Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (седми състав)

7 март 2013 година *

„Околна среда — Директива 2003/87/ЕО — Схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове — Преходни правила за хармонизираното безплатно разпределение на квоти за емисии, считано от 2013 г. — Приложими параметри за изчисляване разпределението на квоти за емисии — Равно третиране — Пропорционалност“

По дело T-370/11

Република Полша, за която се явяват г-н M. Szpunar, г-н B. Majczyna, г-н C. Herma и г-н M. Nowacki, в качеството на представители,

жалбоподател,

срещу

Европейска комисия, за която се явяват г-н E. White, г-жа K. Herrmann и г-н K. Mifsud-Bonnici, в качеството на представители,

ответник,

с предмет жалба за отмяна на Решение 2011/278/ЕС на Комисията от 27 април 2011 година за определяне на валидни за целия Европейски съюз преходни правила за хармонизираното безплатно разпределяне на квоти за емисии съгласно член 10а от Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 130, стр. 1),

ОБЩИЯТ СЪД (седми състав),

състоящ се от: г-н A. Dittrich (докладчик), председател, г-жа I. Wiszniewska-Białecka и г-н M. Prek, съдии,

секретар: г-жа C. Heeren, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 28 ноември 2012 г.,

постанови настоящото

* Език на производството: полски.

Решение

Обстоятелства, предхождащи спора

1 На 13 октомври 2003 г. Европейският парламент и Съветът на Европейския съюз приемат Директива 2003/87/ЕО за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета (ОВ L 275, стр. 32; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 78), последно изменена с Директива 2009/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета с оглед подобряване и разширяване на схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове на Общността (ОВ L 140, стр. 63) (по-нататък наричана „Директива 2003/87“). Тази схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове е установена с цел намаляване на такива емисии в Европейския съюз.

2 По силата на член 10а от Директива 2003/87 Европейската комисия приема напълно хармонизирани мерки по изпълнението на равнище на Съюза за безплатно хармонизирано разпределение на квоти за емисии на парникови газове. В това отношение Комисията е длъжна по-специално да определи параметри за всеки отрасъл и да вземе предвид като отправна точка в това отношение средните резултати на първите 10 % най-ефективни инсталации в даден отрасъл или подотрасъл на Съюза за периода 2007 г. и 2008 г. Броят квоти за емисии на парникови газове, които следва да се разпределят безплатно от 2013 г. на всяка от съответните инсталации, се изчислява въз основа на тези параметри.

3 На 27 април 2011 г. Комисията приема Решение 2011/278/ЕС за определяне на валидни за целия Европейски съюз преходни правила за хармонизираното безплатно разпределяне на квоти за емисии съгласно член 10а от Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 130, стр. 1, наричано по-нататък „оспореното решение“). Съгласно член 2 от оспореното решение то се отнася за безплатното разпределяне на квоти за емисии по глава III от Директива 2003/87 в периодите за търгуване от 2013 г. нататък, с изключение на преходното безплатно разпределяне на квоти за емисии за модернизация на електрогенериращи инсталации съгласно член 10в от тази директива. Съгласно съображение 1 от оспореното решение разпределянето на квотите трябва да бъде направено преди началото на съответния период на търгуване, така че да се даде възможност за добро функциониране на пазара. В приложение I към оспореното решение Комисията определя посочените в член 10а от Директива 2003/87 параметри.

Производство и искания на страните

4 На 8 юли 2011 г. Република Полша подава настоящата жалба в секретариата на Общия съд.

5 По доклад на съдията докладчик Общият съд (седми състав) решава да започне устната фаза на производството.

6 Устните състезания и отговорите на страните на поставените от Общия съд въпроси са изслушани в съдебното заседание от 28 ноември 2012 г. В хода на това заседание Република Полша посочва, че съображенията ѝ относно отрасъла на химическата промишленост и относно нефтопреработвателния отрасъл, съдържащи се в нейната жалба и изложени в рамките на правното основание, което е изведено от нарушаване на принципа на пропорционалност, са единствено в подкрепа на това последно правно основание и не представляват самостоятелно основание.

7 Република Полша моли Общия съд:

— да отмени обжалваното решение,

— да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

8 Комисията моли Общия съд:

— да отхвърли жалбата,

— да осъди Република Полша да заплати съдебните разноски.

От правна страна

9 В подкрепа на жалбата си Република Полша изтъква четири правни основания. Първото е изведено от нарушение на член 194, параграф 2, втора алинея ДФЕС във връзка с член 192, параграф 2, първа алинея, буква в) ДФЕС, на основание че Комисията не е взела предвид конкретните особености на всяка държава членка в областта на горивата, че е използвала референтните стойности на КПД за природния газ за изчисляване на параметрите за емисии и е отчела природния газ като референтно гориво. Второто правно основание се отнася до твърдяното нарушение на принципа на равно третиране, както и на член 191, параграф 2 ДФЕС във връзка с параграф 3 от него, на основание че изготвяйки оспореното решение, Комисията не е отчела различията в съществуващото положение между регионите на Съюза. Третото правно основание е изведено от нарушаване на принципа на пропорционалност, доколкото в оспореното решение Комисията е установила по-рестриктивни показатели за емисии, отколкото изискват целите на Директива 2003/87. Четвъртото правно основание се отнася до твърдяно нарушение на член 10а от Директива 2003/87 във връзка с член 1 от нея и до факта, че Комисията не е била компетентна да приеме оспореното решение.

По първото правно основание, изведено от нарушение на член 194, параграф 2, втора алинея ДФЕС във връзка с член 192, параграф 2, първа алинея, буква в) ДФЕС

10 Република Полша подчертава, че приемайки оспореното решение, Комисията е нарушила член 194, параграф 2, втора алинея ДФЕС във връзка с член 192, параграф 2, първа алинея, буква в) ДФЕС, поради факта че това решение засяга правото на дадена държава членка да определя условията за експлоатация на своите енергийни ресурси, избора си между различните източници на енергия и общата структура на своето енергоснабдяване. Според нея, приемайки правила за определяне на показателите за емисии за определени продукти с произход от инсталации, които са част от схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове, Комисията е третирала по по-благоприятен начин природния газ, който има преобладаваща роля само в някои държави членки, спрямо други горива, като въглищата, които се използват като основно гориво в други държави членки. Комисията използвала природния газ като референтно гориво за определяне на продуктовия, топлинния и горивния параметър. Като се има предвид, че технологията в областта на въглищата демонстрира постоянен спад в интензивността на отделяне, този избор бил произволен и необоснован. Следователно инсталация, която използва най-новата технология за въглища, щяла да получи по-малко безплатни квоти от друга инсталация, използваща по-стара, но основаваща се на природния газ технология, което щяло да има за последица драстичен спад на конкурентоспособността на предприятията, използващи технологията за въглищата. Това положение щяло да доведе до спад в продукцията им и следователно до намаляване на брутния вътрешен продукт (БВП) на държавите членки, използващи като основно гориво въглищата, както и до „изтичане на въглерод“, а именно релокализиране на дейностите на предприятия на Съюза, които

осъществяват дейност в отрасли, изложени на силна международна конкуренция, в трети страни, в които изискванията в областта на емисиите на парникови газове не са толкова строги. Преориентирането на предприятията в посока закупуване на газови технологии като последица от оспореното решение щяло да увеличи нуждите от природен газ на съответната държава, да засегне нейния енергиен баланс, както и да я принуди да предефинира изцяло своята енергийна политика.

11 На първо място, по отношение на твърдяно нарушение на член 194, параграф 2, втора алинея ДФЕС следва да се отбележи, че тази разпоредба е въведена с Договора от Лисабон и се отнася до мерките на институциите, взети в областта на енергийната политика, съгласно първа алинея от този параграф.

12 Всъщност по смисъла на член 194, параграф 2, първа и втора алинея ДФЕС необходимите мерки за постигане на целите на Съюза в областта на енергетиката, посочени в параграф 1 от него, не влияят върху правото на дадена държава членка да определя условията за използване на енергийните си ресурси, да избира между различни източници на енергия и да определя общата структура на енергийното си снабдяване, без да се засягат разпоредбите на член 192, параграф 2, първа алинея, буква в) ДФЕС.

13 Оспореното решение обаче представлява мярка по изпълнение на Директива 2003/87, доколкото почива на правната основа на член 10а от тази директива. От своя страна последната има като правна основа член 175, параграф 1 ЕО (понастоящем след изменението член 192, параграф 1 ДФЕС). Следователно оспореното решение представлява мярка от политиката в областта на околната среда, а не мярка, взета съгласно член 194, параграф 2, първа алинея ДФЕС.

14 Противно на твърденията на Република Полша, формулировките в преамбюла на Директива 2003/87 и на оспореното решение, които съдържат препратки, от една страна, към Договора за ЕО, и по-специално към член 175, параграф 1 от него, и от друга страна, към Директива 2003/87 и член 10а от нея, не позволяват да се заключи, че всички разпоредби на Договора за ЕО или на Директива 2003/87 представляват правна основа на тази директива или на оспореното решение. Съгласно постоянната практика на Съда изборът на правно основание на акт на Съюза трябва да се основава на обективни елементи, които подлежат на съдебен контрол, сред които по-специално са целта и съдържанието на акта. В конкретния случай Директива 2003/87 е приета, имайки правна основа единствено в член 175, параграф 1 ЕО, а член 10а от посочената директива представлява единствената правна основа на оспореното решение (вж. в този смисъл Решение на Съда от 6 ноември 2008 г. по дело Парламент/Съвет, C-155/07, Сборник, стр. I-8103, точки 34—38 и цитираната съдебна практика).

15 Следователно, доколкото оспореното решение е прието въз основа на директива, която не попада в приложното поле на член 194, параграф 2, алинея първа ДФЕС и изборът на правната основа на посочената директива не се оспорва от Република Полша, твърдението, основаващо се на нарушение на втора алинея от тази разпоредба, във всички случаи трябва да се отхвърли.

16 Това заключение не се оспорва от доводите на Република Полша, че преценката на законосъобразността на всеки акт на Съюза се извършва с оглед на всички разпоредби от Договора, а не отчитайки само разпоредбите, свързани с политиката, чиито цели трябва да бъдат реализирани чрез конкретен акт. В това отношение Република Полша подчертава, че член 194, параграф 2, втора алинея ДФЕС урежда правото на държава членка да определя условията за използване на енергийните си ресурси, да избира между различни източници на енергия и да определя общата структура на енергийното си снабдяване, без да се засягат разпоредбите на член 192, параграф 2, първа алинея, буква в) ДФЕС. Това право представлявало принцип, свързан с всички политики на Съюза, като се държи сметка за изключението по член 192, параграф 2, първа алинея, буква в) ДФЕС. Според Република Полша приетите в

рамките на други политики мерки не могат да засегнат това право. Тя твърди, че държавите членки никога не са предоставяли изключителна компетентност на Съюза в посочената в член 194, параграф 2, втора алинея ДФЕС област.

17 Вярно е обаче, че по силата на член 194, параграф 2, втора алинея ДФЕС мерките, въведени съгласно процедурата, предвидена в първа алинея от този параграф и необходими за постигане на целите на политиката на Съюза в сферата на енергетиката, посочени в параграф 1 от този член, не могат да засягат правото на дадена държава членка да определя условията за използване на енергийните си ресурси, да избира между различни източници на енергия и да определя общата структура на енергийното си снабдяване. Все пак нищо не дава основание да се предположи, че член 194, параграф 2, втора алинея ДФЕС установява обща забрана за засягане на това право, която е приложима в политиката на Съюза в областта на околната среда (вж. в този смисъл Решение на Съда от 6 септември 2012 г. по дело Парламент/Съвет, C-490/10, точка 77). Всъщност, от една страна, член 194 ДФЕС представлява обща разпоредба само в областта на енергетиката и поради това обособява компетентност, която може да се определи като секторна (заключението на генералния адвокат Mengozzi във връзка с Решение от 6 септември 2012 г. по дело Парламент/Съвет, посочено по-горе, точка 33). От друга страна, следва да се отбележи, че член 194, параграф 2, втора алинея ДФЕС съдържа изрично позоваване на член 192, параграф 2, първа алинея, буква в) ДФЕС. Всъщност член 194, параграф 2, втора алинея ДФЕС предвижда, че забраната за засягане на правото на дадена държава членка да определя условията за използване на енергийните си ресурси, да избира между различни източници на енергия и да определя общата структура на енергийното си снабдяване се прилага, без да се засяга член 192, параграф 2, първа алинея, буква в) ДФЕС. Въпреки че последната разпоредба има само процедурен характер, тя предвижда и специфични правила, свързани с политиката на Съюза в областта на околната среда. От това следва, че посоченото в член 194, параграф 2, втора алинея ДФЕС право не се прилага в случая, тъй като оспореното решение представлява мярка, взета от Съюза в рамките на политиката му в областта на околната среда.

18 Следва да се отбележи, че посочените в член 192, параграф 2, първа алинея, буква в) ДФЕС мерки предвиждат участие на институциите на Съюза в областта на енергийната политика (Решение на Съда от 30 януари 2001 г. по дело Испания/Съвет, C-36/98, Recueil, стр. I-779, точка 54 и Решение от 13 септември 2005 г. по дело Комисия/Съвет, C-176/03, Recueil, стр. I-7879, точка 44). Член 192, параграф 2 ДФЕС обаче трябва да се тълкува в светлината на параграф 1 от него. По силата на член 192, параграф 1 ДФЕС Съветът действа съгласно предвидената процедура, решавайки какви мерки е необходимо да се предприемат от Съюза за постигане на целите от политиката на Съюза в областта на околната среда, посочени в член 191 ДФЕС. Съгласно член 192, параграф 2 ДФЕС предвидената в него процедура за вземане на решения се прилага чрез дерогация от процедурата, посочена в параграф 1, когато Съветът приема изброените там разпоредби и мерки. От самото съдържание на тези две разпоредби следва, че член 192, параграф 1 ДФЕС по принцип представлява правна основа на приетите от Съвета актове с оглед на постигане на посочените в член 191 ДФЕС цели. Член 192, параграф 2 ДФЕС, напротив, е изготвен така, че да се прилага, когато става въпрос за посочените в него мерки, като тези, които засягат чувствително избора на дадена държава членка между различни източници на енергия и общата структура на нейното енергийно снабдяване (вж. в този смисъл Решение по дело Испания/Съвет, посочено по-горе, точки 45 и 46).

19 На второ място, доколкото Република Полша се позовава на нарушение на член 192, параграф 2, първа алинея, буква в) ДФЕС, следва да се отбележи, че тази разпоредба предвижда, че чрез дерогация от разпоредбата, посочена в параграф 1 от нея и и без да се засяга член 114 ДФЕС, Съветът, като действа в съответствие със специална законодателна процедура и след като се консултира с Парламента, Икономическия и социален съвет и Комитета на регионите, приема мерки, които съществено влияят върху избора на държавите членки между различни енергоизточници и общата структура на тяхното енергоснабдяване.

20 Следва да се припомни, че оспореното решение представлява мярка по изпълнение на Директива 2003/87 и че то почива на правната основа на член 10а от тази директива. Тази последна разпоредба е въведена в Директива 2003/87 с Директива 2009/29.

21 Както обаче Република Полша признава, тя не повдига възражения срещу Директива 2009/29. Следователно при липса на възражение за незаконосъобразност във връзка с член 10а от Директива 2003/87 Република Полша не може валидно да се позове на нарушение на член 192, параграф 2, първа алинея, буква в) ДФЕС по отношение на оспореното решение, доколкото то представлява просто мярка по изпълнение на посочения член 10а. Следва да се отбележи обаче, че доводите на Република Полша, изтъкнати във връзка с член 192, параграф 2, първа алинея, буква в) ДФЕС, трябва да се вземат предвид в рамките на преценката на твърдяно нарушение на член 10а от Директива 2003/87 (вж. точки 104—107 по-долу).

22 Следователно първото правно основание трябва да се отхвърли.

По второто правно основание, изведено от нарушаване на принципа на равно третиране, както и на член 191, параграф 2 ДФЕС във връзка с параграф 3 от него

23 Това правно основание се състои от две части. Първата се отнася до твърдяно нарушаване на принципа на равно третиране, а втората — до твърдяно нарушение на член 191, параграф 2 ДФЕС във връзка с параграф 3 от този член.

По първата част, изведена от нарушаване на принципа на равно третиране

24 Република Полша изтъква по същество, че определяйки по еднакъв начин в оспореното решение ex ante параметрите за изчисляване на броя квоти за емисии, които следва да се разпределят безплатно на съответните инсталации, Комисията на произволен признак е поставила в по-благоприятно положение инсталациите, използващи природен газ, спрямо тези, които използват други източници на енергия. По този начин Комисията нарушила принципа на равно третиране.

25 В самото начало следва да се отбележи, че оспореното решение представлява мярка по изпълнение на Директива 2003/87, която съгласно член 1 от нея въвежда схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Съюза, за да се стимулира намаляването на емисии на парникови газове по икономичен и икономически ефективен начин. Съгласно втора алинея от същия член тази директива предвижда и по-нататъшно намаляване на емисиите на парникови газове, така че да се достигнат нивата на намаление, които се считат за необходими от научна гледна точка за предотвратяване на опасно изменение на климата.

26 С оглед на тези цели член 9, първа алинея от Директива 2003/87 гласи, че количеството на квотите, издавано ежегодно за целия Съюз, считано от 2013 г., намалява линейно от средата на периода 2008—2012 г. Съгласно втора алинея от същия член Комисията трябва да публикува общото количество квоти за целия Съюз за 2013 г. В тази връзка тя приема Решение 2010/634/ЕС от 22 октомври 2010 година за уточняване на количеството квоти в Европейския съюз, които следва да бъдат издадени за 2013 г. по Европейската схема за търговия с емисии, както и за отмяна на Решение 2010/384/ЕС (ОВ L 279, стр. 34). Това общо количество се разпределя съгласно правилата, предвидени в членове 10, 10а и 10в от Директива 2003/87. Така една част от квотите се разпределя безплатно съгласно член 10а от тази директива и оспореното решение. Друга част от тези квоти се разпределя безплатно за модернизиране на производството на електроенергия съгласно член 10в от посочената директива. Всички квоти, които не са доставени безплатно съгласно членове 10а и 10в, ще бъдат предложени на търг от държавите членки от 2013 г. нататък съгласно член 10 от същата директива.

27 Следва да се отбележи, че съгласно съображение 15 от Директива 2009/29 разпределянето на квотите се основава на принципа на провеждане на търг. Член 10а от Директива 2003/87 и оспореното решение, което има за правно основание посочения член, въвеждат преходни мерки във връзка с безплатното предоставяне на квоти за отраслите, различни от този по производство на електроенергия, който е посочен в член 10в от Директива 2003/87. Преходният характер на безплатното разпределяне произтича явно от правилата, съдържащи се в член 10а, параграф 11, второ изречение от Директива 2003/87, според които след 2013 г. безплатното разпределяне на квоти ще намалява ежегодно с еднаква стойност до достигане на 30 % безплатно разпределени квоти през 2020 г., с цел през 2027 г. да се постигне прекратяване на безплатното разпределение на квоти.

28 За да определи начините за безплатно разпределяне на квоти, Комисията дефинира в съответствие с член 10а, параграф 2, първа алинея от Директива 2003/87 три вида ex ante параметри. Всъщност тя определя продуктовите параметри, когато съгласно съображение 5 от оспореното решение, предвид сложността на производствените процеси, съществуват определения и класификации, даващи възможност за верификация на производствените данни и за еднакво прилагане на продуктовия показател в целия Съюз за целите на разпределянето на квоти за емисии. В случай че не е било възможно изчисляване на продуктов параметър, но са се отделяли емисии на парникови газове, които могат да бъдат основание за безплатно разпределяне на квоти за емисии, Комисията е прибягвала към непреки видове подход за определяне на емисиите съгласно съображение 12 от оспореното решение. Така топлинният параметър е подходящ за тези съпроводени с консумация на топлинна енергия процеси, при които се използва измерим топлоносител. Освен това горивният параметър е подходящ за случаите, когато използваната в процеса топлина не може да се мери. Съображение 12 от оспореното решение гласи, че стойностите на топлинните и горивните показатели са изведени в съответствие с принципите за прозрачност и простота, като са използвани референтни стойности на КПД, съответстващи на широко разпространени видове горива; тези подходи могат да бъдат характеризирани като следващата по ред най-добра възможност от гледна точка на постигането на емисионна ефективност, тъй като топлинните и горивните показатели отчитат прилагането на енергоефективни техники. В това отношение Комисията посочва, че това гориво е природният газ. Според нея, ако биомасата, най-ефикасното гориво с оглед на емисиите на парникови газове, се използва като референтен фактор, това би имало за резултат пренебрежими количества безплатни квоти за производството на топлина и потреблението на гориво.

29 Ето защо предвид изложеното по-горе следва да се разгледа въпросът дали, определяйки продуктовите, топлинните и горивните параметри в оспореното решение, Комисията е нарушила принципа на равно третиране.

30 В качеството си на общ принцип на правото на Съюза принципът на равно третиране изисква да не се третират по различен начин сходни положения и да не се третират еднакво различни положения, освен ако такова третиране не е обективно обосновано (вж. Решение от 16 декември 2008 г. по дело Arcelor Atlantique и Lorraine и др., C-127/07, Сборник, стр. I-9895, точка 23 и Решение на Съда от 29 март 2012 г. по дело Комисия/Естония, C-505/09 P, точка 64).

31 На първо място, по отношение на продуктовите параметри, определени в оспореното решение, Република Полша подчертава, че прилагането им по един и същ начин спрямо предприятията, произвеждащи природен газ, както и спрямо използващите въглища, които отделят повече въглероден диоксид (CO_2), нарушава конкуренцията във вътрешния пазар, а с това и принципа на равно третиране. Според нея тези предприятия се намират в различно положение поради използването на различни горива. Въпреки това обаче без обективно основание посочените предприятия се третирали еднакво в оспореното решение. За да се гарантира, че това решение

съответства на принципа на равно третиране, продуктовият параметър трябвало да се коригира по подходящ начин, например съгласно предложението на Република Полша относно параметрите за емисии на горивата.

32 Следва да се заключи, че Комисията не отрича, че е третирала по еднакъв начин инсталациите, които са в различно положение поради използването на различни горива. Тя обаче твърди, че това равно третиране в оспореното решение е обективно обосновано предвид Директива 2003/87.

33 Съгласно съдебната практика такова третиране е обосновано, ако се основава на обективен и разумен критерий (вж. в този смисъл Решение по дело Arcelor Atlantique и Lorraine и др., точка 30 по-горе, точка 47).

34 Съгласно съображение 5 от оспореното решение, с оглед на определяне на продуктовия параметър не е правено каквото и да е разграничаване на база на географското разположение или на използваните технологии, суровини или горива, за да не се изкривява картината на „въглеродната“ ефективност в икономиката на Съюза като цяло, както и за да се засили хармонизацията при преходното безплатно разпределяне на квоти за емисии.

35 Следователно предвид схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове, както е установена с Директива 2003/87 за периодите на търгуване от 2013 г. нататък, трябва да се разгледа въпросът дали при определянето на продуктовите параметри е обективно обосновано еднаквото третиране на инсталациите, които се намират в различно положение поради използването на различни горива.

36 Съдът на Съюза е признал широко право на преценка на органите на Съюза при упражняване на предоставените им правомощия, когато действията им предполагат избор от политическо, икономическо и социално естество и когато те са призвани да извършват комплексни преценки и оценки. Дори при наличието на такова право обаче органите на Съюза са длъжни да основат избора си на критерии, които са обективни и подходящи с оглед на преследваната от съответното законодателство цел, като вземат предвид всички фактически обстоятелства, както и наличните технически и научни данни към момента на приемане на въпросния акт (вж. Решение по дело Arcelor Atlantique и Lorraine и др., точка 30 по-горе, точки 57 и 58 и цитираната съдебна практика).

37 На първо място, следва да се припомни, че по силата на член 1, първа алинея от Директива 2003/87 въвеждането на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове има за цел стимулиране намаляването на емисиите на парникови газове по икономичен и икономически ефективен начин. Тази схема сама по себе си не намалява емисиите, а поощрява и благоприятства търсенето на най-ниските разходи, за да се постигне намаляване на посочените емисии на определено ниво (Решение по дело Arcelor Atlantique и Lorraine др., точка 30 по-горе, точка 31). Съгласно втора алинея от тази разпоредба тази директива предвижда също по-нататъшно намаляване на емисиите на парникови газове, така че да се достигнат нивата на намаление, които се считат за необходими от научна гледна точка за предотвратяване на опасно изменение на климата. Съгласно съображение 20 от Директива 2003/87 последната има за цел стимулиране използването на технологии с по-висока енергийна ефективност, включително технологиите за комбинирано производство на топлинна и електрическа енергия, при които се отделят по-малко емисии на единица продукция.

38 Тези цели са отразени в член 10а, параграф 1, трета алинея от от Директива 2003/87, който съдържа правила, позволяващи определяне на ex ante параметрите. Съгласно тази разпоредба тези параметри трябва да бъдат определени така, че да се осигури провеждането на разпределението на квотите по начин, който да насърчи намаляването на емисиите на парникови газове и подобряването на енергийната ефективност, като се вземат предвид

най-ефективните техники, заместителите, алтернативните производствени процеси, високоефективното комбинирано производство на енергия, ефикасното в енергийно отношение използване на отпадни газове, използването на биомаса и улавянето и съхранението на CO_2, когато са налице такива съоръжения, и да не предвижда стимули за повишаване на емисиите.

39 С оглед на тези правила трябва да се отбележи, че както поддържа Комисията, разграничаването на продуктовите параметри според вида използвано гориво не би окуражило промишлените инсталации, които използват гориво, отделящо повече CO_2, да търсят решения, позволяващи намаляване на своите емисии, а напротив, би ги подтикнало да поддържат съществуващото положение, което би противоречало на член 10а, параграф 1, трета алинея от Директива 2003/87. Освен това такова разграничаване би породило риск от увеличаване на емисиите, доколкото би се наложило инсталациите, които използват гориво, отделящо по-малко CO_2, да го заменят с гориво, което отделя повече CO_2, за да могат да получат повече безплатни квоти за емисии.

40 На второ място, съгласно член 10а, параграф 1, първа алинея от Директива 2003/87 Комисията трябва да приеме напълно хармонизирани мерки по изпълнението на равнище на Съюза за безплатното хармонизирано разпределение на квоти. Четвърта алинея от тази разпоредба гласи, че по принцип за всеки отрасъл и подотрасъл параметрите се изчисляват въз основа на продуктите, а не на суровините, така че да се постигнат максимални икономии от гледна точка на емисиите на парникови газове и енергийната ефективност в рамките на всеки производствен процес в дадения отрасъл или подотрасъл.

41 Прилагането на коефициент за корекция според използваното гориво от инсталация с продуктов показател, както е предложено от Република Полша като възможност за коригиране на този параметър, би имало като последица факта, че броят на разпределените безплатно на такава инсталация квоти за емисии би се различавал според входящия поток, а именно според използваното от последната гориво. Всъщност по силата на член 10, параграф 2, буква а) от оспореното решение този брой по принцип се изчислява от стойността на продуктовия показател, умножена по съответното историческо равнище на активност, отнасящо се за продукта. Въвеждането на допълнителен фактор, изразяващ се във вземането предвид на използваното гориво, не би насърчило пълното хармонизиране в рамките на Съюза на мерките по изпълнение относно безплатното хармонизирано разпределение на квоти, в съответствие с които параметърът по принцип се изчислява за продуктите съгласно изискването в член 10а, параграф 1, първа и втора алинея от Директива 2003/87, а би имало за последица установяване на различни правила поради входящия поток за инсталациите от един и същ отрасъл или подотрасъл. В това отношение следва също да се отбележи, че съгласно съображение 8 от Директива 2009/29 предвид натрупания опит през първия и втория период на търговия законодателят възнамерява да въведе по-хармонизирана схема за търговия с квоти за емисии с цел по-добро използване на ползите от търговията с емисии, предотвратяване на смущения на вътрешния пазар и улесняване на връзките между различните схеми за търговия с емисии.

42 На трето място, в съображение 17 от Директива 2009/29 се посочва, че в светлината на целите за премахване на нарушенията на конкуренцията в рамките на Съюза и за гарантиране на възможно най-висока степен на икономическа ефективност при превръщането на икономиката на Съюза в надеждна и устойчива икономика с ниски нива на емисии на въглерод, е неуместно различното третиране на икономическите отрасли в отделните държави членки в рамките на схемата на Общността. Отрицателният отговор на законодателя по въпроса за такова различно третиране противоречи на доводите на Република Полша, че посочените в член 10а, параграф 1, първа алинея от Директива 2003/87 мерки следва да отчитат специфичния контекст на всяка държава членка. Всъщност, ако делът на различните източници на първична енергия в потреблението на държавите членки е, както твърди Република Полша, дотолкова различен, въвеждането на коефициент за корекция в зависимост от използваното гориво би породило риск от различно третиране на отраслите според държавата членка.

43 В това отношение следва също да се отбележи, че поради липсата на такъв коефициент за корекция никоя инсталация не получава конкурентно предимство въз основа на по-голямо количество безплатни квоти вследствие на използваното гориво. Както се посочва в съображение 23 от Директива 2009/29, законодателят е предвиждал преходното безплатно разпределение на квоти за инсталациите да става последством хармонизирани правила в рамките на Съюза, а именно „ex ante параметри“, с оглед на свеждане до минимум на нарушенията на конкуренцията в рамките на Съюза. Ето защо твърдението на Република Полша, че определянето на продуктовите параметри в оспореното решение нарушава конкуренцията, трябва да се отхвърли.

44 С оглед на всичко изложено по-горе еднаквото третиране на инсталациите, които се намират в различно положение поради използването на различни горива, при определянето на продуктовите параметри може да се счита за обективно обосновано.

45 На второ място, по отношение на топлинните и горивни параметри, определени в оспореното решение, Република Полша подчертава, че използвайки природния газ като референтно гориво за определянето на тези параметри, Комисията на произволен признак е поставила в по-благоприятно положение инсталациите, използващи този източник на енергия спрямо тези, които използват други източници на енергия, като антрацитните и лигнитните въглища. Така Комисията нарушила принципа на равно третиране, поставяйки в привилегировано положение държавите членки, чиято структура на енергоснабдяване се основава в голямата си част на природния газ и в по-слаба степен на въглищата, спрямо държавите членки, в които въпросната структура се различава значително. Общият съд потвърдил, че фактът, че Комисията третира по еднакъв начин държавите членки в рамките на схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове, не ѝ позволява да пренебрегва контекста на специфичния национален енергиен пазар на всяка държава членка. В Полша антрацитните и литнитните въглища съставлявали през 2009 г. до 57 % от потреблението на първична енергия, докато природният газ и обновяемите енергии съставлявали съответно 14 % и 5 % от посоченото потребление — доста под констатираното в други държави членки. Освен това в Полша 92 % от електроенергията се произвеждала от антрацитни и лигнитни въглища. Така Република Полша регистрирала най-високите стойности сред индустриите, застрашени от феномена, известен като „изтичане на въглерод“.

46 В началото, по отношение на данните, свързани с потреблението на първична енергия и с производството на електроенергия, представени от Република Полша, следва да се отбележи, че безплатното разпределяне на квоти на производителите на електроенергия по принцип се изключва съгласно член 10а, параграф 3 от Директива 2003/87. Доколкото Комисията не оспорва данните относно потреблението на първична енергия в Полша и в други държави членки, тези относно производството на електроенергия не са релевантни в настоящия случай.

47 Следва да се припомни, че съгласно съображение 12 от оспореното решение стойностите на топлинните и горивните показатели са били изведени в съответствие с принципите за прозрачност и простота, като са били използвани референтни стойности на КПД, съответстващи на широко разпространени видове горива; тези подходи могат да бъдат характеризирани като следващата по ред най-добра възможност от гледна точка на постигането на емисионна ефективност, отчитайки прилагането на енергоефективни техники. Както вече бе отбелязано (вж. точка 28 по-горе) това гориво е природният газ, тъй като според Комисията, ако биомасата, най-ефикасното гориво с оглед на емисиите на парникови газове, се използва като референтен фактор, това би имало за резултат пренебрежими количества безплатни квоти за производството на топлина и потреблението на гориво. Така Комисията не оспорва факта, че инсталациите, които се намират в различно положение поради използването на различни горива, са третирани по еднакъв начин. Тя дори подчертава, че това третиране е обективно обосновано с оглед на Директива 2003/87.

48 Предвид схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове, както е въведена с Директива 2003/87 за периодите на търгуване от 2013 г. нататък, следва да се прецени дали е обективно обосновано определянето на топлинните и горивни параметри, дефинирани при използване на референтните стойности на КПД за природния газ. Разполагайки с широко право на преценка, Комисията е трябвало да основе избора си на обективни и подходящи критерии спрямо преследваната от съответното законодателство цел (вж. точка 36 по-горе).

49 На първо място следва да се посочи, че поради избора за определяне на топлинните и горивните параметри да се използват референтните стойности на КПД за природния газ, съответните инсталации ще получат по-малко безплатни квоти за емисии, отколкото ако Комисията би избрала гориво, отделящо повече CO_2, като въглищата. Така безспорно изборът на природния газ в качеството му на гориво, отделящо по-малко CO_2, има за цел намаляване на емисиите на парникови газове. Този избор по-конкретно е насочен към насърчаване използването на ефективни техники за намаляване на емисиите на парникови газове и подобряване на енергийната ефективност, както се предвижда в член 10а, параграф 1, трета алинея от Директива 2003/87. Всъщност, за да се избегнат допълнителните разходи, натрупани от продажбата на търг на квоти за емисии на пазара, на въпросните инсталации ще бъде наложено изискването да не надхвърлят безплатно разпределените квоти.

50 На второ място, трябва да се отбележи, че изборът да се използват референтните стойности на КПД за гориво, различно от природния газ, каквото например са въглищата, за определяне на топлинните и горивни параметри, не би предотвратил еднаквото третиране на инсталациите, които се намират в различно положение поради използването на различни горива. Всъщност, ако тези параметри се основават на гориво, отделящо повече CO_2 отколкото природният газ, то това има за последица единствено по-високи стойности на топлинните и горивните параметри. Това би могло да доведе само да увеличаване поради същия фактор на броя на безплатно разпределените квоти за емисии за всички съответни инсталации, а с това — и за инсталациите, използващи гориво, отделящо по-малко CO_2.

51 На трето място, що се отнася до доводите на Република Полша във връзка с необходимостта от отчитане на специфичния контекст на националния енергиен пазар, вярно е, че Общият съд вече е постановил, че държавите членки разполагат с определена свобода на действие при транспонирането на Директива 2003/87 и съответно за избор на мерките, които според тях са най-подходящи за постигане в конкретния контекст на националния енергиен пазар на определената от посочената директива цел (Решение на Общия съд от 23 септември 2009 г. по дело Полша/Комисия, T-183/07, Сборник, стр. II-3395, точка 88 и Решение на Общия съд по дело Естония/Комисия, T-263/07, Сборник, стр. II-3463, точка 53).

52 Тази съдебна практика обаче се отнася до изготвянето на национални планове за разпределяне на квоти преди началото на втория период на търгуване с квоти, а именно периодът 2008—2012 г., поради което тя се вписва в правен контекст, различен от този на оспореното решение.

53 Всъщност въведените с Директива 2009/29 правила за периодите на търгуване, считано от 2013 г., променят съществено начините за разпределяне на квотите, с цел въвеждане на по-хармонизирана схема за търговия с квоти за емисии с оглед на по-добро извличане на ползите от търговията с квоти, предотвратяване на смущения на вътрешния пазар и улесняване установяването на връзки между различните схеми за търговия, както се посочва в съображение 8 от Директива 2009/29.

54 С правилата, които са в сила за периодите на търгуване 2005—2007 г. и 2008—2012 г., се е целяло гарантиране, че всяка държава членка ще изготви национален план, в който ще се посочва общото количество на квотите, които тя възнамерява да разпределя за съответния период, и начинът, по който се предлага тяхното разпределяне. Този план трябва да се

основава на обективни и прозрачни критерии, включително на критериите, изброени в приложение III към Директива 2003/87 в редакцията ѝ преди изменението с Директива 2009/29. Съгласно точка 1 от тази директива общото количество на квотите, които следва да се разпределят за съответния период, трябва да съответства на задължението на държавата членка за ограничаване на нейните емисии съгласно Решение 2002/358/ЕО на Съвета от 25 април 2002 година за одобрение от името на Европейската общност на Протокола от Киото към Рамковата конвенция на Организацията на обединените нации за промените на климата и съвместното изпълнение на ангажиментите, произтичащи от нея (ОВ L 130, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 27, стр. 220) и Протокола от Киото, като се вземе предвид, от една страна, делът на общото количество емисии, които тези квоти представляват, в сравнение с емисиите от източници, които не влизат в приложното поле на Директива 2003/87 в редакцията ѝ преди изменението с Директива 2009/29, и от друга страна, националните енергийни политики, и трябва да бъде съобразено с националната програма във връзка с изменението на климата. Доколкото този план не е съответствал по-специално на критериите по това приложение III, Комисията е можела да го отхвърли. Съгласно член 10 от Директива 2003/87, в редакцията му преди изменението с Директива 2009/29, за периодите на търгуване между 2005 г. и 2007 г. и между 2008 г. и 2012 г. държавите членки е трябвало да разпределят съответно поне 95 % и 90 % от квотите безплатно.

55 За периодите на търгуване, считано от 2013 г. нататък, напротив, член 9 от Директива 2003/87 гласи, че количеството на квотите, издавано ежегодно за целия Съюз, считано от 2013 г., намалява линейно от средата на периода 2008—2012 г. Това количество намалява с линеен коефициент от 1,74 % в сравнение със средното общо годишно количество квоти, издадени от държавите членки в съответствие с решенията на Комисията относно техните национални разпределителни планове за периода 2008—2012 г. В тази връзка Комисията приема Решение 2010/634, с което се определя общото количество квоти за целия Съюз за 2013 г. въз основа на общите количества квоти, които са издадени или предстои да бъдат издадени от държавите членки в съответствие с нейните решения относно техните национални разпределителни планове за периода 2008—2012 г.

56 Спомената в точка 51 по-горе практика на Общия съд трябва да се тълкува в светлината на приложимото през втория период на търгуване право. Общият съд е трябвало да тълкува член 9, параграф 3 от Директива 2003/87, в редакцията ѝ преди изменението с Директива 2009/29, препратка към който съдържа приложение III към посочената директива, както произтича и от Решение на Общия съд от 7 ноември 2007 г. по дело Германия/Комисия (T-374/04, Recueil, стр. II-4431, точка 80), изрично позоваване на което се съдържа в посочената точка 51 по-горе. За разлика от точка 1 от това приложение III обаче член 10а, параграф 1 от Директива 2003/87 вече не съдържа позоваване на националната енергийна политика. Съгласно съображение 8 от Директива 2009/29, напротив, след втория период на търгуване законодателят е счел за наложително да се въведе по-хармонизирана схема за търговия с квоти за емисии с цел по-добро извличане на ползите от търговията с квоти, предотвратяване на смущения на вътрешния пазар и улесняване на установяването на връзки между различните схеми за търговия. В това отношение следва да се добави, че въпреки че в рамките на преходното разпределяне на безплатни квоти за модернизиране на производството на електроенергия по силата на член 10в, параграф 1, буква в) от Директива 2003/87 законодателят е взел предвид националния енергиен микс, то той не е направил същото по отношение на разпределянето на безплатни квоти за промишлените отрасли, посочени в член 10а от тази директива.

57 На четвърто място, по отношение на доводите на Република Полша, че тя е регистрирала най-високата стойност сред индустриите, застрашени от феномена, известен като „изтичане на въглерод“, следва да се отбележи, че измежду правилата в член 10а от Директива 2003/87 се съдържат специални правила за инсталациите от отраслите или подотраслите, които са изложени на съществен риск от изтичане на въглерод. По принцип съгласно член 10а,

параграфи 1 и 12 от Директива 2003/87 през 2013 г. и през всяка следваща година до 2020 г. те трябва да получават определено количество безплатни квоти, представляващи 100 % от количеството, определено съгласно мерките, посочени в този параграф 1. С оглед на определянето на тези отрасли и подотрасли Комисията следва да използва като критерий за своята оценка факта доколко индустриите са в състояние да калкулират в цената на продукта преките разходи за необходимите квоти и непреките разходи от повишените цени на електроенергията, произтичащи от прилагането на Директива 2003/87/ЕО, без да понесат значителна загуба на пазарни дялове в сравнение с инсталации извън Съюза, които са по-малко ефективни от гледна точка на емисиите на въглерод. Изложените от Република Полша доказателства обаче не позволяват да се заключи, че тези правила могат със сигурност да повлияят на феномена, известен като „изтичане на въглерод“.

58 С оглед на изтъкнатото по-горе, определянето от Комисията на топлинните и горивните параметри, използвайки референтните стойности на КПД за природния газ, може да се счита за обективно обосновано.

59 Следователно първата част от настоящото правно основание следва да бъде отхвърлена.

По втората част, изведена от нарушаване на член 191, параграф 2 ДФЕС във връзка с параграф 3 от него

60 Република Полша твърди, че като е поставила даден източник на енергия в по-благоприятно положение от други такива и като не е взела предвид структурата на енергийното производство на различните държави членки, Комисията е нарушила член 191, параграф 2 ДФЕС във връзка с параграф 3 от същия, доколкото тези разпоредби налагат на институциите, отговарящи за провеждане на политиката на Съюза в областта на околната среда, задължение да отчитат разликите между различните региони на Съюза при осъществяване на въпросната политика.

61 В това отношение следва да се припомни, че оспореното решение представлява мярка по изпълнението на Директива 2003/87 и че негова правна основа е член 10а от тази директива. Предвид всичко изложено в рамките на първото правно основание (вж. точка 21 по-горе), следва да се посочи, че при липса на повдигнато възражение за незаконосъобразност по отношение на член 10а от Директива 2003/87, доводите на Република Полша относно твърдяно нарушение на член 191, параграф 2 ДФЕС във връзка с параграф 3 от него са неотносими. Все пак трябва да се отбележи, че доводите на Република Полша, изведени от член 191, параграф 2 ДФЕС във връзка с параграф 3 от него, трябва да се вземат предвид при разглеждането на твърдяно нарушение на член 10а от Директива 2003/87 (вж. точки 108—111 по-долу).

62 Ето защо втората част от настоящото правно основание, а с това и правното основание в неговата цялост, трябва да се отхвърлят.

По третото правно основание, изведено от нарушаване на принципа на пропорционалност

63 Република Полша подчертава по същество, че установявайки в оспореното решение ex ante параметрите по по-строг начин от този, който налагат целите на Директива 2003/87, Комисията е нарушила принципа на пропорционалност. По-конкретно тя поддържа, че целта за намаляване на емисиите на парникови газове, която е задължителна за Комисията и за държавите членки, се изразява в намаляване на емисиите на парникови газове с 20 % от настоящия момент до 2020 г. В резултат на оспореното решение обаче намалението щяло да надвиши прага от 20 %, считано от 2013 г. Според нея Комисията не е спазила изискванията за подходящия и необходим характер на оспореното решение, определяйки параметрите твърде строго. Освен това поради липсата на баланс между вреда и полза, произтичащи от оспореното решение, последното не било пропорционално в тесния смисъл на това понятие.

64 Трябва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика принципът на пропорционалност, който е част от общите принципи на правото на Съюза, изисква актовете на общностните институции да не надхвърлят подходящото и необходимото за постигането на легитимните цели, преследвани от разглежданата правна уредба, като се има предвид, че когато съществува избор между няколко подходящи мерки, трябва да се прибегне до мярката, която създава най-малко ограничения, а породените от нея неудобства не трябва да бъдат несъразмерни с тези цели (вж. Решение на Съда от 8 юли 2010 г. по дело Afton Chemical, C-343/09, Сборник, стр. I-7027, точка 45 и цитираната съдебна практика).

65 Що се отнася до съдебния контрол върху условията, споменати в предходната точка, на Комисията следва да се признае широко право на преценка в област като разглежданата в настоящия случай, която предполага извършването на политически, икономически и социален избор от нейна страна и в която тя следва да осъществява сложни проверки и преценки с оглед на общата цел за намаляване на емисиите на парникови газове чрез схема за търговия с квоти по икономичен и икономически ефективен начин (член 1, първа алинея и съображение 5 от Директива 2003/87). Единствено явно неподходящият характер на приета в тази област мярка с оглед на целта, която компетентната институция възнамерява да постигне, може да засегне законосъобразността на тази мярка (вж. в този смисъл Решение на Съда от 12 декември 2006 г. по дело Германия/Парламент и Съвет, C-380/03, Recueil, стр. I-11573, точка 145 и Решение на Съда по дело Германия/Комисия, точка 56 по-горе, точки 80 и 81 и цитираната съдебна практика).

66 На първо място, по отношение на подходящия характер на оспореното решение Република Полша изтъква, че определяйки по твърде строг начин параметрите, без да държи сметка за специфичния контекст на всяка от държавите членки, Комисията не е спазила две от целите на Директива 2003/87, а именно тази за ефективността на приетите мерки по отношение на разходите, както и за икономическата им ефикасност. Предоставяйки на инсталациите по-малко безплатни квоти от необходимото за постигане на целите, свързани с обема на продукцията и с нивата на емисиите, Комисията искала да постигне на всяка цена възможно най-голямо намаляване на емисиите, без да държи сметка за икономическите и социални последици на своите решения.

67 В тази връзка следва да се припомни, че основната цел, обявена в Директива 2003/87, преди изменението ѝ с Директива 2009/29, е съществено намаляване на емисиите на парникови газове, така че да се спазят ангажиментите на Съюза и на държавите членки, произтичащи от Протокола от Киото, одобрен с Решение 2002/358 (Решение на Съда от 29 март 2012 г. по дело Комисия/Полша, C-504/09 P, точка 77 и Решение на Съда по дело Комисия/Естония, точка 30 по-горе, точка 79). По силата на съображение 4 от Директива 2003/87 този протокол ще породи задължение за Съюза и за държавите членки да намалят през периода 2008—2012 г. съвкупните си антропогенни емисии на парникови газове с 8 % спрямо стойностите от 1990 г.

68 От член 1, втора алинея и от съображение 3 от Директива 2003/87 следва, че след изменението ѝ с Директива 2009/29 Директива 2003/87 предвижда и по-нататъшно намаляване на емисиите на парникови газове, така че да се стигне до нивата на намаление, които се считат за необходими от научна гледна точка за предотвратяване на опасно изменение на климата. Както произтича от тези разпоредби, а също от съображения 3, 5, 6 и 13 от Директива 2009/29, основната цел на Директива 2003/87 след изменението ѝ с Директива 2009/29, е намаляване до 2020 г. на общото количество емисии на парникови газове на Съюза най-малко с 20 % в сравнение със стойностите от 1990 г.

69 Тази цел трябва да се постигне посредством спазването на редица подцели и прибягването до определени инструменти. Основен инструмент в това отношение представлява схемата за търговия с права за емисии на парникови газове, както произтича от член 1, първа алинея от Директива 2003/87 и от съображение 2 от нея. В член 1, първа алинея от тази директива се

посочва, че тази схема стимулира намаляването на посочените емисии по икономичен и икономически ефективен начин. Останалите подцели, на които трябва да отговаря посочената схема, са по-специално, както е отбелязано в съображения 5 и 7 от тази директива, запазването на икономическото развитие и на заетостта, както и запазването целостта на вътрешния пазар и условията на конкуренция (Решение по дело Комисия/Полша, точка 67 по-горе, точка 77 и Решение по дело Комисия/Естония, точка 30 по-горе, точка 79).

70 Що се отнася до основната цел на Директива 2003/87, а именно намаляването на емисиите на парникови газове в Съюза, Република Полша признава, че съдържащите се в оспореното решение мерки водят до постигането на тази цел.

71 Твърдейки обаче, че като определя по твърде строг начин параметрите, оспореното решение нарушава (като не отчита икономическите и социалните последици) две други цели на Директива 2003/87, а именно ефективността на приетите мерки по отношение на разходите, както и икономическата им ефикасност, Република Полша отрича, че оспореното решение води до намаляване на емисиите на парникови газове по икономичен и икономически ефективен начин.

72 В тази връзка следва да се отбележи, че определянето на параметрите представлява само част от схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове, чиято икономическа логика е да направи така, че намаляването на емисиите на парникови газове, необходимо за постигане на предварително определен резултат за околната среда, да бъде осъществено на възможно най-ниската стойност (Решение по дело Arcelor Atlantique и Lorraine и др., точка 30 по-горе, точка 32). Това определяне е част от преходните правила, свързани с разпределянето на безплатни квоти, предвидено в член 10а от Директива 2003/87. Както следва от параграф 1, трета алинея от посочената разпоредба, тези мерки имат за цел да се гарантира, че начинът на разпределяне на квотите ще насърчи използването на енергийноефективни техники за намаляване на емисиите на парникови газове и подобряване на енергийната ефективност и няма да предвижда стимули за повишаване на емисиите. Както се указва в съображение 15 от Директива 2009/29, разпределянето на квотите почива на принципа на провеждане на търг, съгласно предвиденото в член 10 от Директива 2003/87. От посоченото съображение следва също, че този принцип е избран, за да се предложи на схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове максимална икономическа ефикасност. Като позволява по-специално продажбата на отпуснатите квоти, тази схема цели да подтикне всеки участник в нея да отделя по-малко количество парникови газове от първоначално предоставените му квоти, за да прехвърли остатъка на друг участник, който е отделил по-голямо количество емисии от отпуснатите му квоти (Решение по дело Arcelor Atlantique и Lorraine и др., точка 30 по-горе, точка 32).

73 Освен това следва да се отбележи, че в хода на функционирането на схемата за търговия с квоти законодателят е взел предвид положението и икономическото състояние в различните региони. Всъщност, от една страна, правилата за функциониране от 2013 г. ще бъдат въвеждани постепенно. Така съгласно член 9, първа алинея от Директива 2003/87 количеството на квотите, издавано ежегодно за целия Съюз, считано от 2013 г., намалява линейно от средата на периода 2008—2012 г. По-нататък, съгласно член 10а, параграф 11 от Директива 2003/87 през 2013 г. количеството безплатно разпределени в съответствие с параграфи квоти ще представлява 80 % от количеството, определено в съответствие с мерките, посочени в параграф 1 от тази разпоредба. След това количеството безплатно разпределени квоти започва ежегодно да намалява с еднаква стойност до достигане на 30 % безплатно разпределени квоти през 2020 г., с цел през 2027 г. да се постигне прекратяване на безплатното разпределение на квоти. Следователно съгласно правилата инсталациите, отделящи повече CO_2, като тези, които използват въглища в определени региони на Съюза и които поради това се нуждаят от голям брой квоти за своята продукция, ще получат в началото на третия период на търгуване още по-голямо количество безплатни квоти, за да покрият своите нужди.

74 От друга страна, както произтича от съображение 17 от Директива 2009/29, законодателят е въвел механизми за подпомагане на усилията на държавите членки, които се отличават с относително ниско равнище на доходи на глава от населението и високи перспективи за растеж с цел намаляване на степента на отделяне на въглерод от техните икономики в срок до 2020 г. Така съгласно член 10, параграф 2, буква а) от Директива 2003/87 88 % от общото количество квоти, за които трябва да се проведе търг, се разпределят между държавите членки в зависимост от дела на емисиите на съответната държава членка, проверени в рамките на схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове за 2005 г., или от средните стойности на съответната държава членка за периода 2005—2007 г., в зависимост от това коя от двете стойности е по-висока. Също така съгласно параграф 2, буква б) от този член 10 % от общото количество квоти, за които трябва да се проведе търг, се разпределят между определени държави членки с оглед гарантиране на атмосфера на солидарност и растеж в Съюза, с цел намаляване на емисиите и адаптиране към последиците на климатичните промени. Както произтича от приложение IIа към Директива 2003/87, Република Полша е един от основните бенефициери на допълнителни 10 % от генерираните от продажбата на търг приходи. Същото важи и за 2 % от общото количество квоти, които следва да бъдат продадени на търг, разпределени между държавите членки, чиито емисии на парникови газове през 2005 г. са били най-малко 20 % под нивото на емисиите им през референтната година, приложима за тях съгласно Протокола от Киото в съответствие с член 10, параграф 2, буква в) от Директива 2003/87 във връзка с приложение IIб към тази директива. Нещо повече, следва да се отбележи, че съгласно член 10в, параграф 1, буква в) от Директива 2003/87 държава членка, в която повече от 30 % от електроенергията е била произведена от един вид изкопаеми горива и БВП на глава от населението по пазарни цени не е надхвърлял 50 % от средния БВП на глава от населението по пазарни цени на Съюза, може да разпределя безплатно квоти на преходен принцип на инсталации за производство на електроенергия.

75 Нещо повече, Република Полша оспорва единствено подходящия характер на оспореното решение във връзка с постигането на тези подцели, без да излага по-задълбочени доводи и без да отчита целите, посочени в член 10а, параграф 1, трета алинея от Директива 2003/87. Така Република Полша несъмнено твърди, че инсталациите които получават по-малък брой безплатни квоти, отколкото отделят в хода на производствения си процес, инвестират в технологии, използващи същото гориво, но които все пак отделят по-малко емисии. По този начин обаче тя не взема предвид факта, че тези инвестиции могат също да бъдат стимул за развитието на нови икономически отрасли, които биха могли да създават заетост. Ето защо аргументът на Република Полша има твърде тесен обхват и поради това следва да се отхвърли.

76 От всичко изложено по-горе следва, че Република Полша не е представила достатъчно доказателства, позволяващи да се приеме, че определянето на параметрите е било явно неподходящо с оглед на подлежащите на постигане цели.

77 На второ място, по отношение на необходимия характер на оспореното решение Република Полша изтъква, че определяйки параметрите по твърде строг начин, оспореното решение надхвърля необходимото за постигане на целите за намаляване, що се отнася до количествата емисии. Според нея Директива 2003/87 не предвижда коригиращ механизъм за случаите, в които броят на безплатните квоти е недостатъчен за съответните инсталации, но постигането на целите за намаляване е гарантирано. Нещо повече, прекалено ниските прагове на параметрите водели до еднократно драстично намаляване на обемите безплатни квоти през 2013 г. Съответните инсталации не разполагали с достатъчно време, за да променят използваните от тях технологии или горива. Тя твърди, че в хода на изготвяне на оспореното решение е предложила въвеждането на коефициент за корекция, който е приложим за всички параметри за намаление и е изчислен въз основа на резултатите от най-ефективните инсталации за въглища или от инсталации, които използват гориво, отделящо повече емисии от природния газ и чийто размер е намален до 90 % от стойността му, което щяло да позволи

постигане на трите подцели на Директива 2003/87, а именно намаляване на емисиите на парникови газове по икономичен и икономически ефективен начин. Комисията отхвърлила това предложение.

78 В подкрепа на доводите си, че параметрите са определени по твърде строг начин, Република Полша посочва, че пазарната цена на квотите за емисии, която възлизала на около 15 EUR за тон CO_2, през третия период на търгуване можела да достигне между 30 EUR за тон CO_2 и 48 EUR за тон CO_2. Що се отнася до циментовата индустрия, референтната стойност за клинкера, както е определена от Комисията, би предполагала намаляване на емисиите най-малко с 30 % за инсталациите поради използването на друг вид гориво. Прилагането в топлоенергийния сектор на референтната стойност за топлината, съдържаща се в оспореното решение, без да се отчитат корекциите за домакинствата, би довело до дефицит на квоти от приблизително 50 % за този сектор. Освен това щяло да се наложи полската химическа индустрия да понесе разходи, възлизащи на 257 милиона евро през 2013 г. и на 381 милиона евро през 2020 г. Така за производството на сода емисиите трябвало да се намалят с 30 %. Що се отнася до производството на хартия, полският отрасъл трябвало да намали емисиите с около 45 %. По отношение на нефтопреработвателния отрасъл Република Полша изтъква, че дефицитът на квоти през 2013 г. ще бъде 28 %. От друга страна, тези промишлени отрасли вече прилагали най-добрите налични технологии за намаляване на своите емисии.

79 На първо място, по отношение на твърдението на Република Полша, че в резултат на оспореното решение намаляването на емисиите на парникови газове ще надвиши прага от 20 % през 2013 г., следва да се отбележи, че това твърдение не е подкрепено от никакви факти и не се основава на никакви доказателства. Както отбелязва Комисията, обхватът на намаляването не зависи само от нивото на параметрите, а и от различни фактори, включително икономическото положение в Европа и постоянно променящата се конюнктура.

80 На второ място, по отношение на довода на Република Полша, че определянето на параметрите в оспореното решение ще доведе за инсталациите от определени индустрии до намаляване на емисиите с повече от 20 % през 2013 г., следва да се припомни, че основната цел на Директива 2003/87 е намаляване на общото количество емисии на парникови газове в Съюза до 2020 г. най-малко с 20 % в сравнение с нивата им през 1990 г. Все пак обстоятелството, че определянето на параметрите може да предизвика дефицит на безплатни квоти в размер на повече от 20 % през 2013 г. за инсталациите от определени индустрии, не позволява да се заключи, че тези инсталации също ще намалят емисиите си до такова ниво. Всъщност, доколкото съгласно член 10, параграф 1 от Директива 2003/87 от 2013 г. нататък държавите членки провеждат търг за всички квоти, които не са разпределени безплатно, не е задължително тези инсталации да извършват такова намаляване, но те могат да закупуват на търг липсващите квоти. Те могат също да определят нивото, до което искат да намалят своите емисии на парникови газове. Освен това следва да се отбележи, че целта за намаляване на общото количество на тези емисии в Съюза до 2020 г. с най-малко 20 % спрямо нивата им през 1990 г. е насочена към намаляване на средните стойности и следователно не се отнася до конкретна инсталация.

81 На трето място, Република Полша твърди, че е необходимо да се въведе коефициент за корекция, който да бъде приложим за всички параметри за намаление и изчислен въз основа на резултатите от най-ефективните инсталации за въглища или от инсталации, които използват гориво, отделящо повече емисии от природния газ и чийто размер да бъде намален до 90 % от стойността му, което щяло да позволи намаляване на емисиите на парникови газове по ефективен по отношение на разходите и икономически ефикасен начин. В тази връзка следва да се припомни, от една страна, че определяйки параметрите на емисия, Комисията е трябвало да съблюдава разпоредбите на член 10а от Директива 2003/87. Въвеждането обаче на допълнителен фактор, свързан с отчитането на използваното гориво, не е насърчило пълното хармонизиране в рамките на Съюза на мерките по изпълнение относно хармонизираното разпределение на

безплатни квоти, в контекста на което параметърът е изчислен по принцип въз основа на продуктите, както се предвижда в член 10а, параграф 1, първа и втора алинея от Директива 2003/87, но е имало за последица различни правила за инсталациите в един и същ отрасъл или подотрасъл (вж. точка 41 по-горе).

82 От друга страна, Република Полша не е доказала по никакъв начин, че въвеждането на такъв коефициент за корекция ще бъде ефективно предвид основната цел на Директива 2003/87, а именно намаляването на емисиите на парникови газове най-малко с 20 % до 2020 г. Освен това от изложените от Република Полша факти не следва, че въвеждането на такъв коефициент за корекция би било ефективно с оглед на посочените в член 10а, параграф 1, трета алинея от Директива 2003/87 цели за определяне на параметрите — а именно гарантиране, че начинът на разпределяне на квотите насърчава използването на ефективни техники за намаляване на емисиите на парникови газове и подобряване на енергийната ефективност и не предвижда стимули за повишаване на емисиите. Фактът, че законодателят е избрал като отправна точка при определяне на принципите за въвеждане на ex ante параметрите по отрасъл или подотрасъл, средните резултати на първите 10 % най-ефективни инсталации в даден отрасъл или подотрасъл на Съюза за периода 2007 г. и 2008 г., доказва, че той е възнамерявал да определи тези параметри на едно амбициозно равнище. В това отношение следва да се отбележи, че противно на твърдяното от Република Полша, тази разпоредба не предвижда, че инсталациите трябва да получат по отрасли безплатни квоти, съответстващи на емисия от 10 % от най-ефективните инсталации, използващи конкретно гориво. Що се отнася до позоваването от Република Полша на разходите и на икономическата ефикасност, вече бе посочено, че в рамките на функционирането на схемата на търговия с квоти законодателят е взел предвид положението и икономическото състояние на различните региони (вж. точки 73 и 74 по-горе).

83 Необходимо е също да се отбележи, че повишаването на нивото на даден параметър поради въвеждането на коефициент за корекция за определени инсталации би довело до по-голямо количество безплатни квоти. Такова повишаване обаче може да има за последица надвишаване на максималното годишно количество квоти, посочено в член 10а, параграф 5 от Директива 2003/87, и би могло да породи необходимост от прилагане на единен коефициент за междусекторна корекция. Прилагането на този фактор би довело до единно намаляване на първоначалните количества безплатни квоти във всички засегнати отрасли и подотрасли. Ето защо увеличаването на количеството квоти, които следва да се разпределят безплатно за инсталациите, обхванати от въвеждането на такъв коефициент за корекция, би могло да има за резултат намаляването на този вид квоти за другите инсталации.

84 На четвърто място, по отношение на доводите на Република Полша, че прекалено ниските прагове на параметрите щели да доведат до еднократно драстично намаляване на обемите безплатни квоти през 2013 г., следва да се припомни, че за периодите на търгуване от 2013 г. нататък разпределянето на квотите почива на принципа на провеждане на търг (съображение 15 от Директива 2009/29). Освен това преди изменението му с Директива 2009/29 член 10 от Директива 2003/87 е гласял, че за периодите на търгуване от 2005 г. до 2007 г. и от 2008 г. до 2012 г. държавите членки следва да разпределят най-малко 95 % и 90 % от квотите безплатно. Със схемата, въведена с член 10а от Директива 2003/87, обаче съгласно съображение 21 от Директива 2009/29 се цели да се гарантира, че безплатното разпределение на квоти през 2013 г. ще представлява 80 % от количеството, отговарящо на процента на общи емисии на Съюза за периода 2005—2007 г., отделени от тези инсталации, като процент от общото годишно количество квоти за целия Съюз.

85 Нещо повече, съгласно член 10а, параграф 1, първа и втора алинея от Директива 2003/87 Комисията е задължена да приеме напълно хармонизирани мерки в рамките на Съюза за хармонизирано безплатно разпределяне на квотите и да изчисли параметъра за всеки отрасъл или подотрасъл по принцип въз основа на продуктите, така че да се постигнат максимални икономии от гледна точка на емисиите на парникови газове и енергийната ефективност.

Характерно за такива общи правила е, че те имат по-осезаеми последици по отношение на някои инсталации, отколкото по отношение на други. Доколкото преценката на необходимостта обаче трябва да се извърши с оглед на всички засегнати инсталации в Съюза, този факт не позволява да се заключи, че размерът на параметрите явно не е бил необходим във връзка с посочените в Директива 2003/87 цели.

86 По-нататък следва да се отбележи, че по силата на член 10а, параграф 11 от Директива 2003/87 се предвижда постепенното ежегодно намаляване с еднаква стойност на количеството безплатно разпределени квоти до достигане на 30 % безплатно разпределени квоти през 2020 г., с цел през 2027 г. да се постигне прекратяване на безплатното разпределение на квоти. Освен това, доколкото Директива 2009/29, която е включвала правилата, позволяващи да се определят ex ante параметрите, е приета две години преди приемането на оспореното решение и повече от три години и половина преди прилагането на тези параметри, предвидено с начало 2013 г., Република Полша не е можела да твърди, че въпросните инсталации не разполагат с достатъчно време, за да се подготвят за правилата, регламентиращи периодите на търгуване от 2013 г.

87 На пето място, Република Полша твърди, че Директива 2003/87 не предвижда механизъм за корекция, когато броят на безплатните квоти е недостатъчен за съответните инсталации, но че осъществяването на целите за намаляване е гарантирано. Вярно е, че с прилагането на единен коефициент за междусекторна корекция член 10а, параграф 5 от Директива 2003/87 предвижда механизъм за корекция за случаи, в които общият първоначален брой квоти за безплатно разпределяне, нотифицирани от държавите членки, надхвърля максималното количество подлежащи на безплатно разпределяне квоти. Тази директива обаче не предвижда механизъм за корекция, който е подчинен на противоположна логика. По-конкретно посочената директива не съдържа изискване Комисията да дефинира ex ante параметрите, така че да бъде изчерпано максималното годишно количество безплатни квоти, указано в член 10а, параграф 5 от Директива 2003/87. Дори напротив, доколкото разпределянето на квотите почива на принципа на провеждане на търг, правилата относно безплатното разпределяне на квоти, съдържащи се в член 10а от посочената директива, имат преходен характер.

88 От това следва, че Република Полша не е представила доказателства, позволяващи да се приеме, че определянето на параметри от Комисията в оспореното решение явно не е било необходимо във връзка с посочените в Директива 2003/87 цели.

89 На трето място, по отношение на пропорционалността в тесния смисъл на това понятие съгласно оспореното решение, следва да се припомни, че в приложение на този принцип, дори ако е подходящо и необходимо за постигането на законно преследваните цели, оспореното решение не трябва да причинява прекомерно увреждане спрямо посочените цели. В това отношение Република Полша изтъква, че оспореното решение ще доведе до намаляване на конкурентоспособността между предприятията, разположени в държави членки, в които производството се основава на използването на въглища като гориво, в сравнение с конкурентните предприятия, разположени в държави членки, в които производството почива на използването на други източници на енергия, като природния газ. Според нея в първата група държави това ще доведе до драстични увеличения на цените на стоките, които ще имат сериозни социални и икономически последици. Освен това оспореното решение ще има значително влияние въздействие върху функционирането на вътрешния пазар и ще представлява пречка за доброто му функциониране. Тя поддържа, че при въвеждане на топлинните параметри, приети от Комисията, считано от 2013 г., цената на градското отопление ще се увеличи с около 22 %.

90 Първо, следва да се припомни, че посочените от Република Полша разходи във връзка със съответните инсталации са свързани със задължението за закупуване на липсващите квоти на търг, както е предвидено в правилото в Директива 2009/29. Съгласно принципа „замърсителят плаща“, посочен в член 174, параграф 2 ЕО, целта на схемата за търговия с квоти е била да се

определи цена за емисиите на парникови газове и да се предостави на операторите свобода на избора между плащането на цената и намаляването на техните емисии. Освен това следва да се отбележи, че съгласно член 10, параграф 3 от Директива 2003/87 държавите членки определят в посочените в тази разпоредба срокове използването на приходите, събрани от продажбата на търг на квотите. Така те могат да допринесат за намаляването на изтъкнатите от Република Полша разходи за съответните инсталации.

91 Второ, разходите, които реално ще трябва да бъдат понесени от инсталациите, използващи гориво, отделящо повече парникови газове през периодите на търгуване от 2013 г. нататък, зависят от пазарната цена на квотите за емисии. Според Република Полша обаче през юли 2011 г. тази цена е била 15 EUR за тон CO_2. Комисията посочва, че през октомври 2011 г. тази цена е била 11 EUR за тон CO_2. Що се отнася до цената за периода на търгуване, считано от 2013 г., според Република Полша тя била в размер между 30 EUR за тон CO_2 и 48 EUR за тон CO_2. Доколкото тези оценки обаче не са сигурни, не е изключено цената на една квота емисии да бъде още по-ниска или по-висока. Ето защо реалните разходи не могат да се определят предварително.

92 Трето, следва да се припомни, че въвеждайки схема за търговия с квоти, законодателят е взел предвид положението и икономическото състояние в различните региони (вж. точки 73 и 74 по-горе). По-нататък, той е установил правила за разпределянето на безплатни квоти за градското отопление, както и комбинираното производство на енергия, с цел да се отговори на икономически оправдано търсене по отношение на производството на топлоенергия или енергия за охлаждане (член 10а, параграф 4 от Директива 2003/87). Нещо повече, съгласно член 10а, параграф 6 от Директива 2003/87 държавите членки могат също да приемат финансови мерки в полза на отраслите или подотраслите, за които е преценено, че са изложени на значителен риск от „изтичане на въглерод“ поради прехвърлянето на разходи по емисиите на парникови газове в цените на електроенергията, с цел да се компенсират тези разходи. Освен това член 10а, параграф 12 от Директива 2003/87 съдържа специално правило за разпределянето на безплатни квоти на инсталациите в отрасли или подотрасли, изложени на съществен риск от „изтичане на въглерод“.

93 Предвид изложеното по-горе, Република Полша не е представила достатъчно доказателства, позволяващи да се приеме, че определянето на параметри от Комисията в оспореното решение явно не е било пропорционално в тесния смисъл на понятието.

94 Следователно третото правно основание трябва да се отхвърли.

По четвъртото правно основание, изведено от нарушение на член 10а от Директива 2003/87, както и от твърдение за липса на компетентност на Комисията да приеме оспореното решение

95 Република Полша твърди, че приемайки оспореното решение, Комисията е нарушила член 10а от Директива 2003/87 във връзка с член 1 от нея и е превишила своята компетентност.

По първата част, изведена от нарушение на член 10а, параграф 2, първа алинея от Директива 2003/87

96 Република Полша подчертава по същество, че Комисията е нарушила член 10а, параграф 2, първа алинея от Директива 2003/87, тъй като, определяйки ex ante параметрите, тя е трябвало да избере като отправна точка метода, посочен в тази разпоредба, и впоследствие да коригира така полученото ниво, отчитайки всички достижения на правото на Съюза, а именно по-специално правото на държавите членки да определят структурата на своето енергоснабдяване, принципа на равно третиране, принципа за устойчиво развитие, принципите на политиката на Съюза в областта на околната среда и принципа за пропорционалност.

Посочвайки в съображение 5 от оспореното решение, че не е правено никакво разграничение на база на географското разположение или на използваните технологии, суровини или горива, Комисията премахнала възможността за прилагане на посочените по-горе правила от достиженията на правото на Европейския съюз.

97 Член 10а, параграф 2, първа алинея от Директива 2003/87 гласи, че при дефиниране на принципите за определяне на ex ante параметри за отделните отрасли и подотрасли, отправна точка са средните резултати на първите 10 % най-ефективни инсталации в отрасъл или подотрасъл в Съюза за периода 2007—2008 г.

98 Следователно тази разпоредба посочва само метода, който трябва да служи като отправна точка за определяне на принципите за определяне на ex ante параметри. Република Полша обаче не изтъква, че Комисията е извършила грешка, определяйки тази отправна точка, а твърди, че след като веднъж посочената отправна точка е била определена чрез прилагане на метода, указан в член 10а, параграф 2, първа алинея от Директива 2003/87, Комисията е трябвало да я коригира, вземайки предвид всички достижения на правото на Европейския съюз, и по-специално разпоредбите и принципите на правото на Съюза, посочени в рамките на първото, второто и третото правно основание. Такова задължение за коригиране обаче не произтича по никакъв начин от тази разпоредба.

99 На база на отправната точка, фиксирана в резултат на прилагането на посочения в член 10а, параграф 2, първа алинея от Директива 2003/87 метод, Комисията трябва да определи ex ante параметрите, съблюдавайки предвидените в член 10а, параграф 1 от тази директива правила. Така по-специално по силата на посочения параграф 1, трета и четвърта алинея определянето на параметрите трябва да осигури провеждането на разпределението по начин, който да насърчи намаляването на емисиите на парникови газове и подобри енергийната ефективност, като се вземат предвид най-ефективните техники, заместителите, алтернативните производствени процеси, високоефективното комбинирано производство на енергия, ефикасното в енергийно отношение използване на отпадни газове, използването на биомаса и улавянето и съхранението на CO_2, когато са налице съответни съоръжения, и да не предвижда стимули за повишаване на емисиите. Освен това параметърът трябва да се изчисли въз основа на продуктите, а не на суровините, така че да се постигнат максимални икономии от гледна точка на емисиите на парникови газове и енергийната ефективност в рамките на всеки производствен процес в дадения отрасъл или подотрасъл.

100 Както вече бе отбелязано, Комисията е разполагала с широко право на преценка за определяне на нивото на параметрите за емисии. Все пак, дори при наличието на такова право, тя е била задължена да основе избора си на обективни и подходящи критерии по отношение на преследваната от съответното законодателство цел, като взема предвид всички фактически обстоятелства, както и наличните технически и научни данни към момента на приемане на въпросния акт (вж. точка 36 по-горе).

101 От съображения 5—12 от оспореното решение следва, че определянето на параметрите от Комисията е предхождано от сложен анализ и консултации с отраслите и подотраслите. По отношение по-конкретно определянето на стойностите на параметрите от съображение 8 от оспореното решение следва, че Комисията е разгледала въпроса дали отправните точки, посочени в член 10а, параграф 2, първа алинея от Директива 2003/87, отразяват най-ефективните техники, заместителите, алтернативните производствени процеси, високоефективното комбинирано производство на енергия, ефективното оползотворяване на енергията на отпадните газове, използването на биомаса и улавянето и съхранението на CO_2, в случаите, когато съществуват подобни съоръжения.

102 От този анализ не следва, че определяйки параметрите въз основа на член 10а от Директива 2003/87, Комисията е превишила границите на правомощието си за преценка.

103 Това заключение не се оспорва от доводите на Република Полша във връзка с разпоредбите и принципите на правото на Съюза, позоваване на които се съдържа в първото, второто и третото правно основание.

104 Всъщност, на първо място, по отношение на доводите на Република Полша, изведени от член 192, параграф 2, първа алинея, буква в) ДФЕС, според които оспореното решение засяга чувствително нейния избор между различни източници на енергия и общата структура на енергийното ѝ снабдяване (вж. точка 10 по-горе), следва да се припомни, че приемайки Директива 2009/29, законодателят е възнамерявал да въведе по-хармонизирана схема за търговия с квоти за емисии, както произтича и от съображение 8 от нея. Тази схема се основавала по-специално на въвеждането на принципа за провеждане на търг за целите на разпределянето на квоти, считано от 2013 г., съгласно член 10 от Директива 2003/87 и предвиждала преходни правила относно безплатното разпределяне на квоти, съдържащи се в член 10а от посочената директива.

105 Както вече бе установено, характерно за напълно хармонозираните мерки в рамките на Съюза, свързани с хармонизираното разпределяне на безплатни квоти, споменати в член 10а от Директива 2003/87, е, че те имат по-осезаеми последици по отношение на някои инсталации, отколкото по отношение на други (вж. точка 85 по-горе). С цел да се компенсират евентуални отрицателни последици за някои държави членки вследствие на схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове, както е изменена с Директива 2009/29, от 2013 г. нататък, законодателят е взел предвид положението и икономическото състояние в различните региони (вж. точки 73 и 74 по-горе).

106 Преходните правила относно разпределянето на безплатни квоти, които съгласно член 10а, параграф 11 от Директива 2003/87 ще започнат ежегодно да намаляват с еднаква стойност, не се ограничават до определянето на параметрите в оспореното решение. Вярно е, че стойността на параметрите е определяща за изчисляване на количеството безплатни квоти, които подлежат на разпределяне на дадена инсталация (вж. точка 41 по-горе). Максималното годишно количество квоти, което може да бъде разпределяно безплатно, обаче съгласно член 10а, параграф 5 от Директива 2003/87 е ограничено. Ако преходният годишен брой квоти за емисии, разпределяни безплатно през периода от 2013 г. до 2020 г., представен от държавите членки съгласно член 11, параграф 1 от посочената директива и член 15, параграф 1 и параграф 2, буква д) от оспореното решение, надвишава посочената в член 10а, параграф 5 от тази директива граница, Комисията трябва да прилага единен коефициент за междусекторна корекция, който води до намаляване на броя на безплатните квоти във всички отрасли. Освен това вече бе установено, че изборът да се използват референтните стойности на КПД за гориво, различно от природния газ, каквото например са въглищата, за определяне на топлинните и горивни параметри, не би довел до избягване на еднаквото третиране на инсталациите, които се намират в различно положение поради използването на различни горива (вж. точка 50 по-горе). Нещо повече, следва да се припомни, че не е задължително инсталациите да извършват намаляване на емисиите си на парникови газове, но могат да закупуват на търг липсващите квоти. Те могат също да определят нивото, до което искат да намалят своите емисии на парникови газове (вж. точка 80 по-горе). Освен това сред преходните правила, предвидени в член 10а от същата директива, се съдържат специални правила за инсталациите от отраслите или подотраслите, които са изложени на съществен риск от изтичане на въглерод (вж. точка 57 по-горе).

107 От това следва, че влиянието, което схемата за търговия с квоти за емисии има върху избора на държава членка между различни източници на енергия и общата структура на енергийното ѝ снабдяване, потвърдено от Република Полша, произтича по същество от правилата, посочени в Директива 2003/87, а не от определените в оспореното решение параметри. Следователно, дори ако се приеме, че такова влияние е налице, което не е доказано от Република Полша, тъй като тя се е позовала само на допълнителните разходи, свързани с недостатъчния брой

безплатни квоти за операторите на инсталации поради твърдения прекалено нисък размер на ex ante параметрите (вж. точка 78 по-горе), то би било последица от посочената директива, а не от оспореното решение, в което тя просто е приложена правилно.

108 На второ място, по отношение на доводите, изведени от член 191, параграф 2 ДФЕС във връзка с параграф 3 от него, Република Полша изтъква, че тъй като не е взела предвид географското разположение и използваните технологии, суровини или горива за определянето на продуктовия параметър, Комисията е нарушила принципа за устойчиво развитие, включен общо в член 11 ДФЕС и е приложила в областта на околната среда член 191, параграф 2 ДФЕС. Противно на съдържанието на тази последна разпоредба, Комисията не отчела при прилагането на политиката си за опазване на околната среда критерия за различното състояние на регионите в рамките на Съюза. Освен това съгласно член 191, параграф 3 ДФЕС Комисията трябвало да отчете ползите и разходите при прилагане на мярките за опазване на околната среда и в тази връзка да държи сметка за социалните, хуманитарни и свързани с околната среда аспекти, както и за неимуществените ползи. Според Република Полша сравнението на тези данни за използването от нея на различни източници на енергия с тези на други държави членки потвърждава конкретната ѝ особеност на държава членка, имаща най-високите стойности на потребление на въглища, явявайки се същевременно един от най-големите производители на това гориво. Ето защо оспореното решение я задължавало да предефинира изцяло енергийната си политика.

109 Първо, трябва да се припомни, че Директива 2003/87 се основава на член 175, параграф 1 ЕО, в съответствие с който Съветът е оправомощен да взема решения относно действията, които следва да предприеме Съюза с оглед на постигане на целите, посочени в член 174 ЕО (понастоящем след изменението член 191 ДФЕС). Съгласно член 174, параграф 1 ЕО тези цели са опазването, защитата и подобряването на качеството на околната среда, защитата на здравето на хората, разумното и рационално използване на природните ресурси, както и насърчаването на международно равнище на мерки за справяне с регионални или световни проблеми на околната среда. Съгласно параграф 2 от този член политиката на Съюза в областта на околната среда има за цел постигането на високо равнище на защита, като се взема предвид различното състояние на регионите в рамките на Съюза. Тя се основава на принципите на предпазните мерки и превантивните действия, на принципа на приоритетното отстраняване още при източника на замърсяване на околната среда и на принципа „замърсителят плаща“. Параграф 3 от този член гласи, че при разработването на своята политика в областта на околната среда Съюзът отчита по-специално потенциалните ползи и разходите, които могат да възникнат при действие или бездействие.

110 Второ, що се отнася до доводите на Република Полша, че определяйки продуктовите параметри, Комисията не е взела предвид различното състояние на регионите в рамките на Съюза, следва да се припомни, че по силата на член 10а, параграф 1, първа алинея от Директива 2003/87 Комисията трябва да приеме напълно хармонизирани мерки по изпълнението в рамките на Съюза. Освен това различното третиране на регионите в Съюза в зависимост от източниците на енергия на тяхната територия всъщност щяло да доведе до приемането в определени региони на най-високите нива на емисии на парникови газове. Съгласно член 10а, параграф 1, четвърта алинея от посочената директива обаче параметрите се изчисляват въз основа на продуктите, така че да се постигнат максимални икономии от гледна точка на емисиите на парникови газове. Нещо повече, следва да се припомни, че в хода на функционирането на схемата за търговия с квоти законодателят е взел предвид положението и икономическото състояние в различните региони (вж. точки 73 и 74 по-горе).

111 Трето, по отношение на доводите, че поради неотчитане на ползите и разходите, произтичащи от определянето на продуктовите параметри в оспореното решение, Република Полша трябвало да предефинира изцяло енергийната си политика, която се основава на националните ресурси, каквито са въглищата, следва да се припомни, че по силата на член 10а, параграф 3 от

Директива 2003/87 безплатното разпределяне на квоти на генераторите на електроенергия по принцип е изключено. Възможността за преходно безплатно разпределение на квоти за инсталациите за производство на електроенергия е предвидена само като изключение в член 10в от посочената директива. Ако е вярно, че енергийната политика на дадена държава не се отнася само до отрасъла на електроенергията, а е свързана преди всичко със структурата на енергийното ѝ снабдяване, с взаимната зависимост между използваните източници на енергия и целите за опазване на околната среда, следва да се отбележи, че определянето на продуктовите параметри в оспореното решение не е пречка за използването на технологии, основаващи се на въглищата. Това решение може да има за последица, от една страна, че инсталациите, използващи тези технологии, трябва да инвестират в иновативни технологии, позволяващи допълнителното намаляване на емисиите на парникови газове. При това не е изключено тези инсталации да продължат да използват основаващи се на въглища технологии, след като, както твърди Република Полша, те отбелязват постоянен спад в интензивността на отделяне. От друга страна, оспореното решение може да има за последица обстоятелството, че тези инсталации трябва съгласно принципа „замърсителят плаща“, споменат в член 191, параграф 2 ДФЕС, да закупуват на търг необходимите квоти, за да покриват генерираните от производствената им дейност емисии, които не са покрити от безплатно разпределените квоти. Все пак такива последици вече са предвидени в посочената директива. Така Република Полша не е доказала, че определянето на продуктовите параметри в оспореното решение ѝ налага да предефинира изцяло енергийната си политика.

112 На трето място, по отношение на доводите на Република Полша, изведени от член 194, параграф 2, втора алинея ДФЕС, както и от принципа за равно третиране и от принципа на пропорционалност, следва да се отбележи, че от съображенията, свързани с първото правно основание, с първата част от второто правно основание и с третото правно основание, произтича, че тези доводи трябва да се отхвърлят.

113 Въпреки че в своята реплика Република Полша изтъква, че оспореното решение трябва да съответства в своята цялост на правото на Съюза, тя не представя достатъчно доказателства относно твърдяната нарушена разпоредба. Все пак по силата на член 21, първа алинея от Статута на Съда, приложим към производството пред Общия съд съгласно член 53, първа алинея от същия статут и на член 44, параграф 1, буква в) от Процедурния правилник на Общия съд, исковата молба или жалбата в частност трябва да съдържа кратко изложение на изложените правни основания. Тези указания трябва да са достатъчно ясни и точни, за да се позволи на ответника да подготви защитата си, а на Общия съд — да се произнесе по иска или жалбата, ако е необходимо, без да разполага с други данни (вж. Решение на Общия съд от 12 март 2008 г. по дело European Service Network/Комисия, T-332/03, непубликувано в Сборника, точка 229 и цитираната съдебна практика).

114 Следователно първата част от настоящото правно основание трябва да се отхвърли.

По втората част, изведена от нарушение на член 10а, параграф 1, втора алинея от Директива 2003/87 във връзка с член 1 от тази директива

115 Република Полша подчертава, че Комисията е нарушила член 10а, параграф 1, втора алинея от Директива 2003/87, тъй като тази разпоредба е трябвало да се приложи, като се държи сметка за целите на посочената директива, а именно намаляването на емисиите на парникови газове, ефективността на приетите мерки по отношение на разходите и икономическата им ефикасност. Съгласно член 10а, параграф 1, втора алинея от посочената директива Комисията трябва да определи метод, който позволява въвеждането на параметрите за емисии, без да се изменят съществените елементи на посочената директива. В оспореното решение обаче Комисията не взела предвид влиянието, което това решение оказва върху постигането на целите относно

ефективността на мерките по отношение на разходите, както и икономическата им ефикасност, докато съгласно член 1 от тази директива всички предвидени в същата цели са с еднаква важност.

116 Необходимо е да се припомни, че тези доводи само възпроизвеждат доводите, изложени в рамките на третото правно основание и свързани с твърдения непропорционален характер на оспореното решение по отношение на целите от Директива 2003/87. Ето защо те трябва да се отхвърлят на същото основание (вж. точки 66—76 по-горе).

117 Следователно втората част от настоящото правно основание трябва да се отхвърли.

По третата част, изведена от липса на компетентност на Комисията за приемане на оспореното решение

118 Република Полша изтъква, че приемайки оспореното решение, Комисията е превишила правомощията, предоставени ѝ по силата на Директива 2003/87, тъй като не се е съобразила с принципите на правото на Съюза, посочени в рамките на първото, второто и третото правно основание, и значително е изменила съществените елементи от посочената директива. Според нея оспореното решение не представлява мярка по изпълнение на посочената директива, а мярка, с която се създава независима политика на Съюза в областта на климата.

119 В тази връзка по отношение на твърдението за несъблюдаване на принципите на правото на Съюза, споменати в рамките на първото, второто и третото правно основание, на първо място, следва да се посочи, че тези доводи само възпроизвеждат доводите, изложени в рамките на първата част от настоящото правно основание, в което се твърди, че е налице задължение за коригиране на отправната точка за установяване на принципите за определяне на ex ante параметри, посочена в член 10а, параграф 2, първа алинея от Директива 2003/87. Ето защо те трябва да се отхвърлят на същото основание (вж. точки 96—114 по-горе).

120 На второ място, що се отнася до твърдяното изменение на съществени елементи от Директива 2003/87, трябва да се отбележи, че изискването напълно хармонизираните в Съюза мерки по изпълнението относно хармонизираното разпределение на безплатни квоти да имат за цел да изменят несъществени елементи от тази директива, произтича от член 10а, параграф 1, втора алинея от посочената директива. Доводите на Република Полша относно нарушението на тази разпоредба обаче вече бяха отхвърлени в рамките на втората част от настоящото правно основание. Доколкото в рамките на настоящата част Република Полша не представя никакви допълнителни доказателства, те трябва също да бъдат отхвърлени.

121 На трето място, следва да се отбележи, че доводите, изложени от Република Полша в рамките на настоящото правно основание, не могат да бъдат доказателства, че Комисията не е компетентна да приеме оспореното решение. Всъщност в случай че Комисията не е взела предвид принципите на правото на Съюза, посочени в рамките на първото, второто и третото правно основание, и значително е изменила съществените елементи от Директива 2003/87, тя би извършила грешка при прилагане на правото, определяйки параметрите. Тези доводи обаче не се отнасят до компетентността на Комисията да определя параметрите.

122 Ето защо третата част от настоящото правно основание, а с това и правното основание в неговата цялост, трябва да се отхвърлят.

123 От гореизложеното следва, че жалбата трябва да бъде отхвърлена.

По съдебните разноски

124 По смисъла на член 87, параграф 2 от Процедурния правилник всяка страна, загубила делото, се осъжда да заплати съдебните разноски, ако има искане в този смисъл.

125 След като Република Полша е загубила делото, тя трябва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски в съответствие с искането на Комисията.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (седми състав)

реши:

1) Отхвърля жалбата.

2) Осъжда Република Полша да заплати съдебните разноски.

Dittrich Wiszniewska-Białecka Prek

Обявено в публично съдебно заседание в Люксембург на 7 март 2013 година.

Подписи