Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (sedmi senat)

z dne 7. marca 2013 *

„Okolje — Direktiva 2003/87/ES — Sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov — Prehodna pravila za usklajeno brezplačno dodelitev pravic do emisije od leta 2013 — Referenčne vrednosti, ki se uporabijo pri izračunu dodelitve pravic do emisije — Enako obravnavanje — Sorazmernost“

V zadevi T-370/11,

Republika Poljska, ki jo zastopajo M. Szpunar, B. Majczyna, C. Herma in M. Nowacki, agenti,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopajo E. White, K. Herrmann in K. Mifsud-Bonnici, agenti,

tožena stranka,

zaradi predloga za razglasitev ničnosti Sklepa Komisije z dne 27. aprila 2011 o določitvi prehodnih pravil za usklajeno brezplačno dodelitev pravic do emisije na ravni Unije v skladu s členom 10a Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta (2011/278/EU) (UL L 130, str. 1),

SPLOŠNO SODIŠČE (sedmi senat),

v sestavi A. Dittrich (poročevalec), predsednik, I. Wiszniewska-Białecka, sodnica, in M. Prek, sodnik,

sodna tajnica: C. Heeren, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 28. novembra 2012

izreka naslednjo

Sodbo

Dejansko stanje

1 Evropski parlament in Svet sta 13. oktobra 2003 sprejela Direktivo 2003/87/ES o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 631), ki je bila nazadnje spremenjena z Direktivo 2009/29/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009

* Jezik postopka: poljščina.

z namenom izboljšanja in razširitve sistema Skupnosti za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov (UL L 140, str. 63) (v nadaljevanju: Direktiva 2003/87). Ta sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov je bil vzpostavljen, da bi se zmanjšale emisije teh plinov v Evropski uniji.

2 V skladu s členom 10a Direktive 2003/87 Evropska komisija sprejme v celoti usklajene izvedbene ukrepe na ravni Unije za brezplačno dodelitev pravic do emisije. V zvezi s tem mora Komisija med drugim določiti referenčne vrednosti v posameznih sektorjih in pri tem kot izhodišče upoštevati povprečni učinek 10 % najbolj učinkovitih naprav v sektorju ali delu sektorja v Uniji v letih 2007 in 2008. Na podlagi teh referenčnih vrednosti se izračuna število pravic do emisije, ki se brezplačno dodelijo od leta 2013 za vsako zadevno napravo.

3 Komisija je 27. aprila 2011 sprejela Sklep 2011/278/EU o določitvi prehodnih pravil za usklajeno brezplačno dodelitev pravic do emisije na ravni Unije v skladu s členom 10a Direktive 2003/87 (UL L 130, str 1; v nadaljevanju: izpodbijani sklep). V skladu s členom 2 izpodbijanega sklepa se ta uporablja za brezplačno dodelitev pravic do emisije v zvezi z nepremičnimi napravami v smislu poglavja III Direktive 2003/87 v obdobjih trgovanja od leta 2013 naprej z izjemo prehodne brezplačne dodelitve pravic do emisije za modernizacijo proizvodnje električne energije v skladu s členom 10c te direktive. V skladu z uvodno izjavo 1 izpodbijanega sklepa je treba dodelitve določiti pred začetkom obdobja trgovanja, tako da se zagotovi pravilno delovanje trga. V Prilogi I k izpodbijanemu sklepu je Komisija določila referenčne vrednosti iz člena 10a Direktive 2003/87.

Postopek in predlogi strank

4 Republika Poljska je 8. julija 2011 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo.

5 Na podlagi poročila sodnika poročevalca je Splošno sodišče (sedmi senat) odločilo, da začne ustni postopek.

6 Stranki sta na obravnavi 28. novembra 2012 podali svoja stališča in odgovorili na vprašanja Splošnega sodišča. Na tej obravnavi je Republika Poljska pojasnila, da je želela z navedbami o sektorju kemijske industrije in sektorju rafinerij, ki jih je v tožbi navedla v okviru tožbenega razloga, ki se nanaša na kršitev načela sorazmernosti, le podpreti ta tožbeni razlog in da te navedbe niso samostojen tožbeni razlog.

7 Republika Poljska Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— izpodbijani sklep razglasi za ničen;

— Komisiji naloži plačilo stroškov.

8 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:

— tožbo zavrne;

— Republiki Poljski naloži plačilo stroškov.

Pravo

9 Republika Poljska v podporo tožbi navaja štiri tožbene razloge. V prvem trdi, da je Komisija kršila člen 194(2), drugi pododstavek, PDEU v povezavi s členom 192(2), prvi pododstavek, točka (c), PDEU, ker ni upoštevala posebnosti vsake države članice na področju goriv, ker je kot referenčno vrednost za izračun kazalnikov emisij uporabila učinkovitost zemeljskega plina in ker je zemeljski plin obdržala kot

referenčno gorivo. V drugem tožbenem razlogu navaja, da je Komisija kršila načelo enakega obravnavanja in člen 191(2) PDEU v povezavi z odstavkom 3 istega člena, ker pri sestavljanju izpodbijanega sklepa ni upoštevala obstoječih razlik med regijami Unije. V tretjem tožbenem razlogu navaja, da je Komisija kršila načelo sorazmernosti, ker je v izpodbijanem sklepu določila bolj omejevalne referenčne vrednosti za emisije, kot to zahtevajo cilji Direktive 2003/87. Četrti tožbeni razlog se nanaša na domnevno kršitev člena 10a Direktive 2003/87 v povezavi s členom 1 te direktive in vsebuje trditev, da Komisija ni bila pristojna za sprejetje izpodbijanega sklepa.

Prvi tožbeni razlog: kršitev člena 194(2), drugi pododstavek, PDEU v povezavi s členom 192(2), prvi pododstavek, točka (c), PDEU

10 Republika Poljska navaja, da je Komisija s tem, da je sprejela izpodbijani sklep, kršila člen 194(2), drugi pododstavek, PDEU v povezavi s členom 192(2), prvi pododstavek, točka (c), PDEU, ker ta sklep vpliva na pravico države članice, da določi pogoje za izkoriščanje svojih energetskih virov, na njeno izbiro med različnimi energetskimi viri in na splošno strukturo njene oskrbe z energijo. Po mnenju Republike Poljske je Komisija, s tem ko je sprejela pravila za določitev referenčnih vrednosti za emisije za nekatere proizvode naprav, za katere se uporablja sistem trgovanja s pravicami do emisije toplogrednih plinov, zemeljski plin, ki naj bi bil prevladujoč le v nekaterih državah članicah, postavila v boljši položaj nasproti premogu, ki se kot glavno gorivo uporablja v drugih državah članicah. Komisija naj bi zemeljski plin obdržala kot referenčno gorivo za določitev referenčnih vrednosti za proizvode, toploto in goriva. Glede na to, da premogovna tehnologija pri uporabi premoga dosega vedno nižje emisije, naj bi bila ta izbira arbitrarna in neupravičena. Naprava, ki uporablja najnovejšo premogovno tehnologijo, naj bi tako dobila manj brezplačnih pravic do emisije kot naprava, ki sicer uporablja starejšo tehnologijo, vendar uporablja zemeljski plin, kar naj bi povzročilo bistveno zmanjšanje konkurenčnosti podjetij, ki uporabljajo premogovno tehnologijo. To naj bi povzročilo zmanjšanje njihove proizvodnje in zato znižanje bruto družbenega proizvoda (BDP) držav članic, ki kot glavno gorivo uporabljajo premog, ter tveganje „premestitve emisij CO_2“, se pravi prestavitev dejavnosti podjetij, ki obratujejo v Evropski uniji in delujejo v sektorjih, ki so močno izpostavljeni mednarodni konkurenci, v tretje države, v katerih so zahteve na področju emisij toplogrednih plinov manj stroge. Preusmeritev podjetij v nakupe tehnologij za uporabo plina, naj bi kot posledica izpodbijanega sklepa povečala potrebe zadevne države članice po zemeljskem plinu, povzročila motnje v njeni energetski bilanci in jo prisilila, da v celoti spremeni svojo energetsko politiko.

11 Na prvem mestu, glede domnevne kršitve člena 194(2), drugi pododstavek, PDEU je treba ugotoviti, da je bila ta določba uvedena z Lizbonsko pogodbo in da se nanaša na ukrepe, ki jih institucije v skladu s prvim pododstavkom tega odstavka sprejmejo v zvezi z energetsko politiko.

12 V skladu z besedilom člena 194(2), prvi in drugi pododstavek, PDEU ukrepi, potrebni za doseganje ciljev Unije na področju energije iz odstavka 1, ne vplivajo na pravico držav članic, da določijo pogoje za izkoriščanje svojih energetskih virov, na izbiro med različnimi viri energije in na splošno strukturo njihove oskrbe z energijo, brez poseganja v člen 192(2), prvi pododstavek, točka (c) PDEU.

13 Vendar pa je izpodbijani sklep ukrep za izvajanje Direktive 2003/87, saj je njegova pravna podlaga člen 10a te direktive. Pravna podlaga za to direktivo pa je člen 175(1) ES (po spremembi postal člen 192(1) PDEU). Izpodbijani sklep je torej ukrep, sprejet na področju okoljske politike, in ne ukrep, ki bi bil sprejet v skladu s členom 194(2), prvi pododstavek, PDEU.

14 V nasprotju s tem, kar navaja Republika Poljska, iz besedila uvodnih izjav Direktive 2003/87 in izpodbijanega sklepa, ki se sklicujeta na, prvič, Pogodbo ES, med drugim na njen člen 175(1), in, drugič, Direktivo 2003/87 in na njen člen 10a, ni mogoče sklepati, da so pravna podlaga za to direktivo ali za izpodbijani sklep vse določbe Pogodbe ES ali Direktive 2003/87. Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da mora institucija izbiro pravne podlage za akt Unije utemeljiti z objektivnimi dejstvi, ki jih je mogoče sodno preizkusiti, med katerimi sta cilj in vsebina akta. V obravnavanem primeru je

bila Direktiva 2003/87 sprejeta le na podlagi člena 175(1) ES, člen 10a te direktive pa je edina pravna podlaga izpodbijanega sklepa (glej v tem smislu sodbo Sodišča z dne 6. novembra 2008 v zadevi Parlament proti Svetu, C-155/07, ZOdl., str. I-8103, točke od 34 do 38 in navedena sodna praksa).

15 Zato je treba – ker je bil izpodbijani sklep sprejet na podlagi direktive, ki ne spada v področje uporabe člena 194(2), prvi pododstavek, PDEU, in ker Republika Poljska izbiri pravne podlage ne oporeka – očitek o kršitvi drugega pododstavka te določbe v vsakem primeru zavrniti.

16 Tega zaključka ni mogoče ovreči z argumenti Republike Poljske, da je treba skladnost vsakega akta Unije s pravom presojati glede na vse določbe Pogodbe in ne le glede na določbe, ki se nanašajo na politiko, katere cilji se uresničujejo s posamičnim aktom. Glede tega Republika Poljska navaja, da člen 194(2), drugi pododstavek, PDEU vsebuje pravico države članice, da določi pogoje za izkoriščanje svojih energetskih virov, da opravi izbiro med različnimi viri energije in da določi splošno strukturo svoje oskrbe z energijo, brez poseganja v člen 192(2), prvi pododstavek, točka (c) PDEU. Ta pravica naj bi se načeloma nanašala na vse politike Unije, ob upoštevanju izjeme iz člena 192(2), prvi pododstavek, točka (c), PDEU. Po mnenju Republike Poljske ukrepi, sprejeti v okviru drugih politik, ne smejo posegati v to pravico. Države članice naj Uniji ne bi nikoli podelile izključne pristojnosti na področju, na katerega se nanaša člen 194(2), drugi pododstavek, PDEU.

17 Res je, da v skladu s členom 194(2), drugi pododstavek, PDEU ukrepi, ki se sprejmejo v skladu s postopkom iz prvega pododstavka tega odstavka in ki so potrebni za doseganje ciljev energetske politike Unije iz odstavka 1 tega člena, ne smejo vplivati na pravico države članice, da določi pogoje za izkoriščanje svojih energetskih virov, da opravi izbiro med različnimi viri energije in da določi splošno strukturo svoje oskrbe z energijo. Vendar pa ni mogoče na podlagi ničesar sklepati, da člen 194(2), drugi pododstavek, PDEU uvaja splošno prepoved poseganja v to pravico, ki bi jo bilo treba upoštevati pri izvajanju okoljske politike Unije (glej v tem smislu sodbo Sodišča z dne 6. septembra 2012 v zadevi Parlament proti Svetu, C-490/10, točka 77). Po eni strani je namreč člen 194 PDEU splošna določba, ki velja le na energetskem področju in torej opredeljuje področno pristojnost (sklepni predlogi generalnega pravobranilca P. Mengozzija k zgoraj navedeni sodbi z dne 6. septembra 2012 v zadevi Parlament proti svetu, točka 33). Po drugi strani je treba ugotoviti, da člen 194(2), drugi pododstavek, PDEU izrecno napotuje na člen 192(2), prvi pododstavek, točka (c), PDEU. Člen 194(2), drugi pododstavek, PDEU namreč določa, da se pravica držav članic, da določijo pogoje za izkoriščanje svojih energetskih virov, da opravijo izbiro med različnimi viri energije in da določijo splošno strukturo njihove oskrbe z energijo, izvaja brez poseganja v člen 192(2), prvi pododstavek, točka (c), PDEU. Čeprav zadnjenavedena določba ni postopkovna, pa vsebuje posebna pravila v zvezi z okoljsko politiko Unije. Iz tega izhaja, da pravica iz člena 194(2), drugi pododstavek, PDEU v obravnavanem primeru ni upoštevna, ker je izpodbijani sklep ukrep, ki ga je Unija sprejela v okviru svoje okoljske politike.

18 Treba je ugotoviti, da se ukrepi iz člena 192(2), prvi pododstavek, točka (c), PDEU nanašajo na ukrepe institucij Unije na področju energetske politike (sodbi Sodišča z dne 30. januarja 2001 v zadevi Španija proti Svetu, C-36/98, Recueil, str. I-779, točka 54, in z dne 13. septembra 2005 v zadevi Komisija proti Svetu, C-176/03, ZOdl., str. I-7879, točka 44). Vendar pa je treba člen 192(2) PDEU razlagati ob upoštevanju odstavka 1 tega člena. Na podlagi člena 192(1) PDEU Svet odloča po postopku, določenem v tem odstavku, ko odloča o ukrepih, ki naj jih Unija sprejme za doseganje ciljev okoljske politike Unije iz člena 191 PDEU. V skladu s členom 192(2) PDEU se postopek odločanja, določen v tem odstavku, z odstopanjem od postopka, določenega v odstavku 1 tega člena, uporabi, kadar Svet sprejema določbe in ukrepe, ki so v tem odstavku 2 našteti. Torej že iz besedila teh dveh določb izhaja, da je člen 192(1) PDEU načeloma pravna podlaga za akte, ki jih Svet sprejme za doseganje ciljev iz člena 191 PDEU. Nasprotno pa je bil člen 192(2) PDEU zapisan tako, da se uporabi za ukrepe, ki so v njem navedeni, na primer ukrepe, ki pomembno vplivajo na izbiro držav članic med različnimi viri energije in na splošno strukturo njihove oskrbe z energijo (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Španija proti Svetu, točki 45 in 46).

19 Ker se Republika Poljska sklicuje na kršitev člena 192(2), prvi pododstavek, točka (c), PDEU, je treba, na drugem mestu, ugotoviti, da je v tej določbi navedeno, da z odstopanjem od postopka odločanja iz odstavka 1 in brez poseganja v člen 114 PDEU Svet po posebnem zakonodajnem postopku ter po posvetovanju z Evropskim parlamentom, Ekonomsko-socialnim odborom (ESO) in Odborom regij soglasno sprejme ukrepe, ki pomembno vplivajo na izbiro držav članic med različnimi viri energije in na splošno strukturo njihove oskrbe z energijo.

20 Treba je spomniti, da je izpodbijani sklep ukrep za izvajanje Direktive 2003/87 in da je pravna podlaga zanj člen 10a te direktive. Zadnjenavedena določba je bila v Direktivo 2003/87 uvedena z Direktivo 2009/29.

21 Kot pa priznava Republika Poljska, njeni očitki niso usmerjeni zoper Direktivo 2009/29. Ker v zvezi s členom 10a Direktive 2003/87 ni bil vložen ugovor nezakonitosti, Republika Poljska izpodbijanega sklepa ne more uspešno izpodbijati s sklicevanjem na kršitev člena 192(2), prvi pododstavek, točka (c), PDEU, saj je ta sklep le ukrep za izvajanje omenjenega člena 10a. Vendar pa je treba poudariti, da je argumentacijo, na katero se Republika Poljska sklicuje v zvezi s členom 192(2), prvi pododstavek, točka (c), PDEU, treba upoštevati v okviru preizkusa domnevne kršitve člena 10a Direktive 2003/87 (glej točke od 104 do 107 spodaj).

22 Prvi tožbeni razlog je treba torej zavrniti.

Drugi tožbeni razlog: kršitev načela enakega obravnavanja in člena 191(2) PDEU v povezavi z odstavkom 3 tega člena

23 Ta tožbeni razlog se deli na dva dela. Prvi se nanaša na domnevno kršitev načela enakega obravnavanja, drugi pa na domnevno kršitev člena 191(2) PDEU v povezavi z odstavkom 3 tega člena.

Prvi del: kršitev načela enakega obravnavanja

24 Republika Poljska v bistvu navaja, da je Komisija, s tem ko je v izpodbijanem sklepu uporabila le en način za določitev *ex ante* referenčnih vrednosti za izračun števila pravic do emisij, ki se zadevnim napravam dodelijo brezplačno, naprave, ki uporabljajo zemeljski plin, arbitrarno postavila v boljši položaj nasproti napravam, ki uporabljajo druge vire energije. S tem naj bi Komisija kršila načelo enakega obravnavanja.

25 Uvodoma je treba ugotoviti, da je izpodbijani sklep ukrep za izvajanje Direktive 2003/87, ki, kot je določeno v njenem členu 1, vzpostavlja sistem trgovanja s pravicami do emisij toplogrednih plinov v Uniji, da bi pospešila zmanjšanje emisij tovrstnih plinov na stroškovno in ekonomsko učinkovit način. V drugem odstavku tega člena ta direktiva določa tudi povečano zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, da bi prispevala k stopnji zmanjšanja, ki se iz znanstvenega vidika šteje za nujno za preprečevanje nevarnih sprememb podnebja.

26 S tem namenom člen 9, prvi odstavek, Direktive 2003/87 določa, da se skupna količina pravic za Unijo, izdanih vsako leto z začetkom v letu 2013, od sredine obdobja od 2008 do 2012 linearno zmanjšuje. V skladu z drugim odstavkom tega člena mora Komisija objaviti absolutno količino pravic za celotno Unijo za leto 2013. V zvezi s tem je Komisija sprejela Sklep 2010/634/EU z dne 22. oktobra 2010 o prilagoditvi skupne količine pravic za Unijo, ki jih je treba izdati v okviru sistema za trgovanje z emisijami EU za leto 2013, in razveljavitvi Sklepa 2010/384/EU (UL L 279, str. 34). Ta skupna količina se dodeli v skladu s pravili iz členov 10, 10a in 10c Direktive 2003/87. Tako se del pravic do emisije dodeli brezplačno na podlagi člena 10a te direktive in izpodbijanega sklepa. Drugi del teh pravic se v skladu s členom 10c te direktive brezplačno dodeli za modernizacijo proizvodnje električne energije. Vse pravice do emisije, ki se ne razdelijo brezplačno v skladu z omenjenima členoma 10a in 10c, države članice na podlagi člena 10 te direktive prodajo na dražbi.

27 Treba je ugotoviti, da je, kot je navedeno v uvodni izjavi 15 Direktive 2009/29, osnovno načelo za dodeljevanje pravic prodajanje teh na dražbi. Člen 10a Direktive 2003/87 in izpodbijani sklep, katerega pravna podlaga je ta člen, vzpostavljata prehoden sistem brezplačnega dodeljevanja pravic do emisije za sektorje, ki ne spadajo pod sektor proizvodnje električne energije iz člena 10c Direktive 2003/87. Prehodnost brezplačnega dodeljevanja je očitno razvidna iz člena 10a(11), drugi pododstavek, Direktive 2003/87, v skladu s katerim se količina brezplačno dodeljenih pravic do emisije po letu 2013 vsako leto zmanjšuje za enak znesek do 30 % količine brezplačno dodeljenih pravic do emisije leta 2020, z namenom, da leta 2027 te pravice ne bi bile več dodeljene brezplačno.

28 Komisija je za določitev načina brezplačne dodelitve pravic do emisije v skladu s členom 10a(2), prvi odstavek, Direktive 2003/87 opredelila tri vrste referenčnih vrednosti. Opredelila je namreč referenčno vrednost za proizvod, če so bili – kot je navedeno v uvodni izjavi 5 izpodbijanega sklepa – ob upoštevanju zahtevnosti proizvodnih procesov na voljo opisi in razvrstitve proizvodov, ki so omogočali preverjanje proizvodnih podatkov in enotno uporabo referenčne vrednosti za proizvod za namene dodeljevanja pravic do emisije po vsej Uniji. Če ni bilo mogoče oblikovati referenčne vrednosti za proizvod, nastajajo pa toplogredni plini, upravičeni do brezplačne dodelitve pravic do emisije, je Komisija – kot je navedeno v uvodni izjavi 12 izpodbijanega sklepa – uporabila generične nadomestne pristope. Tako je bila referenčna vrednost za toploto opredeljena za procese, v katerih se porablja toplota, če se pri njih uporablja prenosnik izmerljive toplote. V uvodni izjavi 12 izpodbijanega sklepa je navedeno, da je bila višina referenčnih vrednosti za toploto in gorivo oblikovana na podlagi načel preglednosti in enostavnosti z uporabo referenčne učinkovitosti široko dostopnega goriva, ki na področju učinkovitosti glede toplogrednih plinov šteje za drugega najučinkovitejšega, ob upoštevanju energetsko učinkovitih tehnologij. Komisija je v zvezi s tem navedla, da je to zemeljski plin. Navedla je, da bi, če bi kot referenčno vrednost uporabila biomaso, ki je z vidika emisij toplogrednih plinov najučinkovitejše gorivo, to pomenilo, da bi bile količine brezplačnih pravic do emisije za proizvodnjo toplote in potrošnjo goriva neznatne.

29 V zvezi z zgoraj navedenim je treba torej preizkusiti, ali je Komisija pri določitvi referenčnih vrednosti za proizvod, za toploto in za goriva v izpodbijanem sklepu kršila načelo enakega obravnavanja.

30 Načelo enakega obravnavanja kot splošno načelo prava Unije zahteva, naj se primerljivi položaji ne obravnavajo različno in naj se različni položaji ne obravnavajo enako, razen če je tako obravnavanje objektivno utemeljeno (sodbi Sodišča z dne 16. decembra 2008 v zadevi Arcelor Atlantique in Lorraine in drugi, C-127/07, ZOdl., str. I-9895, točka 23, in z dne 29. marca 2012 v zadevi Komisija proti Estoniji, C-505/09 P, točka 64).

31 Na prvem mestu Republika Poljska glede referenčnih vrednosti za proizvode, ki so opredeljeni v izpodbijanem sklepu, navaja, da njihova uporaba tako za podjetja, ki uporabljajo zemeljski plin, kot za tista, ki uporabljajo premog, ki povzroča močne emisije ogljikovega dioksida (CO_2), izkrivlja konkurenco na notranjem trgu in je torej v nasprotju z načelom enakega obravnavanja. Po njenem mnenju so ta podjetja zaradi uporabe različnega goriva v različnih položajih. Vendar pa naj bi bila v izpodbijanem sklepu ta podjetja kljub temu brez objektivne utemeljitve obravnavana enako. Da bi bil ta sklep v skladu z načelom enakega obravnavanja, bi morala biti referenčna vrednost za proizvod ustrezno popravljena, na primer v skladu s predlogi Republike Poljske, ki se nanašajo na parametre emisij goriv.

32 Treba je ugotoviti, da Komisija ne zanika, da je naprave, ki so zaradi uporabe različnih goriv v različnih položajih, obravnavala enako. Vendar pa navaja, da je to enako obravnavanje v izpodbijanem sklepu objektivno utemeljeno glede na Direktivo 2003/87.

33 V skladu s sodno prakso je tako obravnavanje utemeljeno, če temelji na objektivnem in razumnem merilu (glej v tem smislu zgoraj v točki 30 navedeno sodbo Arcelor Atlantique in Lorraine in drugi, točka 47).

34 V uvodni izjavi 5 izpodbijanega sklepa je navedeno, da na podlagi zemljepisne lokacije in tehnologij, surovin ter uporabljenih goriv ni bilo izvedeno nikakršno razlikovanje, da se v gospodarstvu Unije ne bi izkrivljale primerjalne prednosti pri učinkovitosti glede emisij ogljika in da bi se izboljšala usklajenost prehodnega brezplačnega dodeljevanja pravic do emisije.

35 Z vidika sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov, kot je bil uveden z Direktivo 2003/87 za obdobja trgovanja od leta 2013 naprej, je treba torej preizkusiti, ali je enako obravnavanje naprav, ki so zaradi uporabe različnih goriv v različnih položajih, pri določitvi referenčne vrednosti za proizvod objektivno utemeljeno.

36 Sodišče Unije je organom Unije v okviru izvrševanja pooblastil, ki jih imajo, priznalo široko diskrecijsko pravico, kadar je treba sprejeti politične, gospodarske in socialne odločitve in kadar morajo opraviti zapletene presoje in ocene. Vendar morajo organi Unije kljub tovrstnim pristojnostim svojo izbiro utemeljiti na objektivnih in primernih merilih glede na cilj, ki ga želijo z zadevno zakonodajo doseči, ob upoštevanju vseh dejstev ter razpoložljivih tehničnih in znanstvenih podatkov v času sprejetja obravnavanega akta (glej zgoraj v točki 30 navedeno sodbo Arcelor Atlantique in Lorraine in drugi, točki 57 in 58 in navedena sodna praksa).

37 Prvič, treba je spomniti, da je – kot je določeno v členu 1, prvi odstavek, Direktive 2003/87 – cilj vzpostavitve sistema trgovanja s pravicami do emisij toplogrednih plinov pospešiti zmanjšanje emisij toplogrednih plinov na stroškovno in ekonomsko učinkovit način. Vendar pa ta sistem teh emisij ne zmanjšuje sam po sebi, temveč spodbuja in pospešuje iskanje stroškovno najučinkovitejših rešitev za zagotovitev znižanja navedenih emisij na točno določeno raven (zgoraj v točki 30 navedena sodba Arcelor Atlantique in Lorraine in drugi, točka 31). Kot izhaja iz drugega odstavka te določbe, ta direktiva določa tudi povečano zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, da bi prispevala k stopnji zmanjšanja, ki se iz znanstvenega vidika šteje za nujno za preprečevanje nevarnih sprememb podnebja. Kot je navedeno v uvodni izjavi 20 Direktive 2003/87, bo ta direktiva spodbujala uporabo energetsko učinkovitejših tehnologij, vključno s tehnologijo sočasne proizvodnje toplote in električne energije, ki proizvede manj emisij na enoto izhodne moči.

38 Ti cilji se odražajo v členu 10a(1), tretji pododstavek, Direktive 2003/87, ki vsebuje pravila za določitev *ex ante* referenčnih vrednosti. V skladu s to določbo je treba te referenčne vrednosti določiti tako, da se zagotovi, da se dodelitev opravi na način, ki spodbuja tehnologije za zmanjševanje emisij toplogrednih plinov in energetske učinkovitosti ob upoštevanju najučinkovitejših tehnologij, nadomestnih proizvodov, alternativnih proizvodnih postopkov, soproizvodnje z visokim izkoristkom, energetsko učinkovite predelave odpadnih plinov, uporabe biomase ter zajemanja in shranjevanja CO_2, kjer so na voljo takšne zmogljivosti, da ne spodbuja povečanja emisij.

39 Glede na ta pravila je treba ugotoviti, da, kot je trdila Komisija, razlikovanje referenčnih vrednosti za proizvod na podlagi uporabljenega goriva industrijskih naprav, ki uporabljajo gorivo, ki povzroča velike emisije CO_2, ne bi spodbujalo k iskanju rešitev, ki bi jim omogočile zmanjšanje emisij, temveč bi jih, nasprotno, spodbudilo k ohranitvi obstoječega položaja, kar bi bilo v nasprotju s členom 10a(1), tretji pododstavek, Direktive 2003/87. Poleg tega bi se s takim razlikovanjem tvegalo povečanje emisij, ker bi bile industrijske naprave, ki uporabljajo gorivo, ki povzroča nizke emisije CO_2, lahko napeljane k temu, da to gorivo zamenjajo z gorivom, ki povzroča večje emisije CO_2, da bi lahko pridobile več brezplačnih pravic do emisije.

40 Drugič, v skladu s členom 10a(1), prvi pododstavek, Direktive 2003/87 Komisija sprejme v celoti usklajene izvedbene ukrepe na ravni Unije za dodelitev brezplačnih pravic do emisije. Četrti pododstavek tega odstavka določa, da se načeloma za vsak sektor in del sektorja referenčne vrednosti izračunajo za proizvode in ne vhodne materiale, da se izboljša zmanjševanje emisij toplogrednih plinov in prihranek energetske učinkovitosti v vsakem proizvodnem postopku zadevnega sektorja in dela sektorja.

41 Uporaba korekcijskega faktorja glede na gorivo, ki ga uporablja naprava, skupaj z referenčno vrednostjo za proizvod, kar predlaga Republika Poljska kot možnost za korekcijo te referenčne vrednosti, bi povzročila, da bi bilo število pravic do emisije, ki se brezplačno dodelijo taki napravi, različno glede na vhodne materiale, se pravi glede na gorivo, ki ga ta naprava uporablja. V skladu s členom 10(2)(a) izpodbijanega sklepa se namreč to število načeloma izračuna na podlagi referenčne vrednosti za proizvod in pretekle ravni dejavnosti v zvezi z zadevnim proizvodom. Uvedba dodatnega faktorja, s katerim bi se upoštevala vrsta uporabljenega goriva, na ravni Unije ne bi spodbujala polne uskladitve izvedbenih ukrepov, povezanih z usklajenim brezplačnim dodeljevanjem pravic do emisije, v okviru katerih se referenčna vrednost načeloma izračuna za proizvode, kakor zahteva člen 10a(1), prvi in četrti pododstavek, Direktive 2003/87, temveč bi vhodni materiali povzročili različnost pravil za naprave znotraj enega sektorja ali dela sektorja. V zvezi s tem je treba tudi ugotoviti, da je – kot je navedeno v uvodni izjavi 8 Direktive 2009/29 – zakonodajalec nameraval, glede na izkušnje, pridobljene v prvem in drugem obdobju trgovanja, vzpostaviti bolj usklajen sistem trgovanja z emisijami, da bi se bolje izkoristile prednosti trgovanja z emisijami, da bi se izognilo izkrivljanju notranjega trga in da bi se olajšalo povezovanje sistemov trgovanja s pravicami do emisije.

42 Tretjič, v uvodni izjavi 17 Direktive 2009/29 je navedeno, da bi bilo zaradi ciljev odprave izkrivljanja konkurence v Uniji in zagotavljanja najvišje ravni gospodarske učinkovitosti pri preoblikovanju Unije v varno in trajnostno gospodarstvo z nizkimi emisijami CO_2 neprimerno, če bi se gospodarski sektorji v okviru sistema za trgovanje s pravicami do emisij toplogrednih plinov v posameznih državah članicah obravnavali različno. Nikalen odgovor zakonodajalca na možnost takega različnega obravnavanja je v nasprotju z argumentacijo Republike Poljske, da morajo ukrepi iz člena 10a(1), prvi pododstavek, Direktive 2003/87 upoštevati poseben položaj vsake države članice. Če so namreč deleži različnih primarnih energetskih virov v porabi različnih držav članic tako različni, kot trdi Republika Poljska, bi namreč z uvedbo korekcijskega faktorja glede na uporabljeno gorivo nastala nevarnost, da bi se sektorji v posameznih državah članicah obravnavali različno.

43 V zvezi s tem je treba ugotoviti tudi, da ker takega korekcijskega faktorja ni, nobena naprava nima konkurenčne prednosti, ki bi izhajala iz večjega števila brezplačnih pravic do emisije zaradi uporabljanega goriva. Kot je navedeno v uvodni izjavi 23 Direktive 2009/29, je zakonodajalec določil, da bi morala biti prehodna brezplačna dodelitev pravic napravam omogočena prek usklajenih pravil Unije, to je „*ex ante* referenčnih vrednosti“, da bi se tako zmanjšalo izkrivljanje konkurence v Uniji. Trditev Republike Poljske, da določitev referenčnih vrednosti za proizvod v izpodbijanem sklepu izkrivlja konkurenco, je treba torej zavrniti.

44 Glede na navedeno se lahko šteje, da je pri določitvi referenčnih vrednosti za proizvode enako obravnavanje naprav, ki so zaradi uporabe različnega goriva v različnih položajih, objektivno utemeljeno.

45 Na drugem mestu Republika Poljska v zvezi z referenčnima vrednostma za toploto in za gorivo, ki sta določeni v izpodbijanem sklepu, navaja, da je Komisija, s tem ko je kot referenčno gorivo za določitev teh referenčnih vrednosti uporabila zemeljski plin, naprave, ki uporabljajo ta energetski vir, arbitrarno postavila v boljši položaj od naprav, ki uporabljajo druge vire, kot sta črni premog in lignit. S tem naj bi Komisija kršila načelo enakega obravnavanja, ker je države članice, katerih struktura energetske oskrbe se v veliki meri naslanja na zemeljski plin in le v manjšem delu na premog, postavila v boljši položaj v primerjavi z državami članicami, v katerih je ta struktura precej drugačna. Splošno sodišče naj bi potrdilo, da to, da Komisija države članice v okviru sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov obravnava enako, ne sme pomeniti, da ji ni treba upoštevati posebnega položaja na nacionalnem energetskem trgu vsake države članice. Na Poljskem naj bi imela črni premog in lignit leta 2009 do 57-odstotni delež pri porabi primarne energije, delež zemeljskega plina in obnovljivih virov pri porabi te energije pa naj bi bil 14 % oziroma 5 %, kar je bistveno nižji delež od tistega, ki je bil ugotovljen v drugih državah članicah. Poleg tega naj bi bilo na Poljskem 92 % električne energije proizvedeno iz črnega premoga in lignita. Tako naj bi bil na Poljskem največji delež industrije, pri kateri obstaja tveganje „premestitve emisij CO_2“.

46 Najprej je treba v zvezi s podatki o porabi primarne energije in o proizvodnji električne energije, na katere se sklicuje Republika Poljska, ugotoviti, da je brezplačna dodelitev pravic do emisije na podlagi člena 10a(3) Direktive 2003/87 načeloma izključena. Čeprav Komisija ne oporeka podatkom o porabi primarne energije na Poljskem in v drugih državah članicah, podatki, ki se nanašajo na proizvodnjo električne energije, v obravnavanem primeru niso upoštevni.

47 Treba je spomniti, da je v uvodni izjavi 12 izpodbijane odločbe navedeno, da je bila višina referenčnih vrednosti za toploto in gorivo oblikovana na podlagi načel preglednosti in enostavnosti z uporabo referenčne učinkovitosti široko dostopnega goriva, ki na področju učinkovitosti glede toplogrednih plinov šteje za drugo najučinkovitejše, ob upoštevanju energetsko učinkovitih tehnologij. Kot je bilo že navedeno (glej točko 28 zgoraj), je bilo to gorivo zemeljski plin, ker bi po mnenju Komisije, če bi kot referenčno vrednost uporabila biomaso, ki je z vidika emisij toplogrednih plinov najučinkovitejše gorivo, to pomenilo, da bi bile količine brezplačnih pravic do emisije za proizvodnjo toplote in potrošnjo goriva neznatne. Pri tem Komisija ne izpodbija dejstva, da so bile naprave, ki so zaradi uporabe različnih goriv v različnih položajih, obravnavane enako. Vendar pa trdi, da je bilo to obravnavanje glede na Direktivo 2003/87 objektivno utemeljeno.

48 Glede na sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov, kakor je bil uveden z Direktivo 2003/87 za obdobja trgovanja od 2013 naprej, je treba torej preizkusiti, ali je določitev referenčnih vrednosti za toploto in za gorivo, ki so določene na podlagi referenčne učinkovitosti zemeljskega plina, objektivno utemeljena. Kljub temu, da ima široko polje proste presoje, je morala Komisija svojo izbiro opreti na objektivna merila in merila, ki so primerna za dosego cilja zadevne zakonodaje (glej točko 36 zgoraj).

49 Prvič, treba je ugotoviti da bodo zaradi izbire, da se za določitev referenčnih vrednosti za toploto in za gorivo uporabi referenčna učinkovitost zemeljskega plina, zadevne naprave prejele manj brezplačnih pravic do emisije, kot če bi Komisija izbrala gorivo, ki povzroča večje emisije CO_2, kot na primer premog. Tako ni sporno, da je bil zemeljski plin, kot gorivo, ki povzroča majhne emisije CO_2, izbran z namenom zmanjšanja emisij toplogrednih plinov. Natančneje, s to izbiro se želi spodbuditi uporaba učinkovitih tehnologij za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov in izboljšati energetska učinkovitost, kot je določeno v členu 10a(1), tretji pododstavek, Direktive 2003/87. Da bi se zadevne naprave izognile dodatnim stroškom, ki so povezani z nakupom razpoložljivih pravic do emisije na dražbi, se bodo trudile, da ne bi presegle pravic, ki so jim bile dodeljene brezplačno.

50 Drugič, treba je ugotoviti, da se v primeru izbire, da se za določitev referenčnih vrednosti za toploto in za gorivo uporabi učinkovitost goriva, ki ni zemeljski plin, na primer premoga, ne bi bilo mogoče izogniti temu, da se naprave, ki so zaradi uporabe različnih goriv v različnih položajih, obravnavajo enako. Če bi te referenčne vrednosti temeljile na gorivu, ki povzroča večje izpuste CO_2 kot zemeljski plin, bi imelo to namreč za posledico le, da bi bili referenčni vrednosti za toploto in za gorivo višji. To bi lahko povzročilo le, da bi se za isti faktor povečalo število pravic do emisije, ki bi se brezplačno dodelile vsem zadevnim napravam, torej tudi napravam, ki uporabljajo gorivo, ki povzroča manjše izpuste CO_2.

51 Tretjič, v zvezi z argumentacijo Republike Poljske, da je treba upoštevati poseben položaj na nacionalnem energetskem trgu, je treba priznati, da je Splošno sodišče že razsodilo, da imajo države članice določeno polje proste presoje pri prenosu Direktive 2003/87 in zato za izbiro ukrepov, za katere menijo, da so najustreznejši za uresničitev – v posebnem okviru nacionalnega energetskega trga – cilja, določenega s to direktivo (sodbi Splošnega sodišča z dne 23. septembra 2009 v zadevi Poljska proti Komisiji, T-183/07, ZOdl., str. II-3395, točka 88, in z dne 23. septembra 2009 v zadevi Estonija proti Komisiji, T-263/07, ZOdl., str. II-3463, točka 53).

52 Vendar pa se je ta sodna praksa nanašala na pripravo nacionalnih načrtov dodelitve pravic do emisije pred začetkom drugega obdobja trgovanja, to je v obdobju od 2008 do 2012, zaradi česar se je nanašala na drugačen pravni položaj kot izpodbijani sklep.

53 Pravila, ki so bila uvedena z Direktivo 2009/29 za obdobja trgovanja od leta 2013, so namreč bistveno spremenila način dodeljevanja pravic do emisije, da bi se vzpostavil bolj usklajen sistem trgovanja z emisijami, da bi se bolje izkoristile prednosti trgovanja z emisijami, da bi se izognilo izkrivljanju notranjega trga in da bi se olajšalo povezovanje sistemov trgovanja s pravicami do emisije, kot je navedeno v uvodni izjavi 8 Direktive 2009/29.

54 S pravili, ki so veljala za obdobja trgovanja od 2005 do 2007 in od 2008 do 2012, se je želelo doseči, da bi vsaka država članica izdelala nacionalni načrt, v katerem bi se določila skupna količina pravic do emisije, ki jo namerava država članica dodeliti v upoštevnem obdobju, in nameravani način dodelitve. Ta načrt je moral temeljiti na objektivnih in preglednih merilih, vključno z merili, ki so našteta v Prilogi III k Direktivi 2003/87 v različici pred spremembo z Direktivo 2009/29. V skladu s točko 1 te priloge je morala biti skupna količina pravic, ki se dodelijo za ustrezno obdobje, skladna z obveznostjo države članice, da omeji svoje emisije na podlagi Odločbe Sveta 2002/358/ES z dne 25. aprila 2002 o odobritvi Kjotskega protokola k Okvirni konvenciji Združenih narodov o spremembi podnebja v imenu Evropske skupnosti in skupnega izpolnjevanja iz njega izhajajočih obveznosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 42, str. 24) in Kjotskega protokola – ob upoštevanju, prvič, deleža vseh emisij, ki jih te pravice predstavljajo glede na emisije iz virov, ki niso zajeti v Direktivi 2003/87 v različici pred spremembo z Direktivo 2009/29, in drugič, nacionalnih energetskih politik – ter skladna z nacionalnim programom o spremembi podnebja. V delu, v katerem je bil ta načrt neskladen, med drugim z merili iz te priloge III, ga je lahko Komisija zavrnila. V skladu s členom 10 Direktive 2003/87 – v različici pred spremembo z Direktivo 2009/29 – so morale države članice v obdobju trgovanja od 2005 do 2007 brezplačno dodeliti vsaj 95 % pravic do emisije, v obdobju trgovanja od 2008 do 2012, pa so jih morale države članice brezplačno dodeliti vsaj 90 %.

55 Nasprotno pa za obdobja trgovanja od leta 2013 člen 9 Direktive 2003/87 določa, da se bo skupna količina pravic do emisije za Unijo, izdanih vsako leto z začetkom v letu 2013, od sredine obdobja od 2008 do 2012 linearno zmanjševala. Ta količina se bo zmanjševala z linearnim faktorjem 1,74 % v primerjavi s povprečjem skupnih letnih pravic, ki jih izdajo države članice v skladu z odločbami Komisije o nacionalnih načrtih razdelitve pravic za obdobje od 2008 do 2012. V zvezi s tem je Komisija sprejela Sklep 2010/634, v katerem je določila absolutno količino pravic do emisije za celotno Unijo za leto 2013, ki temelji na podlagi skupnih količin pravic, ki so jih izdale ali jih morajo izdati države članice v skladu z odločbami o svojih nacionalnih načrtih razdelitve pravic za obdobje od 2008 do 2012.

56 Sodno prakso Splošnega sodišča, ki je omenjena zgoraj v točki 51, je treba razlagati v povezavi s pravom, ki je veljalo v drugem obdobju trgovanja. Splošno sodišče je moralo razlagati člen 9(3) Direktive 2003/87 v različici pred spremembo z Direktivo 2009/29, ki vsebuje sklic na Prilogo III te direktive, kot je razvidno tudi iz sodbe Splošnega sodišča z dne 7. novembra 2007 v zadevi Nemčija proti Komisiji (T-374/04, ZOdl., str. II-4431, točka 80), na katero se sodna praksa, omenjena zgoraj v točki 51, izrecno sklicuje. V nasprotju s točko 1 te priloge III pa člen 10a(1) Direktive 2003/87 ne napotuje več na nacionalno energetsko politiko. Nasprotno, kot je razvidno iz uvodne izjave 8 Direktive 2009/29, je zakonodajalec po drugem obdobju trgovanja menil, da je nujna vzpostavitev bolj usklajenega sistema trgovanja z emisijami, da bi se bolje izkoristile prednosti trgovanja z emisijami, da bi se izognilo izkrivljanju notranjega trga in da bi se olajšalo povezovanje sistemov trgovanja s pravicami do emisije. Glede tega je treba dodati da zakonodajalec, medtem ko je v okviru prehodne dodelitve brezplačnih pravic do emisije za modernizacijo proizvodnje električne energije na podlagi člena 10c(1)(c) Direktive 2003/87 upošteval lastnosti nacionalne energetike, tega ni storil pri dodeljevanju brezplačnih pravic za industrijske sektorje, na katere se nanaša člen 10a te direktive.

57 Četrtič, glede argumentacije Republike Poljske, da naj bi bil v tej državi največji delež industrije, pri kateri obstaja tveganje „premestitve emisij CO_2“, je treba ugotoviti, da so med prehodnimi pravili z člena 10a Direktive 2003/87 tudi posebna pravila za naprave v sektorjih ali delih sektorjev, ki so izpostavljeni visokemu tveganju za premestitev emisij CO_2. Tem napravam se načeloma leta 2013 in v vsakem nadaljnjem letu do leta 2020 v skladu s členom 10a(1) in (12) Direktive 2003/87 brezplačno

dodelijo pravice do emisije v višini 100 % količine, določene v skladu z ukrepi iz odstavka 1. Komisija sektorje ali dele sektorjev določi na podlagi analize, pri čemer kot merilo uporabi nezmožnost industrije, da prenese neposredni strošek potrebnih pravic in posredne stroške višjih cen električne energije, ki so posledica izvajanja te direktive, na cene proizvodov brez večje izgube tržnega deleža na račun naprav zunaj Unije, ki so manj učinkovite glede emisij ogljikovih spojin. Dejstva, ki jih navaja Republika Poljska, pa ne omogočajo zaključka, da ta pravila očitno ne morejo uspešno učinkovati zoper „premestitve emisij CO_2“.

58 Glede na navedeno je mogoče zaključiti, da je Komisija, ko je referenčne vrednosti za toploto in goriva določila na podlagi referenčne učinkovitosti zemeljskega plina, ravnala objektivno utemeljeno.

59 Zato je treba prvi del tega tožbenega razloga zavrniti.

Drugi del: kršitev člena 191(2) PDEU v povezavi z odstavkom 3 tega člena

60 Republika Poljska trdi, da je Komisija, s tem ko je en energetski vir postavila v boljši položaj nasproti drugim in s tem ko ni upoštevala energetske strukture proizvodnje energije v različnih državah članicah, kršila člen 191(2) PDEU v povezavi z odstavkom 3 tega člena, ker ti določbi institucijam, zadolženim za izvajanje okoljske politike Unije, nalagata, naj pri uresničevanju te politike upoštevajo raznolikost razmer v posameznih regijah Unije.

61 V zvezi s tem je treba spomniti, da je izpodbijani sklep ukrep za izvajanje Direktive 2003/87 in da je člen 10a te direktive pravna podlaga za ta sklep. Kot je bilo navedeno že v okviru prvega tožbenega razloga (glej točko 21 zgoraj), je treba ugotoviti, da je zaradi nevložitve ugovora nezakonitosti zoper člen 10a Direktive 2003/87 argumentacija Republike Poljske v zvezi z domnevno kršitvijo člena 191(2) PDEU v povezavi z odstavkom 3 tega člena brezpredmetna. Vendar pa je treba poudariti, da je treba argumentacijo, na katero se Republika Poljska sklicuje v zvezi s členom 191(2) PDEU v povezavi s členom 3 te pogodbe, upoštevati v okviru preizkusa domnevne kršitve člena 10a Direktive 2003/87 (glej točke od 108 do 111 spodaj).

62 Zato je treba zavrniti drugi del tega tožbenega razloga in posledično ta tožbeni razlog v celoti.

Tretji tožbeni razlog: kršitev načela sorazmernosti

63 Republika Poljska v bistvu navaja, da je Komisija, s tem ko je v izpodbijanem sklepu določila nižje *ex ante* referenčne vrednosti, kot to zahtevajo cilji Direktive 2003/87, kršila načelo sorazmernosti. Natančneje, trdi, da je cilj zmanjšanja emisij toplogrednih plinov, ki je zavezujoč za Komisijo in države članice, cilj zmanjšanja za 20 % od tega leta do leta 2020. Zaradi izpodbijanega sklepa pa naj bi zmanjšanje presegalo prag 20 % že od leta 2013. Po mnenju Republike Poljske izpodbijani sklep zato, ker je Komisija v njem preveč strogo določila referenčne vrednosti, ni niti primeren niti nujen. Poleg tega naj izpodbijani sklep ne bi bil sorazmeren v ožjem pomenu, ker škoda in korist, ki izhajata iz tega sklepa, naj ne bi bili uravnoteženi.

64 Opozoriti je treba, da v skladu z ustaljeno sodno prakso načelo sorazmernosti, ki je splošno načelo prava Unije, zahteva, naj ravnanja institucij ne prestopijo meje primernega in nujnega za uresničitev legitimnih ciljev zadevne ureditve, pri tem pa je treba takrat, ko je mogoče izbirati med več primernimi ukrepi, uporabiti najmanj omejevalnega, povzročene neugodnosti pa ne smejo biti čezmerne glede na zastavljene cilje (glej sodbo Sodišča z dne 8. julija 2010 v zadevi Afton Chemical, C-343/09, ZOdl., str. I-7027, točka 45 in navedena sodna praksa).

65 Pri sodnem nadzoru pogojev, omenjenih v prejšnjem odstavku, je treba Komisiji priznati široko diskrecijsko pravico na področju, kakršno je v obravnavanem primeru, na katerem mora sprejeti politične, gospodarske in socialne odločitve in na katerem mora opraviti zapletene presoje in ocene

v zvezi s splošnim ciljem zmanjšanja emisij toplogrednih plinov s pomočjo sistema za trgovanje s pravicami do emisije na stroškovno in ekonomsko učinkovit način (člen 1, prvi odstavek, in uvodna izjava 5 Direktive 2003/87). Le očitna neprimernost na tem področju sprejetega ukrepa glede na cilj, ki mu sledi pristojna institucija, lahko vpliva na zakonitost tega ukrepa (glej v tem smislu sodbo Sodišča z dne 12. decembra 2006 v zadevi Nemčija proti Parlamentu in Svetu, C-380/03, ZOdl., str. I-11573, točka 145, in zgoraj v točki 56 navedeno sodbo Nemčija proti Komisiji, točki 80 in 81 ter navedena sodna praksa).

66 Na prvem mestu Republika Poljska v zvezi s primernostjo izpodbijanega sklepa navaja, da je Komisija, ker je, ne da bi upoštevala poseben položaj v vsaki državi članici, prenizko določila referenčne vrednosti, kršila dva cilja Direktive 2003/87, in sicer stroškovno in ekonomsko učinkovitost sprejetih ukrepov. Komisija naj bi s tem, da je napravam dodelila manj pravic do emisije, kot bi bilo potrebno za doseganje ciljev obsega proizvodnje in ravni emisij, želela na vsak način doseči največje možno znižanje emisij, ne da bi upoštevala ekonomske in socialne posledice svojih odločitev.

67 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je bil glavni cilj Direktive 2003/87, pred njeno spremembo z Direktivo 2009/29 bistveno zmanjšati emisije toplogrednih plinov zaradi spoštovanja obveznosti Unije in držav članic iz Kjotskega protokola, ki je bil odobren z Odločbo 2002/358 (sodba Sodišča z dne 29. marca 2012 v zadevi Komisija proti Poljski, C-504/09 P, točka 77, in zgoraj v točki 30 navedena sodba Komisija proti Estoniji, točka 79). Kot je navedeno v uvodni izjavi 4 Direktive 2003/87, ta protokol Unijo in njene države članice zavezuje, da v obdobju od 2008 do 2012 zmanjšajo svoje skupne antropogene emisije toplogrednih plinov za 8 % glede na ravni iz leta 1990.

68 Iz člena 1, drugi odstavek, in uvodne izjave 3 Direktive 2003/87 izhaja, da je po spremembi z Direktivo 2009/29 ta direktiva določala povečano zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, da bi prispevala k stopnji zmanjšanja, ki se iz znanstvenega vidika šteje za nujno za preprečevanje nevarnih sprememb podnebja. Kot izhaja iz teh določb in iz uvodnih izjav 3, 5, 6 in 13 Direktive 2009/29, je glavni cilj Direktive 2003/87, potem ko je bila spremenjena z Direktivo 2009/29, da se od tega leta do leta 2020 skupne emisije toplogrednih plinov v Uniji zmanjšajo za vsaj 20 % glede na njihovo raven iz leta 1990.

69 Ta cilj je treba uresničiti ob spoštovanju več podciljev in z uporabo nekaterih sredstev. Glavno sredstvo za to je sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov, kot to izhaja iz člena 1, prvi odstavek, Direktive 2003/87 in njene uvodne izjave 2. Člen 1, prvi odstavek, te direktive določa, da ta sistem spodbuja zmanjšanje navedenih emisij na stroškovno in ekonomsko učinkovit način. Kot je navedeno v uvodnih izjavah 5 in 7 te direktive, so drugi podcilji, ki jim mora navedeni sistem slediti, med drugim ohranitev gospodarskega razvoja in zaposlovanja ter celovitosti notranjega trga in pogojev konkurence (zgoraj v točki 67 navedena sodba Komisija proti Poljski, točka 77, in zgoraj v točki 30 navedena sodba Komisija proti Estoniji, točka 79).

70 V zvezi z glavnim ciljem Direktive 2003/87, to je zmanjšanje emisij toplogrednih plinov v Uniji, Republika Poljska priznava, da ukrepi, vsebovani v izpodbijanem sklepu, prispevajo k njegovi uresničitvi.

71 Vendar Republika Poljska to, da se bo z izpodbijanim sklepom doseglo zmanjšanje emisij na stroškovno in ekonomsko učinkovit način, izpodbija s trditvijo, da izpodbijani sklep, ker so bile v njem določene prenizke referenčne vrednosti, krši – s tem da ne upošteva ekonomskih in socialnih posledic – dva druga cilja Direktive 2003/87, in sicer stroškovno in ekonomsko učinkovitost sprejetih ukrepov.

72 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je določitev referenčnih vrednosti le del sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov, pri čemer je ekonomska logika tega sistema v tem, da se nekako zagotovi zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, ki je nujno za dosego zastavljenega okoljskega rezultata, na stroškovno najučinkovitejši način (zgoraj v točki 30 navedena sodba Arcelor Atlantique in Lorraine in drugi, točka 32). Ta določitev je del prehodnih pravil, ki se nanašajo na brezplačno dodelitev pravic do emisije, ki je določena v členu 10a Direktive 2003/87. S temi ukrepi se želi, kot

izhaja iz odstavka 1, tretji pododstavek, tega člena, zagotoviti da se dodelitev opravi na način, ki spodbuja tehnologije za zmanjševanje emisij toplogrednih plinov in za izboljšanje energetske učinkovitosti in ne spodbuja povečanja emisij. Kot je navedeno v uvodni izjavi 15 Direktive 2009/29, je osnovno načelo za dodeljevanje pravic prodajanje teh na dražbi, kot je to določeno v členu 10 Direktive 2003/87. Iz te uvodne izjave tudi izhaja, da je bil ta sistem izbran, da bi se sistemu za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov zagotovilo delovanje na najvišji možni ravni gospodarske učinkovitosti. Namen tega sistema je zlasti z omogočanjem prodaje dodeljenih pravic spodbuditi vse udeležence navedenega sistema, da bi ohranjali nižjo količino emisij toplogrednih plinov od pravic, ki so jim bile sprva dodeljene, da bi lahko njihov presežek prenesli na drugega udeleženca, ki je proizvedel večjo količino emisij od pravic, ki so mu bile dodeljene (zgoraj v točki 30 navedena sodba Arcelor Atlantique in Lorraine in drugi, točka 32).

73 Poleg tega je treba ugotoviti, da je zakonodajalec pri delovanju sistema za trgovanje s pravicami do emisije upošteval položaj in gospodarstva različnih regij. Po eni strani bodo namreč pravila za delovanje od leta 2013 uveljavljena postopno. Tako se bo v skladu s členom 9, prvi odstavek, Direktive 2003/87 skupna količina pravic za Unijo, izdanih vsako leto z začetkom v letu 2013, od sredine obdobja od 2008 do 2012 linearno zmanjševala. Poleg tega bo na podlagi člena 10a(11) Direktive 2003/87 brezplačno dodeljena količina pravic leta 2013 znašala 80 % količine, določene v skladu z ukrepi iz odstavka 1 tega člena. Nato se bo količina brezplačno dodeljenih pravic vsako leto zmanjšala za enak znesek do 30 % količine brezplačno dodeljenih pravic leta 2020, z namenom, da leta 2027 pravice ne bi bile več dodeljene brezplačno. Tako bodo v skladu s temi pravili naprave, ki povzročajo velike izpuste CO_2, kot so naprave v različnih regijah Unije, ki uporabljajo premog in zato za svojo proizvodnjo potrebujejo večje število pravic do emisije, na začetku tretjega obdobja trgovanja brezplačno dobile še večjo količino pravic do emisije, da bi se zadostilo njihovim potrebam.

74 Po drugi strani, kot izhaja iz uvodne izjave Direktive 2009/29, je zakonodajalec uvedel mehanizme za podporo prizadevanj držav članic z relativno nižjim prihodkom na prebivalca in večjimi možnostmi za rast za zmanjšanje uporabe premoga v njihovih gospodarstvih do leta 2020. Tako se na podlagi člena 10(2)(a) Direktive 2003/87 88 % skupne količine pravic, ki bodo prodane na dražbi, porazdeli med države članice v deležih, ki so identični deležu preverjenih emisij v okviru sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov zadevne države članice za leto 2005 ali povprečju obdobja od 2005 do 2007, pri čemer se uporabi najvišjo vsoto. Dalje, v skladu z odstavkom 2(b) tega člena se 10 % skupne količine pravic, ki bodo prodane na dražbi, porazdeli med določene države članice za namene solidarnosti in rasti v Uniji zaradi zmanjšanja emisij in prilagoditve na posledice klimatskih sprememb. Kot izhaja iz Priloge IIa k Direktivi 2003/87, je Republika Poljska ena od glavnih upravičencev do teh 10 % dodatnih prihodkov, ki bodo ustvarjeni na dražbah. V skladu s členom 10(2)(c) Direktive 2003/87 v povezavi s Prilogo IIb te direktive velja enako za 2 % skupne količine pravic, namenjenih prodaji na dražbi, ki se razdelijo med države članice, katerih emisije toplogrednih plinov so bile leta 2005 vsaj 20 % nižje od njihovih emisij v izhodiščnem letu, ki se za njih uporablja v skladu s Kjotskim protokolom. Poleg tega je treba ugotoviti, da na podlagi člena 10c(1)(c) Direktive 2003/87 država članica, v kateri je bilo leta 2006 več kot 30 % električne energije proizvedene iz enega fosilnega goriva in v kateri BDP na prebivalca po tržni ceni ni presegel 50 % povprečnega BDP na prebivalca po tržnih cenah v Uniji, lahko dodeli prehodne brezplačne pravice do emisije napravam za proizvodnjo električne energije.

75 Poleg tega se je Republika Poljska omejila na izpodbijanje primernosti izpodbijanega sklepa glede na uresničevanje omenjenih podciljev, ne da bi svojo argumentacijo podrobneje obrazložila in ne da bi upoštevala cilje iz člena 10a(1), tretji pododstavek, Direktive 2003/87. Tako Republika Poljska sicer trdi, da naprave, ki dobijo število brezplačnih pravic, ki je manjše od količin, ki jih izpuščajo v proizvodnem procesu, investirajo v tehnologije, ki uporabljajo isto gorivo, vendar povzročajo manjše emisije. Vendar pa ne upošteva tega, da lahko te investicije vplivajo na razvoj novih sektorjev gospodarstva, ki lahko ustvarjajo nova delovna mesta. Argumentacija republike Poljske je torej preozka in jo je treba zato zavrniti.

76 Iz zgoraj navedenega izhaja, da Republika Poljska ni navedla dejstev, na podlagi katerih bi bilo mogoče zaključiti, da je bila določitev referenčnih vrednosti očitno neprimerna glede na cilje, ki se jih želi doseči.

77 Na drugem mestu Republika Poljska v zvezi z nujnostjo izpodbijanega sklepa navaja, da ta sklep, ker so v njem določene prenizke referenčne vrednosti, presega to, kar je nujno, da se doseže cilj zmanjšanja količine emisij. Po njenem mnenju Direktiva 2003/87 ne določa korekcijskega mehanizma za primer, kadar je število brezplačnih pravic do emisije za zadevne naprave premajhno, čeprav je doseganje ciljnega zmanjšanja zagotovljeno. Poleg tega naj bi prenizka raven referenčnih vrednosti v letu 2013 povzročila trenutno in drastično znižanje količine brezplačnih pravic do emisije. Zadevne naprave naj ne bi imele dovolj časa za spremembo tehnologije ali za spremembo goriva, ki ga uporabljajo. Republika Poljska trdi, da je v fazi priprave izpodbijanega sklepa predlagala uvedbo korekcijskega faktorja, ki bi se uporabljal za vse referenčne vrednosti, ki pomenijo zmanjšanje, in bi se izračunal na podlagi rezultatov najzmogljivejših naprav, ki uporabljajo premog, ali na podlagi naprav, ki uporabljajo gorivo, ki povzroča večje emisije kot zemeljski plin, ter nato zmanjšal na 90 % svoje vrednosti, kar bi omogočilo, na primer, da se dosežejo trije podcilji Direktive 2003/87, to je zmanjšanje emisij toplogrednih plinov na stroškovno in ekonomsko učinkovit način. Komisija naj bi ta predlog zavrnila.

78 Republika Poljska v podporo svoji trditvi, da so bile referenčne vrednosti določene prenizko, navaja, da bi lahko tržna cena pravic do emisije, ki je približno 15 EUR na tono CO_2, v tretjem obdobju trgovanja dosegla med 30 EUR na tono CO_2 in 48 EUR na tono CO_2. V industriji cementa naj bi referenčna vrednost za klinker, kot jo je določila Komisija, pomenila znižanje emisij naprav za vsaj 30 % zaradi uporabe drugega goriva. V sektorju toplote naj bi uporaba referenčne vrednosti za toploto, ki je določena v izpodbijanem sklepu, povzročila, brez upoštevanja korekcije za gospodinjstva, približno 50-odstotni primanjkljaj pravic do emisije v tem sektorju. Dalje, poljska kemijska industrija bi morala nositi stroške v višini 257 milijonov EUR v letu 2013 in 381 milijonov EUR v letu 2020. Tako naj bi bilo treba v proizvodnji gaziranih pijač emisije zmanjšati za 30 %. Sektor papirne industrije na Poljskem bi moral emisije zmanjšati za okoli 45 %. V zvezi s sektorjem rafinerij Republika Poljska navaja, da bo v letu 2013 primanjkljaj pravic do emisije 28 %. Poleg tega pa naj bi ti sektorji že uporabljali najboljše razpoložljive tehnologije za zmanjšanje emisij.

79 Prvič, v zvezi s trditvijo Republike Poljske, da bo zaradi izpodbijanega sklepa zmanjšanje emisij toplogrednih plinov od leta 2013 dalje preseglo prag 20 %, je treba ugotoviti, da ta navedba ni podprta z nobenim dejstvom in da ne temelji na nobenem dokazu. Kot je opozorila Komisija, obseg zmanjšanja ni odvisen le od referenčnih vrednosti, temveč od različnih spremenljivk, med katerimi sta ekonomski položaj v Evropi in konjunktura, ki se neprestano spreminjajo.

80 Drugič, glede argumentacije Republike Poljske, da naj bi določitev referenčnih vrednosti v izpodbijani odločbi za naprave iz določenih industrij pomenila zmanjšanje emisij v letu 2013 za več kot 20 %, je treba spomniti, da je glavni namen Direktive 2003/87 skupno zmanjšanje emisij toplogrednih plinov v Uniji od letošnjega leta do leta 2020 za vsaj 20 % v primerjavi z ravnijo iz leta 1990. Na podlagi tega, da določitev referenčnih vrednosti lahko vodi do pomanjkanja brezplačnih pravic do emisije, ki je za naprave iz določenih industrij v letu 2013 večje od 20 % , pa ni mogoče sklepati, da bodo te naprave svoje emisije zmanjšale ravno na tako raven. Ker bodo namreč od leta 2013 države članice, kot je določeno v členu 10(1) Direktive 2003/87, prodale na dražbi vse pravice do emisije, ki niso dodeljene brezplačno, za te naprave tako zmanjšanje ne bo obvezno, temveč bodo lahko manjkajoče pravice do emisije kupile na dražbi. Tako lahko te naprave svobodno določajo raven, do katere želijo zmanjšati svoje emisije toplogrednih plinov. Poleg tega je treba ugotoviti, da se s ciljem skupnega zmanjšanja teh emisij v Uniji do leta 2020 za vsaj 20 % v primerjavi z njihovo ravnijo iz leta 1990 želi doseči povprečno zmanjšanje in da se torej ne nanaša na posamezno napravo.

81 Tretjič, Republika Poljska trdi, da bi bilo nujno uvesti korekcijski faktor, ki bi se uporabil za vse referenčne vrednosti, ki pomenijo zmanjšanje, in bi bil izračunan na podlagi rezultatov najbolj zmogljivih naprav na premog ali na podlagi rezultatov naprav, ki uporabljajo gorivo, ki povzroča večje

emisije kot zemeljski plin, ter nato zmanjšan na 90 % svoje vrednosti, kar naj bi omogočilo zmanjšanje emisij toplogrednih plinov na stroškovno in ekonomsko učinkovit način. Glede tega je treba po eni strani spomniti, da je morala Komisija pri določitvi referenčnih vrednosti emisij upoštevati člen 10a Direktive 2003/87. Uvedba dodatnega faktorja, s katerim bi se upoštevalo uporabljano gorivo, pa na ravni Unije ne bi spodbujala polne usklajenosti izvedbenih ukrepov za usklajeno dodeljevanje brezplačnih pravic do emisije, v okviru katerih se referenčna vrednost načeloma izračuna za proizvode, kakor je določeno v členu 10a(1), prvi in četrti pododstavek, Direktive 2003/87, temveč bi povzročila, da bi se za naprave znotraj istega sektorja ali dela sektorja uporabljala različna pravila (glej točko 41 zgoraj).

82 Po drugi strani Republika Poljska ni z ničemer dokazala, da bi bila uvedba takega korekcijskega faktorja učinkovita z vidika glavnega cilja Direktive 2003/87, to je zmanjšanja emisij toplogrednih plinov za vsaj 20 % od letošnjega leta do leta 2020. Poleg tega iz navedb Republike Poljske ne izhaja, da bi bila uvedba takega faktorja za določitev referenčnih vrednosti učinkovita z vidika ciljev iz člena 10a(1), tretji pododstavek, Direktive 2003/87, to je zagotovitve, da se dodelitev opravi na način, ki spodbuja tehnologije za zmanjševanje emisij toplogrednih plinov in za izboljšanje energetske učinkovitosti in ne spodbuja povečanja emisij. Dejstvo, da je zakonodajalec kot začetno točko pri opredeljevanju načel za oblikovanje *ex ante* referenčnih vrednosti v posameznih sektorjih ali delih sektorjev izbral povprečni učinek 10 % najbolj učinkovitih naprav v sektorju ali delu sektorjev v Skupnosti v letih 2007 in 2008, kaže na to, da je želel z določitvijo teh referenčnih vrednosti doseči visoke cilje. Glede tega je treba ugotoviti, da v nasprotju s tem, kar trdi Republika Poljska, v tej določbi ni določeno, da bi morale naprave vsakega sektorja pridobiti količino brezplačnih pravic do emisije, ki bi ustrezala emisijam 10 % najbolj učinkovitih naprav, ki uporabljajo določeno gorivo. V zvezi s sklicevanjem Republike Poljske na stroške in ekonomsko učinkovitost je bilo že ugotovljeno, da je zakonodajalec pri delovanju sistema za trgovanje s pravicami do emisije upošteval položaj in gospodarstva različnih regij (glej točki 73 in 74 zgoraj).

83 Prav tako je treba ugotoviti, da bi zvišanje referenčnih vrednosti zaradi uvedbe korekcijskega faktorja za nekatere naprave povzročilo povečanje števila brezplačnih pravic do emisije. Tako povečanje pa bi lahko privedlo do preseganja največjega letnega števila pravic do emisije iz člena 10a(5) Direktive 2003/87, zaradi česar bi bila nujna uporaba enotnega medsektorskega korekcijskega faktorja. Uporaba tega faktorja bi vodila do enotnega zmanjšanja prvotne količine brezplačnih pravic do emisije v vseh zadevnih sektorjih in delih sektorjev. Povečanje količin pravic do emisije, ki bi se brezplačno dodelile napravam, na katere bi se nanašal ta korekcijski faktor, bi torej lahko zmanjšalo število tovrstnih pravic za druge naprave.

84 Četrtič, v zvezi z argumentom Republike Poljske, da naj bi prenizka raven referenčnih vrednosti leta 2013 povzročila trenutno in drastično znižanje količine brezplačnih pravic do emisije, je treba spomniti, da je za obdobja trgovanja od leta 2013 osnovno načelo za dodeljevanje pravic prodajanje teh na dražbi (uvodna izjava 15 Direktive 2009/29). Poleg tega je člen 10 Direktive 2003/87, preden je bil spremenjen z Direktivo 2009/29, določal, da morajo države članice v obdobju trgovanja od 2005 do 2007 brezplačno dodeliti vsaj 95 % pravic do emisije, v obdobju trgovanja od 2008 do 2012 pa so jih morale države članice brezplačno dodeliti vsaj 90 %. S sistemom, ki je bil uveden v členu 10a Direktive 2003/87, pa se v skladu z uvodno izjavo 21 Direktive 2009/29 želi doseči, da bi brezplačna dodelitev pravic leta 2013 znašala 80 % količine, ki ustreza deležu vseh emisij Skupnosti v celotnem obdobju od 2005 do 2007, ki so ga te naprave proizvedle kot del skupne letne količine pravic do emisije v Skupnosti.

85 Poleg tega je morala Komisija na podlagi člena 10a(1), prvi in četrti pododstavek, Direktive 2003/87 sprejeti v celoti usklajene izvedbene ukrepe na ravni Unije za usklajeno brezplačno dodelitev pravic in načeloma za vsak sektor in del sektorja izračunati referenčne vrednosti za proizvode, da se izboljša zmanjševanje emisij toplogrednih plinov in prihranek energetske učinkovitosti. Taka splošna pravila

nujno bolj učinkujejo na nekatere naprave kot na druge. Ker pa je treba presojo nujnosti opraviti glede na vse zadevne naprave v celotni Uniji, ta ugotovitev ne omogoča zaključka, da referenčne vrednosti na ravni, na kakršni so bile določene, očitno niso nujne glede na cilje Direktive 2003/87.

86 Ob upoštevanju člena 10b znaša količina pravic, dodeljena brezplačno v okviru odstavkov od 4 do 7 tega člena leta 2013, 80 % količine, določene v skladu z ukrepi iz odstavka 1. Nato se količina brezplačno dodeljenih pravic vsako leto zmanjšuje za enak znesek do 30 % količine brezplačno dodeljenih pravic leta 2020 z namenom, da leta 2027 pravice ne bi bile več dodeljene brezplačno. Nato je treba ugotoviti, da je bilo v členu 10a(11) Direktive 2003/87 določeno postopno zmanjševanje števila pravic do emisije, vsako leto za enak znesek do 30 % količine brezplačno dodeljenih pravic leta 2020, z namenom, da leta 2027 pravice ne bi bile več dodeljene brezplačno. Poleg tega, ker je bila Direktiva 2009/29, ki vsebuje pravila, ki omogočajo določitev *ex ante* referenčnih vrednosti, sprejeta dve leti pred sprejetjem izpodbijanega sklepa in več kot tri leta in pol pred uporabo teh referenčnih vrednosti, ki so bile predvidene od leta 2013, Republika Poljska ne more trditi, da zadevne naprave niso imele dovolj časa, da se pripravijo na pravila, ki urejajo obdobja trgovanja od leta 2013.

87 Petič, Republika Poljska trdi, da Direktiva 2003/87 ne določa korekcijskega mehanizma za primer, ko je število brezplačnih pravic do emisije za zadevne naprave premajhno, hkrati pa je doseganje ciljnega zmanjšanja zagotovljeno. Res je, da člen 10a(5) Direktive 2003/87 z uporabo enotnega medsektorskega korekcijskega faktorja določa korekcijski mehanizem, kadar skupna začetna količina pravic do emisije, določenih za brezplačno dodelitev, ki jo priglasijo države članice, presega največjo količino pravic do emisije, ki jih je mogoče dodeliti brezplačno. Vendar pa ta direktiva ne določa korekcijskega učinka, ki bi deloval v nasprotni smeri. Natančneje, ta direktiva Komisiji ne nalaga, naj *ex ante* referenčne vrednosti opredeli tako, da bo največja letna količina brezplačnih pravic do emisije iz člena 10a(5) Direktive 2003/87 izčrpana. Nasprotno, ker je osnovno načelo za dodeljevanje pravic prodajanje teh na dražbi, so pravila v zvezi z brezplačno dodelitvijo pravic do emisije prehodna.

88 Iz tega izhaja, da Republika Poljska ni navedla dejstev, na podlagi katerih bi se lahko zaključilo, da določitev referenčnih vrednosti, ki jo je Komisija opravila v izpodbijanem sklepu, ni bila nujna glede na cilje Direktive 2003/87.

89 Na tretjem mestu, v zvezi s sorazmernostjo izpodbijanega sklepa v ožjem smislu je treba spomniti, da v skladu s tem načelom izpodbijani sklep, čeprav je primeren in nujen za uresničitev legitimnega cilja, ne sme povzročiti neugodnosti, ki niso v sorazmerju z zastavljenimi cilji. V zvezi s tem Republika Poljska navaja, da bo izpodbijani sklep povzročil zmanjšanje konkurenčnosti podjetij iz držav članic, v katerih proizvodnja temelji na uporabi premoga kot goriva, v primerjavi s konkurenčnimi podjetji v državah članicah, v katerih proizvodnja temelji na uporabi drugih virov energije, kot je zemeljski plin. To bo po mnenju Republike Poljske v prvi skupini držav članic povzročilo drastično povišanje cen dobrin, ki bo imelo težke socialne in ekonomske posledice. Poleg tega naj bi imel izpodbijani sklep velik negativen vpliv na delovanje notranjega trga in naj bi pomenil oviro za njegovo dobro delovanje. Republika Poljska navaja, da se bo v primeru dejanske uporabe referenčnih vrednosti, ki jih je sprejela Komisija, cena daljinskega ogrevanja od leta 2013 povečala za približno 22 %.

90 Prvič, treba je spomniti, da so obremenitve, ki jih Republika Poljska navaja v zvezi z zadevnimi napravami, povezane z obveznostjo nakupa manjkajočih pravic do emisije na dražbi, kar je pravilo, ki ga je vzpostavila Direktiva 2009/29. V skladu z načelom, da mora povzročitelj plačati obremenitve, iz člena 174(2) ES, je bil cilj sistema za trgovanje z emisijami, da se določi cena za emisije toplogrednih plinov in da se gospodarskim subjektom pusti izbira med plačilom cene ali zmanjšanjem njihovih emisij. Poleg tega je treba ugotoviti, da na podlagi člena 10(3) Direktive 2003/87 države članice v mejah te določbe določijo, kako se bodo porabili prihodki, pridobljeni s prodajo pravic na dražbi. Tako lahko prispevajo k zmanjšanju obremenitev, ki jih Republika Poljska navaja v zvezi z zadevnimi napravami.

91 Drugič, dejanski stroški naprav, ki uporabljajo gorivo, ki povzroča velike emisije toplogrednih plinov, v obdobju trgovanja od leta 2013, so odvisni od tržne cene pravic do emisije. Po navedbah Republike Poljske pa je bila ta cena julija 2011 15 EUR na tono CO_2. Komisija navaja, da je bila ta cena oktobra 2011 11 EUR na tono CO_2. Ta cena naj bi bila po oceni Republike Poljske v obdobju trgovanja od leta 2013 od 30 EUR na tono CO_2 do 48 EUR na tono CO_2. Ker pa te ocene niso gotove, ni izključeno, da bo cena pravice do emisije nižja ali še višja. Dejanskih stroškov torej ni mogoče določiti vnaprej.

92 Tretjič, treba je spomniti, da je zakonodajalec, s tem ko je vzpostavil sistem trgovanja s pravicami do emisije, upošteval položaj in gospodarstva različnih regij (glej točki 73 in 74 zgoraj). Poleg tega je določil pravila za dodelitev brezplačnih pravic do emisije za daljinsko ogrevanje in soproizvodnjo za ekonomsko upravičljivo povpraševanje v zvezi s proizvodnjo toplotne ali hladilne energije (člen 10a(4) Direktive 2003/87). Dalje, države članice lahko v skladu s členom 10a(6) Direktive 2003/87 sprejmejo finančne ukrepe v korist sektorjev ali delov sektorjev, za katere je ugotovljeno, da so izpostavljeni visokemu tveganju premestitve emisij CO_2 zaradi stroškov, povezanih z emisijami toplogrednih plinov, vključenih v ceno električne energije, da bi se nadomestili ti stroški. Poleg tega vsebuje člen 10a(12) Direktive 2003/87 posebno pravilo za dodelitev brezplačnih pravic do emisije napravam v sektorjih ali delih sektorjev, ki so izpostavljeni visokemu tveganju premestitve emisij CO_2.

93 Iz zgoraj navedenega je razvidno, da Republika Poljska ni navedla dokazov, na podlagi katerih bi bilo mogoče zaključiti, da določitev referenčnih vrednosti, ki jo je Komisija opravila v izpodbijanem sklepu, očitno ni bila sorazmerna v ožjem smislu.

94 Zato je treba tretji tožbeni razlog zavrniti.

Četrti tožbeni razlog: kršitev člena 10a Direktive 2003/87 in nepristojnost Komisije za izdajo izpodbijanega sklepa

95 Republika Poljska navaja, da je Komisija, s tem ko je sprejela izpodbijani sklep, kršila člen 10a Direktive 2003/87 v povezavi s členom 1 te direktive in da je prekoračila svoje pristojnosti.

Prvi del: kršitev člena 10a(2), prvi pododstavek, Direktive 2003/87

96 Republika Poljska v bistvu navaja, da je Komisija kršila člen 10a(2), prvi pododstavek, Direktive 2003/87, ker bi morala pri določitvi *ex ante* referenčnih vrednosti kot začetno točko izbrati metodo iz te določbe in nato tako dobljeno raven popraviti ob upoštevanju celotnega pravnega reda Unije, to je zlasti pravice držav članic, da določijo strukturo svoje oskrbe z energijo, načela enakega obravnavanja, načela trajnostnega razvoja, načel okoljske politike Unije in načela sorazmernosti. S tem ko je Komisija v uvodni izjavi 5 izpodbijanega sklepa navedla, da na podlagi zemljepisne lokacije in tehnologij, surovin ter uporabljenih goriv ni bilo izvedeno nikakršno razlikovanje, naj bi preprečila možnost uporabe zgoraj omenjenega pravnega reda.

97 Člen 10a(2), prvi pododstavek, Direktive 2003/87 določa, da mora biti pri opredeljevanju načel za oblikovanje *ex ante* referenčnih vrednosti v posameznih sektorjih ali delih sektorjev začetna točka povprečni učinek 10 % najbolj učinkovitih naprav v sektorju ali delu sektorjev v Skupnosti v letih 2007 in 2008.

98 V tej določbi je torej opredeljena le metoda, ki se uporabi kot začetna točka pri določanju *ex ante* referenčnih vrednosti. Republika Poljska pa ne navaja, da je Komisija pri opredelitvi te začetne točke storila napako, temveč trdi, da bi morala Komisija, potem ko je na podlagi metode iz člena 10a(2), prvi odstavek, Direktive 2003/87 opredelila to začetno točko, to popraviti ob upoštevanju celotnega pravnega reda Unije, zlasti določb in načel prava Unije, navajanih v prvem, drugem in tretjem tožbenem razlogu. Vendar ta določba take obveznosti korekcije ne vsebuje.

99 Na podlagi začetne točke, opredeljene na podlagi metode iz člena 10a(2), prvi odstavek, Direktive 2003/87, je morala Komisija določiti *ex ante* referenčne vrednosti ob upoštevanju pravil iz člena 10a(1) te direktive. Tako je morala med drugim na podlagi tega odstavka 1, tretji in četrti pododstavek, določitev referenčnih vrednosti zagotoviti, da se dodelitev opravi na način, ki spodbuja tehnologije za zmanjševanje emisij toplogrednih plinov in energetske učinkovitosti ob upoštevanju najučinkovitejših tehnologij, nadomestnih proizvodov, alternativnih proizvodnih postopkov, soproizvodnje z visokim izkoristkom, energetsko učinkovite predelave odpadnih plinov, uporabe biomase ter zajemanja in shranjevanja CO_2, kjer so na voljo takšne zmogljivosti, in da ne spodbuja povečanja emisij. Poleg tega je morala biti referenčna vrednost izračunana za proizvode in ne za vhodne materiale, da se v vsakem proizvodnem procesu zadevnega sektorja ali dela sektorja čim bolj zmanjšajo emisije toplogrednih plinov in da se prihrani kar največ energetske učinkovitosti.

100 Kot je bilo že ugotovljeno, je imela Komisija pri določitvi ravni referenčnih vrednosti emisije široko diskrecijsko pravico. Ne glede na to pravico pa je morala svojo izbiro utemeljiti na objektivnih in primernih merilih glede na cilj, ki se želi z zadevno zakonodajo doseči, ob upoštevanju vseh dejstev ter razpoložljivih tehničnih in znanstvenih podatkov v času sprejetja obravnavanega akta (glej točko 36 zgoraj).

101 Iz uvodnih izjav od 5 do 12 izpodbijanega sklepa izhaja, da je Komisija referenčne vrednosti določila na podlagi podrobne analize in po posvetovanju s sektorji in deli sektorjev. Natančneje, v zvezi z določitvijo referenčnih vrednosti iz uvodne izjave 8 izpodbijanega sklepa izhaja, da je Komisija analizirala, ali izhodišča iz člena 10a(2), prvi pododstavek, Direktive 2003/87 dovolj odražajo najučinkovitejše tehnologije, nadomestne proizvode, alternativne proizvodne procese, soproizvodnjo z visokim izkoristkom, energetsko učinkovito predelavo odpadnih plinov, uporabo biomase ter, kjer so takšne zmogljivosti na voljo, zajemanje in shranjevanje ogljikovega dioksida.

102 Iz te analize ne izhaja, da je Komisija, s tem ko je na podlagi člena 10a Direktive 2003/87 določila referenčne vrednosti, prekoračila meje svoje diskrecijske pravice.

103 Tega sklepa ni mogoče ovreči z argumentacijo Republike Poljske, ki se nanaša na določbe in načela prava Unije iz prvega, drugega in tretjega tožbenega razloga.

104 Na prvem mestu, v zvezi z argumentacijo Republike Poljske, ki se navezuje na člen 192(2), prvi pododstavek, točka (c), PDEU, da izpodbijani sklep občutno vpliva na njeno izbiro med različnimi viri energije in na splošno strukturo njene oskrbe z energijo (glej točko 10 zgoraj), je treba namreč spomniti, da je zakonodajalec, kot izhaja iz uvodne izjave 8 Direktive 2009/29, s sprejetjem te direktive želel vzpostaviti bolj usklajen sistem trgovanja s pravicami do emisije. Ta sistem je med drugim temeljil na uvedbi načela, da se na podlagi člena 10 Direktive 2003/87 od leta 2013 pravice do emisije prodajajo na dražbi, in je v členu 10a te direktive določil prehodna pravila za brezplačno dodelitev pravic do emisije.

105 Kot je bilo že ugotovljeno, v celoti usklajeni izvedbeni ukrepi na ravni Unije za usklajeno brezplačno dodelitev pravic do emisije iz člena 10a Direktive 2003/87 nujno bolj učinkujejo na nekatere naprave kot na druge (glej točko 85 zgoraj). Da bi uravnotežil morebitne negativne posledice sistema trgovanja s pravicami do emisije toplogrednih plinov, kakor je bil spremenjen z Direktivo 2009/29, od leta 2013 za nekatere države članice, je zakonodajalec upošteval položaj in gospodarstva različnih regij (glej točki 73 in 74 zgoraj).

106 Prehodna pravila v zvezi z brezplačno dodelitvijo pravic do emisije, ki se v skladu s členom 10a(11) Direktive 2003/87 vsako leto zmanjšuje za enak znesek, niso omejena na določitev referenčnih vrednosti v izpodbijanem sklepu. Res je, da so referenčne vrednosti odločilne za izračun brezplačnih pravic do emisije, ki se dodelijo neki napravi (glej točko 41 zgoraj). Vendar pa je v skladu s členom 10a(5) Direktive 2003/87 največja letna količina pravic, ki se dodeli brezplačno, omejena. Če začasno letno število pravic do emisije, ki so bile dodeljene v obdobju od 2013 do 2020, ki jih v skladu

s členom 11(1) te direktive in členom 15(1) in (2)(e) izpodbijanega sklepa predložijo države članice, presega omejitev iz člena 10a(5) te direktive, Komisija uporabi enoten medsektorski korekcijski faktor, zaradi česar se v vseh sektorjih zmanjša količina brezplačnih pravic do emisije. Poleg tega je bilo že ugotovljeno, da se v primeru izbire, da se uporabi učinkovitost goriva, ki ni zemeljski plin, na primer premoga, ne bi bilo mogoče izogniti temu, da se naprave, ki so zaradi uporabe različnih goriv v različnih položajih, obravnavajo enako (glej točko 50 zgoraj). Dalje, treba je spomniti, da za naprave zmanjšanje emisij toplogrednih plinov ni obvezno, temveč lahko manjkajoče pravice do emisije kupijo na dražbi. Tako lahko te naprave svobodno določajo raven, do katere želijo zmanjšati svoje emisije toplogrednih plinov (glej točko 80 zgoraj). Poleg tega so med prehodnimi pravili z člena 10a iste direktive tudi posebna pravila za naprave v sektorjih ali delih sektorjev, ki so izpostavljeni visokemu tveganju za premestitev emisij CO_2 (glej točko 57 zgoraj).

107 Iz tega izhaja, da učinki sistema za trgovanje s pravicami do emisije na izbiro države članice med različnimi viri energije in splošno strukturo njene oskrbe z energijo, ki jih navaja Republika Poljska, v bistvu izhajajo iz pravil Direktive 2003/87 in ne iz referenčnih vrednosti, kakršne so določene v izpodbijanem sklepu. Zato tudi če bi taki učinki obstajali – česar Republika Poljska ni dokazala, ker se je sklicevala le na dodatne stroške zaradi nezadostnega števila brezplačnih pravic do emisije za upravljavce naprav, ki naj bi jih povzročile prenizke *ex ante* referenčne vrednosti (glej točko 78 zgoraj) – bi bili posledica te direktive in ne izpodbijanega sklepa, ki to direktivo le pravilno izvaja.

108 Na drugem mestu Republika Poljska v okviru argumentacije, ki se nanaša na člen 191(2) PDEU v povezavi z odstavkom 3 tega člena, navaja, da je Komisija, ker pri določitvi referenčnih vrednosti proizvoda ni upoštevala geografskih meril, tehnologij, surovin in uporabljanih goriv, kršila načelo trajnostnega razvoja, ki je na splošno določeno v členu 11 PDEU in v okviru okoljske politike podrobneje opredeljeno s členom 191(2) PDEU. V nasprotju s tem, kar je navedeno v tej določbi, naj Komisija pri izvajanju svoje politike varstva okolja ne bi upoštevala merila raznolikosti razmer v posameznih regijah Unije. Poleg tega bi morala Komisija v skladu s členom 191(3) PDEU upoštevati koristi in stroške uvedbe okoljevarstvenih ukrepov in v zvezi s tem upoštevati socialne, humanitarne in okoljske vidike ter nepremoženjske koristi. Po mnenju Republike Poljske bi primerjava teh podatkov, ki se nanašajo na uporabo različnih virov energije v tej državi, s podatki drugih držav članic potrdila njen poseben položaj, saj je država članica, ki porabi največ visokokakovostnega premoga, pri tem pa je tudi ena izmed največjih proizvajalk tega goriva. Tako naj bi jo izpodbijani sklep zavezoval, da popolnoma preusmeri svojo energetsko politiko.

109 Prvič, treba je spomniti da Direktiva 2003/87 temelji na členu 175(1) ES, v skladu s katerim je bil Svet pristojen za odločitev, katere ukrepe naj Skupnost sprejme za doseganje ciljev iz člena 174 ES (po spremembi postal člen 191 PDEU). V skladu s členom 174(1) ES so bili ti cilji ohranjanje, varstvo in izboljšanje kakovosti okolja, varovanje človekovega zdravja, skrbna in preudarna raba naravnih virov in spodbujanje ukrepov na mednarodni ravni za reševanje regionalnih ali globalnih okoljskih problemov. V skladu z odstavkom 2 tega člena je bil cilj okoljske politike Skupnosti doseči visoko raven varstva, pri čemer se upošteva raznolikost razmer v posameznih regijah Skupnosti. Okoljska politika je temeljila na previdnostnem načelu in na načelih, da je treba delovati preventivno, da je treba okoljsko škodo prednostno odpravljati pri viru in da mora povzročitelj plačati obremenitve. Odstavek 3 tega člena je določal, da Skupnost pri oblikovanju svoje okoljske politike med drugim upošteva možne koristi in stroške ukrepanja ali neukrepanja.

110 Drugič, glede argumentacije Republike Poljske, da Komisija pri določitvi referenčnih vrednosti za proizvod ni upoštevala raznolikosti razmer v posameznih regijah Unije, je treba spomniti, da je morala v skladu s členom 10a(1), prvi pododstavek, Direktive 2003/87 Komisija sprejeti v celoti usklajene izvedbene ukrepe na ravni Unije. Poleg tega bi različno obravnavanje regij Unije glede na vire energije na njihovem ozemlju dejansko vodilo do tega, da bi se v nekaterih regijah dopustilo najvišje ravni emisij toplogrednih plinov. V skladu s členom 10a(1), četrti pododstavek, te direktive pa je treba

referenčne vrednosti izračunati za proizvode, da se izboljša zmanjševanje emisij toplogrednih plinov. Poleg tega je treba poudariti, da je zakonodajalec pri delovanju sistema trgovanja s pravicami do emisije upošteval položaj in gospodarstva različnih regij (glej točki 73 in 74 zgoraj).

111 Tretjič, glede argumentacije, da bi morala Republika Poljska, ker v izpodbijanem sklepu niso bile upoštevane koristi in stroški, ki bodo nastali zaradi določitve referenčnih vrednosti za proizvod, popolnoma preusmeriti svojo energetsko politiko, ki temelji na virih premoga, ki so na njenem ozemlju, je treba spomniti, da je v skladu s členom 10a(3) Direktive 2003/87 brezplačna dodelitev pravic do emisije proizvajalcem električne energije načeloma izključena. Možnost prehodne dodelitve brezplačnih pravic do emisije napravam za proizvodnjo električne energije je določena le kot izjema v členu 10c te direktive. Sicer energetska politika neke države ni omejena le na sektor proizvodnje električne energije, temveč se z njo določajo zlasti struktura njene oskrbe z energijo, medsebojna odvisnost uporabljanih virov energije in cilji varstva okolja, vendar pa je treba ugotoviti, da določitev referenčnih vrednosti za proizvod v izpodbijanem sklepu ne preprečuje uporabe tehnologij, ki temeljijo na uporabi premoga. Po eni strani lahko ta sklep povzroči, da bodo morale naprave, ki uporabljajo te tehnologije, investirati v nove tehnologije, s katerimi bo mogoče bolj zmanjšati emisije toplogrednih plinov. Tako ni izključeno, da bodo te naprave nadaljevale z uporabo tehnologij, ki temeljijo na uporabi premoga, ker, tako kot trdi Republika Poljska, se emisije teh naprav neprestano zmanjšujejo. Po drugi strani lahko izpodbijani sklep povzroči, da bodo morale te naprave v skladu z načelom iz člena 191(2) PDEU, da mora povzročitelj plačati obremenitve, na dražbi kupiti potrebne pravice za kritje emisij, ki nastajajo pri njihovi proizvodnji in presegajo brezplačno dodeljene pravice do emisije. Vendar pa so bile take posledice v tej direktivi že predvidene. Tako Republika Poljska ni dokazala, da jo določitev referenčnih vrednosti za proizvod v izpodbijanem sklepu zavezuje k popolni preusmeritvi njene energetske politike.

112 Na tretjem mestu, glede argumentacije Republike Poljske, ki se nanaša na člen 194(2), drugi pododstavek, PDEU in na načeli enakega obravnavanja in sorazmernosti, zadostuje ugotovitev, da iz obrazložitve te sodbe, ki se nanaša na prvi tožbeni razlog, prvi del drugega tožbenega razloga in tretji tožbeni razlog, izhaja, da je treba to argumentacijo zavrniti.

113 Republika Poljska v repliki navaja, da mora biti izpodbijani sklep v celoti v skladu s pravom Unije, vendar pa v pravno zadostni meri ne pojasni, katera določba naj bi bila kršena. V skladu s členom 21, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije, ki se v skladu s členom 53, prvi odstavek, tega statuta uporablja za postopke pred Splošnim sodiščem, in na podlagi člena 44(1)(c) Poslovnika Splošnega sodišča mora tožba vsebovati zlasti kratek povzetek tožbenih razlogov. Te navedbe morajo biti dovolj jasne in natančne, da omogočijo toženi stranki pripravo obrambe, Splošnemu sodišču pa odločanje o tožbi, po možnosti brez zbiranja dodatnih informacij (glej sodbo Splošnega sodišča z dne 12. marca 2008 v zadevi European Service Network proti Komisiji, T-332/03, neobjavljena v ZOdl., točka 229 in navedena sodna praksa).

114 Zato je treba prvi del tega tožbenega razloga zavrniti.

Drugi del: kršitev člena 10a(1), drugi pododstavek, Direktive 2003/87 v povezavi s členom 1 te direktive

115 Republika Poljska navaja, da je Komisija kršila člen 10a(1), drugi pododstavek, Direktive 2003/87, saj bi se morala ta določba uporabiti ob upoštevanju ciljev te direktive, to je zmanjšanja emisij toplogrednih plinov ter stroškovne in ekonomske učinkovitosti ukrepov. V skladu s členom 10a(1), drugi pododstavek, te direktive bi morala Komisija določiti metodo, s katero bi bilo mogoče določiti referenčne vrednosti za emisije, ne da bi spreminjala bistvene elemente te direktive. V izpodbijanem sklepu pa naj Komisija ne bi upoštevala učinkov tega sklepa na uresničevanje ciljev, povezanih s stroškovno in ekonomsko učinkovitostjo ukrepov, čeprav naj bi bili v skladu s členom 1 te direktive vsi v njej določeni cilji enako pomembni.

116 Treba je ugotoviti, da se s to argumentacijo le povzema argumentacija, ki je bila že navedena v okviru tretjega tožbenega razloga, ki se nanaša na domnevno neprimernost izpodbijanega sklepa glede na cilje Direktive 2003/87. Zato jo je treba zavrniti iz istih razlogov (glej točke od 66 do 76 zgoraj).

117 Na podlagi navedenega je treba drugi del tega tožbenega razloga zavrniti.

Tretji del: nepristojnost Komisije za sprejetje izpodbijane odločbe

118 Republika Poljska navaja, da je Komisija, s tem ko je sprejela izpodbijano odločbo, prekoračila pristojnosti, ki jih ima na podlagi Direktive 2003/87, ker ni upoštevala načel prava Unije, ki so omenjena v prvem, drugem in tretjem tožbenem razlogu, in ker je vsebinsko spremenila bistvene elemente te direktive. Po njenem mnenju izpodbijani sklep ni ukrep za izvajanje te direktive, temveč ukrep, s katerim se ustvarja neodvisna podnebna politika Unije.

119 V zvezi s tem je treba, prvič, ugotoviti, da se v zvezi z domnevnim neupoštevanjem načel prava Unije, omenjenih v prvem, drugem, in tretjem tožbenem razlogu, v tej argumentaciji le povzema argumentacija iz prvega dela tega tožbenega razloga, ki se nanaša na domnevno obveznost popravka začetne točke pri opredeljevanju načel za oblikovanje *ex ante* referenčnih vrednosti iz člena 10a(2), prvi pododstavek, Direktive 2003/87. Zato jo je treba zavrniti iz istih razlogov (glej točke od 96 do 114 zgoraj).

120 Drugič, glede domnevne spremembe bistvenih elementov Direktive 2003/87 je treba ugotoviti, da to, da so v celoti usklajeni izvedbeni ukrepi na ravni Unije za usklajeno brezplačno dodelitev pravic do emisije namenjeni spreminjanju nebistvenih določb te direktive, izhaja iz člena 10a(1), drugi pododstavek, te direktive. Argumentacija Republike Poljske v zvezi s kršitvijo te določbe pa je bila že zavrnjena v okviru drugega dela tega tožbenega razloga. Zato Republika Poljska v okviru tega dela tožbenega razloga ni predložila nobenih dodatnih elementov, zaradi česar je treba tudi ta del tožbenega razloga zavrniti.

121 Tretjič, treba je ugotoviti, da se z argumenti, ki jih Republika Poljska navaja v tem delu tožbenega razloga, ne da dokazati, da Komisija ni bila pristojna za sprejetje izpodbijanega sklepa. Če namreč Komisija ne bi upoštevala načel prava Unije, ki so omenjena v prvem, drugem in tretjem tožbenem razlogu, in če bi vsebinsko spreminjala bistvene elemente Direktive 2003/87, bi namreč pri določitvi referenčnih vrednosti napačno uporabila pravo. Vendar pa se ti argumenti ne nanašajo na vprašanje pristojnosti Komisije za določitev referenčnih vrednosti.

122 Zato je treba zavrniti tretji del tega tožbenega razloga in s tem ta tožbeni razlog v celoti.

123 Glede na vse zgoraj navedeno je treba tožbo zavrniti.

Stroški

124 V skladu s členom 87(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni.

125 Ker Republika Poljska s svojimi predlogi ni uspela, se ji v skladu s predlogi Komisije naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (sedmi senat)

razsodilo:

1. Tožba se zavrne.

2. Republiki Poljski se naloži plačilo stroškov.

Dittrich Wiszniewska-Białecka Prek

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 7. marca 2013.

Podpisi