Zbiór Orzeczeń

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

Sprawa C-504/09 P

Komisja Europejska,
Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej
przeciwko

Rzeczypospolitej Polskiej

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 Rzeczpospolitą Polską 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 odwołania dotyczą 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 odwołaniach Komisja Europejska i Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej wnoszą o uchylenie w całości wyroku Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich z dnia 23 września 2009 r. w sprawie T-183/07 Rzeczpospolita Polska przeciwko Komisji Wspólnot Europejskich, Zb. Orz. s. II-3395 (zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem"), którym Sąd stwierdził nieważność decyzji Komisji C(2007) 1295 wersja ostateczna z dnia 26 marca 2007 r. dotyczącej krajowego planu rozdziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych (zwanego dalej „KPRU") zgłoszonego przez Rzeczpospolitą Polską na lata 2008–2012 zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE (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: polski.

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 2003/87 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".

6. Co się tyczy pozostałych przepisów mających znaczenie w niniejszej sprawie, należy odesłać do opisu ram prawnych zawartego w zaskarżonym wyroku.

III – Okoliczności powstania sporu i sporna decyzja

7. Okoliczności faktyczne poprzedzające wydanie spornej decyzji oraz rozstrzygnięcie tego aktu zostały przedstawione w pkt 9–15 zaskarżonego wyroku.

IV – Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

8. Rzeczpospolita Polska wniosła do Sądu skargę na sporną decyzję. Postępowanie przed Sądem opisano w pkt 16–24 zaskarżonego wyroku.

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

10. W pkt 70–134 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził najpierw, że Komisja przekroczyła swe kompetencje kontrolne wynikające z art. 9 ust. 3 dyrektywy. W pierwszej kolejności Sąd postawił Komisji zarzut, że nie ograniczyła się do przeprowadzenia kontroli Rzeczypospolitej Polskiego KPRU pod względem zgodności z prawem, ale zastąpiła dane wykorzystane przez Rzeczpospolitą Polską własnymi danymi, uzyskanymi dzięki zastosowaniu własnej metody oceny. W drugiej kolejności Sąd zarzucił Komisji, że w spornej decyzji sama ustaliła górną granicę całkowitej liczby uprawnień podlegających rozdziałowi.

11. Następnie w pkt 135–154 zaskarżonego wyroku Sąd uznał, że Komisja naruszyła obowiązek uzasadnienia, odmawiając uwzględnienia danych przyjętych przez Rzeczpospolitą Polską, nie wyjaśniwszy, na jakiej podstawie twierdzi, że dane te nie spełniają kryteriów określonych w załączniku III do dyrektywy.

12. Wreszcie w pkt 155–163 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, że wskazane naruszenia prawa skutkują stwierdzeniem nieważności nie tylko art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1 i art. 3 ust. 1 spornej decyzji, ale całej decyzji, ponieważ wskazane postanowienia oraz pozostała część decyzji są nierozdzielne.

V – Postępowanie przed Trybunałem

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

— uchylenie zaskarżonego wyroku w całości;

— obciążenie Rzeczypospolitej Polskiej kosztami postępowania.

14. W odpowiedzi na odwołanie Komisji Rzeczpospolita Polska wnosi do Trybunału o:

— oddalenie odwołania w całości na podstawie art. 116 § 1 tiret pierwsze regulaminu postępowania przed Trybunałem;

— na wypadek gdyby Trybunał nie oddalił odwołania Komisji w całości – rozpatrzenie przez Trybunał wszystkich żądań przedstawionych w pierwszej instancji i orzeczenie w ich przedmiocie, a w szczególności rozpatrzenie zarzutu pierwszego skargi o stwierdzenie nieważności spornej decyzji i orzeczenie w jego przedmiocie zgodnie z art. 116 § l tiret drugie regulaminu postępowania przed Trybunałem;

— na wypadek gdyby Trybunał nie oddalił odwołania Komisji w całości i gdyby Trybunał nie przychylił się do żądania opisanego w tiret powyżej – uwzględnienie żądań przedstawionych w pierwszej instancji w części objętej zarzutami od trzeciego do dziewiątego, po rozpatrzeniu sprawy przez Trybunał lub Sąd, według uznania Trybunału;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

15. W uwagach interwenienta przedstawionych w odpowiedzi na odwołanie Komisji Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej wnosi do Trybunału o:

— uwzględnienie odwołania Komisji i uchylenie zaskarżonego wyroku, z wyjątkiem części, która odnosi się do zarzutu pierwszego.

16. Postanowieniem z dnia 28 czerwca 2010 r. Republika Czeska i Rumunia zostały dopuszczone do udziału w sprawie w charakterze interwenientów po stronie Rzeczypospolitej Polskiej, zaś Królestwo Danii zostało dopuszczone do udziału w sprawie w charakterze interwenienta po stronie Komisji.

17. W dniu 29 września 2011 r. odbyła się rozprawa, w trakcie której przedstawiciele rządów duńskiego, polskiego i czeskiego oraz Komisji zaprezentowali swe stanowiska i udzielili odpowiedzi na zadane pytania.

VI – W przedmiocie interesu prawnego Komisji

18. 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 Rzeczpospolitą Polską 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. Rzeczpospolita Polska nie zaskarżyła nowej decyzji i w dniu 8 kwietnia 2010 r. zgłosiła nowy KPRU, w którym zaproponowała całkowitą liczbę uprawnień podlegających rozdziałowi wynoszącą 208,5 mln ton CO2. W decyzji z dnia 19 kwietnia 2010 r. Komisja nie wyraziła zastrzeżeń wobec tego KPRU.

19. 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 skutku szkodliwego 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].

20. 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

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.

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-505/09 P Komisja przeciwko Estonii. Komisja w dalszym ciągu posiada zatem interes prawny ze względu na te zawisłe przed Sądem postępowania.

VII – W przedmiocie zarzutu pierwszego

21. W ramach zarzutu pierwszego Komisja podnosi, że Sąd naruszył art. 48 § 2 regulaminu postępowania, orzekając ultra petita i przekraczając swe uprawnienia kontrolne.

22. Zarzut ten odnosi się do uzasadnienia przedstawionego przez Sąd w pkt 70–79 zaskarżonego wyroku. W pkt 70 zaskarżonego wyroku Sąd uznał, że drugi zarzut skargi wniesionej przez Rzeczpospolitą Polską składa się z dwóch części, przy czym pierwsza dotyczy naruszenia obowiązku uzasadnienia, a druga błędnej wykładni i błędnego zastosowania przepisów art. 9 ust. 1 i 3 dyrektywy. Następnie, w pkt 71–79 zaskarżonego wyroku, Sąd zbadał argument Komisji, wedle którego część druga zarzutu drugiego stanowi nowy zarzut, który Rzeczpospolita Polska podniosła po raz pierwszy w replice i który jest z tego względu niedopuszczalny. Sąd oddalił rzeczony zarzut niedopuszczalności. Stwierdził on, że argumentacja dotycząca naruszenia art. 9 ust. 3 dyrektywy została przedstawiona już w skardze wniesionej przez Rzeczpospolitą Polską i że dodatkowe argumenty, które państwo to podniosło w replice, stanowiły tylko rozszerzenie tej części zarzutu.

23. Komisja zarzuca Sądowi, że dopuścił on część drugą drugiego zarzutu podniesionego przez Rzeczpospolitą Polskę. Instytucja ta twierdzi, że wskazana część zarzutu nie wynika z argumentów przedstawionych przez Rzeczpospolitą Polską w skardze.

24. Zarzut pierwszy Komisji należy oddalić. Sąd słusznie stwierdził, że część druga drugiego zarzutu podniesionego przez Rzeczpospolitą Polską jest dopuszczalna.

25. Z art. 21 i 53 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i art. 44 § 1 lit. c) regulaminu postępowania przed Sądem wynika, że skarga powinna zawierać w szczególności zwięzłe przedstawienie stawianych zarzutów. Zarzut dotyczący naruszenia reguły prawa w rozumieniu art. 230 akapit drugi WE (obecnie art. 263 TFUE) powinien zatem wskazywać regułę, która została naruszona.

26. Artykuł 48 § 2 regulaminu postępowania przed Sądem stanowi, że nie można podnosić nowych zarzutów w toku postępowania, chyba że ich podstawą są okoliczności prawne i faktyczne ujawnione dopiero w toku postępowania. Wykładni tej reguły zabraniającej podnoszenia nowych zarzutów należy dokonywać przy uwzględnieniu, po pierwsze, celu zagwarantowania dobrej administracji wymiarem sprawiedliwości oraz poszanowania prawa do obrony, a po drugie, prawa do skutecznego środka zaskarżenia. W świetle tych zasad dany zarzut należy uznać za dopuszczalny, gdy zasadnicze okoliczności faktyczne i argumenty prawne, które stanowią jego podstawę, wynikają w sposób wystarczająco jasny i precyzyjny ze skargi, tak aby strona pozwana była w stanie przygotować swą obronę, a Sąd mógł rozstrzygnąć skargę, ewentualnie także bez dodatkowych informacji. Wystarczy zatem, że zarzut przedstawiony zostanie w skardze choćby w sposób zwięzły, lecz spójny i zrozumiały [4].

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.

4 — Wyroki: z dnia 26 kwietnia 2007 r. w sprawie C-412/05 P Aldon przeciwko OHIM, Zb. Orz. s. I-3569, pkt 38–40; z dnia 17 lipca 2008 r. w sprawie C-71/07 P Campoli przeciwko Komisji, Zb. Orz. s. I-5887, pkt 63.

27. Wbrew twierdzeniom Komisji Sąd słusznie stwierdził, że krytyka wykładni i błędnego zastosowania art. 9 ust. 3 dyrektywy w sposób wystarczająco jasny i precyzyjny wynika ze skargi wniesionej przez Rzeczpospolitą Polską. Jak wynika w szczególności z pkt 73 i 74 zaskarżonego wyroku, w swej skardze Rzeczpospolita Polska zarzuciła Komisji, że rezygnując ze zbadania danych przedstawionych przez to państwo w KPRU i poprzestając na podstawieniu własnych danych, instytucja ta przekroczyła swe kompetencje.

28. Następnie należy oddalić argument Komisji, w ramach którego twierdzi ona, że Sąd z własnej inicjatywy ustalił, że omawiana część zarzutu dotyczy art. 9 ust. 3 dyrektywy. W pkt 75 zaskarżonego wyroku Sąd wskazał, że w pkt 54 skargi Rzeczpospolita Polska odniosła się do art. 9 ust. 3 dyrektywy w ramach zarzutu drugiego. W każdym wypadku należy stwierdzić, iż oczywiste jest, że Rzeczpospolita Polska miała na myśli właśnie ten przepis, będący podstawą prawną przyjęcia spornej decyzji.

29. Bezzasadny jest wreszcie argument, że rozumowanie przedstawione przez Rzeczpospolitą Polską w ramach zarzutu drugiego nie jest dostatecznie jasne, gdyż odnosi się ono do innych przepisów niż art. 9 ust. 3 dyrektywy. Wbrew twierdzeniom Komisji odniesienie się do art. 9 ust. 1 dyrektywy nie może prowadzić do powstania wątpliwości co do przedmiotu zarzutu drugiego. Między tymi dwoma przepisami istnieje bowiem ścisły związek: w sytuacji gdy Komisja przekracza swe uprawnienia do kontroli KPRU wynikające z art. 9 ust. 3 dyrektywy, wkracza ona w sferę przysługujących państwom członkowskim uprawnień do opracowywania KPRU wynikających z art. 9 ust. 1.

30. Pierwszy zarzut Komisji należy zatem oddalić.

VIII – W przedmiocie zarzutu drugiego

31. Drugi zarzut Komisji dotyczy naruszenia prawa w zakresie wykładni art. 9 ust. 3 dyrektywy.

32. Zarzut ten dotyczy uzasadnienia przedstawionego przez Sąd w pkt 80–134 zaskarżonego wyroku. We wskazanej części zaskarżonego wyroku w pkt 80–92 Sąd poczynił najpierw kilka uwag na temat celów dyrektywy, podziału kompetencji między Komisję a państwa członkowskie oraz zakresu swej kontroli sądowej. Następnie, w pkt 99–134 zaskarżonego wyroku, Sąd stwierdził, że Komisja naruszyła art. 9 ust. 1 i 3 dyrektywy, po pierwsze, zastępując metodę oceny i dane zaproponowane przez Rzeczpospolitą Polską w jej KPRU własną metodą oceny i własnymi danymi, a po drugie, wskazując nieprzekraczalną górną granicę całkowitej liczby podlegających rozdzieleniu uprawnień do emisji gazów cieplarnianych.

33. W ramach uwag wstępnych odnoszących się do zarzutu drugiego Komisja krytykuje na wstępie Sąd za to, że stwierdził on, iż przeprowadzana przez Komisję na podstawie art. 9 ust. 3 dyrektywy kontrola KPRU ma charakter kontroli pod względem zgodności z prawem, co oznacza, że jest ona mocno ograniczona (A). Zarzut Komisji został dalej podzielony na dwie części, z których pierwsza dotyczy naruszenia zasady równego traktowania (B), zaś druga nieuwzględnienia przedmiotu i celu dyrektywy (C).

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

34. W pierwszej kolejności należy zbadać zasadność zarzutów dotyczących uwag wstępnych Sądu odnoszących się do podziału kompetencji między Komisję a państwa członkowskie.

35. Na wstępie, w pkt 82 i 83 zaskarżonego wyroku, Sąd odniósł się do art. 249 akapit trzeci WE (obecnie art. 288 ust. 3 TFUE) i uznał, że w dziedzinie środowiska naturalnego, regulowanej przez art. 174–176 WE (obecnie art. 191–193 TFUE), kompetencje Unii i państw członkowskich są podzielone. Sąd wyprowadził stąd wniosek, że jeżeli nie istnieją reguły wspólnotowe określające w sposób jasny i precyzyjny formy działań i środki, jakie winny zostać zastosowane przez państwo

członkowskie, swoboda działania państwa członkowskiego w odniesieniu do wyboru takich form i środków jest co do zasady całkowita i że na Komisji spoczywa ciężar udowodnienia w wymaganym prawem zakresie, iż instrumenty wykorzystane przez państwo członkowskie są sprzeczne z prawem Unii. Następnie, w pkt 85–88 zaskarżonego wyroku, Sąd stwierdził, że państwom członkowskim przysługują wyłączne kompetencje do opracowywania KPRU i do podejmowania ostatecznych decyzji dotyczących całkowitej liczby uprawnień oraz że przy wykonywaniu tych kompetencji dysponują one pewnym marginesem swobody. Wreszcie, co się tyczy kompetencji Komisji, w pkt 89 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, że z art. 9 ust. 3 dyrektywy w sposób jednoznaczny wynika, że uprawnienia kontrolne tej instytucji są bardzo zawężone, gdyż może ona jedynie zweryfikować zgodność działań planowanych przez państwo członkowskie z kryteriami określonymi w załączniku III i z przepisami art. 10 dyrektywy.

36. W ramach zarzutu drugiego Komisja, popierana przez Zjednoczone Królestwo, podnosi, że jej uprawnień kontrolnych wynikających z art. 9 ust. 3 dyrektywy nie można określić mianem bardzo zawężonej kontroli 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

37. 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.

38. 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.

39. 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

40. 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 89 zaskarżonego wyroku, z uregulowania 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.

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

42. 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.

43. 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.

44. Przede wszystkim należy oddalić argument Komisji, że art. 249 akapit trzeci 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.

45. 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 przedstawia 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 kompetencji dzielonych, w której państwa członkowskie zachowują kompetencje w zakresie, w jakim dane zagadnienie nie było przedmiotem harmonizacji.

46. Po trzecie, Komisja nie może skutecznie podnosić, że dysponuje 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.

47. Argumenty wymierzone przeciwko uwagom wstępnym poczynionym przez Sąd w pkt 82–89 zaskarżonego wyroku należy zatem oddalić.

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

48. Część pierwsza drugiego zarzutu Komisji odnosi się do stwierdzenia Sądu, że Komisja naruszyła art. 9 ust. 3 dyrektywy, zastępując analizę dokonaną przez Rzeczpospolitą Polską 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

49. 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 Rzeczpospolitą Polską 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.

50. W pkt 100–120 zaskarżonego wyroku Sąd oddalił ten argument. Uznał on, że zasada równego traktowania nie może zmieniać podziału kompetencji między Komisję a państwa członkowskie, jak przewidziano w dyrektywie, zgodnie z którą opracowywanie KPRU i podejmowanie ostatecznej decyzji co do ilości uprawnień podlegających rozdzieleniu należą do kompetencji państw członkowskich. Wobec nieistnienia po stronie Komisji uprawnienia do ujednolicania KPRU oraz wobec faktu, że instytucja ta nie odgrywa istotnej roli przy ich opracowywaniu, nie może ona powoływać się na zasadę równego traktowania w celu narzucenia państwom członkowskim jednolitej metody oceny. Komisja jest zatem zobowiązana do skontrolowania zgodności danych ujętych w KPRU zgłoszonym przez Rzeczpospolitą Polską z kryteriami wymienionymi w załączniku III do dyrektywy, wobec czego nie może ograniczyć się do zastąpienia danych zawartych w KPRU własnymi danymi.

51. Komisja, popierana przez Królestwo Danii, 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.

52. 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

53. 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.

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

55. 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[5].

56. Co się tyczy zakresu kontroli, w pkt 105 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.

57. Argumenty, które przedstawia Komisja na poparcie swego stanowiska, nie są przekonujące.

58. Po pierwsze, należy odrzucić twierdzenie Komisji, że instytucja ta nie ma obowiązku badania danych zawartych w zgłoszonym przez Rzeczpospolitą Polskę KPRU, ponieważ zwróciła ona państwom członkowskim uwagę na znaczenie zweryfikowanych danych dotyczących rzeczywistych emisji. Takie podejście byłoby uzasadnione, gdyby istniał system umożliwiający Komisji zastępowanie państw członkowskich lub samodzielne określanie 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.

59. 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.

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

61. 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.

62. 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.

5 — Zobacz pkt 40–47 niniejszej opinii.

63. 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 [6]. 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 [7].

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

b) W przedmiocie zasady równego traktowania

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

66. Powyższy zarzut nie jest zasadny.

67. 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 wskazane rozróżnienie [8].

68. 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.

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

c) W przedmiocie pozostałych argumentów

70. W trzeciej kolejności należy oddalić pozostałe argumenty podniesione przez Komisję.

71. Przede wszystkim Komisja podnosi, że Sąd podważył swe orzecznictwo, uznając w pkt 117 i 118 zaskarżonego wyroku, że istnieje nieograniczona możliwość modyfikacji KPRU. Według Komisji KPRU, który został jej zgłoszony, może zostać zmieniony jedynie w celu jego dostosowania do dyspozycji zawartych w decyzji Komisji o jego odrzuceniu. W przeciwnym razie powstałoby

6 — 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.

7 — 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), 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.

8 — 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.

zagrożenie, że system handlu uprawnieniami przestanie funkcjonować, a państwa członkowskie zyskałyby zachętę do opóźniania notyfikacji KPRU bądź do notyfikowania KPRU niekompletnych w celu umożliwienia sobie powołania się na bardziej korzystne dane. Argument ten należy oddalić, przy czym nie zachodzi potrzeba badania jego zasadności. Otóż nawet gdyby twierdzenie Komisji było zasadne, nie umożliwiłoby ono podważenia stwierdzenia Sądu, zgodnie z którym Komisja jest zobowiązana do przeprowadzenia kontroli zgodności zawartych w zgłoszonym przez Rzeczpospolitą Polską KPRU z kryteriami wymienionymi w załączniku III do dyrektywy, co oznacza, że nie może ona ograniczyć się do zastąpienia danych zawartych w KPRU własnymi danymi.

72. Następnie trzeba stwierdzić, że bezzasadny jest argument Komisji dotyczący sprzeczności uzasadnienia przedstawionego przez Sąd w pkt 113–116 z jego wcześniejszym stanowiskiem, zgodnie z którym tylko państwa członkowskie są uprawnione do opracowywania KPRU. We wskazanej części zaskarżonego wyroku Sąd uznał jedynie, że Komisja jest zobowiązana do uwzględnienia zaktualizowanych danych przedstawionych przez państwo członkowskie. Nie podważył on zatem swego stanowiska, zgodnie z którym opracowywanie KPRU należy do kompetencji państw członkowskich.

d) Wniosek

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

2. W przedmiocie argumentu dotyczącego nieprawidłowej interpretacji okoliczności faktycznych

74. Komisja zarzuca Sądowi, że w nieprawidłowo zinterpretował okoliczności faktyczne w pkt 100–103 zaskarżonego wyroku, w których stwierdził, że Komisja nie może ograniczyć się do zastąpienia danych zawartych w KPRU danymi uzyskanymi w wyniku zastosowania własnej metody oceny. Sąd nie wziął pod uwagę okoliczności, że nie chodzi tu o własne dane i metody oceny tej instytucji. Dane dotyczące rzeczywistych emisji CO2 są to dane pochodzące wprost od operatorów instalacji, o których mowa w dyrektywie, zweryfikowane zgodnie z decyzją 280/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. dotycząca mechanizmu monitorowania emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz wykonania Protokołu z Kioto (Dz.U. L 49, s. 1), opublikowane w *Niezależnym Dzienniku Transakcji Wspólnoty* i przesłane przez Rzeczpospolitą Polską w uzupełnieniu KPRU. Prognozy dotyczące wzrostu produktu krajowego brutto (PKB) w latach 2005–2010 zostały sporządzone na podstawie krajowych statystyk opracowanych przy współpracy z ekspertami krajowymi.

75. Argument ten jest dopuszczalny. Chociaż ocena faktów przez sąd pierwszej instancji nie stanowi zagadnienia prawnego, które podlega jako takie kontroli Trybunału, wypaczenie faktów bądź dowodów przedstawionych przed sądem może być przedmiotem kontroli Trybunału[9]. Komisja zarzuca Sądowi, że nie wziął pod uwagę jej wyjaśnień i uzasadnienia spornej decyzji, odnoszących się do pochodzenia wykorzystanych przez tę instytucję danych i metod.

76. Omawiany argument jest jednak bezzasadny. Jest on bowiem wynikiem błędnego zrozumienia pkt 100–103 i 120 zaskarżonego wyroku. Zarzucając Komisji, że zastąpiła dane wykorzystane przez Rzeczpospolitą Polską w KPRU danymi uzyskanymi w wyniku zastosowania własnej metody oceny, Sąd nie skrytykował dokonanego przez Komisję wyboru danych. W pkt 120 zaskarżonego wyroku

9 — Wyroki: z dnia 2 marca 1994 r. w sprawie C-53/92 P Hilti przeciwko Komisji, Rec. s. I-667, pkt 42; z dnia 30 marca 2000 r. w sprawie C-265/97 P VBA przeciwko Florimex i in., Rec. s. I-2061, pkt 139.

uznał on bowiem wyraźnie, że nie zachodzi konieczność wypowiadania się w przedmiocie dokonanego przez Komisję wyboru. Zarzut Sądu nie odnosi się zatem do wyboru ani pochodzenia danych, ale do okoliczności, że Komisja nie skontrolowała zgodności danych zawartych w KPRU Rzeczypospolitej Polskiej z kryteriami wymienionymi w załączniku III do dyrektywy.

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

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

78. Omawiana część zarzutu odnosi się do uzasadnienia Sądu przedstawionego w pkt 121–131 zaskarżonego wyroku, w których Sąd stwierdził, że Komisja przekroczyła granice uprawnień kontrolnych wynikających z art. 9 ust. 3 dyrektywy, wyznaczając w spornej decyzji limit całkowitej liczby podlegających rozdzieleniu uprawnień do emisji gazów cieplarnianych.

79. 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 liczby uprawnień podlegających rozdzieleniu przez państwo członkowskie.

80. Badana część zarzutu jest bezzasadna.

81. 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 art. 10 dyrektywy. Sąd słusznie stwierdził zatem, że Komisja faktycznie zastąpiła Rzeczpospolitą Polską, ustalając górną granicę uprawnień podlegających rozdzieleniu i wkraczając w ten sposób w sferę kompetencji tego państwa członkowskiego.

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

83. Po pierwsze, należy oddalić argumentację Komisji, zgodnie z którą instytucja ta nie wkroczyła w sferę kompetencji Rzeczypospolitej Polskiej wynikających z art. 11 ust. 2 dyrektywy, ustalając limit uprawnień podlegających rozdzieleniu, ponieważ Rzeczpospolita Polska 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.

84. 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.

85. Po trzecie, twierdzenie Komisji, zgodnie z którym możliwe jest udowodnienie ex post, że bezwarunkowe uznanie zawartych w KPRU Rzeczypospolitej Polskiej danych dotyczących emisji CO2 i zaproponowanej całkowitej liczby uprawnień podlegających rozdzieleniu nie tylko doprowadziłoby do rezultatu sprzecznego z kryteriami 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 Rzeczypospolitej Polskiej.

86. 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.

87. Argument ten musi również zostać odrzucony jako bezzasadny.

88. 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.

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

90. 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.

91. 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.

92. 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 i wkracza w sferę kompetencji państw członkowskich.

10 — Zobacz w tym względzie pkt 107–112 niniejszej opinii.

93. W niniejszej sprawie Sąd słusznie stwierdził, że Komisja przekroczyła granice swych uprawnień wynikających z art. 9 ust. 3 dyrektywy. Rzeczpospolita Polska, 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 Rzeczpospolitą Polską w jej KPRU są zgodne z kryteriami wymienionymi w załączniku III do dyrektywy, to Rzeczpospolita Polska 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.

94. Część drugą zarzutu drugiego należy zatem oddalić.

D – *Wniosek*

95. Wobec powyższego zarzut drugi należy oddalić w całości.

IX – W przedmiocie zarzutu trzeciego

96. Trzeci zarzut Komisji dotyczy błędnej wykładni obowiązku uzasadnienia wynikającego z art. 253 WE (obecnie art. 296 TFUE) i art. 9 ust. 3 dyrektywy.

97. Zarzut ten odnosi się do uzasadnienia przedstawionego przez Sąd w pkt 138–153 zaskarżonego wyroku, gdzie Sąd stwierdził, że Komisja naruszyła ciążący na niej obowiązek uzasadnienia. W pkt 136–143 zaskarżonego wyroku Sąd rozważył najpierw zakres obowiązku uzasadnienia. Po przypomnieniu orzecznictwa dotyczącego art. 253 WE, Sąd uznał, że zgodnie z art. 9 ust. 3 dyrektywy Komisja miała obowiązek wyjaśnić, pod jakim względem dane i metoda wykorzystane w KPRU II były niezgodne z kryteriami wymienionymi w załączniku III do dyrektywy. Następnie w pkt 144–153 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, że Komisja naruszyła obowiązek uzasadnienia.

98. Komisja zarzuca Sądowi, że błędnie zinterpretował zakres obowiązku uzasadnienia wynikającego z art. 253 WE i art. 9 ust. 3 zdanie trzecie dyrektywy. Na instytucji tej spoczywa obowiązek uzasadnienia decyzji o odrzuceniu KPRU w taki sposób, aby jej adresat mógł ją zrozumieć, a Sąd mógł skontrolować jej zgodność z prawem. Komisja stoi na stanowisku, że uzasadnienie spornej decyzji było wystarczające, ponieważ Rzeczpospolita Polska miała możliwość zapoznania się z dodatkowymi elementami stanu faktycznego i dodatkowymi aspektami prawnymi.

A – *W przedmiocie bezskuteczności zarzutu*

99. Zarzut trzeci jest bezskuteczny. Podstawą rozstrzygnięcia w przedmiocie stwierdzenia nieważności art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1 i art. 3 ust. 1 spornej decyzji jest przede wszystkim uzasadnienie przedstawione w pkt 70–133 zaskarżonego wyroku, gdzie Sąd stwierdził, iż Komisja naruszyła prawo, błędnie interpretując swe uprawnienia kontrolne wynikające z art. 9 ust. 3 dyrektywy. Ta część uzasadnienia, w której nie naruszono prawa [11], sama w sobie usprawiedliwia stwierdzenie nieważności wskazanych wyżej uregulowań spornej decyzji. Ewentualne naruszenie prawa w ramach dodatkowego uzasadnienia Sądu odnoszącego się do naruszenia obowiązku uzasadnienia nie może więc podważyć tego rozstrzygnięcia.

11 — Zobacz pkt 31–95 niniejszej opinii.

B – *W przedmiocie zasadności zarzutu trzeciego*

100. W odniesieniu do kwestii zasadności zarzutu trzeciego należy dokonać rozróżnienia między obowiązkiem uzasadnienia wynikającym z art. 253 WE a obowiązkiem uzasadnienia wynikającym z art. 9 ust. 3 dyrektywy.

101. W pkt 153 zaskarżonego wyroku Sąd stwierdził, że Komisja naruszyła ciążący na niej obowiązek uzasadnienia, nie wyjaśniając, czy stwierdzenie to odnosi się do obowiązku uzasadnienia przewidzianego w art. 9 ust. 3 zdanie trzecie dyrektywy, czy też do obowiązku uzasadnienia ustanowionego w art. 253 WE. W pkt 136–138 zaskarżonego wyroku Sąd zaznaczył, że obowiązek uzasadnienia ustanowiony w art. 253 WE został potwierdzony w art. 9 ust. 3 dyrektywy. Mając na uwadze wskazaną przez Sąd zależność między tymi dwoma obowiązkami uzasadnienia, nie można wykluczyć, że wniosek Sądu odnosił się nie tylko do obowiązku uzasadnienia wynikającego z art. 9 ust. 3 dyrektywy, ale także do obowiązku uzasadnienia, o którym mowa w art. 253 WE.

102. Inaczej niż Sąd, jestem zdania, że należy odróżnić od siebie te dwa obowiązki uzasadnienia. Według mnie Komisja nie naruszyła obowiązku uzasadnienia ustanowionego w art. 253 WE, ale naruszyła obowiązek uzasadnienia przewidziany w art. 9 ust. 3 zdanie trzecie dyrektywy.

1. W przedmiocie obowiązku uzasadnienia ustanowionego w art. 253 WE

103. Obowiązek uzasadnienia wynikający z art. 253 WE wymaga, aby instytucje przedstawiały jasne i jednoznaczne uzasadnienie swych aktów prawnych, w sposób umożliwiający zainteresowanym poznanie powodów podjęcia danego środka, tak aby byli oni w stanie bronić swych praw i aby sąd Unii mógł przeprowadzić stosowną kontrolę prawną [12]. Wystarczy, jeśli uzasadnienie wynika z kontekstu, w którym dany akt został wydany, a także z całości przepisów prawna regulującego daną dziedzinę [13]. Nie ma zatem wymogu, by uzasadnienie decyzji wyszczególniało wszystkie istotne elementy faktyczne i prawne [14].

104. W niniejszej sprawie Komisja nie naruszyła tego obowiązku uzasadnienia. Z uzasadnienia spornej decyzji jasno wynika bowiem, że Komisja uznała, iż art. 9 ust. 3 dyrektywy pozwala jej na określenie maksymalnej liczby uprawnień na podstawie wybranych przez nią danych i metod oceny. Uzasadnienie to pozwoliło Rzeczypospolitej Polskiej zrozumieć powody, dla których Komisja wydała sporną decyzję, a Sądowi – przeprowadzić kontrolę zgodności z prawem tego aktu.

105. Natomiast okoliczność, że Komisja błędnie zinterpretowała swe uprawnienia wynikające z art. 9 ust. 3 dyrektywy i że jej uzasadnienie odzwierciedla tę błędną interpretację, nie stanowi naruszenia obowiązku uzasadnienia wynikającego z art. 253 WE [15].

106. Uzasadnienie zaskarżonego wyroku narusza zatem prawo, w zakresie w jakim Sąd uznał, że Komisja dopuściła się naruszenia art. 253 WE.

2. W przedmiocie obowiązku uzasadnienia przewidzianego w art. 9 ust. 3 zdanie trzecie dyrektywy

107. Z kolei stwierdzenie dotyczące naruszenia obowiązku uzasadnienia nie wydaje mi się błędne pod względem prawnym w zakresie, w jakim odnosi się ono do art. 9 ust. 3 dyrektywy.

12 — Wyrok z dnia 19 września 2000 r. w sprawie C-156/98 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. s. I-6857, pkt 96.

13 — Ibidem, pkt 97.

14 — Wyrok z dnia 2 grudnia 2009 r. w sprawie C-89/08 Komisja przeciwko Irlandii i in., Zb. Orz. s. I-11245, pkt 77.

15 — Wyrok z dnia 2 października 2003 r. w sprawach połączonych C-172/01 P, C-175/01 P, C-176/01 P i C-180/01 P International Power i in. przeciwko Komisji, Rec. s. I-11421, pkt 134–139.

108. Z treści, kontekstu systemowego i celu tego przepisu wynika bowiem, że nie może wyć on interpretowany w taki sam sposób jak art. 253 WE. Jak wskazano powyżej, odrzucenie KPRU przez Komisję blokuje wydanie ostatecznej decyzji przez dane państwo członkowskie, które zobowiązane jest do zmiany KPRU i zgłoszenia go Komisji w stosunkowo krótkim okresie [16]. Obowiązek uzasadnienia przewidziany w art. 9 ust. 3 dyrektywy należy zatem interpretować przy uwzględnieniu tych ograniczeń czasowych oraz zasady lojalnej współpracy między Komisją a państwami członkowskimi. Oznacza to, że art. 9 ust. 3 zdanie trzecie dyrektywy zobowiązuje Komisję do udzielenia państwu członkowskiemu wszystkich przydatnych wskazówek, tak aby było ono w stanie opracować i zgłosić zmieniony KPRU, a także wydać ostateczną decyzję w terminie przewidzianym w dyrektywie.

109. Wbrew temu, co Komisja podniosła na rozprawie, obowiązek uzasadnienia przewidziany w art. 9 ust. 3 zdanie trzecie dyrektywy ma zastosowanie do wszystkich decyzji Komisji o odrzuceniu KPRU, a nie tylko do drugiej decyzji w tym przedmiocie. Za taką wykładnią przemawia brzmienie i cel analizowanego przepisu.

110. Jak stwierdził Sąd w pkt 144–153 zaskarżonego wyroku, uzasadnienie spornej decyzji nie spełnia wymogów art. 9 ust. 3 zdanie trzecie dyrektywy. Z uwagi bowiem na cel tego przepisu zadaniem Komisji jest przede wszystkim wyjaśnienie, pod jakim względem dane i metody wykorzystane przez Rzeczpospolitą Polską nie spełniają kryteriów określonych w załączniku III do dyrektywy. Tymczasem Komisja poprzestała na wyrażeniu wątpliwości co do wiarygodności danych, jakie Rzeczpospolita Polska wykorzystała w swych KPRU, i ograniczyła się do zastąpienia danych zastosowanych przez Rzeczpospolitą Polską danymi wybranymi przez siebie, utrzymując, że dane wybrane przez nią samą są bardziej wiarygodne. Takie uzasadnienie nie pozwoliło Rzeczypospolitej Polskiej zrozumieć, na jakiej podstawie Komisja uznała, że wybrane przez to państwo dane i metody nie spełniają kryteriów określonych w załączniku III do dyrektywy.

111. Wbrew twierdzeniom Komisji ani fakt, że Rzeczpospolita Polska przesłała uaktualniony wykaz emisji CO2 w 2005 r., ani okoliczność, że Rzeczpospolita Polska mogła zapoznać się z dodatkowymi okolicznościami faktycznymi i aspektami prawnymi dzięki komunikatowi Komisji z dnia 29 listopada 2006 r. [17] oraz debatom prowadzonym w ramach komitetu ds. zmian klimatycznych, nie zwolniły tej instytucji z obowiązku wykazania, pod jakim względem dane przedstawione przez Rzeczpospolitą Polską w KPRU nie spełniały kryteriów wymienionych w załączniku III do dyrektywy. Jak wskazano powyżej [18], parametry mające zastosowanie przy ocenie, czy KPRU spełniał kryteria wymienione w załączniku III do dyrektywy, nie zostały zharmonizowane i dyrektywa nie przyznaje Komisji ani komitetowi ds. zmian klimatycznych uprawnienia do ich ujednolicania.

112. Sąd nie naruszył zatem prawa, stwierdzając, że Komisja naruszyła obowiązek uzasadnienia wynikający z art. 9 ust. 3 dyrektywy.

C – *Wniosek*

113. Trzeci zarzut Komisji jest więc zasadny w zakresie, w jakim odnosi się on do stwierdzenia Sądu, że Komisja naruszyła obowiązek uzasadnienia ustanowiony w art. 253WE. Jednakże zarzut trzeci nie może zostać uwzględniony po pierwsze dlatego, że dotyczy on dodatkowego uzasadnienia zaskarżonego wyroku, a po drugie dlatego, że nie jest on zasadny w części, która odnosi się do stwierdzenia Sądu, że Komisja naruszyła obowiązek uzasadnienia przewidziany w art. 9 ust. 3 dyrektywy.

16 — Zobacz pkt 37–39 niniejszej opinii.

17 — Skierowany do Rady i Parlamentu Europejskiego komunikat Komisji COM(2006) 725 wersja ostateczna w sprawie oceny krajowych planów rozdziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych w drugim okresie programu handlu uprawnieniami do emisji UE, dołączony do decyzji Komisji z dnia 29 listopada 2006 r. w sprawie krajowych planów rozdziału uprawnień Niemiec, Grecji, Irlandii, Łotwy, Litwy, Luksemburga, Malty, Słowacji, Szwecji i Zjednoczonego Królestwa zgodnie z dyrektywą 2003/87.

18 — Zobacz pkt 55 i 58 niniejszej opinii.

114. Trzeci zarzut Komisji należy zatem oddalić.

X – W przedmiocie zarzutu czwartego

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

116. Zarzut ten dotyczy pkt 155–163 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.

117. 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.

118. Zarzut czwarty należy oddalić.

119. 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. Istota aktu ulega zmianie, gdy można obiektywnie stwierdzić, że jego autor nie wydałby go, gdyby zawierał on zmienione rozstrzygnięcie [19].

120. 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.

121. Po pierwsze, Sąd słusznie uznał, że poszczególne ustępy art. 1 i 2 spornej decyzji nie są niezależne. 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 artykułów. Artykuł 1 spornej decyzji zawierał wyczerpujący wykaz zastrzeżeń Komisji dotyczących zgodności KPRU Rzeczpospolitej Polskiej z kryteriami wymienionymi w załączniku III do dyrektywy. Jak stwierdził Sąd, konsekwencją stwierdzenia nieważności części art. 1 ust. 1 byłoby ograniczenie tego wykazu. Artykuł 2 spornej decyzji zawierał zapewnienie, że Komisja nie wniesie zastrzeżeń do polskiego KPRU w sytuacji, gdy państwo to zmieni swój KPRU stosownie do sugestii przedstawionych w art. 2 ust. 1–4. Konsekwencją stwierdzenia nieważności obejmującego jedynie ust. 1 tego artykułu byłoby zmniejszenie liczby zmian, od których wprowadzenia Komisja uzależniła wywiązanie się ze swego pierwotnego zapewnienia.

122. 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 Rzeczpospolita Polska zaproponowała w swym KPRU i którą Komisja uważała za nadmierną. Tezę tę potwierdza ex post okoliczność, że Komisja wydała nową decyzję, w której odrzuciła KPRU Rzeczpospolitej Polskiej 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 części obejmującej jedynie art. 1 ust. 1 i art. 2 ust. 1 spornej decyzji zmieniłoby jej istotę.

19 — 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; z dnia 24 maja 2005 r. w sprawie C-244/03 Francja przeciwko Parlamentowi i Radzie, Zb. Orz. s. I-4021, pkt 13.

123. 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.

124. Po trzecie, jeśli chodzi o odrębny charakter art. 3 ust. 2 spornej decyzji, dotyczący 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 [20], 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. Sporna decyzja, w której utrzymany zostałby jedynie art. 3 ust. 2, byłaby decyzją, w której Komisja nie podniosłaby żadnego zarzutu dotyczącego kryteriów 1–3, 5, 6, 10 i 12 załącznika III do dyrektywy. Rzeczpospolita Polska 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.

125. Sąd nie naruszył zatem prawa, stwierdzając, że art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1 i art. 3 ust. 1 spornej decyzji nie są niezależne od pozostałych uregulowań tego aktu.

126. Czwarty zarzut Komisji należy zatem oddalić jako bezzasadny.

XI – W przedmiocie żądania zbadania pozostałych zarzutów skargi

127. Rzeczpospolita Polska wniosła o zbadanie pozostałych zarzutów skargi na wypadek, gdyby Trybunał nie oddalił odwołania w całości. Ponieważ odwołanie powinno zostać oddalone w całości, nie zachodzi potrzeba ustosunkowywania się do tego żądania.

XII – Wnioski

128. W świetle powyższych rozważań proponuję Trybunałowi, aby:

1) oddalił odwołania Komisji i Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej od wyroku Sądu z dnia 23 września 2009 r. w sprawie T-183/07 Polska przeciwko Komisji;

2) nakazał Komisji pokrycie kosztów poniesionych przez Rzeczpospolitą Polską oraz własnych kosztów;

3) nakazał Zjednoczonemu Królestwu Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Republice Czeskiej, Rumunii i Królestwu Danii pokrycie własnych kosztów.

20 — Punkt 39 niniejszej opinii.