewniona jest realizacja celów redukcyjnych. Co prawda, stosując jednolity międzysektorowy współczynnik korygujący, art. 10a ust. 5 dyrektywy 2003/87 przewiduje mechanizm korygujący, w sytuacji gdy całkowita liczba uprawnień, które mają być przydzielone bezpłatnie, zgłoszonych przez państwa członkowskie przekracza maksymalną liczbę uprawnień, które mają być przydzielone bezpłatnie. Dyrektywa ta nie przewiduje natomiast mechanizmu korygującego działającego w drugą stronę. Konkretnie dyrektywa ta nie wymaga od Komisji określenia wskaźników ex ante w taki sposób, żeby wyczerpana została maksymalna roczna ilość bezpłatnych uprawnień, o której mowa w art. 10a ust. 5 dyrektywy 2003/87. Wręcz przeciwnie, jako że przydział uprawnień opiera się na zasadzie sprzedaży na aukcji, zasady wydawania bezpłatnych uprawnień określone w art. 10a tej dyrektywy mają charakter przejściowy.

88 Wynika z tego, że Rzeczpospolita Polska nie przedstawiła okoliczności pozwalających na uznanie, że ustalenie wskaźników przez Komisję w zaskarżonej decyzji nie było w oczywisty sposób konieczne do osiągnięcia celów określonych w dyrektywie 2003/87.

89 W trzeciej kolejności, co się tyczy proporcjonalności sensu stricto zaskarżonej decyzji, należy przypomnieć, że zgodnie z tą zasadą, nawet jeżeli zaskarżona decyzja jest odpowiednia i konieczna dla realizacji zgodnych z prawem celów, nie powinna ona powodować nadmiernych niedogodności w stosunku do zamierzonych celów. Rzeczpospolita Polska twierdzi w tym względzie, że zaskarżona decyzja spowoduje osłabienie konkurencyjności przedsiębiorstw zlokalizowanych w państwach członkowskich, gdzie produkcja opiera się na wykorzystaniu węgla jako paliwa w stosunku do przedsiębiorstw konkurencyjnych zlokalizowanych w państwach członkowskich, w których produkcja opiera się na wykorzystaniu innych źródeł energii, takich jak gaz ziemny. Jej zdaniem doprowadzi to w pierwszej grupie państw do gwałtownych podwyżek cen towarów, co będzie miało poważne implikacje społeczno-gospodarcze. Ponadto zaskarżona decyzja będzie miała znaczący negatywny wpływ dla funkcjonowania rynku wewnętrznego i będzie stanowiła przeszkodę w jego prawidłowym funkcjonowaniu. Rzeczpospolita Polska utrzymuje, że w przypadku wprowadzenia wskaźników emisyjności opartych na cieple od 2013 r. ceny ciepła sieciowego wzrosną o ok. 22%.

90 Po pierwsze, należy przypomnieć, że przywołane przez Rzeczpospolitą Polską koszty obciążające dane instalacje są związane z obowiązkiem zakupu na aukcji brakujących uprawnień, co jest zasadą wprowadzoną w dyrektywie 2009/29. Zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci", określoną w art. 174 ust. 2 WE, celem systemu handlu uprawnieniami było ustalenie ceny za emisję gazów cieplarnianych i pozostawienie przedsiębiorcom wyboru między zapłatą ceny a zmniejszeniem swoich emisji. Ponadto należy zaznaczyć, że zgodnie z art. 10 ust. 3 dyrektywy 2003/87 państwa członkowskie określają sposób wykorzystywania dochodów uzyskanych ze sprzedaży uprawnień na aukcji, w granicach określonych w tym przepisie. W ten sposób mogą przyczynić się do obniżenia przywołanych przez Rzeczpospolitą Polską kosztów obciążających dane instalacje.

91 Po drugie, koszty, które będą faktycznie obciążać instalacje stosujące paliwo o wysokiej emisji gazów cieplarnianych w okresach rozliczeniowych od 2013 r., zależą od rynkowej ceny uprawnień do emisji. Otóż według Rzeczypospolitej Polskiej cena ta wynosiła 15 EUR za tonę CO_2 w lipcu 2011 r. Komisja wskazuje, że w październiku 2011 r. cena ta wynosiła 11 EUR za tonę CO_2. Cena dla okresów rozliczeniowych od 2013 r. jest szacowana przez Rzeczpospolitą Polską na kwotę od 30 EUR za tonę CO_2 do 48 EUR za tonę CO_2. Wobec tego, że szacunki te nie są pewne, nie jest wykluczone, iż cena uprawnienia do emisji będzie jeszcze niższa lub wyższa. Rzeczywistych kosztów nie można więc określić z góry.

92 Po trzecie, należy przypomnieć, że ustanawiając system handlu uprawnieniami, ustawodawca uwzględnił sytuację i gospodarkę różnych regionów (zob. pkt 73, 74 powyżej). Ponadto ustanowił zasady przydziału bezpłatnych uprawnień sieciom ciepłowniczym, jak również kogeneracji, w celu zaspokojenia ekonomicznie uzasadnionego popytu w odniesieniu do wytwarzania energii cieplnej lub chłodu (art. 10a ust. 4 dyrektywy 2003/87). Poza tym zgodnie z art. 10a ust. 6 dyrektywy 2003/87 państwa członkowskie mogą również przyjąć środki finansowe na rzecz sektorów lub podsektorów, które uznaje się za narażone na znaczące ryzyko ucieczki emisji z powodu przenoszenia kosztów związanych z emisją gazów cieplarnianych w ceny energii elektrycznej, w celu kompensacji tych kosztów. Oprócz tego art. 10a ust. 12 dyrektywy 2003/87 zawiera zasadę szczególną dotyczącą przydziału bezpłatnych uprawnień instalacjom w sektorach lub w podsektorach narażonych na znaczące ryzyko ucieczki emisji.

93 Wobec powyższego Rzeczpospolita Polska nie przedstawiła okoliczności pozwalających na uznanie, że ustalenie wskaźników przez Komisję w zaskarżonej decyzji nie było oczywiście proporcjonalne sensu stricto.

94 W konsekwencji zarzut trzeci należy oddalić.

W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia art. 10a dyrektywy 2003/87 oraz braku kompetencji Komisji do przyjęcia zaskarżonej decyzji

95 Rzeczpospolita Polska twierdzi, że przyjmując zaskarżoną decyzję, Komisja naruszyła art. 10a w związku z art. 1 dyrektywy 2003/87 i przekroczyła swoje kompetencje.

W przedmiocie części pierwszej dotyczącej naruszenia art. 10a ust. 2 akapit pierwszy dyrektywy 2003/87

96 Rzeczpospolita Polska podnosi zasadniczo, że Komisja naruszyła art. 10a ust. 2 akapit pierwszy dyrektywy 2003/87, gdyż określając wskaźniki ex ante, powinna była przyjąć jako punkt wyjścia metodę określoną w tym przepisie, a następnie skorygować uzyskany w ten sposób poziom przy uwzględnieniu całego acquis Unii, a mianowicie w szczególności prawa państw członkowskich do kształtowania struktury wykorzystania różnych źródeł energii, zasady równego traktowania, zasady zrównoważonego rozwoju, zasad polityki Unii w dziedzinie środowiska oraz zasady proporcjonalności.

Wskazując w motywie 5 zaskarżonej decyzji, że nie dokonano jakiegokolwiek rozróżnienia na podstawie lokalizacji geograficznej lub stosowanych technologii, surowców lub paliw, Komisja wyeliminowała możliwość zastosowania wspomnianych zasad acquis Unii.

97 Artykuł 10a ust. 2 akapit pierwszy dyrektywy 2003/87 stanowi, że punktem wyjścia podczas określania zasad dotyczących ustanawiania wskaźników ex ante w poszczególnych sektorach lub podsektorach są średnie parametry 10% najbardziej wydajnych instalacji w danym sektorze lub podsektorze we Wspólnocie w latach 2007 i 2008.

98 Przepis ten definiuje więc wyłącznie metodę, która ma służyć jako punkt wyjścia podczas określania zasad dotyczących ustanawiania wskaźników ex ante. Rzeczpospolita Polska nie podnosi jednak, że Komisja dopuściła się błędu, określając ten punkt wyjścia, lecz twierdzi, że po określeniu tego punktu wyjścia w następstwie zastosowania metody określonej w art. 10a ust. 2 akapit pierwszy dyrektywy 2003/87 Komisja powinna była go skorygować, uwzględniając całe acquis Unii, a w szczególności przepisy i zasady prawa Unii przywołane w ramach zarzutów pierwszego, drugiego i trzeciego. Taki obowiązek skorygowania nie wynika jednak w żaden sposób z tego przepisu.

99 Na podstawie punktu wyjścia określonego w następstwie zastosowania metody wskazanej w art. 10a ust. 2 akapit pierwszy dyrektywy 2003/87 Komisja była zobowiązana ustalić wskaźniki ex ante z poszanowaniem zasad, o których mowa w art. 10a ust. 1 tej dyrektywy. I tak w szczególności zgodnie ze wspomnianym ust. 1 akapity trzeci i czwarty określenie wskaźników miało zapewnić przydział uprawnień w sposób, który dostarcza zachęt do redukcji emisji gazów cieplarnianych oraz do stosowania energooszczędnych technologii, uwzględniając najbardziej wydajne technologie, substytuty, alternatywne procesy produkcyjne, kogenerację o wysokiej sprawności, skuteczne odzyskiwanie energii gazów odlotowych, wykorzystanie biomasy oraz wychwytywanie i składowanie CO_2, jeśli takie instalacje są dostępne, oraz w taki sposób, aby nie dostarczać zachęt do zwiększenia emisji. Ponadto wskaźnik należało obliczyć dla produktów, a nie dla czynników produkcji, aby w jak największym stopniu zmniejszyć emisje i zwiększyć oszczędności wynikające z poprawy efektywności energetycznej w każdym z procesów produkcyjnych danego sektora i podsektora.

100 Jak już stwierdzono, Komisja dysponowała szerokim zakresem uznania przy ustalaniu poziomu wskaźników emisji. Niemniej, nawet dysponując takimi uprawnieniami, była ona zobowiązana oprzeć swój wybór na kryteriach obiektywnych i dostosowanych do celu, jaki realizują dane przepisy, uwzględniając wszystkie okoliczności faktyczne, jak i dane techniczne i naukowe dostępne w momencie stanowienia danego aktu (zob. pkt 36 powyżej).

101 Z motywów 5–12 zaskarżonej decyzji wynika, że ustalenie wskaźników przez Komisję poprzedziła kompleksowa analiza i konsultacje z sektorami i podsektorami. Co się tyczy konkretnie określenia wartości wskaźników, z motywu 8 zaskarżonej decyzji wynika, że Komisja zbadała, czy punkty wyjścia określone w art. 10a ust. 2 akapit pierwszy dyrektywy 2003/87 w odpowiedni sposób odzwierciedlają najbardziej wydajne technologie, substytuty, alternatywne procesy produkcyjne, wysokosprawną kogenerację, skuteczne odzyskiwanie energii gazów odlotowych, wykorzystanie biomasy oraz wychwytywanie i składowanie CO_2, jeśli takie instalacje są dostępne.

102 Z analizy tej nie wynika, by ustalając wskaźniki na podstawie art. 10a dyrektywy 2003/87, Komisja przekroczyła granice swego zakresu uznania.

103 Wniosku tego nie podważa argumentacja Rzeczypospolitej Polskiej dotycząca przepisów i zasad prawa Unii przywołanych w ramach zarzutów pierwszego, drugiego i trzeciego.

104 Mianowicie w pierwszej kolejności odnośnie do argumentacji Rzeczypospolitej Polskiej dotyczącej art. 192 ust. 2 akapit pierwszy lit. c) TFUE, zgodnie z którą zaskarżona decyzja wpływa znacząco na jej wybór między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę jej zaopatrzenia w energię (zob. pkt 10 powyżej), należy przypomnieć, że poprzez przyjęcie dyrektywy 2009/29, jak wynika z jej motywu 8,

ustawodawca zmierzał do wprowadzenia bardziej zharmonizowanego systemu handlu uprawnieniami do emisji. System ten opierał się w szczególności na wprowadzeniu zasady sprzedaży na aukcji w odniesieniu do przydziału uprawnień od 2013 r., zgodnie z art. 10 dyrektywy 2003/87, i przewidywał przejściowe zasady dotyczące wydawania bezpłatnych uprawnień zawarte w art. 10a tej dyrektywy.

105 Jak już stwierdzono, z zawartymi w art. 10a dyrektywy 2003/87 w pełni zharmonizowanymi w całej Unii przepisami dotyczącymi zharmonizowanego przydziału bezpłatnych uprawnień jest nierozłącznie związane to, że mają one większy wpływ na jedne instalacje niż na drugie (zob. pkt 85 powyżej). W celu skompensowania ewentualnych negatywnych konsekwencji systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, zmienionego przez dyrektywę 2009/29, począwszy od 2013 r. dla niektórych państw członkowskich ustawodawca uwzględnił sytuację i gospodarkę różnych regionów (zob. pkt 73, 74 powyżej).

106 Przepisy dotyczące wydawania bezpłatnych uprawnień, których liczba zgodnie z art. 10a ust. 11 dyrektywy 2003/87 będzie corocznie zmniejszana o taką samą wielkość, nie ograniczają się do ustalenia wskaźników w zaskarżonej decyzji. Co prawda wartość wskaźników jest determinująca dla obliczenia liczby uprawnień, które mają być przydzielone bezpłatnie instalacji (zob. pkt 41 powyżej), niemniej zgodnie z art. 10a ust. 5 dyrektywy 2003/87 maksymalna roczna liczba uprawnień, które mają być przydzielone bezpłatnie, jest ograniczona. Jeżeli tymczasowa roczna liczba uprawnień do emisji przydzielonych bezpłatnie w latach 2013–2020, zgłoszona przez państwa członkowskie na podstawie art. 11 ust. 1 tej dyrektywy i art. 15 ust. 1 i ust. 2 lit. e) zaskarżonej decyzji, przekroczy limit określony w art. 10a ust. 5 tej dyrektywy, Komisja musi zastosować jednolity międzysektorowy współczynnik korygujący, który spowoduje zmniejszenie liczby bezpłatnych uprawnień we wszystkich sektorach. Ponadto stwierdzono już, że wybór zastosowania wydajności innego paliwa niż gaz ziemny, na przykład węgla, do określenia wskaźników dla ciepła i paliwa, nie pozwoliłby na uniknięcie tego, by instalacje znajdujące się w odmiennej sytuacji ze względu na stosowanie różnych paliw były traktowane w równy sposób (zob. pkt 50 powyżej). Poza tym należy przypomnieć, że instalacje nie są zobowiązane do zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych, lecz mogą zakupić na aukcji brakującą liczbę uprawnień. Mają tym samym swobodę określenia poziomu zmniejszenia swoich emisji gazów cieplarnianych (zob. pkt 80 powyżej). Co więcej, wśród zasad przejściowych określonych w art. 10a wspomnianej dyrektywy znajdują się zasady szczególne dla instalacji sektorów lub podsektorów, które są narażone na znaczące ryzyko ucieczki emisji (zob. pkt 57 powyżej).

107 Wynika z tego, że skutki wywierane przez system handlu uprawnieniami do emisji na wybór państw członkowskich między różnymi źródłami energii i ogólną strukturę ich zaopatrzenia w energię, o których mówi Rzeczpospolita Polska, wynikają zasadniczo z przepisów zawartych w dyrektywie 2003/87, a nie ze wskaźników takich jak ustalone w zaskarżonej decyzji. W konsekwencji, nawet zakładając, że takie skutki występują, czego Rzeczpospolita Polska nie wykazała, gdyż odnosi się ona jedynie do dodatkowych kosztów związanych z niewystarczającą liczbą bezpłatnych uprawnień dla operatorów instalacji ze względu na rzekomo zbyt niskie wskaźniki ex ante (zob. pkt 78 powyżej), byłyby one konsekwencją przyjęcia tej dyrektywy, a nie zaskarżonej decyzji, która jedynie stanowi jej właściwe zastosowanie.

108 W drugiej kolejności odnośnie do argumentacji dotyczącej art. 191 ust. 2 w związku z ust. 3 TFUE Rzeczpospolita Polska twierdzi, że z powodu nieuwzględnienia lokalizacji geograficznej, stosowanych technologii, surowców i paliw przy ustalaniu wskaźnika dla produktu Komisja naruszyła zasadę zrównoważonego rozwoju, o której ogólnie mowa w art. 11 TFUE, a którą wprowadza w życie w dziedzinie środowiska art. 191 ust. 2 TFUE. Wbrew temu ostatniemu przepisowi Komisja nie uwzględniła w ramach realizacji swej polityki ochrony środowiska kryterium różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii. Poza tym zgodnie z art. 191 ust. 3 TFUE Komisja powinna była wziąć pod uwagę korzyści i koszty wynikające z zastosowania środków ochrony środowiska i w tym kontekście uwzględnić aspekty społeczne, humanitarne i środowiskowe, a także korzyści niematerialne. Zdaniem Rzeczypospolitej Polskiej porównanie danych dotyczących wykorzystywania przez nią różnych źródeł energii z danymi dotyczącymi innych państw członkowskich potwierdza jej specyfikę jako państwa

członkowskiego, które w największym stopniu korzysta z wysokoemisyjnego węgla, będąc do tego jednym z największych producentów tego paliwa. Tym samym zaskarżona decyzja zmusza ją do całościowej redefinicji jej polityki energetycznej.

109 Po pierwsze, należy przypomnieć, że dyrektywa 2003/87 jest oparta na art. 175 ust. 1 WE, zgodnie z którym Rada była upoważniona do podjęcia decyzji o działaniach, które mają być podjęte przez Wspólnotę dla osiągnięcia celów określonych w art. 174 WE (obecnie, po zmianie, art. 191 TFUE). Zgodnie z art. 174 ust. 1 WE celami tymi były zachowanie, ochrona i poprawa jakości środowiska, ochrona zdrowia ludzkiego, ostrożne i racjonalne wykorzystywanie zasobów naturalnych oraz promowanie na płaszczyźnie międzynarodowej środków zmierzających do rozwiązywania regionalnych lub światowych problemów środowiska. Zgodnie z art. 174 ust. 2 WE polityka Wspólnoty w dziedzinie środowiska stawiała sobie za cel wysoki poziom ochrony z uwzględnieniem różnorodności sytuacji w różnych regionach Wspólnoty. Była ona oparta na zasadzie ostrożności oraz zasadach działania zapobiegawczego, naprawiania szkody przede wszystkim u źródła i na zasadzie „zanieczyszczający płaci". Artykuł 174 ust. 3 WE stanowił, że przy opracowywaniu polityki w dziedzinie środowiska Wspólnota uwzględnia w szczególności korzyści i koszty, które mogą wynikać z działania lub z zaniechania działania.

110 Po drugie, co się tyczy argumentacji Rzeczypospolitej Polskiej, zgodnie z którą Komisja, ustalając wskaźniki dla produktu, nie uwzględniła różnorodności sytuacji w różnych regionach Unii, należy przypomnieć, że zgodnie z art. 10a ust. 1 akapit pierwszy dyrektywy 2003/87 Komisja była zobowiązana przyjąć przepisy wykonawcze w pełni zharmonizowane w całej Unii. Ponadto zróżnicowane traktowanie regionów Unii w zależności od źródeł energii na ich terytorium prowadziłoby faktycznie do zgodzenia się na wyższe poziomy emisji gazów cieplarnianych w niektórych regionach. Tymczasem zgodnie z art. 10a ust. 1 akapit czwarty tej dyrektywy wskaźnik należy obliczać dla produktów tak, aby w jak największym stopniu zmniejszyć emisje gazów cieplarnianych. Poza tym należy zaznaczyć, że w ramach funkcjonowania systemu handlu uprawnieniami ustawodawca uwzględnił sytuację i gospodarkę różnych regionów (zob. pkt 73, 74 powyżej).

111 Po trzecie, co się tyczy argumentacji, że ze względu na nieuwzględnienie korzyści i kosztów wynikających z ustalenia wskaźników dla produktu w zaskarżonej decyzji Rzeczpospolita Polska jest zmuszona do całościowej redefinicji swojej polityki energetycznej, która jest oparta na zasobach naturalnych węgla, należy przypomnieć, że zgodnie z art. 10a ust. 3 dyrektywy 2003/87 przydział bezpłatnych uprawnień energii elektrycznej jest co do zasady wyłączony. Możliwość przejściowego przydziału bezpłatnych uprawnień instalacjom wytwarzającym energię elektryczną jest przewidziana jedynie w drodze odstępstwa w art. 10c tej dyrektywy. Polityka energetyczna państwa nie dotyczy wprawdzie jedynie sektora energetycznego, lecz odnosi się przede wszystkim do struktury zaopatrzenia w energię, współzależności między wykorzystywanymi źródłami energii a celami ochrony środowiska, ale należy zaznaczyć, że ustalenie wskaźników dla produktu w zaskarżonej decyzji nie stoi na przeszkodzie korzystaniu z technologii opartych na węglu. Decyzja ta może powodować z jednej strony, że instalacje, które stosują te technologie, będą musiały inwestować w innowacyjne technologie pozwalające na jeszcze większe zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych. Nie jest przy tym wykluczone, że instalacje te będą nadal stosować technologie oparte na węglu, ponieważ – jak potwierdza Rzeczpospolita Polska – odnotowują one stały trend obniżania emisyjności. Z drugiej strony zaskarżona decyzja może powodować, że instalacje te będą musiały zgodnie z zasadą „zanieczyszczający płaci", określoną w art. 191 ust. 2 TFUE, kupować na aukcji uprawnienia niezbędne do pokrycia tych emisji generowanych przez ich działalność produkcyjną, które nie będą objęte uprawnieniami przyznanymi bezpłatnie. Niemniej takie konsekwencje zostały już przewidziane w tej dyrektywie. Tym samym Rzeczpospolita Polska nie wykazała, że ustalenie wskaźników dla produktu w zaskarżonej decyzji zmusza ją do całościowej redefinicji jej polityki energetycznej.

112 W trzeciej kolejności, odnośnie do argumentacji Rzeczypospolitej Polskiej dotyczącej art. 194 ust. 2 akapit drugi TFUE oraz zasady równego traktowania i zasady proporcjonalności wystarczy zaznaczyć, że z rozważań dotyczących zarzutu pierwszego, pierwszej części zarzutu drugiego i zarzutu trzeciego wynika, iż należy ją oddalić.

113 W zakresie, w jakim Rzeczpospolita Polska podnosi w replice, że zaskarżona decyzja musi być zgodna z całością prawa Unii, nie wskazuje ona w sposób prawnie wystarczający naruszonego jej zdaniem przepisu. Tymczasem zgodnie z art. 21 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, mającego zastosowanie do postępowania przed Sądem na podstawie art. 53 akapit pierwszy tego statutu i art. 44 ust. 1 lit. c) regulaminu postępowania przed Sądem, każda skarga powinna zawierać w szczególności zwięzłe przedstawienie stawianych zarzutów. Informacje te powinny być wystarczająco wyraźne i precyzyjne, aby umożliwić stronie pozwanej przygotowanie obrony, a Sądowi orzeczenie w przedmiocie skargi, w razie potrzeby bez dodatkowych informacji na jej poparcie (zob. wyrok Sądu z dnia 12 marca 2008 r. w sprawie T-332/03 European Service Network przeciwko Komisji, niepublikowany w Zbiorze, pkt 229 i przytoczone tam orzecznictwo).

114 W konsekwencji pierwszą część niniejszego zarzutu należy oddalić.

W przedmiocie części drugiej, dotyczącej naruszenia art. 10a ust. 1 akapit drugi w związku z art. 1 dyrektywy 2003/87

115 Rzeczpospolita Polska twierdzi, że Komisja naruszyła art. 10a ust. 1 akapit drugi 2003/87, gdyż przepis ten powinien był być stosowany z uwzględnieniem celów tej dyrektywy, a mianowicie zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych, efektywności kosztowej podejmowanych działań i ich skuteczności gospodarczej. Zgodnie z art. 10a ust. 1 akapit drugi wspomnianej dyrektywy Komisja była zobowiązana do takiego skonstruowania metodologii służącej określeniu wskaźników emisyjności, aby nie zmieniło to istotnych elementów dyrektywy. Tymczasem w zaskarżonej decyzji Komisja nie uwzględniła skutków, jakie decyzja ta wywoła w zakresie realizacji pozostałych celów dotyczących efektywności kosztowej podejmowanych działań i ich skuteczności gospodarczej, chociaż zgodnie z art. 1 wspomnianej dyrektywy wszystkie cele przewidziane w tej dyrektywie posiadają równe znaczenie.

116 Należy zaznaczyć, że argumentacja ta jest jedynie powtórzeniem argumentacji przedstawionej w ramach zarzutu trzeciego, dotyczącej rzekomo nieodpowiedniego charakteru zaskarżonej decyzji w odniesieniu do celów dyrektywy 2003/87. Należy ją zatem oddalić z tych samych powodów (zob. pkt 66–76 powyżej).

117 W konsekwencji należy oddalić drugą część niniejszego zarzutu.

W przedmiocie części trzeciej, dotyczącej braku kompetencji Komisji do przyjęcia zaskarżonej decyzji

118 Rzeczpospolita Polska twierdzi, że przyjmując zaskarżoną decyzję, Komisja przekroczyła kompetencje przekazane jej na podstawie dyrektywy 2003/87, gdyż nie uwzględniła zasad prawa Unii wskazanych w ramach zarzutów pierwszego, drugiego i trzeciego, w sposób zasadniczy zmieniając istotne elementy tej dyrektywy. Jej zdaniem zaskarżona decyzja nie jest środkiem wykonawczym do wspomnianej dyrektywy, lecz środkiem, który w sposób samoistny kreuje politykę klimatyczną Unii.

119 Po pierwsze, w tym względzie należy zaznaczyć, że co się tyczy podnoszonego braku uwzględnienia zasad prawa Unii wspomnianych w ramach zarzutów pierwszego, drugiego i trzeciego, argumentacja ta jest jedynie powtórzeniem argumentacji przedstawionej w ramach pierwszej części niniejszego zarzutu, dotyczącej rzekomego obowiązku skorygowania punktu wyjścia dla określenia zasad ustalania wskaźników ex ante, o którym mowa w art. 10a ust. 2 akapit pierwszy dyrektywy 2003/87. Należy ją zatem oddalić z tych samych powodów (zob. pkt 96–114 powyżej).

120 Po drugie, co się tyczy podnoszonej zmiany istotnych elementów dyrektywy 2003/87, należy zaznaczyć, że wymóg, by w pełni zharmonizowane w całej Unii przepisy wykonawcze dotyczące przydziału bezpłatnych uprawnień dotyczyły elementów tej dyrektywy innych niż istotne, wynika z jej art. 10a ust. 1 akapit drugi. Tymczasem argumentacja Rzeczypospolitej Polskiej dotycząca naruszenia tego przepisu została już oddalona w ramach drugiej części niniejszego zarzutu. Wobec tego, że Rzeczpospolita Polska nie przedstawia w ramach tej części żadnego dodatkowego argumentu, należy również ją oddalić.

121 Po trzecie, należy zaznaczyć, że argumenty podniesione przez Rzeczpospolitą Polską w ramach niniejszej części nie mogą wykazać, by Komisja nie miała kompetencji do przyjęcia zaskarżonej decyzji. Gdyby bowiem Komisja nie uwzględniła zasad prawa Unii wspomnianych w ramach zarzutów pierwszego, drugiego i trzeciego i gdyby znacząco zmieniła istotne elementy dyrektywy 2003/87, naruszyłaby prawo przy ustalaniu wskaźników. Argumenty te nie dotyczą jednak kwestii kompetencji Komisji do ustalenia wskaźników.

122 Należy zatem oddalić drugą część niniejszego zarzutu, a w konsekwencji – zarzut ten w całości.

123 Ze wszystkich powyższych rozważań wynika, że skargę należy oddalić.

W przedmiocie kosztów

124 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę.

125 Wobec tego, że Rzeczpospolita Polska przegrała sprawę, należy – zgodnie z żądaniem Komisji – obciążyć ją kosztami postępowania.

Z powyższych względów

SĄD (siódma izba)

orzeka, co następuje:

1) Skarga zostaje oddalona.

2) Rzeczpospolita Polska zostaje obciążona kosztami postępowania.

Dittrich Wiszniewska-Białecka Prek

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 7 marca 2013 r.

Podpisy