Zbiór Orzeczeń

OPINIA RZECZNIKA GENERALNEGO
VERICY TRSTENJAK
przedstawiona w dniu 17 listopada 2011 r.[1]

Sprawa C-505/09 P

Komisja Europejska
przeciwko

Republice Estońskiej

Odwołanie — Środowisko naturalne — Zanieczyszczenie powietrza — Dyrektywa 2003/87/WE — System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych — Krajowy plan rozdziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych zgłoszony przez Republikę Estońską na lata 2008-2012 — Kompetencje państw członkowskich i Komisji — Artykuł 9 ust. 1 i 3 oraz art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/87

I – Wprowadzenie

1. Rozpatrywane odwołanie dotyczy systemu wprowadzonego dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającą dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.U. L 275, s. 32), zmienioną dyrektywą 2004/101/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. (Dz.U. L 338, s. 18), zwaną dalej „dyrektywą".

2. W odwołaniu Komisja Europejska wnosi o uchylenie wyroku Sądu pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich z dnia 23 września 2009 r. w sprawie T-263/07 Estonia przeciwko Komisji, Zb. Orz. s. II-3463 (zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem"), którym Sąd stwierdził nieważność decyzji Komisji z dnia 4 maja 2007 r. dotyczącej krajowego planu rozdziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych (zwanego dalej „KPRU") zgłoszonego przez Republikę Estońską na lata 2008–2012 zgodnie z dyrektywą 2003/87 (zwanej dalej „sporną decyzją").

II – Ramy prawne

3. Artykuł 9 dyrektywy stanowi:

„1. W odniesieniu do każdego okresu określonego w art. 11 ust. 1 i 2 każde państwo członkowskie opracowuje krajowy plan przydziałów [krajowy plan rozdziału uprawnień] wskazujący całkowitą ilość [liczbę] pozwoleń, które ma zamiar rozdzielić w odniesieniu do tego okresu, oraz sposób, w jaki proponuje je rozdzielić. Plan opiera się na kryteriach celowości oraz przejrzystości, w tym na kryteriach wymienionych w załączniku III, należycie uwzględniając opinie społeczeństwa. Komisja, bez uszczerbku dla postanowień traktatu, najpóźniej do dnia 31 grudnia 2003 r. opracuje wskazania [wytyczne] dotyczące wprowadzenia w życie kryteriów wymienionych w załączniku III.

1 — Język oryginału: słoweński; język postępowania: estoński..

Na okres określony w art. 11 ust. 1 plan zostaje opublikowany oraz notyfikowany Komisji oraz [i] innym państwom członkowskim najpóźniej do dnia 31 marca 2004 r. […]. W odniesieniu do dalszych okresów plan zostaje opublikowany oraz notyfikowany Komisji oraz [i] innym państwom członkowskim przynajmniej na 18 miesięcy przed rozpoczęciem odpowiedniego okresu.

2. Krajowe plany rozdzielania [rozdziału] są rozpatrywane w ramach komitetu określonego w art. 23 ust. 1 [dyrektywy].

3. W ciągu trzech miesięcy od notyfikacji krajowego planu rozmieszczenia [rozdziału uprawnień] przez państwo członkowskie na podstawie ust. 1 Komisja może odrzucić ten plan, [lub] jakikolwiek jego aspekt [z jego elementów], na podstawie tego, iż jest on niezgodny z kryteriami wymienionymi w załączniku III lub z art. 10. Państwo członkowskie podejmuje decyzję wyłącznie na podstawie art. 11 ust. 1 lub [ust.] 2 jeśli proponowane zmiany są przyjęte przez Komisję. Podaje się powody odrzucenia decyzji przez Komisję".

4. Zgodnie z art. 11 ust. 2 dyrektywy:

„Każde państwo członkowskie, na pięcioletni okres rozpoczynający się w dniu 1 stycznia 2008 r. oraz w odniesieniu do każdego następnego pięcioletniego okresu, podejmuje decyzje w sprawie całkowitej ilości przydziałów [liczby uprawnień], którą rozdzieli w odniesieniu do tego okresu, oraz rozpoczyna proces rozdzielania tych przydziałów [uprawnień] operatorom każdego urządzenia Decyzja ta podejmowana jest przynajmniej na 12 miesięcy przed rozpoczęciem odpowiedniego okresu oraz opiera się na krajowym planie rozdzielania państwa członkowskiego krajowego planu opracowanego [na krajowym planie rozdziału uprawnień opracowanym] na podstawie art. 9 oraz zgodnie z art. 10, należycie uwzględniając opinie społeczeństwa".

5. Załącznik III do dyrektywy wymienia dwanaście kryteriów znajdujących zastosowanie do KPRU. Kryteria wskazane w pkt 1–3 i 12 załącznika III przewidują odpowiednio:

„1. Całkowita ilość przydziałów [liczba uprawnień], jak[a] ma zostać rozdzielona w odniesieniu do odpowiedniego okresu, jest zgodna ze zobowiązaniem państwa członkowskiego do ograniczenia swoich emisji na mocy decyzji 2002/358/WE oraz protokołu z Kioto, biorąc pod uwagę z jednej strony udział całkowity emisji, jaki te przydziały [uprawnienia] stanowią w porównaniu z emisjami ze źródeł nieobjętymi [nieobjętych] niniejszą dyrektywą oraz [i] z drugiej strony krajowych polityk energetycznych, oraz powinny być spójne [powinna być spójna] z krajowym programem dotyczącym zmian klimatu. Całkowita ilość przydziałów [liczba uprawnień], która ma zostać rozdzielona, nie jest większa, niż miałaby być potrzebna [wedle wszelkiego prawdopodobieństwa] w odniesieniu do ścisłego zastosowania kryteriów niniejszego załącznika. Przed rozpoczęciem roku 2008 ilość powinna być zgodna z drogą w kierunku osiągania wyników oraz wyników lepszych niż spodziewane lub celu wyznaczonego przez każde państwo członkowskie na podstawie decyzji 2002/358/WE oraz protokołu z Kioto.

2. Całkowita ilość przydziałów [liczba uprawnień], jaka ma zostać rozdzielona, jest zgodna z ocenami rzeczywistego oraz projektowanego postępu w kierunku wnoszenia wkładu przez państwa członkowskie do spełniania wspólnotowych zobowiązań poczynionych na mocy decyzji 93/389/EWG.

3. Ilości przydziałów [uprawnień], jakie mają zostać rozdzielone, są zgodne z możliwościami, w tym [z] potencjałem technologicznym, działań objętych tym systemem w celu zmniejszenia emisji. Państwa członkowskie mogą opierać rozprowadzanie przydziałów [rozdział uprawnień] na średnich emisjach gazów cieplarnianych przez produkt w każdym z działań [przypadających na produkt dla każdej z rodzajów działalności] oraz osiągalny postęp w ramach każdego z działań.

[…]

12. Plan określa w formie wartości procentowej przydziałów przyznanych każdej instalacji maksymalną ilość [poświadczonych redukcji emisji i jednostek redukcji emisji], którą operatorzy mogą wykorzystać w systemie wspólnotowym. Ta wartość procentowa jest zgodna ze zobowiązaniami państw członkowskich w zakresie komplementarności wynikającymi z protokołu z Kioto i z decyzjami przyjętymi na mocy [Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu zawartej w dniu 9 maja 1992 r. w Nowym Jorku] lub protokołu z Kioto".

III – Okoliczności powstania sporu i sporna decyzja

6. Okoliczności faktyczne poprzedzające wydanie spornej decyzji oraz rozstrzygnięcie tego aktu zostały przedstawione w pkt 6–9 zaskarżonego wyroku.

IV – Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

7. Republika Estońska wniosła do Sądu skargę na sporną decyzję. Postępowanie przed Sądem opisano w pkt 10–21 zaskarżonego wyroku.

8. Zaskarżonym wyrokiem Sąd stwierdził nieważność spornej decyzji w całości.

9. W pkt 28–34 omawianego wyroku Sąd oddalił najpierw argumenty Komisji dotyczące częściowej niedopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności.

10. Następnie, w pkt 49–94 zaskarżonego wyroku, Sąd zbadał zarzut Republiki Estońskiej dotyczący przekroczenia uprawnień będącego wynikiem naruszenia art. 9 ust. 1 i 3 oraz art. 11 ust. 2 dyrektywy. W pierwszej kolejności Sąd stwierdził, że Komisja przekroczyła granice swych uprawnień kontrolnych wynikających z art. 9 ust. 3 dyrektywy, po pierwsze, wskazując w spornej decyzji konkretną liczbę uprawnień, której jakiekolwiek przekroczenie uznawane jest za sprzeczne z ustanowionymi w dyrektywie kryteriami, a po drugie, odrzucając KPRU zgłoszony przez Republikę Estońską ze względu na to, że zaproponowana w nim całkowita liczba uprawnień przekraczała rzeczony próg. W drugiej kolejności Sąd uznał, że Komisja naruszyła art. 9 ust. 3 dyrektywy, zastępując własną analizą analizę przedstawioną przez Republikę Estońską w jej KPRU. W tym kontekście Sąd stwierdził także, że dane i metody oceny wykorzystane przez Komisję nie musiały być wcale bardziej adekwatne. Uznawszy za zasadny zarzut dotyczący naruszenia art. 9 ust. 1 i 3 oraz art. 11 ust. 2 dyrektywy, Sąd orzekł, że należy stwierdzić nieważność art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1 i art. 3 ust. 1 spornej decyzji.

11. Dalej, w pkt 99–113 zaskarżonego wyroku, Sąd stwierdził, że Komisja naruszyła zasadę dobrej administracji przy ocenie kwestii, czy KPRU zgłoszony przez Republikę Estońską spełniał kryterium nr 3 załącznika III do dyrektywy. Sąd uznał, iż Komisja nie wykazała, że obliczenia zawarte w KPRU były błędne. W konsekwencji orzekł on, że należy stwierdzić nieważność art. 1 ust. 2 i art. 2 ust. 2 spornej decyzji.

12. Wreszcie w pkt 114 zaskarżonego wyroku Sąd uznał, że art. 1 ust. 1 i 2, art. 2 ust. 1 i 2 oraz art. 3 ust. 1 spornej decyzji oraz pozostała część tego aktu są nierozdzielne, wobec czego orzekł, iż należy stwierdzić nieważność całej decyzji.

V – Postępowanie przed Trybunałem i żądania stron

13. Komisja wniosła odwołanie od zaskarżonego wyroku, zwracając się do Trybunału o:

— uchylenie zaskarżonego wyroku i

— obciążenie Republiki Estońskiej kosztami postępowania.

14. W swej odpowiedzi na odwołanie Komisji Republika Estońska wnosi do Trybunału o:

— oddalenie odwołania;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania;

— na wypadek, gdyby Trybunał uwzględnił odwołanie – przekazanie sprawy Sądowi w celu rozstrzygnięcia żądań Republiki Estońskiej dotyczących zarzucanych Komisji oczywistych błędów w ocenie, naruszenia art. 175 ust. 2 lit. c) WE oraz naruszenia obowiązku uzasadnienia.

15. Postanowieniem z dnia 1 czerwca 2010 r. Królestwo Danii zostało dopuszczone do udziału w sprawie w charakterze interwenienta po stronie Komisji, zaś Republika Czeska i Republika Łotewska zostały dopuszczone do udziału w sprawie w charakterze interwenientów po stronie Republiki Estońskiej.

16. Podczas rozprawy, która odbyła się w dniu 29 września 2011 r., przedstawiciele rządów duńskiego, estońskiego, łotewskiego, a także Komisji zaprezentowali swe stanowiska i udzielili odpowiedzi na zadane pytania.

VI – W przedmiocie interesu prawnego Komisji

17. W dniu 11 grudnia 2009 r., czyli po stwierdzeniu nieważności spornej decyzji i po wniesieniu przez Komisję odwołania od zaskarżonego wyroku, Komisja wydała nową decyzję na podstawie art. 9 ust. 3 dyrektywy. We wskazanej decyzji instytucja ta odrzuciła KPRU zgłoszony przez Republikę Estońską i potwierdziła, że jest on niezgodny z kryteriami określonymi w załączniku III do dyrektywy, nie wyznaczając przy tym górnej granicy całkowitej liczby uprawnień podlegających rozdziałowi. Republika Estońska nie zaskarżyła nowej decyzji. W dniu 4 września 2010 r. państwo to zgłosiło nowy KPRU.

18. W świetle tych okoliczności należy zbadać interes prawny Komisji. Trybunał może bowiem z urzędu orzec o braku interesu jednej ze stron we wniesieniu i podtrzymywaniu odwołania, jeżeli zdarzenie mające miejsce po wydaniu wyroku Sądu pozbawia ten wyrok szkodliwego skutku dla wnoszącego odwołanie, i może uznać, że odwołanie jest z tego względu niedopuszczalne lub bezprzedmiotowe. Istnienie interesu prawnego po stronie wnoszącego odwołanie zakłada, iż w razie jego uwzględnienia przyniesie ono korzyść stronie, która je wniosła [2].

19. W niniejszej sprawie wydanie nowej decyzji nie skutkowało pozbawieniem Komisji interesu w podtrzymywaniu odwołania. Oczywiście następstwem ewentualnego uchylenia zaskarżonego wyroku nie byłoby przywrócenie mocy spornej decyzji, która została w międzyczasie zastąpiona nową decyzją, jednakże Komisja nadal posiada interes w uzyskaniu orzeczenia Trybunału, które potwierdzałoby bronioną przez tę instytucję wykładnię art. 9 ust. 3 dyrektywy. Republika Czeska, Republika Węgierska, Republika Litewska i Rumunia zaskarżyły bowiem przed Sądem decyzje Komisji, mocą których odrzuciła ona KPRU zgłoszone przez te państwa [3]. Postępowania te zostały zawieszone do czasu wydania przez Trybunał wyroków w niniejszej sprawie i w sprawie C-504/09 P Komisja przeciwko Polsce. Komisja w dalszym ciągu posiada zatem interes prawny ze względu na te zawisłe przed Sądem postępowania.

2 — Wyroki: z dnia 19 października 1995 r. w sprawie C-19/93 P Rendo i in. przeciwko Komisji, Rec. s. I-3319, pkt 13; z dnia 3 września 2009 r. w sprawie C-535/06 P Moser Baer India przeciwko Radzie, Zb. Orz. s. I-7051, pkt 24).

3 — Sprawy: T-194/07 Republika Czeska przeciwko Komisji, Dz.U. 2007, C 199, s. 38; T-221/07 Węgry przeciwko Komisji, Dz.U. 2007, C 199, s. 41; T-368/07 Litwa przeciwko Komisji, Dz.U. 2007, C 283, s. 35; T-483/07 Rumunia przeciwko Komisji, Dz.U. 2008, C 51, s. 56; T-484/07 Rumunia przeciwko Komisji, Dz.U. 2008, C 51, s. 57.

VII – W przedmiocie zarzutu pierwszego

20. W ramach zarzutu pierwszego Komisja podnosi, że Sąd naruszył art. 21 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz art. 44 § 1 lit. c) regulaminu postępowania.

21. Zarzut ten odnosi się do pkt 28–34 zaskarżonego wyroku, w których Sąd zbadał zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Komisję w postępowaniu pierwszej instancji. Komisja wniosła o odrzucenie skargi Republiki Estońskiej jako niedopuszczalnej w zakresie, w jakim państwo to nie ograniczyło się do żądania stwierdzenia nieważności jedynie art. 1 ust. 1 i 2, art. 2 ust. 1 i 2 oraz art. 3 ust. 1 zaskarżonej decyzji, ale wniosło o stwierdzenie nieważności całego tego aktu. Według Komisji niedopuszczalność części skargi Republiki Estońskiej wynika z faktu, że państwo to przedstawiło wyłącznie zarzuty zmierzające do stwierdzenia nieważności art. 1 ust. 1 i 2, art. 2 ust. 1 i 2 oraz art. 3 ust. 1 spornej decyzji i że pozostałe postanowienia decyzji są od nich niezależne. Sąd oddalił ten argument. Uznał on, że gdyby zarzuty podniesione przez Republikę Estońską okazały się zasadne, należałoby stwierdzić nieważność całej zaskarżonej decyzji, ponieważ przepisy będące przedmiotem podniesionych zarzutów nie mogą zostać oddzielone od pozostałych przepisów tego aktu.

22. Komisja utrzymuje, że Sąd naruszył art. 21 statutu Trybunału oraz art. 44 § 1 lit. c) regulaminu postępowania przed Sądem, uznając skargę Republiki Estońskiej za dopuszczalną w odniesieniu do żądania stwierdzenia nieważności całej spornej decyzji. Zarzuty podniesione przez Republikę Estońską odnoszą się jedynie do art. 1 ust. 1 i 2, art. 2 ust. 1 i 2 oraz art. 3 ust. 1 spornej decyzji. Pozostałe uregulowania spornej decyzji są według tej instytucji niezależne od wskazanych postanowień.

23. Pierwszy zarzut Komisji należy oddalić, zmieniając jednak część uzasadnienia Sądu. Przeciwnie do stanowiska zaprezentowanego przez Sąd, żądanie Komisji należy odrzucić bez konieczności badania kwestii rozdzielnego charakteru postanowień spornej decyzji.

24. Komisja podniosła przed Sądem, że skarga Republiki Estońskiej nie spełnia wymogów art. 21 akapit pierwszy statutu Trybunału ani art. 44 § 1 lit. c) i d) regulaminu postępowania przed Sądem. W świetle tych postanowień skarga nie jest dopuszczalna, jeżeli strona skarżąca nie przedstawi w niej w sposób wystarczająco jasny przedmiotu sporu, żądań oraz zarzutów prawnych stanowiących podstawę skargi. Istotne okoliczności faktyczne i prawne, na których skarga została oparta, powinny zatem wynikać, choćby w sposób zwięzły, lecz spójny i zrozumiały, z samej treści skargi, tak aby strona pozwana była w stanie przygotowanie swą obronę, a Sąd mógł wydać rozstrzygnięcie, w stosownym wypadku bez dodatkowych informacji [4].

25. W niniejszej sprawie Republika Estońska wystarczająco dokładnie wskazała przedmiot sporu, swe żądania oraz zarzuty prawne przedstawione na ich poparcie. Nie ulega wątpliwości, że państwo to domaga się stwierdzenia nieważności całej spornej decyzji i że państwo to stoi na stanowisku, że żądanie to jest uzasadnione w świetle zarzutów przedstawionych na jego poparcie. Wymogi przewidziane w art. 21 ust. 1 statutu Trybunału oraz art. 44 § 1 lit. c) regulaminu postępowania przed Sądem zostały zatem spełnione.

26. Przeciwnie do stanowiska prezentowanego przez Sąd nie zachodzi konieczność analizowania rozdzielnego charakteru postanowień spornej decyzji w ramach badania dopuszczalności skargi. W istocie bowiem o ile rozdzielny charakter postanowień danego aktu należy przeanalizować ramach badania dopuszczalności skargi, w sytuacji gdy strona skarżąca wnosi o stwierdzenie nieważności części tego aktu [5], o tyle zagadnienie to nie musi być badane w ramach badania kwestii dopuszczalności, ale wyłącznie w ramach badania zasadności skargi, w sytuacji gdy strona skarżąca

4 — Wyroki: z dnia 29 stycznia 1998 r. w sprawie T-113/96 Dubois et Fils przeciwko Radzie i Komisji, s. II-125, pkt 29; z dnia 24 września 2008 r. w sprawie T-45/06 Reliance Industries przeciwko Radzie i Komisji, Zb. Orz. s. II-2399, pkt 70.

5 — Wyroki: z dnia 24 maja 2005 r. w sprawie C-244/03 Francja przeciwko Parlamentowi i Radzie, Zb. Orz. s. I-4021; z dnia 30 marca 2006 r. w sprawie C-36/04 Hiszpania przeciwko Radzie, Zb. Orz. s. I-2981.

wnosi o stwierdzenie nieważności całej zaskarżonej decyzji. Kwestia, czy stwierdzenie nieważności całości danego aktu jest uzasadnione w świetle przedstawionych zarzutów i nierozdzielnego charakteru jego postanowień, jest kwestią, którą można logicznie przeanalizować dopiero po zbadaniu zasadności co najmniej jednego zarzutu i która ma zatem związek z kwestią zasadności skargi. Takie podejście wydaje mi się właściwe także ze względów ekonomiki postępowania. Po pierwsze, nie zachodzi konieczność rozstrzygania kwestii rozdzielnego charakteru postanowień danego aktu, w sytuacji gdy wszystkie wymierzone przeciwko niemu zarzuty winny zostać oddalone. Po drugie, należy stwierdzić, że nawet jeśli Sąd uwzględnił żądanie Komisji, stwierdzając, że skarga jest „niedopuszczalna" w odniesieniu do niektórych postanowień spornej decyzji, to jednak winien on jeszcze zbadać całość zarzutów podniesionych przez Republikę Estońską.

27. Należy zatem oddalić pierwszy zarzut Komisji, zmieniając przy tym uzasadnienie przedstawione przez Sąd w pkt 28–34 zaskarżonego wyroku.

VIII – W przedmiocie zarzutu drugiego

28. Drugi zarzut Komisji dotyczy naruszenia prawa w zakresie wykładni art. 9 ust. 1 i 3 oraz art.11 ust. 2 dyrektywy.

29. Zarzut ten odnosi się do uzasadnienia Sądu przedstawionego w pkt 49–94 zaskarżonego wyroku. W pkt 49–55 zaskarżonego wyroku Sąd przedstawił najpierw kilka uwag dotyczących podziału kompetencji między państwa członkowskie a Komisję. Następnie, w pkt 56–86 zaskarżonego wyroku, Sąd zbadał, w jaki sposób Komisja skorzystała ze swych kompetencji w niniejszej sprawie. Po krótkim streszczeniu treści spornej decyzji w pkt 57 i 58 zaskarżonego wyroku Sąd w pkt 60–94 zaskarżonego wyroku stwierdził, że Komisja przekroczyła granice swych uprawnień kontrolnych wynikających z art. 9 ust. 3 dyrektywy. W pierwszej kolejności Sąd zarzucił tej instytucji, że wskazała konkretną liczbę uprawnień, której każde przekroczenie uznawane będzie za niezgodne z ustanowionymi w dyrektywie kryteriami, i że odrzuciła KPRU zgłoszony przez Republikę Estońską ze względu na to, że zaproponowania w nim całkowita liczba uprawnień przekraczała wskazany próg. W drugiej kolejności Sąd zarzucił Komisji, że nie poprzestała na przeprowadzeniu kontroli estońskiego KPRU pod względem zgodności z prawem, ale faktycznie zastąpiła własną analizą analizę dokonaną przez to państwo członkowskie. Następnie Sąd skrytykował wybór danych dotyczących emisji, które powinny posłużyć za punkt wyjścia do sporządzenia prognoz dla badanego okresu oraz wybór metod prognozowania zmian wielkości emisji pomiędzy okresem referencyjnym a badanym okresem. Sąd oddalił wreszcie pozostałe argumenty, jakie Komisja przedstawiła w celu uzasadnienia odrzucenia KPRU.

30. W ramach uwag wstępnych odnoszących się do zarzutu drugiego Komisja krytykuje na wstępie Sąd za to, że zbliżył on kontrolę przeprowadzaną przez Komisję na podstawie art. 9 ust. 3 dyrektywy do kontroli transpozycji dyrektyw (A). Zarzut podniesiony przez Komisję został dalej podzielony na dwie części, z których pierwsza dotyczy naruszenia ogólnej zasady równego traktowania (B), zaś druga nieuwzględnienia przedmiotu i celu dyrektywy (C).

A – *W przedmiocie charakteru kontroli Komisji na podstawie art. 9 ust. 3 dyrektywy*

31. W pierwszej kolejności należy zbadać argumenty Komisji odnoszące się do charakteru kontroli Komisji na podstawie art. 9 ust. 3 dyrektywy.

32. Argumenty te odnoszą się do uzasadnienia Sądu przedstawionego w pkt 49–56 zaskarżonego wyroku. W pkt 50 wyroku Sąd przypomniał najpierw, że akty administracyjne winny być wydawane z poszanowaniem kompetencji przyznanych organom administracji na różnych szczeblach. Następnie, w pkt 51 i 52 zaskarżonego wyroku Sąd odniósł się do art. 249 akapit trzeci WE (obecnie art. 288

akapit trzeci TFUE) i uznał, że w dziedzinie środowiska naturalnego, regulowanej przez art. 174–176 WE (obecnie art. 191–193 TFUE), kompetencje Unii oraz państw członkowskich są podzielone. Sąd wywiódł stąd wniosek, że w braku uregulowania wspólnotowego przewidującego w jasno i precyzyjnie formę i środki, jakimi winno posłużyć się państwo członkowskie, przysługująca państwom członkowskim swoboda w zakresie wyboru takich form i środków pozostaje co do zasady całkowita i zadaniem Komisji jest udowodnienie w sposób wymagany prawem, że instrumenty, którymi posłużyło się państwo członkowskie, są niezgodne z prawem Unii. Co się tyczy kompetencji państw członkowskich, w pkt 53 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, że wyłącznie w gestii państwa członkowskiego leży, po pierwsze, opracowanie KPRU, a po drugie, podjęcie ostatecznych decyzji określających w szczególności całkowitą liczbę uprawnień. Przy wykonywaniu tych kompetencji państwa członkowskie dysponują pewnym marginesem swobody. W pkt 54 i 55 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, że na mocy art. 9 ust. 3 dyrektywy Komisja uprawniona jest, po pierwsze, do kontrolowania, czy KPRU spełniają kryteria określone w dyrektywie, a po drugie, do odrzucenia KPRU, w przypadku gdy nie spełnia on tych kryteriów. Jak wynika z pkt 56 zaskarżonego wyroku, Sąd uznał, że kontrola przeprowadzana przez Komisję jest kontrolą zgodności z prawem.

33. W ramach zarzutu drugiego Komisja podnosi, że Sąd błędnie uznał kontrolę, jaką instytucja ta przeprowadza na podstawie art. 9 ust. 3 dyrektywy za kontrolę pod względem zgodności z prawem. Przed zbadaniem tego zarzutu (2) należy opisać zwięźle procedurę kontroli KPRU ustanowioną w art. 9 i 11 dyrektywy (1).

1. Procedura kontroli KPRU

34. Zgodnie z art. 1 dyrektywy akt ten ustanawia system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie w celu wspierania zmniejszania emisji gazów cieplarnianych w efektywny pod względem kosztów oraz skuteczny gospodarczo sposób.

35. W ramach tego systemu zadaniem każdego państwa członkowskiego jest opracowanie KPRU określającego w szczególności całkowitą liczbę uprawnień, jakie zamierza ono rozdzielić w trakcie danego okresu handlowego oraz sposób, w jaki zamierza ono je rozdzielić. Zgodnie z art. 9 ust. 1 zdanie drugie dyrektywy KPRU powinien opierać się na obiektywnych i przejrzystych kryteriach, w tym na kryteriach wymienionych w załączniku III do dyrektywy, oraz w należyty sposób uwzględniać opinie społeczeństwa. Państwa członkowskie powinny notyfikować KPRU Komisji i innym państwom członkowskim 18 miesięcy przed rozpoczęciem danego okresu handlowego.

36. Zgodnie z art. 9 ust. 3 dyrektywy Komisja bada, czy zgłoszone KPRU są zgodne z kryteriami określonymi w załączniku III do dyrektywy i w przepisach art. 10 dyrektywy i odrzuca te, które wskazanych kryteriów nie spełniają. Z art. 11 ust. 2 dyrektywy wynika, że państwo członkowskie może podjąć ostateczną decyzję dotyczącą całkowitej liczby uprawnień, jakie rozdzieli w trakcie danego okresu, na podstawie KPRU, który Komisja zatwierdziła lub którego nie odrzuciła w terminie trzech miesięcy od dnia jego notyfikowania. Państwo członkowskie nie może natomiast oprzeć swej ostatecznej decyzji na KPRU, który Komisja odrzuciła. Komisji przysługuje zatem uprawnienie do zablokowania decyzji państwa członkowskiego.

2. W przedmiocie argumentów Komisji

37. Sąd słusznie stwierdził, że kontrola KPRU dokonywana przez Komisję na podstawie art. 9 ust. 3 dyrektywy jest kontrolą pod względem zgodności z prawem. Jak zaznaczył Sąd w pkt 53 i 54 zaskarżonego wyroku, z przepisu tego w sposób jednoznaczny wynika, że rola Komisji ogranicza się do kontroli zgodności zgłoszonego przez państwo członkowskie KPRU z kryteriami określonymi w załączniku III i z przepisami art. 10 dyrektywy. Aby móc odrzucić KPRU Komisja powinna zatem wykazać, że państwo członkowskie przekroczyło margines swobody, jaki został mu przyznany w dyrektywie.

38. Argumenty, jakie Komisja skierowała przeciwko uzasadnieniu Sądu, nie są zasadne.

39. Po pierwsze, z faktu, że kontrola przeprowadzana na podstawie art. 9 ust. 3 dyrektywy ma charakter poprzedzający, nie można wyprowadzać wniosku, że kontrola ta ma szerszy zakres niż kontrola pod względem zgodności z prawem. Co prawda w dyrektywie przyznano Komisji istotną rolę, jako że instytucja ta posiada w szczególności uprawnienia do kontroli i zablokowania decyzji państwa członkowskiego, jednakże art. 9 ust. 3 omawianego aktu nie przyznaje jej uprawnienia do opracowania KPRU zamiast państwa członkowskiego ani do podjęcia za to państwo ostatecznej decyzji dotyczącej uprawnień podlegających rozdzieleniu. Komisja może zatem odrzucić KPRU jedynie w sytuacji, gdy państwo członkowskie przekroczyło przyznany mu w dyrektywie zakres swobody.

40. Po drugie, Sąd słusznie stwierdził, że uznanie kontroli przeprowadzanej na podstawie art. 9 ust. 3 dyrektywy za kontrolę pod względem zgodności z prawem odpowiada duchowi art. 249 akapit trzeci WE, zgodnie z którym dyrektywa wiąże każde państwo członkowskie w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Wbrew twierdzeniom Komisji reguła ta znajduje zastosowanie w niniejszej sprawie.

41. Przede wszystkim należy oddalić argument Komisji, że art. 249 akapit trzecie WE ma zastosowanie jedynie do kontroli a posteriori, takich jak kontrole przeprowadzane w ramach postępowania o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Postanowienie to ma zastosowanie ogólne. Należy zatem uwzględnić je w niniejszej sprawie, w której zachodzi konieczność zbadania kwestii, czy Komisja powinna respektować decyzje państwa członkowskiego w zakresie danych i metod oceny, jakimi posłużyło się ono przy opracowywaniu KPRU.

42. Następnie należy oddalić argumentację Komisji, zgodnie z którą państwa członkowskie nie mogą powoływać się na margines swobody, ponieważ art. 249 akapit trzeci WE nie znajduje zastosowania ze względu na „normatywny" charakter art. 9 ust. 3 dyrektywy. Komisja stoi na stanowisku, że przepis dyrektywy, który ma mieć zastosowanie jedynie w relacji między instytucjami a państwami członkowskimi i którego stosowanie nie zależy w konsekwencji od uprzedniej transpozycji do prawa krajowego ma charakter „normatywny". Rozumowanie to nie jest przekonujące. Artykuł 249 akapit trzeci WE ma zastosowanie do wszystkich przepisów dyrektywy, a wiec także i do tych, które mają być stosowane jedynie w relacji między instytucjami a państwami członkowskimi. Komisja nie przedstawiła ponadto żadnego przekonującego wyjaśnienia, na jakiej podstawie twierdzi, że przepis taki jak art. 9 ust. 3 dyrektywy nie powinien pozostawiać państwom członkowskim marginesu swobody przy wyborze formy i środków, w sytuacji gdy elementy te nie zostały zharmonizowane w dyrektywie. W każdym razie stanowisko Sądu jest uzasadnione w świetle okoliczności, że dyrektywa została wydana w dziedzinie, w której istnieje podział kompetencji, a mianowicie w dziedzinie kompetencji dzielonych, w której państwa członkowskie zachowują kompetencje w zakresie, w jakim dane zagadnienie nie było przedmiotem harmonizacji.

43. Po trzecie, Komisja nie może skutecznie podnosić, że dysponuje ona zakresem uznania, gdyż w ramach kontroli KPRU przeprowadzanej na podstawie art. 9 ust. 3 dyrektywy musi dokonać własnych złożonych ocen w gospodarczych i ekologicznych, i że ów zakres uznania ogranicza swobodę działania państw członkowskich. Ten zakres uznania Komisji nie może bowiem zmieniać charakteru kontroli przewidzianej w art. 9 ust. 3 dyrektywy, będącej kontrolą pod względem zgodności z prawem. Przysługujący Komisji zakres uznania umożliwia jej zatem wyznaczenie punktu odniesienia, którego podstawę stanowią wybrane przez nią dane i metody i który może jej posłużyć do wykazania, że KPRU jest niezgodny z kryteriami wskazanymi w załączniku III i w przepisach art. 10 dyrektywy. Jednakże ów zakres uznania nie umożliwia tej instytucji odrzucenia KPRU danego państwa członkowskiego jedynie z tego powodu, że nie jest on zgodny w wybranym przez nią punktem odniesienia.

44. Argumenty wymierzone przeciwko uwagom wstępnym poczynionym przez Sąd w pkt 49–56 zaskarżonego wyroku należy zatem oddalić.

B – *W przedmiocie części pierwszej zarzutu, dotyczącej naruszenia zasady równego traktowania*

45. Część pierwsza drugiego zarzutu Komisji odnosi się do stwierdzenia Sądu, że Komisja naruszyła art. 9 ust. 3 dyrektywy, zastępując analizę dokonaną przez Republikę Estońską własną analizą. Część ta składa się z dwóch argumentów, dotyczących, po pierwsze, naruszenia zasady równego traktowania (1), a po drugie, naruszenia prawa przez Sąd w odniesieniu do danych, których zastąpienia dokonała Komisja (2).

1. W przedmiocie argumentu dotyczącego naruszenia zasady równego traktowania

46. W postępowaniu przed Sądem Komisja broniła dokonanej przez siebie wykładni art. 9 ust. 3 dyrektywy, zgodnie z którą nie miała ona obowiązku badania danych przedstawionych przez Republikę Estońską w jej KPRU, skoro zasada równego traktowania zobowiązuje ją do posługiwania się danymi pochodzącymi z tych samych źródeł oraz identycznymi metodami oceny w odniesieniu do KPRU wszystkich państw członkowskich.

47. W pkt 87–90 zaskarżonego wyroku Sąd oddalił ten argument. Uznał on, że zasada równego traktowania nie może zmieniać podziału kompetencji między Komisję a państwa członkowskie, jaki przewidziano w dyrektywie, zgodnie z którą opracowywanie KPRU i podejmowanie ostatecznej decyzji co do ilości uprawnień podlegających rozdzieleniu należą do kompetencji państw członkowskich. Uprawnienia kontrolne Komisji ograniczają się zatem do kontroli zgodności danych zawartych w KPRU z kryteriami wymienionymi w załączniku III do dyrektywy. Komisja nie może wobec tego ograniczyć się do zastąpienia własnymi danymi danych zawartych w KPRU. Ponadto Komisja może zapewnić równe traktowanie państw członkowskich poprzez badanie KPRU zgłoszonych przez każde z tych państw w jednakowo staranny sposób.

48. Komisja zarzuca Sądowi, że błędnie zinterpretował jej uprawnienia kontrolne w rozumieniu art. 9 ust. 3 dyrektywy i że naruszył zasadę równego traktowania. Dla zapewnienia równego traktowania wszystkich KPRU Komisja jest zobowiązana do posługiwania się aktualnymi i pochodzącymi z tego samego źródła danymi oraz pochodzącymi z tego samego okresu prognozami w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich.

49. Argument dotyczący błędnej interpretacji zakresu uprawnień kontrolnych Komisji wynikających z art. 9 ust. 3 dyrektywy (a) należy zbadać przed przystąpieniem do analizy twierdzenia o naruszeniu zasady równego traktowania (b). Na koniec przeanalizuję pozostałe argumenty wymierzone przeciw uzasadnieniu Sądu (c).

a) W przedmiocie zakresu uprawnień kontrolnych Komisji

50. W pierwszej kolejności Komisja twierdzi, że Sąd błędnie zinterpretował zakres jej uprawnień kontrolnych wynikających z art. 9 ust. 3 dyrektywy. Instytucja ta utrzymuje, że sama może określać parametry, jakie wykorzystuje do oceny zgodności danych zawartych w KPRU z kryteriami wymienionymi w załączniku III do dyrektywy. W konsekwencji Komisja stoi na stanowisku, że nie ma ona obowiązku badania prawdziwości danych ekonomicznych wykorzystanych w KPRU.

51. Ten argument Komisji nie jest zasadny. Sąd słusznie uznał, że instytucja ta była zbadać, czy dane ekonomiczne, jakie Republika Estońska wykorzystała w swym KPRU, są zgodne z kryteriami wymienionymi w załączniku III do dyrektywy.

52. Jak wskazano powyżej, art. 9 ust. 3 dyrektywy przyznaje Komisji jedynie uprawnienie do przeprowadzenia kontroli pod względem zgodności z prawem, które pozwala jej na odrzucenie KPRU zgłoszonego przez dane państwo członkowskie, w sytuacji gdy nie jest on zgodny z kryteriami wymienionymi w załączniku III bądź w przepisach art. 10 dyrektywy[6].

6 — Zobacz pkt 37–44 niniejszej opinii.

53. Co się tyczy zakresu kontroli, w pkt 68, 69, 75, 79 i 80 zaskarżonego wyroku Sąd trafnie stwierdził, że w załączniku III do dyrektywy wymieniono kryteria, jakie winno spełnić KPRU zgłoszone przez państwo członkowskie, nie określając jednak formy ani środków, jakie winny zostać zastosowane do oceny zgodności KPRU z rzeczonymi kryteriami. Państwa członkowskie zachowują zatem swobodę przy doborze danych i metod oceny, o tyle o ile ich zastosowanie nie prowadzi do uzyskania niezgodnych z tymi kryteriami rezultatów. W ramach kontroli przeprowadzanej na podstawie art. 9 ust. 3 dyrektywy Komisja powinna szanować wskazany zakres swobody państw członkowskich. Oznacza to, że nie może ona odrzucić KPRU zgłoszonego przez państwo członkowskie jedynie na tej podstawie, że zawarte w nim dane nie są zgodne z danymi wybranymi przez tę instytucję, lecz musi ona wykazać, że dane wykorzystane w KPRU nie spełniają kryteriów wymienionych w załączniku III do dyrektywy.

54. Argumenty, które przedstawiła Komisja na poparcie swego stanowiska, nie są przekonujące.

55. Po pierwsze, należy odrzucić twierdzenie Komisji, że instytucja ta nie ma obowiązku badania danych zawartych w zgłoszonym przez Republikę Estońską KPRU, ponieważ zwróciła ona państwom członkowskim uwagę na znaczenie zweryfikowanych danych dotyczących rzeczywistych emisji. Takie podejście byłoby uzasadnione, gdyby istniał system umożliwiający Komisji zastępowania państw członkowskich lub samodzielnego określania parametrów mających zastosowanie przy ocenie kryteriów zgodności. Dyrektywa nie przyznaje jednak Komisji tego rodzaju uprawnień. W wypadku gdyby Komisja miała wątpliwości co do zgodności z prawem danych zawartych w KPRU, musiałaby wykazać, że dane te są niezgodne z kryteriami wymienionymi w załączniku III do dyrektywy.

56. Po drugie, z faktu, że kontrole KPRU zgłaszanych przez różne państwa członkowskie przeprowadzane są przez Komisję równocześnie, nie można wyprowadzać wniosku, że w dyrektywie upoważniono tę instytucję do zastępowania danych zamieszczonych w KPRU przez państwo członkowskie danymi wybranymi przez nią samą.

57. Po trzecie, wykładnia teleologiczna podkreślająca cel art. 9 ust. 3 dyrektywy nie umożliwia uzasadnienia twierdzenia Komisji, że nie ma ona obowiązku badania danych, które Republika Estońska zamieściła w swym KPRU.

58. Uzasadnienia dla takiego stanowiska nie można odnaleźć w motywie 30 dyrektywy. Motyw ten przewiduje jedynie, że cel, jakim jest ustanowienie systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, nie może zostać w stopniu wystarczającym osiągnięty przez państwa członkowskie w działaniu indywidualnym, co oznacza, że może on być lepiej realizowany na poziomie wspólnotowym.

59. Następnie należy oddalić argument, że gdyby postępowano w inny sposób niż ten, który zaproponowała Komisja, cele wyznaczone w dyrektywie nie mogłyby zostać osiągnięte. W dziedzinie takiej jak ochrona środowiska naturalnego, w której kompetencje są podzielone, zadaniem prawodawcy Unii jest określenie środków, jakie uważa on za niezbędne do osiągnięcia założonych celów, przy jednoczesnym poszanowaniu zasad pomocniczości i proporcjonalności. W sytuacji gdy stanowisko prawodawcy jasno i jednoznacznie wynika z treści danego aktu, zadaniem sądów Unii nie jest zastępowanie – w wyniku dokonania wykładni teleologicznej – oceny prawodawcy własną oceną.

60. Tymczasem zamiar przyznania Komisji przez prawodawcę Unii jedynie uprawnienia do kontroli zgodności z prawem, a nie uprawnienia do zastępowania bądź ujednolicania, wynika nie tylko

z jasnego i jednoznacznego brzmienia art. 9 ust. 3 dyrektywy, ale także z prac przygotowawczych [7]. Popierana przez Komisję wykładnia art. 9 ust. 3 dyrektywy wykracza zatem poza granice wykładni teleologicznej. Zadaniem prawodawcy Unii jest dokonanie zmiany tego uregulowania, jeżeli uzna, że nie umożliwia ono realizacji zamierzonych celów [8].

61. Argument dotyczący błędnego rozumienia zakresu uprawnień kontrolnych Komisji wynikających z art. 9 ust. 3 dyrektywy należy zatem oddalić.

b) W przedmiocie zasady równego traktowania

62. W drugiej kolejności Komisja podnosi, że Sąd naruszył zasadę równego traktowania.

63. Powyższy zarzut nie jest zasadny.

64. Zasada równego traktowania wymaga bowiem, aby podobne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób, a odmienne sytuacje nie były traktowane jednakowo, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione. Elementy charakteryzujące różne sytuacje, a w ten sposób ich podobny charakter, winny być określone i ocenione w świetle przedmiotu i celu aktu Unii, który wprowadza rzeczone rozróżnienie [9]

65. Tymczasem trzeba stwierdzić, że argument Komisji jest wynikiem błędnej interpretacji jej uprawnień kontrolnych wynikających z art. 9 ust. 3 dyrektywy. Wbrew twierdzeniom Komisji przepis ten nie upoważnia do określania parametrów ekonomicznych, jakie winny być stosowane przy ocenie zgodności KPRU z kryteriami wymienionymi w załączniku III do dyrektywy. Jak wskazano powyżej, dyrektywa pozostawia pewien margines swobody państwom członkowskim, które mogą stosować wybrane przez siebie dane i metody oceny, pod warunkiem że ich decyzje w tym zakresie nie prowadzą do rezultatów, które nie byłyby zgodne z rzeczonymi kryteriami. Ewentualne różnice między danymi i metodami wybranymi przez państwa członkowskie są przejawem przyznanego im marginesu swobody, który Komisja powinna respektować przy przeprowadzaniu kontroli zgodności z prawem. Komisja nie narusza zatem zasady równego traktowania, w sytuacji gdy akceptuje różne wybory dokonane przez państwa członkowskie, o ile nie wykraczają one poza wskazany margines swobody.

66. W konsekwencji argument dotyczący naruszenia zasady równego traktowania należy oddalić.

c) W przedmiocie granic modyfikacji KPRU

67. W trzeciej kolejności należy zbadać argument Komisji, zgodnie z którym Sąd naruszył prawo uznając, że istnieje nieograniczona możliwość modyfikacji KPRU. Komisja stoi na stanowisku, że skoro w dyrektywie nie wspomniano o możliwości wprowadzania do KPRU zmian innych niż zmiany zmierzające do dostosowania go do wymogów określonych decyzji Komisji o odrzuceniu KPRU,

7 — Zobacz s. 12 propozycji Komisji COM(2001) 581 z dnia 23 października 2001 r., z której wynika, że określanie całkowitej liczby przyznanych uprawnień winno być zasadniczo powiązane z oceną państw członkowskich, która powinna jednak respektować kryteria określone w załączniku III do dyrektywy, oraz że kryteria określone w załączniku III do dyrektywy mogą być później zmieniane przez prawodawcę Unii, po uwzględnieniu doświadczeń nabytych przy wprowadzaniu w życie dyrektywy.

8 — W tym kontekście należy stwierdzić, że prawodawca Unii zmienił dyrektywę właśnie w odniesieniu do tej kwestii. Artykuł 9 dyrektywy zmieniony dyrektywą 2009/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r. w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. L 140, s. 63–87) przewiduje, że począwszy od 2013 r. liczba wydawanych corocznie w całej Wspólnocie uprawnień ulega zmniejszeniu w sposób liniowy o 1,74% w odniesieniu do średniej całkowitej rocznej liczby uprawnień wydanych przez państwa członkowskie zgodnie z decyzjami Komisji dotyczącymi ich KPRU na lata 2008–2012 począwszy od połowy okresu 2008–2012.

9 — Wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie C-127/07 Arcelor Atlantique i Lorraine i in., Zb. Orz. s. I-9895, pkt 23, 26.

możliwości modyfikacji KPRU nie należy dopuszczać, gdyż stworzyłoby to zagrożenie dla funkcjonowania systemu handlu uprawnieniami, a państwa członkowskie zyskałyby zachętę do opóźniania notyfikacji KPRU bądź do notyfikowania KPRU niekompletnych w celu umożliwienia sobie powołania się na bardziej korzystne dane.

68. Argument ten należy oddalić. Nie podważa on stwierdzenia Sądu, że Komisja była zobowiązana do skontrolowania zgodności danych zawartych w KPRU zgłoszonym przez Republikę Estońską z kryteriami wymienionymi w załączniku III do dyrektywy, wobec czego nie mogła ograniczyć się do zastąpienia własnymi danymi danych zawartych w KPRU. Kwestia, w jakim zakresie państwo członkowskie może modyfikować KPRU po zgłoszeniu go Komisji, nie ma bowiem bezpośredniego związku z zakresem uprawnień kontrolnych przysługujących Komisji w ramach badania pierwotnego KPRU tego państwa.

d) Wniosek

69. Argument odnoszący się do stwierdzenia Sądu, że Komisja naruszyła art. 9 ust. 3 dyrektywy, zastępując analizę dokonaną przez Republikę Estońską własną analizą, należy zatem oddalić jako bezzasadny.

2. W przedmiocie argumentu dotyczącego danych zastąpionych przez Komisję

70. Komisja twierdzi, że Sąd niesłusznie skrytykował ją za posłużenie się wybranymi przez nią samą danymi dotyczącymi emisji CO2 i prognozami dotyczącymi produktu krajowego brutto (PKB). Sąd sam uznał, że instytucja ta powinna oprzeć się na możliwie najbardziej aktualnych danych. Komisja nie mogła zatem oprzeć się na danych zamieszczonych w KPRU zgłoszonym przez Republikę Estońską.

71. Zastrzeżenie to nie jest zasadne. Jest ono wynikiem błędnego zrozumienia zaskarżonego wyroku. Z wyroku tego jasno wynika bowiem, że Sąd nie sprzeciwił się opracowaniu przez Komisję własnego modelu oceny w dziedzinie ekonomii i środowiska naturalnego, opartego na wybranych przez tę instytucję danych. Sąd uznał jednak, że Komisja nie miała prawa odrzucić KPRU zgłoszonego przez Republikę Estońską wyłącznie na tej podstawie, że przedstawione w KPRU liczby, uzyskane w wyniku zastosowania danych i modelu oceny wybranych przez to państwo członkowskie, były wyższe niż liczby uzyskane w wyniku zastosowania danych i modelu oceny wybranych przez Komisję, lecz instytucja ta powinna była uzasadnić, dlaczego stoi na stanowisku, że dane zawarte w KPRU zgłoszonym przez Republikę Estońską nie są zgodne z kryteriami określonymi w załączniku III do dyrektywy.

C – *W przedmiocie drugiej części zarzutu, dotyczącej nieuwzględnienia celów dyrektywy*

72. Część druga zarzutu drugiego dotyczy nieuwzględnienia celów dyrektywy przy interpretacji zasięgu i zakresu uprawnień kontrolnych Komisji, których podstawę stanowi art. 9 ust. 3 dyrektywy.

73. Omawiana część zarzutu odnosi się do uzasadnienia Sądu przedstawionego w pkt 59–66 zaskarżonego wyroku, w których Sąd stwierdził, że Komisja przekroczyła granice uprawnień kontrolnych wynikających z art. 9 ust. 3 dyrektywy, wyznaczając w spornej decyzji konkretną liczbę uprawnień, której każde przekroczenie uznawane jest za niezgodne z kryteriami dyrektywy, oraz odrzucając KPRU Republiki Estońskiej, gdyż zaproponowana w nim całkowita liczba uprawnień przekraczała ten próg.

74. Komisja utrzymuje, że cele dyrektywy nie mogą zostać osiągnięte, jeśli nie dysponuje ona uprawnieniem do ustalenia takiego limitu, i że stanowisko to jest uzasadnione względami ekonomiki postępowania. Instytucja ta zarzuca Sądowi, że nie rozróżnił prawidłowo ustalenia przez Komisję limitu uprawnień od ustalenia liczby uprawnień podlegających rozdzieleniu przez państwo członkowskie.

75. Badana część zarzutu jest bezzasadna.

76. Sąd słusznie uznał, że dyrektywa nie przyznaje Komisji uprawnienia do ustalenia w decyzji odrzucającej KPRU nieprzekraczalnej górnej granicy uprawnień podlegających rozdzieleniu. Jak wskazano powyżej, opracowywanie KPRU i podejmowanie ostatecznych decyzji w tym zakresie należy do kompetencji państw członkowskich. Uprawnienia Komisji ograniczają się do kontroli KPRU pod względem zgodności z prawem i umożliwiają Komisji blokowanie KPRU, które nie spełniają kryteriów wymienionych w załączniku III i w przepisach art. 10 dyrektywy. Sąd słusznie stwierdził zatem, że Komisja faktycznie zastąpiła Republikę Estońską, ustalając górną granicę uprawnień podlegających rozdzieleniu i wkraczając w ten sposób w sferę kompetencji tego państwa członkowskiego.

77. Krytyka Komisji wymierzona przeciwko uzasadnieniu przedstawionemu przez Sąd nie jest przekonująca.

78. Po pierwsze, należy oddalić argumentację Komisji, zgodnie z którą instytucja ta nie wkroczyła w sferę kompetencji Republiki Estońskiej wynikających z art. 11 ust. 2 dyrektywy, ustalając limit uprawnień podlegających rozdzieleniu, ponieważ Republika Estońska zachowała możliwość ustalenia całkowitej liczby uprawnień podlegających rozdzieleniu na poziomie równym temu limitowi lub niższym. Gdyby bowiem Komisja dysponowała takim uprawnieniem, mogłaby narzucić państwom członkowskim wybrane przez siebie dane i metody oceny odnoszące się do maksymalnej liczby uprawnień podlegających rozdzieleniu. Dyrektywa nie przyznaje jej jednak takiego uprawnienia, lecz pozostawia państwom członkowskim margines swobody w zakresie wyboru danych i metod oceny.

79. Po drugie, należy oddalić argument Komisji, zgodnie z którym Sąd nie uwzględnił w wystarczającym stopniu konieczności dobrego funkcjonowania systemu handlu uprawnieniami do emisji. Jak wskazano powyżej, zamiar przyznania Komisji przez prawodawcę Unii jedynie uprawnienia do kontroli pod względem zgodności z prawem wynika jasno z dyrektywy. Uwzględnienie dobrego funkcjonowania systemu handlu uprawnieniami nie pozwala na przyznanie Komisji dodatkowych uprawnień extra legem.

80. Po trzecie, twierdzenie Komisji, zgodnie z którym możliwe jest udowodnienie ex post, że bezwarunkowe uznanie zawartych w KPRU Republiki Estońskiej danych dotyczących emisji CO2 i zaproponowanej całkowitej liczby uprawnień podlegających rozdzieleniu nie tylko doprowadziłoby do rezultatu sprzecznego z kryteriami nr 1–3 załącznika III do dyrektywy, ale także wywołałoby inflację uprawnień do emisji CO2 na rynku, wydaje się być następstwem błędnej interpretacji zaskarżonego wyroku. Sąd uznał bowiem, że Komisja może odrzucić KPRU, który nie jest zgodny z kryteriami wymienionymi w załączniku III do dyrektywy, a zatem nie stwierdził, że Komisja powinna bezwarunkowo uznać dane zawarte w KPRU Republiki Estońskiej.

81. Po czwarte, Komisja utrzymuje, że wykładnia art. 9 ust. 3 dyrektywy, zgodnie z którą posiada ona uprawnienie do określenia górnej granicy liczby uprawnień podlegających rozdzieleniu, jest uzasadniona względami ekonomiki postępowania. Umożliwia ona uniknięcie kolejnych decyzji odrzucających KPRU ze względu na brak spełnienia kryteriów określonych w załączniku III do dyrektywy i pozwala państwom członkowskim na wydanie ostatecznej decyzji w trybie art. 11 ust. 2 dyrektywy w przewidzianym terminie. W tym kontekście Komisja zarzuca Sądowi, że nie wziął pod uwagę znaczenia prawnego maksymalnej liczby wskazanej w art. 2 spornej decyzji. Konsekwencją wskazania tej liczby było jedynie ograniczenie jej zakresu uznania. Wyznaczając tę liczbę, Komisja zobowiązała jedynie samą siebie do nieodrzucania zmodyfikowanego KPRU, w sytuacji gdy zaproponowana w nim liczba uprawnień jest niższa od maksymalnej liczby uprawnień wskazanej w spornej decyzji lub jej równa.

82. Argument ten musi również zostać odrzucony jako bezzasadny.

83. Przede wszystkim należy przypomnieć, że odrzucenie KPRU przez Komisję oznacza, że dane państwo członkowskie musi zmienić swój KPRU. Komisja nie może zastępować państwa członkowskiego w tym względzie, czyli nie może zmieniać KPRU zamiast niego.

84. Jednakże obowiązek uzasadnienia przewidziany w art. 9 ust. 3 zdanie trzecie dyrektywy oznacza, że Komisja powinna wskazać, na jakiej podstawie twierdzi, że odrzucony KPRU nie jest zgodny z kryteriami określonymi w załączniku III i w przepisach art. 10 dyrektywy.

85. Dyrektywa nie zawiera żadnego uregulowania, które stałoby na przeszkodzie formułowaniu przez Komisję propozycji bądź zaleceń w uzasadnieniu decyzji o odrzuceniu. Może ona zatem wskazać poziom uprawnień podlegających rozdzieleniu, który uważa za zgodny z kryteriami określonymi w załączniku III do dyrektywy, pod warunkiem że poziom ten nie zostanie danemu państwu członkowskiemu kategorycznie narzucony. Ze względu na fakt, że państwo członkowskie dysponuje stosunkowo krótkim okresem na zmianę odrzuconego KPRU, wskazówka taka może być uzasadniona zasadą lojalnej współpracy.

86. Poza tym Komisja nie przekracza zakresu kompetencji przyznanych w art. 9 ust. 3 dyrektywy, gdy w rozstrzygnięciu decyzji o odrzuceniu KPRU informuje, że nie odrzuci zmienionego KPRU, który będzie zgodny z propozycjami i zaleceniami zawartymi w rzeczonej decyzji. Działanie takie może być uzasadnione w świetle zasady lojalnej współpracy i wymogów ekonomiki postępowania.

87. Komisja przekracza natomiast zakres kompetencji przewidzianych w art. 9 ust. 3 dyrektywy, gdy w decyzji o odrzuceniu KPRU wyznacza w sposób wiążący maksymalny poziom uprawnień. Działając w ten sposób, Komisja narusza granice kontroli pod względem zgodności z prawem wkracza w sferę kompetencji państw członkowskich.

88. W niniejszej sprawie Sąd słusznie stwierdził, że Komisja przekroczyła granice swych uprawnień wynikających z art. 9 ust. 3 dyrektywy. Republika Estońska, będąca adresatem spornej decyzji, powinna była bowiem uznać, że maksymalna liczba uprawnień została określona w sposób wiążący w art. 2 spornej decyzji. W art. 3 ust. 3 spornej decyzji Komisja wyjaśniła, że żadna inna modyfikacja KPRU, z wyjątkiem zmiany zażądanej w art. 2 tego aktu, nie jest dopuszczalna. Przewidziana we wskazanym artykule modyfikacja dotycząca maksymalnego poziomu uprawnień podlegających rozdzieleniu opierała się na danych i metodach oceny wybranych przez Komisję. Skoro Komisja nie zadała sobie trudu, by zbadać, czy dane umieszczone przez Republikę Estońską w jej KPRU są zgodne z kryteriami wymienionymi w załączniku III do dyrektywy, to Republika Estońska nie mogła oczekiwać, że Komisja zbada dane zamieszczone w zmienionym KPRU, które nie uwzględniały maksymalnej liczby uprawnień wskazanej w art. 2 decyzji o odrzuceniu KPRU.

89. Część drugą zarzutu drugiego należy zatem oddalić.

D – *Wniosek*

90. Wobec powyższego zarzut drugi należy oddalić w całości.

IX – W przedmiocie zarzutu trzeciego

91. W ramach zarzutu trzeciego Komisja podnosi, że Sąd naruszył prawo, błędnie interpretując zasięg i zakres zasady dobrej administracji.

92. Zarzut ten odnosi się do pkt 99–112 zaskarżonego wyroku, w których Sąd uznał, że Komisja naruszyła zasadę dobrej administracji. Zastrzeżenie Sądu dotyczy stwierdzenia Komisji, że KPRU zgłoszony przez Republikę Estońską był niezgodny z kryterium nr 3 załącznika III do dyrektywy ze względu na brak uwzględnienia określonej tam rezerwy uprawnień. W pkt 103–108 zaskarżonego

wyroku Sąd zbadał najpierw obliczenia przedstawione przez Republikę Estońską w jej KPRU i uznał, że obliczenia te wydają się spójne i zrozumiałe. Następnie w pkt 109–111 zaskarżonego wyroku Sąd – mając na uwadze te obliczenia – zbadał, czy Komisja przeegzaminowała w sposób staranny i bezstronny wszystkie istotne okoliczności sprawy. W pierwszej kolejności Sąd stwierdził, iż wniosku Komisji, że uprawnienia ujęte w kwestionowanych rezerwach nie zostały uwzględnione w całkowitej liczbie uprawnień, nie da się najwyraźniej pogodzić z informacjami zawartymi w aktach. W drugiej kolejności Sąd zarzucił Komisji, że nie wyjaśniła, na jakiej podstawie doszła do wniosku, iż KPRU zgłoszony przez Republikę Estońską nie był zgodny z kryterium nr 3 załącznika III do dyrektywy. Sąd wywiódł stąd, że Komisja nie wykazała, w jakim zakresie obliczenia zawarte w estońskim KPRU były błędne.

93. Wbrew twierdzeniom Komisji Sąd nie naruszył prawa, dokonując wykładni zasady dobrej administracji.

94. Po pierwsze, argument Komisji, wedle którego Sąd stwierdził, że Komisja postąpiła niesłusznie opierając się na własnych danych, jest wynikiem błędnego zrozumienia zaskarżonego wyroku. Sąd nie czynił Komisji zarzutu z tego, że oparła się na własnych danych. Zarzucił jej natomiast, że nie zbadała we właściwy sposób danych przedstawionych przez Republikę Estońską w KPRU.

95. Po drugie, należy oddalić argument Komisji, że postąpiła ona słusznie, uznając, iż całkowita liczba uprawnień zaproponowana w KPRU zgłoszonym przez Republikę Estońską jest niezgodna z kryterium nr 3 załącznika III do dyrektywy ze względu na istnienie w KPRU niejasności co do uwzględnienia pewnych części rezerw.

96. Takiego podejścia nie da się pogodzić ani z zasadami dobrej administracji i lojalnej współpracy, ani z rolą, jaką w dyrektywie przyznano Komisji. Z postanowień tego aktu wynika bowiem, że w ramach kontroli zgodności z prawem przeprowadzanej na podstawie art. 9 ust. 3 dyrektywy Komisja powinna zbadać w sposób staranny i bezstronny wszystkie istotne elementy KPRU. Zatem w sytuacji gdy KPRU zawiera niejednoznaczną informację, Komisja nie może ograniczyć się do jego odrzucenia. Przeciwnie, ciąży na niej obowiązek podjęcia środków służących ustaleniu, czy informacja ta jest sprzeczna, czy też zgodna z kryteriami określonymi w załączniku III do dyrektywy. W tym kontekście Komisja powinna zbadać w szczególności wszystkie informacje zawarte w KPRU.

97. Wbrew twierdzeniom Komisji obowiązek taki nie sprzeciwia się podziałowi kompetencji między państwa członkowskie a Komisję. Komisja nie posiada co prawda kompetencji do opracowywania KPRU, art. 9 ust. 3 dyrektywy zobowiązuje ją jednak do kontrolowania, czy dokumenty te są zgodne z prawem. Podejmując środki konieczne do zbadania w staranny i należyty sposób wszystkich aspektów KPRU, Komisja nie przekracza więc granic takiej kontroli, a tym samym nie wkracza w sferę kompetencji państw członkowskich.

98. Po trzecie, Komisja nie może skutecznie podnosić, że Sąd sam stwierdził, iż KPRU zawiera niejednoznaczne informacje. Należy przede wszystkim podkreślić, że Sąd uznał, iż niejednoznaczność tę można usunąć w drodze zbadania innych materiałów zgromadzonych w aktach. W każdym wypadku, nawet jeśli niejednoznaczność taka istnieje, Komisja powinna najpierw podjąć środki konieczne do jej wyeliminowania i nie może poprzestać na odrzuceniu KPRU jako niezgodnego z kryteriami.

99. Zarzut trzeci jest więc bezzasadny.

X – W przedmiocie zarzutu czwartego

100. W ramach zarzutu czwartego Komisja podnosi, że Sąd naruszył prawo, uznając, że postanowienia spornej decyzji są nierozdzielne i że wobec tego należy stwierdzić nieważność aktu w całości.

101. Zarzut ten dotyczy pkt 114 i 31–34 zaskarżonego wyroku, w których Sąd orzekł, że stwierdzenie nieważności obejmujące jedynie art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1 i art. 3 ust. 1 spornej decyzji zmieniłoby samą istotę pozostałych postanowień tej decyzji.

102. Komisja stoi na stanowisku, że postanowienia te są niezależne od reszty spornej decyzji. Utrzymuje ona, że stwierdzenie nieważności obejmujące jedynie te postanowienia nie przekształciłoby spornej decyzji w decyzję, której instytucja ta nie miałaby zamiaru wydać.

103. Zarzut czwarty należy oddalić.

104. Zgodnie z orzecznictwem Trybunału stwierdzenie nieważności części aktu wydanego przez instytucję wymaga, aby przepisy tego aktu, których nieważność stwierdzono, były niezależne od pozostałych jego postanowień i aby takie częściowe stwierdzenie nieważności nie zmieniało istoty aktu [10]. Istota aktu ulega zmianie, gdy można obiektywnie stwierdzić, że jego autor nie wydałby go, gdyby zawierał on zmienione rozstrzygnięcie.

105. Sąd trafnie stwierdził, że stwierdzenie nieważności samego tylko art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1 i art. 3 ust. 1 spornej decyzji zmieniłoby jej istotę.

106. Po pierwsze, Sąd słusznie uznał, że poszczególne ustępy art. 1 i 2 spornej decyzji nie są niezależne od siebie. Co prawda poszczególne ustępy tych artykułów odnoszą się do różnych aspektów KPRU i do różnych kryteriów załącznika III do dyrektywy, jednakże ze struktury art. 1 i 2 spornej decyzji wynika, że skutkiem stwierdzenia nieważności obejmującego tylko ich pierwsze ustępy byłaby zmiana istoty tych przepisów. Artykuł 1 spornej decyzji zawierał wyczerpujący wykaz zastrzeżeń Komisji dotyczących zgodności estońskiego KPRU z kryteriami wymienionymi w załączniku III do dyrektywy. Jak stwierdził Sąd, konsekwencją stwierdzenia nieważności obejmującego jedynie art. 1 ust. 1 byłoby ograniczenie tego wykazu. Artykuł 2 spornej decyzji zawierał zapewnienie, że Komisja nie wniesie zastrzeżeń do estońskiego KPRU, jeśli państwo to zmieni swój KPRU stosownie do sugestii przedstawionych w art. 2 ust. 1–4. Konsekwencją stwierdzenia nieważności obejmującego jedynie ust. 1 byłoby zmniejszenie liczby zmian, od których wprowadzenia Komisja uzależniła wywiązanie się ze swego pierwotnego zapewnienia.

107. Tymczasem zarówno ze spornej decyzji, jak i z wyjaśnień przedstawionych przez Komisję przed Sądem wynika, że nie była ona gotowa na zaakceptowanie liczby uprawnień, którą Republika Estońska zaproponowała w swym KPRU i którą Komisja uważała za nadmierną. Tezę tę potwierdza ex post okoliczność, że Komisja wydała nową decyzję, w której odrzuciła estoński KPRU w szczególności ze względu na niezgodność maksymalnej liczby uprawnień z kryteriami 1–3 załącznika III do dyrektywy. Wobec tego Sąd słusznie uznał, że stwierdzenie nieważności obejmujące jedynie art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 spornej decyzji zmieniłoby jej istotę.

108. Po drugie, Sąd trafnie stwierdził, że art. 3 ust. 3 spornej decyzji nie jest niezależny od art. 1 i 2. Istnieje ścisły związek między wskazanym uregulowaniem a art. 1 i 2 zaskarżonej decyzji. Uregulowanie to odnosi się bowiem do zmian, jakie Komisja uważa za niezbędne do wyeliminowania niezgodności z prawem stwierdzonych w art. 1, które to zmiany nie są jednak tożsame z propozycjami przestawionymi przez Komisję w art. 2 tego aktu.

10 — Wyroki: z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie C-29/99 Komisja przeciwko Radzie, Rec. s. I-11221, pkt 45; z dnia 30 września 2003 r. w sprawie C-239/01 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. s. I-10333, pkt 33; ww. w przypisie 5 wyrok w sprawie Francja przeciwko Parlamentowi i Radzie, pkt 13).

109. Po trzecie, jeśli chodzi o odrębny charakter art. 3 ust. 2 spornej decyzji, dotyczącego zmian odnoszących się do uprawnień przyznanych pewnym instalacjom, należy stwierdzić, iż utrzymanie w mocy samej tej części spornej decyzji także zmieniłoby jej istotę. Jak wskazano powyżej [11], państwo członkowskie może oprzeć swą ostateczną decyzję na KPRU, który nie został zakwestionowany przez Komisję w ramach kontroli przeprowadzonej na podstawie art. 9 ust. 3 dyrektywy. Decyzja, w której utrzymany zostałby jedynie art. 3 ust. 2 spornej decyzji, byłaby decyzją, w której Komisja nie podniosłaby żadnego zarzutu dotyczącego kryteriów 1–3, 5, 6, 10 i 12 załącznika III do dyrektywy. Republika Estońska mogłaby zatem oprzeć swą ostateczną decyzję wydaną w trybie art. 11 ust. 2 dyrektywy na swym pierwotnym KPRU. Tymczasem ze spornej decyzji i z wyjaśnień, jakie Komisja przedstawiła przed Sądem, wynika, że instytucja ta nie miała zamiaru wydania decyzji o takiej treści.

110. Sąd nie naruszył zatem prawa, stwierdzając, że art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1 i art. 3 ust. 1 spornej decyzji są nierozdzielne od pozostałych uregulowań tego aktu [12].

111. Czwarty zarzut Komisji należy zatem oddalić jako bezzasadny.

XI – Wnioski

112. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, aby:

1) oddalił odwołanie Komisji Europejskiej od wyroku Sądu z dnia 23 września 2009 r. w sprawie T-263/07 Estonia przeciwko Komisji;

2) nakazał Komisji pokrycie kosztów poniesionych przez Republikę Estońską oraz własnych kosztów;

3) nakazał Królestwu Danii, Republice Czeskiej i Republice Łotewskiej pokrycie własnych kosztów.

11 — Punkt 36 niniejszej opinii.

12 — Nie zachodzi zatem potrzeba rozstrzygania kwestii, czy art. 1 ust. 2 i art. 2 ust. 2 spornej decyzji są niezależne od jej pozostałych postanowień.