Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
VERICE TRSTENJAK,
predstavljeni 17. novembra 2011 [1]

Zadeva C-504/09 P

Evropska komisija,
Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska
proti

Republiki Poljski

„Pritožba — Okolje — Onesnaževanje zraka — Direktiva 2003/87/ES — Sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov — Nacionalni načrt za razdelitev pravic do emisije za Republiko Poljsko za obdobje od leta 2008 do leta 2012 — Pristojnosti držav članic in Komisije — Člen 9(1) in (3) ter člen 11(2) Direktive 2003/87“

I – Uvod

1. Obravnavani pritožbi se nanašata na sistem, uveden z Direktivo 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 631), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2004/101/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. oktobra 2004 (UL L 338, str. 18) (v nadaljevanju: Direktiva).

2. Evropska komisija in Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska s pritožbama predlagata, naj se v celoti razveljavi sodba Sodišča prve stopnje Evropskih skupnosti (zdaj Splošno sodišče) z dne 23. septembra 2009 v zadevi Poljska proti Komisiji (T-183/07, ZOdl., str. II-3395, v nadaljevanju: izpodbijana sodba), s katero je to razglasilo ničnost Odločbe Komisije C(2007) 1295 konč. z dne 26. marca 2007 (v nadaljevanju: sporna odločba) o nacionalnem načrtu za razdelitev pravic do emisije toplogrednih plinov (v nadaljevanju: NNR), ki ga je Republika Poljska v skladu z Direktivo 2003/87 priglasila za obdobje od leta 2008 do leta 2012.

II – Pravni okvir

3. Člen 9 Direktive 2003/87 določa:

„1. Za vsako obdobje iz člena 11(1) in (2) [Direktive] vsaka država članica pripravi nacionalni načrt, v katerem navede skupno količino pravic, ki jih namerava dodeliti za to obdobje, in kako jih namerava dodeliti. Načrt temelji na objektivnih in preglednih merilih, vključno s tistimi iz Priloge III [k Direktivi], ob ustreznem upoštevanju pripomb javnosti. Komisija brez poseganja v Pogodbo najpozneje do 31. decembra 2003 pripravi navodilo za uporabo meril iz Priloge III [k Direktivi].

1 — Jezik izvirnika: slovenščina; jezik postopka: poljščina.

Za obdobje iz člena 11(1) se načrt objavi in o njem obvesti Komisijo in druge države članice najpozneje do 31. marca 2004. Za nadaljnja obdobja se načrt objavi in o njem obvesti Komisijo in druge države članice vsaj 18 mesecev pred začetkom zadevnega obdobja.

2. Nacionalni načrti razdelitve pravic se obravnavajo v odboru iz člena 23(1) [Direktive].

3. V treh mesecih od obvestila države članice o nacionalnem načrtu razdelitve pravic v skladu z odstavkom 1 lahko Komisija ta načrt ali katerikoli njegov del zavrne, na podlagi njegove nezdružljivosti z merili iz Priloge III ali s členom 10 [Direktive]. Država članica sprejme odločitev po členu 11(1) ali (2) le, če predlagane spremembe sprejme Komisija. Komisija obrazloži vsako odločitev o zavrnitvi."

4. Člen 11(2) Direktive določa:

„Za petletno obdobje od 1. januarja 2008 in vsako nadaljnje petletno obdobje vsaka država članica odloči o skupni količini pravic, ki jih bo dodelila za to obdobje, in začne postopek dodeljevanja teh pravic upravljavcu posamezne naprave. To odločitev sprejme vsaj 12 mesecev pred začetkom zadevnega obdobja na podlagi svojega nacionalnega načrta razdelitve pravic, pripravljenega na podlagi člena 9 in v skladu s členom 10, ob ustreznem upoštevanju pripomb javnosti."

5. V Prilogi III k Direktivi je naštetih dvanajst meril za NNR. Merila, navedena v točkah od 1 do 3 in 12 navedene priloge, določajo:

„1. Skupna količina pravic, ki se dodelijo za ustrezno obdobje, je skladna z obveznostjo države članice, da omeji svoje emisije na podlagi Odločbe 2002/358/ES in Kjotskega protokola, ob upoštevanju deleža vseh emisij, ki jih te pravice predstavljajo glede na emisije iz virov, ki niso zajeti v tej direktivi, na eni strani in nacionalnih energetskih politik na drugi strani, ter skladna z nacionalnim programom o spremembi podnebja. Skupna količina pravic, ki se dodelijo, ne sme biti večja, kakor bo verjetno potrebno za dosledno uporabo meril iz te priloge. Do leta 2008 je količina skladna z namenom doseči ali preseči ciljno vrednost vsake države članice po Odločbi 2002/358/ES in Kjotskem protokolu.

2. Skupna količina pravic, ki se dodelijo, je skladna z ocenami dejanskega in predvidenega napredka pri uresničevanju prispevka držav članic pri obveznostih Skupnosti, prevzetih na podlagi Odločbe 93/389/EGS.

3. Količine pravic, ki se dodelijo, so skladne z zmožnostjo, vključno s tehnološkimi zmožnostmi, dejavnosti, zajetih v tem sistemu, da zmanjšajo emisije. Države članice lahko svoje pravice razdelijo na podlagi povprečnih emisij toplogrednih plinov na proizvod pri vsaki dejavnosti in dosegljivega napredka pri vsaki dejavnosti.

[…]

12. Načrt določa največjo količino [potrjenih zmanjšanj emisij] in [enot zmanjšanja emisij], ki jih upravljavci lahko uporabljajo v sistemu Skupnosti kot odstotek dodelitve pravic do emisije za vsako napravo. Odstotek mora biti v skladu z dodatnimi obveznostmi države članice, katere izhajajo iz Kjotskega protokola in odločitev, sprejetih na podlagi UNFCCC ali Kjotskega protokola."

6. Glede drugih upoštevnih določb v obravnavani zadevi je treba napotiti na opis pravnega okvira v izpodbijani sodbi.

III – Dejansko stanje in sporna odločba

7. Dejansko stanje pred sprejetjem sporne odločbe in izrek sporne odločbe sta predstavljena v točkah od 9 do 15 izpodbijane sodbe.

IV – Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

8. Republika Poljska je pri Splošnem sodišču zoper sporno odločbo vložila tožbo. Postopek pred Splošnim sodiščem je predstavljen v točkah od 16 do 24 izpodbijane sodbe.

9. Splošno sodišče je z izpodbijano sodbo sporno odločbo v celoti razglasilo za nično.

10. Splošno sodišče je najprej v točkah od 70 do 134 izpodbijane sodbe ugotovilo, da je Komisija prekoračila nadzorna pooblastila, ki jih ima na podlagi člena 9(3) Direktive. Prvič, Komisiji je očitalo, da se ni omejila na preverjanje skladnosti NNR Republike Poljske, ampak je podatke, ki jih je uporabila Republika Poljska, nadomestila s svojimi podatki, ki jih je pridobila na podlagi svoje metode presoje. Drugič, očitalo ji je, da je v sporni odločbi sama določila najvišjo raven za skupno količino pravic, ki se dodelijo.

11. Potem je Splošno sodišče v točkah od 135 do 154 izpodbijane sodbe menilo, da je Komisija kršila obveznost obrazložitve, ker je zavrnila podatke, ki jih je uporabila Republika Poljska, ne da bi pojasnila, zakaj s temi podatki niso upoštevana merila iz Priloge III k Direktivi.

12. Nazadnje je Splošno sodišče v točkah od 155 do 163 izpodbijane sodbe ugotovilo, da je treba zaradi teh primerov napačne uporabe prava za nične razglasiti ne samo člene 1(1), 2(1) in 3(1) sporne odločbe, ampak tudi sporno odločbo v celoti, in sicer zaradi neločljivosti njenih drugih določb.

V – Postopek pred Sodiščem

13. Komisija je zoper izpodbijano sodbo vložila pritožbo in Sodišču predlaga, naj:

— izpodbijano sodbo v celoti razveljavi;

— Republiki Poljski naloži plačilo stroškov.

14. Republika Poljska v odgovoru na pritožbo Komisije Sodišču predlaga, naj:

— pritožbo v celoti zavrne na podlagi člena 116(1), prva alinea, Poslovnika Sodišča;

— če Sodišče pritožbe ne bi zavrnilo v celoti, naj v skladu s členom 116(1), druga alinea, Poslovnika Sodišča preuči in odloči o vseh predlogih, predstavljenih na prvi stopnji, ter zlasti preuči in odloči o prvem tožbenem razlogu ničnostne tožbe;

— če Sodišče pritožbe ne bi zavrnilo v celoti in ne bi odločilo o predlogih, predstavljenih v alinei zgoraj, naj odloči o predlogih, predstavljenih na prvi stopnji v okviru tožbenih razlogov od tretjega do devetega, in sicer po preučitvi zadeve s strani Sodišča ali Splošnega sodišča, v skladu z diskrecijsko presojo Sodišča;

— Komisiji naloži plačilo stroškov.

15. Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska v odgovoru na pritožbo Komisije Sodišču predlaga, naj:

— ugodi pritožbi Komisije in razveljavi izpodbijano sodbo, razen v delu, ki se nanaša na prvi tožbeni razlog.

16. S sklepom z dne 28. junija 2010 je bila Češki republiki in Romuniji dovoljena intervencija v podporo predlogom Republike Poljske, Kraljevini Danski pa intervencija v podporo predlogom Komisije.

17. Na obravnavi 29. septembra 2011 so zastopniki danske, poljske in češke vlade ter Komisije predstavili njihova stališča in odgovorili na postavljena vprašanja.

VI – Pravni interes Komisije

18. Komisija je 11. decembra 2009, torej po razglasitvi ničnosti sporne odločbe in po tem, ko je vložila pritožbo zoper izpodbijano sodbo, sprejela novo odločbo na podlagi člena 9(3) Direktive. V novi odločbi je zavrnila NNR Republike Poljske in potrdila njegovo nezdružljivost z merili iz Priloge III k Direktivi, pri tem pa zgornje meje za skupno količino pravic, ki se dodelijo, ni navedla. Republika Poljska novi odločbi ni nasprotovala in je 8. aprila 2010 priglasila nov NNR, v katerem je predlagala skupno količino pravic, ki se dodelijo, v višini 208,5 milijona ton CO2. Komisija v odločbi z dne 19. aprila 2010 v zvezi s tem NNR ni izrazila zadržkov.

19. V teh okoliščinah je treba preučiti pravni interes Komisije. Sodišče lahko namreč po uradni dolžnosti ugotovi neobstoj pravnega interesa stranke za nadaljevanje pritožbe, če zaradi dejstva, ki je nastalo po sodbi Splošnega sodišča, sodba postane neškodljiva za pritožnika, in zato pritožbo razglasi za nedopustno ali brezpredmetno. Obstoj pravnega interesa pritožnika predpostavlja, da ima lahko stranka, ki je vložila pritožbo, zaradi izida pritožbe koristi. [2]

20. V obravnavanem primeru Komisija zaradi sprejetja nove odločbe ni v celoti izgubila interesa za nadaljevanje pritožbe. Učinek morebitne razveljavitve izpodbijane sodbe sicer ne bi bil ponovna veljavnost sporne odločbe, ki je bila medtem nadomeščena z novo odločbo. Vendar ima Komisija še vedno interes za izdajo sodbe Sodišča, s katero bi bila potrjena razlaga člena 9(3) Direktive, ki jo zagovarja Komisija. Češka republika, Republika Madžarska, Republika Litva in Romunija so namreč pred Splošnim sodiščem izpodbijale odločbe Komisije, s katerimi je ta zavrnila njihove zadevne NNR. [3] Ti postopki so bili prekinjeni do izdaje sodb Sodišča v tej zadevi in zadevi Komisija proti Estoniji (C-505/09 P). Komisija ima torej glede na te postopke pred Splošnim sodiščem še vedno pravni interes.

VII – Prvi pritožbeni razlog

21. Komisija s prvim pritožbenim razlogom Splošnemu sodišču očita, da je kršilo člen 48(2) svojega poslovnika, da je odločilo *ultra petitum* in da je prekoračilo svoja nadzorna pooblastila.

22. Ta pritožbeni razlog se nanaša na obrazložitev Splošnega sodišča v točkah od 70 do 79 izpodbijane sodbe. Splošno sodišče je v točki 70 izpodbijane sodbe menilo, da je drugi tožbeni razlog Republike Poljske razdeljen na dva dela, pri čemer se je prvi nanašal na kršitev obveznosti obrazložitve, drugi pa na napačno razlago in uporabo določb člena 9(1) in (3) Direktive. Dalje je Splošno sodišče v točkah

2 — Sodbi z dne 19. oktobra 1995 v zadevi Rendo in drugi proti Komisiji (C-19/93 P, Recueil, str. I-3319, točka 13) in z dne 3. septembra 2009 v zadevi Moser Baer India proti Svetu (C-535/06 P, ZOdl., str. I-7051, točka 24).

3 — Zadeve Češka republika proti Komisiji, T-194/07, UL 2007, C 199, str. 38; Madžarska proti Komisiji, T-221/07, UL 2007, C 199, str. 41; Litva proti Komisiji, T-368/07, UL 2007, C 283, str. 35; Romunija proti Komisiji, T-483/07, UL 2008, C 51, str. 56, in Romunija proti Komisiji, T-484/07, UL 2008, C 51, str. 57.

od 71 do 79 izpodbijane sodbe preučilo ugovor Komisije, da je drugi del drugega tožbenega razloga nov tožbeni razlog, ki ga je Republika Poljska prvič navedla v repliki, in je torej nedopusten. Splošno sodišče je ta ugovor nedopustnosti zavrnilo. Ugotovilo je, da je že tožba Republike Poljske vsebovala utemeljitev v zvezi s kršitvijo člena 9(3) Direktive in da so bile dodatne trditve, ki jih je navedla v repliki, samo razširitev tega dela.

23. Komisija Splošnemu sodišču očita, da je dopustilo drugi del drugega tožbenega razloga, ki ga je navedla Republika Poljska. Po njenem mnenju ta del ni izhajal iz utemeljitve Republike Poljske v njeni tožbi.

24. Prvi pritožbeni razlog Komisije je treba zavrniti. Splošno sodišče je pravilno ugotovilo, da je drugi del drugega tožbenega razloga Republike Poljske dopusten.

25. Iz členov 21 in 53 Statuta Sodišča Evropske unije ter člena 44(1)(c) Poslovnika Splošnega sodišča izhaja, da mora tožba med drugim vsebovati kratek povzetek tožbenih razlogov. V tožbenem razlogu, ki se nanaša na kršitev pravnega pravila v smislu člena 230, drugi odstavek, ES (postal člen 263 PDEU), mora torej biti navedeno zadevno pravilo.

26. Člen 48(2) Poslovnika Splošnega sodišča določa, da navajanje novih razlogov med postopkom ni dovoljeno, razen če ti izhajajo iz pravnih in dejanskih okoliščin, ki so se pojavile med postopkom. To pravilo prepovedi navajanja novih razlogov je treba razlagati ob upoštevanju njegovih ciljev, da se zagotovi učinkovito izvajanje sodne oblasti in spoštovanje pravice do obrambe, na eni strani ter pravice do učinkovitega pravnega sredstva na drugi. Glede na ta načela je treba tožbeni razlog šteti za dopusten, kadar so bistveni dejanski in pravni elementi, na katerih tožbeni razlog temelji, dovolj jasno in natančno razvidni iz tožbe, tako da lahko tožena stranka pripravi obrambo in Splošno sodišče odloča o tožbi, po potrebi brez drugih informacij. Zadostuje torej, da je tožbeni razlog v tožbi predstavljen vsaj na kratko, vendar koherentno in razumljivo.[4]

27. V nasprotju s trditvami Komisije je Splošno sodišče pravilno ugotovilo, da očitek napačne razlage in uporabe člena 9(3) Direktive dovolj jasno in natančno izhaja iz tožbe, ki jo je vložila Republika Poljska. Kot izhaja zlasti iz točk 73 in 74 izpodbijane sodbe, je Republika Poljska v navedeni tožbi Komisiji očitala, da je s tem, da ni preučila podatkov, ki jih je Republika Poljska predstavila v svojem NNR, in da se je omejila na navedbo svojih podatkov, prekoračila svoja pooblastila.

28. Dalje, treba je zavrniti očitek Komisije, da je Splošno sodišče na lastno pobudo določilo, da se ta del nanaša na člen 9(3) Direktive. Kot je Splošno sodišče navedlo v točki 75 izpodbijane sodbe, se je Republika Poljska na člen 9(3) Direktive sklicevala v okviru drugega tožbenega razloga v točki 54 tožbe. Vsekakor je treba ugotoviti, da je bilo očitno, da se je Republika Poljska sklicevala na to določbo, ki je bila pravna podlaga za sprejetje sporne odločbe.

29. Nazadnje, očitek, da razlogovanje Republike Poljske v okviru drugega tožbenega razloga ni bilo jasno, ker se je sklicevala na druge določbe, in ne na člen 9(3) Direktive, ni utemeljen. V nasprotju s trditvami Komisije sklicevanje na člen 9(1) Direktive ni moglo vzbuditi dvoma o predmetu drugega dela drugega tožbenega razloga. Ti določbi sta namreč tesno povezani: če Komisija prekorači nadzorna pooblastila v zvezi z NNR na podlagi člena 9(3) Direktive, poseže v pristojnosti držav članic za pripravo NNR na podlagi člena 9(1) Direktive.

30. Prvi pritožbeni razlog Komisije je zato treba zavrniti.

4 — Sodbi z dne 26. aprila 2007 v zadevi Alcon proti UUNT (C-412/05 P, ZOdl., str. I-3569, točke od 38 do 40) in z dne 17. julija 2008 v zadevi Campoli proti Komisiji (C-71/07 P, ZOdl., str. I-5887, točka 63).

VIII – Drugi pritožbeni razlog

31. Drugi pritožbeni razlog Komisije se nanaša na napačno uporabo prava pri razlagi člena 9(3) Direktive.

32. Ta pritožbeni razlog se nanaša na obrazložitev Splošnega sodišča v točkah od 80 do 134 izpodbijane sodbe. Splošno sodišče je v tem delu izpodbijane sodbe, in sicer v točkah od 80 do 92, najprej navedlo nekatere ugotovitve o ciljih Direktive, razdelitvi pristojnosti med Komisijo in državami članicami ter obsegu sodnega nadzora. Dalje je v točkah od 99 do 134 izpodbijane sodbe ugotovilo, da je Komisija kršila člen 9(1) in (3) Direktive, ker je po eni strani metodo presoje in podatke, ki jih je Republika Poljska predlagala v svojem NNR, nadomestila s svojo metodo presoje in svojimi podatki in ker je po drugi strani navedla zavezujočo najvišjo raven za skupno količino pravic do emisije toplogrednih plinov, ki se dodelijo.

33. Komisija v okviru uvodnih preudarkov v zvezi z drugim pritožbenim razlogom Splošnemu sodišču najprej očita, da je ugotovilo, da je nadzor, ki ga Komisija opravi v zvezi z NNR na podlagi člena 9(3) Direktive, nadzor skladnosti, ki je zelo omejen (A). Nato je pritožbeni razlog Komisije razdeljen na dva dela, pri čemer se prvi nanaša na kršitev načela enakega obravnavanja (B), drugi pa na neupoštevanje predmeta in cilja Direktive (C).

A – *Narava nadzora na podlagi člena 9(3) Direktive*

34. Prvič, preučiti je treba utemeljenost očitkov v zvezi z uvodnimi ugotovitvami Splošnega sodišča o razdelitvi pristojnosti med Komisijo in državami članicami.

35. Splošno sodišče se je najprej v točkah 82 in 83 izpodbijane sodbe sklicevalo na člen 249, tretji odstavek, ES (postal člen 288, tretji odstavek, PDEU) in ugotovilo, da so na področju okolja, ki je urejeno s členi od 174 ES do 176 ES (postali členi od 191 PDEU do 193 PDEU), pristojnosti Unije in držav članic deljene. Iz tega je sklepalo, da ker ni pravila Skupnosti, ki bi jasno in natančno določalo obliko in metode, ki jih mora država članica uporabiti, ostanejo države članice načeloma popolnoma svobodne glede izbire oblike in metod, Komisija pa mora torej pravno zadostno dokazati, da so instrumenti, ki jih je uporabila država članica, v nasprotju s pravom Unije. Potem je Splošno sodišče v točkah od 85 do 88 izpodbijane sodbe ugotovilo, da so države članice edine pristojne za pripravo NNR in za sprejetje dokončnih odločitev v zvezi s skupno količino pravic ter da imajo pri izvajanju teh pristojnosti nekaj manevrskega prostora. Nazadnje je Splošno sodišče v zvezi s pristojnostmi Komisije v točki 89 izpodbijane sodbe ugotovilo, da je iz določb člena 9(3) Direktive nedvoumno razvidno, da je nadzorno pooblastilo Komisije zelo omejeno in da je Komisija pooblaščena zgolj za preverjanje skladnosti NNR države članice z merili iz Priloge III in določbami člena 10 Direktive.

36. Komisija, ki se ji pridružuje Združeno kraljestvo, v okviru drugega pritožbenega razloga navaja, da njenega nadzornega pooblastila na podlagi člena 9(3) Direktive ni mogoče opredeliti kot pooblastila za zelo omejen nadzor skladnosti. Pred preučitvijo tega očitka (2) je treba najprej na kratko predstaviti postopek nadzora NNR, uveden s členoma 9 in 11 Direktive (1).

1. Postopek nadzora NNR

37. Direktiva v skladu s členom 1 vzpostavlja sistem trgovanja s pravicami do emisij toplogrednih plinov v Skupnosti, da bi pospešila zmanjšanje emisij toplogrednih plinov na stroškovno in ekonomsko učinkovit način.

38. V okviru tega sistema mora vsaka država članica pripraviti NNR, v katerem sta določena zlasti skupna količina pravic, ki jih namerava dodeliti za zadevno obdobje trgovanja, in način njihove dodelitve. V skladu s členom 9(1), drugi stavek, Direktive mora ta NNR temeljiti na objektivnih in preglednih merilih, ki vključujejo merila iz Priloge III k Direktivi, ob ustreznem upoštevanju pripomb javnosti. Države članice morajo Komisijo in druge države članice o svojih NNR obvestiti 18 mesecev pred začetkom zadevnega obdobja trgovanja.

39. V skladu s členom 9(3) Direktive Komisija preveri, ali so NNR, ki so ji bili priglašeni, v skladu z merili iz Priloge III in določbami člena 10 Direktive, in zavrne tiste, ki niso. Iz člena 11(2) Direktive izhaja, da lahko država članica dokončno odločitev v zvezi s skupno količino pravic, ki jih bo dodelila za zadevno obdobje, opre na NNR, ki ga je Komisija odobrila ali ki ga ni zavrnila v treh mesecih od njegove priglasitve. Vendar pa država članica dokončne odločitve ne more opreti na NNR, ki ga je Komisija zavrnila. Komisija torej lahko prepreči sprejetje te odločitve.

2. Očitki Komisije

40. Splošno sodišče je pravilno ugotovilo, da je nadzor NNR, ki ga opravi Komisija na podlagi člena 9(3) Direktive, nadzor skladnosti. Kot je Splošno sodišče poudarilo v točki 89 izpodbijane sodbe, iz te določbe nedvoumno izhaja, da je vloga Komisije omejena na nadzor skladnosti NNR države članice z merili iz Priloge III in določbami člena 10 Direktive. Za zavrnitev NNR mora Komisija torej dokazati, da je država članica prekoračila manevrski prostor, ki ji je podeljen z Direktivo.

41. Očitki Komisije v zvezi z obrazložitvijo Splošnega sodišča niso utemeljeni.

42. Prvič, iz predhodnosti nadzora na podlagi člena 9(3) Direktive ni mogoče sklepati, da je ta širši od nadzora skladnosti. Komisiji je z Direktivo sicer podeljena pomembna vloga, saj ima pooblastilo za nadzor in preprečitev sprejetja odločitve. Vendar ji s členom 9(3) Direktive ni podeljeno pooblastilo, da nadomesti državo članico pri pripravi njenega NNR ali sprejetju dokončne odločitve o pravicah, ki jih bo dodelila. Komisija lahko torej NNR zavrne samo, če dokaže, da je država članica prekoračila manevrski prostor, ki ji je puščen z Direktivo.

43. Drugič, Splošno sodišče je pravilno ugotovilo, da opredelitev nadzora na podlagi člena 9(3) Direktive kot nadzora skladnosti ustreza smislu člena 249, tretji odstavek, ES, po katerem je direktiva za države članice zavezujoča glede cilja, ki ga je treba doseči, vendar prepušča nacionalnim organom izbiro oblike in metod. V nasprotju s trditvami Komisije se to pravilo v obravnavanem primeru uporablja.

44. Najprej je treba zavrniti trditev Komisije, da se člen 249, tretji odstavek, ES uporablja samo za naknaden nadzor, kot je nadzor, ki se opravi v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti. To pravilo je splošno veljavno. V obravnavani zadevi ga je torej treba upoštevati pri preučitvi, ali mora Komisija upoštevati izbiro držav članic glede podatkov in metod presoje, uporabljenih za pripravo njihovih NNR.

45. Dalje je treba zavrniti sklepanje Komisije, da se države članice ne morejo sklicevati na manevrski prostor, saj naj se člen 249, tretji odstavek, ES ne bi uporabljal, ker naj bi imel člen 9(3) Direktive naravo „predpisa“. Komisija meni, da ima določba direktive, ki se uporablja samo med institucijami in državami članicami in katere uporaba torej ni odvisna od predhodnega prenosa v nacionalno pravo, naravo „predpisa“. To sklepanje ni prepričljivo. Člen 249, tretji odstavek, ES se uporablja za vse določbe direktive in torej tudi za določbe, ki se uporabljajo samo med institucijami in državami članicami. Komisija poleg tega ne navaja nobenega prepričljivega razloga, ki bi utemeljil, da z določbo, kot je člen 9(3) Direktive, državam članicam ne bi smel biti puščen manevrski prostor glede oblike in metod, če ti elementi niso bili usklajeni v Direktivi. Vsekakor je pristop Splošnega sodišča utemeljen glede na to, da je bila Direktiva sprejeta na področju deljene pristojnosti, na katerem države članice ostanejo pristojne, če kak vidik ni bil usklajen.

46. Tretjič, Komisija ne more uspešno uveljavljati tega, da ima polje proste presoje, kadar mora v okviru nadzora NNR na podlagi člena 9(3) Direktive opraviti zapletene ekonomske in ekološke presoje, in da je zaradi tega polja proste presoje manevrski prostor držav članic omejen. To polje proste presoje namreč ne more spremeniti narave nadzora, ki je v členu 9(3) Direktive predviden kot nadzor skladnosti. Komisija lahko torej na podlagi svojega polja proste presoje določi izhodišče za primerjavo, ki temelji na podatkih in metodah po njeni izbiri in ki ga lahko uporabi za dokaz, da NNR ni v skladu z merili iz Priloge III in določbami člena 10 Direktive. Vendar pa na podlagi tega polja proste presoje ne more zavrniti NNR države članice samo zato, ker ni v skladu z izhodiščem za primerjavo, ki si ga je izbrala.

47. Očitke zoper uvodne ugotovitve Splošnega sodišča v točkah od 82 do 89 izpodbijane sodbe je zato treba zavrniti.

B – *Prvi del: kršitev načela enakega obravnavanja*

48. Prvi del drugega pritožbenega razloga Komisije se nanaša na ugotovitev Splošnega sodišča, da je Komisija s tem, da je analizo Republike Poljske nadomestila s svojo, kršila člen 9(3) Direktive. Ta del je razdeljen na dva očitka, ki se nanašata po eni strani na kršitev načela enakega obravnavanja (1) in po drugi strani na napačno uporabo prava s strani Splošnega sodišča v zvezi s podatki, ki jih je Komisija nadomestila (2).

1. Očitek kršitve načela enakega obravnavanja

49. Komisija je v postopku pred Splošnim sodiščem zagovarjala svojo razlago člena 9(3) Direktive, po kateri ji ni bilo treba preučiti podatkov, ki jih je Republika Poljska uporabila v svojem NNR, pri čemer je trdila, da mora na podlagi načela enakega obravnavanja za NNR vseh držav članic uporabiti podatke, ki izhajajo iz istih virov, in enake metode presoje.

50. Splošno sodišče je v točkah od 100 do 120 izpodbijane sodbe zavrnilo to sklepanje. Menilo je, da načelo enakega obravnavanja ne more spremeniti razdelitve pristojnosti med Komisijo in državami članicami, določene z Direktivo, v skladu s katero so države članice pristojne za pripravo NNR in sprejetje dokončne odločitve o količini pravic, ki jih bodo dodelile. Ker Komisija nima pooblastila za poenotenje in osrednje vloge pri pripravi NNR, naj se ne bi mogla sklicevati na načelo enakega obravnavanja, da bi državam članicam naložila enotno metodo presoje. Komisija naj bi zato morala preveriti skladnost podatkov iz NNR Republike Poljske z merili iz Priloge III k Direktivi in naj se ne bi smela omejiti na nadomestitev podatkov, uporabljenih v NNR, s svojimi.

51. Komisija, ki se ji pridružuje Kraljevina Danska, Splošnemu sodišču očita, da je napačno razložilo njeno nadzorno pooblastilo v smislu člena 9(3) Direktive in da je kršilo načelo enakega obravnavanja. Njena dolžnost naj bi bila, da za vse države članice uporabi posodobljene podatke iz istega vira in napovedi na podlagi istega obdobja, da bi zagotovila enako obravnavanje vseh NNR.

52. Pred obravnavo očitka kršitve načela enakega obravnavanja (b) je treba preučiti očitek v zvezi z napačno razlago obsega nadzornega pooblastila Komisije na podlagi člena 9(3) Direktive (a). Nazadnje pa bom analizirala druge očitke, podane zoper obrazložitev Splošnega sodišča (c).

a) Obseg nadzornega pooblastila Komisije

53. Na prvem mestu, Komisija Splošnemu sodišču očita, da je napačno razložilo obseg njenega nadzornega pooblastila na podlagi člena 9(3) Direktive. Po njenem mnenju je pooblaščena, da sama določi parametre za presojo skladnosti podatkov v NNR z merili iz Priloge III k Direktivi. Zato meni, da ji ni treba preverjati resničnosti ekonomskih podatkov, uporabljenih v NNR.

54. Ta očitek Komisije ni utemeljen. Splošno sodišče je pravilno ugotovilo, da bi Komisija morala preveriti, ali so ekonomski podatki, ki jih je Republika Poljska uporabila v svojem NNR, v skladu z merili iz Priloge III k Direktivi.

55. Kot je bilo navedeno zgoraj, je s členom 9(3) Direktive Komisiji podeljeno samo pooblastilo za nadzor skladnosti, na podlagi katerega lahko zavrne NNR države članice, ki ni v skladu z merili iz Priloge III ali določbami člena 10 Direktive. [5]

56. Glede stopnje nadzora je Splošno sodišče v točki 105 izpodbijane sodbe pravilno ugotovilo, da so v Prilogi III k Direktivi našteta merila, ki jih mora država članica upoštevati v NNR, ne da bi bile določene oblike in metode, ki jih je treba uporabiti za presojo skladnosti NNR s temi merili. Države članice lahko torej prosto uporabijo podatke in metode presoje po svoji izbiri, če te ne pripeljejo do rezultatov, ki niso v skladu s temi merili. Komisija mora pri nadzoru na podlagi člena 9(3) Direktive upoštevati ta manevrski prostor držav članic. To pomeni, da Komisija NNR države članice ne more zavrniti samo zato, ker podatki v njem niso v skladu s podatki po njeni izbiri, ampak mora dokazati, da podatki v NNR niso v skladu z merili iz Priloge III k Direktivi.

57. Trditve, ki jih Komisija navaja v podporo svojemu stališču, niso prepričljive.

58. Prvič, zavrniti je treba trditev Komisije, da ji ni bilo treba preučiti podatkov iz NNR Republike Poljske, ker je države članice opozorila na pomen preverjenih podatkov o dejanskih emisijah. Tak pristop bi bil upravičen v sistemu, ki bi Komisiji dovoljeval, da nadomesti države članice ali da sama določi parametre, ki se uporabljajo za presojo meril skladnosti. Komisiji pa z Direktivo niso podeljena taka pooblastila. Če je Komisija dvomila o skladnosti podatkov v NNR, bi morala dokazati neskladnost teh podatkov glede na merila iz Priloge III k Direktivi.

59. Drugič, iz sočasnosti nadzora NNR različnih držav članic, ki ga opravi Komisija, ni mogoče sklepati, da ji je z Direktivo podeljeno pooblastilo, da podatke, ki jih je država članica uporabila v NNR, nadomesti s podatki po svoji izbiri.

60. Tretjič, na podlagi teleološke razlage, s katero se poudarja cilj člena 9(3) Direktive, ni mogoče upravičiti pristopa Komisije, v skladu s katerim naj ji ne bi bilo treba preučiti podatkov, ki jih je Republika Poljska uporabila v svojem NNR.

61. Tak pristop v uvodni izjavi 30 Direktive nima podlage. V tej uvodni izjavi je določeno samo, da sistema trgovanja s pravicami do emisij toplogrednih plinov ni mogoče zadovoljivo vzpostaviti s posamičnim ukrepanjem držav članic in da ga je lažje vzpostaviti na ravni Skupnosti.

62. Dalje je treba zavrniti trditev, da z drugačnim načinom ukrepanja, kot je ta, ki ga je predlagala Komisija, ne bi bilo mogoče doseči ciljev Direktive. Na področju deljene pristojnosti, kot je področje varstva okolja, mora zakonodajalec Unije ob upoštevanju načel subsidiarnosti in sorazmernosti določiti ukrepe, ki so po njegovem mnenju nujni za dosego zastavljenih ciljev. Če je odločitev zakonodajalca jasno in nedvoumno razvidna iz zadevnega akta, sodišča Unije niso pristojna, da na podlagi teleološke razlage s svojo presojo nadomestijo presojo zakonodajalca.

5 — Glej točke od 40 do 47 teh sklepnih predlogov.

63. Želja zakonodajalca Unije, da Komisiji podeli samo pooblastilo za nadzor skladnosti, in ne pooblastila za nadomestitev ali poenotenje, ni razvidna samo iz jasnega in nedvoumnega besedila člena 9(3) Direktive, ampak tudi iz pripravljalnih del v zvezi s to direktivo.[6] Razlaga člena 9(3) Direktive, ki jo zagovarja Komisija, torej presega meje teleološke razlage. Naloga zakonodajalca Unije je, da spremeni to določbo, če meni, da ne omogoča doseganja zastavljenih ciljev.[7]

64. Očitek napačnega pojmovanja obsega nadzornega pooblastila Komisije na podlagi člena 9(3) Direktive je zato treba zavrniti.

b) Načelo enakega obravnavanja

65. Na drugem mestu, Komisija Splošnemu sodišču očita, da je kršilo načelo enakega obravnavanja.

66. Ta očitek ni utemeljen.

67. Načelo enakega obravnavanja zahteva, da se primerljivi položaji ne obravnavajo različno in da se različni položaji ne obravnavajo enako, razen če je tako obravnavanje objektivno upravičeno. Značilnosti različnih položajev in tako njihovo primerljivost je treba določiti in presoditi na podlagi predmeta in cilja akta Unije, s katerim je uvedeno zadevno razlikovanje.[8]

68. Treba je ugotoviti, da očitek Komisije temelji na napačnem dojemanju njenega nadzornega pooblastila na podlagi člena 9(3) Direktive. V nasprotju s trditvami Komisije ta s to določbo ni pooblaščena za določitev ekonomskih parametrov, ki se uporabljajo za presojo skladnosti NNR glede na merila iz Priloge III k Direktivi. Kot je bilo navedeno zgoraj, je z Direktivo državam članicam puščen manevrski prostor, tako da lahko prosto uporabijo podatke in metode presoje po svoji izbiri, če ta izbira ne pripelje do rezultatov, ki niso v skladu s temi merili. Morebitne razlike med izbirami držav članic so izraz njihovega manevrskega prostora, ki ga mora Komisija pri nadzoru skladnosti upoštevati. Komisija torej ne krši načela enakega obravnavanja, če sprejme različne izbire držav članic, če te ne prekoračijo svojega manevrskega prostora.

69. Očitek kršitve načela enakega obravnavanja je zato treba zavrniti.

c) Drugi očitki

70. Na tretjem mestu je treba zavrniti druge očitke, ki jih navaja Komisija.

71. Najprej, Komisija Splošnemu sodišču očita, da ni upoštevalo svoje sodne prakse, ko je v točkah 117 in 118 izpodbijane sodbe sprejelo neomejeno možnost spremembe NNR. Po mnenju Komisije je mogoče NNR, ki je bil priglašen Komisiji, spremeniti samo zaradi njegove prilagoditve glede na zavrnilno odločbo Komisije. Delovanje sistema trgovanja s pravicami bi bilo sicer ogroženo in države članice bi bile spodbujene k temu, da bi zamujale s priglasitvijo NNR ali da bi priglasile nepopolne NNR, da bi se morebiti lahko sklicevale na ugodnejše podatke. Ta očitek je treba zavrniti,

6 — Glej stran 12 predloga Komisije COM(2001)581 z dne 23. oktobra 2001, iz katerega izhaja, da je treba določitev skupnih količin dodeljenih pravic prepustiti predvsem presoji držav članic, ki pa morajo upoštevati merila iz Priloge III k Direktivi, in da bo zakonodajalec Unije lahko ta merila pozneje spremenil glede na izkušnje, pridobljene pri izvajanju Direktive.

7 — V okviru tega je treba ugotoviti, da je zakonodajalec Unije spremenil prav ta vidik Direktive. Člen 9 Direktive, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/29/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 z namenom izboljšanja in razširitve sistema Skupnosti za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov (UL L 140, str. 63), določa, da se bo skupna količina pravic za Skupnost, izdanih vsako leto z začetkom v letu 2013, od sredine obdobja 2008–2012 zmanjševala z linearnim faktorjem 1,74 % v primerjavi s povprečjem skupnih letnih pravic, ki jih izdajo države članice v skladu z odločbami Komisije o nacionalnih načrtih razdelitve pravic za obdobje 2008–2012.

8 — Sodba z dne 16. decembra 2008 v zadevi Arcelor Atlantique et Lorraine in drugi (C-127/07, ZOdl., str. I-9895, točki 23 in 26).

ne da bi bilo treba preučiti njegovo utemeljenost. Namreč tudi če bi bil očitek Komisije utemeljen, ne bi mogel ovreči ugotovitve Splošnega sodišča, da je bila Komisija dolžna preveriti skladnost podatkov iz NNR Republike Poljske z merili iz Priloge III k Direktivi in da se torej ne bi smela omejiti na nadomestitev podatkov iz tega NNR s svojimi.

72. Dalje, očitek Komisije, ki se nanaša na protislovnost obrazložitve Splošnega sodišča v točkah od 113 do 116 izpodbijane sodbe v primerjavi z njegovim predhodnim stališčem, da so samo države članice pristojne za pripravo NNR, ni utemeljen. Splošno sodišče je v tem delu izpodbijane sodbe ugotovilo le, da mora Komisija upoštevati posodobljene podatke, ki jih predloži država članica. S tem torej Splošno sodišče ne vzbuja pomislekov o svojem stališču, da so države članice pristojne za pripravo NNR.

d) Sklep

73. Očitek, ki se nanaša na ugotovitev Splošnega sodišča, da je Komisija kršila člen 9(3) Direktive, ker je analizo, ki jo je opravila Republika Poljska, nadomestila s svojo, je zato treba zavrniti kot neutemeljen.

2. Očitek nepravilne presoje dejstev

74. Komisija Splošnemu sodišču očita, da je v točkah od 100 do 103 izpodbijane sodbe, v katerih je ugotovilo, da se Komisija ne more omejiti na nadomestitev podatkov iz NNR s podatki, ki jih je pridobila na podlagi svoje metode presoje, napačno presodilo dejstva. Splošno sodišče naj ne bi upoštevalo, da to niso bili njeni podatki in metode presoje. Podatki o dejanskih emisijah CO2 naj bi bili pridobljeni neposredno od upravljavcev naprav, na katere se nanaša Direktiva, preverjeni v skladu z Odločbo 280/2004/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. februarja 2004 o mehanizmu za spremljanje emisij toplogrednih plinov v Skupnosti in o izvajanju Kjotskega protokola (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 8, str. 57) in objavljeni v neodvisnem dnevniku transakcij Skupnosti, poslala pa naj bi jih Republika Poljska v dopolnitev svojega NNR. Napovedi razvoja bruto domačega proizvoda (BDP) za leta 2005–2010 naj bi temeljile na nacionalnih statističnih podatkih, pripravljenih v sodelovanju z nacionalnimi strokovnjaki.

75. Očitek je dopusten. Čeprav presoja dejstev, ki jo opravi prvostopenjsko sodišče, ni pravno vprašanje, ki bi bilo kot tako predmet nadzora Sodišča, Sodišče lahko preveri izkrivljanje dejstev ali dokazov, predloženih sodišču.[9] Komisija Splošnemu sodišču očita, da ni upoštevalo njenih pojasnil in obrazložitve sporne odločbe v zvezi z izvorom podatkov in metod, ki jih je uporabila.

76. Vendar ta očitek ni utemeljen. Temelji na napačnem branju točk od 100 do 103 in 120 izpodbijane sodbe. Splošno sodišče s tem, da je Komisiji očitalo, da je podatke, ki jih je v svojem NNR uporabila Republika Poljska, nadomestila s podatki, ki jih je pridobila s svojo metodo presoje, ni grajalo izbire podatkov Komisije. V točki 120 izpodbijane sodbe je namreč izrecno navedlo, da se ni treba izreči o utemeljenosti izbire Komisije. Očitek Splošnega sodišča se torej ni nanašal na izbiro ali vir podatkov, ampak na dejstvo, da Komisija ni preverila združljivosti podatkov iz poljskega NNR z merili iz Priloge III k Direktivi.

C – *Drugi del: neupoštevanje ciljev Direktive*

77. Drugi del drugega pritožbenega razloga se nanaša na neupoštevanje ciljev Direktive pri razlagi dosega in obsega nadzornih pooblastil Komisije v okviru člena 9(3) Direktive.

9 — Sodbi z dne 2. marca 1994 v zadevi Hilti proti Komisiji (C-53/92 P, Recueil, str. I-667, točka 42) in z dne 30. marca 2000 v zadevi VBA proti Florimex in drugim (C-265/97 P, Recueil, str. I-2061, točka 139).

78. Ta del se nanaša na obrazložitev Splošnega sodišča v točkah od 121 do 131 izpodbijane sodbe, v katerih je Splošno sodišče ugotovilo, da je Komisija prekoračila nadzorno pooblastilo na podlagi člena 9(3) Direktive, ko je v sporni odločbi navedla najvišjo raven za skupno količino pravic do emisije toplogrednih plinov, ki se dodelijo.

79. Komisija trdi, da cilja in namena Direktive ni mogoče doseči, če nima pooblastila za določitev take najvišje ravni, in da je njen pristop upravičen z ekonomičnostjo postopka. Splošnemu sodišču očita, da ni pravilno razlikovalo med določitvijo najvišje ravni s strani Komisije in določitvijo količine pravic, ki se dodelijo, s strani države članice.

80. Ta del ni utemeljen.

81. Splošno sodišče je pravilno ugotovilo, da Komisiji z Direktivo ni podeljeno pooblastilo, da v zavrnilni odločbi določi zavezujočo najvišjo raven pravic, ki se dodelijo. Kot je bilo navedeno zgoraj, so za pripravo NNR in sprejetje dokončne odločitve pristojne države članice. Pooblastila Komisije so omejena na nadzor skladnosti NNR, na podlagi česar lahko prepreči sprejetje NNR, ki ni v skladu z merili iz Priloge III in določbami člena 10 Direktive. Splošno sodišče je zato pravilno ugotovilo, da je Komisija dejansko nadomestila Republiko Poljsko pri določitvi najvišje ravni pravic, ki se dodelijo, in da je tako posegla v pristojnosti te države članice.

82. Očitki Komisije zoper obrazložitev Splošnega sodišča niso prepričljivi.

83. Prvič, zavrniti je treba argumentacijo Komisije, da z določitvijo najvišje ravni pravic, ki se dodelijo, ni posegla v pristojnosti Republike Poljske na podlagi člena 11(2) Direktive, ker naj bi Republika Poljska ohranila možnost, da določi skupno količino pravic, ki se dodelijo, ki je enaka ali nižja kot ta najvišja raven. Če bi namreč Komisija imela tako pooblastilo, bi lahko v zvezi z najvišjo ravnjo pravic, ki se dodelijo, državam članicam vsilila podatke in metode presoje po svoji izbiri. Vendar pa ji z Direktivo tako pooblastilo ni podeljeno, temveč je državam članicam puščen manevrski prostor glede izbire podatkov in metod presoje.

84. Drugič, zavrniti je treba očitek Komisije, da Splošno sodišče ni dovolj upoštevalo potrebe po dobrem delovanju sistema za trgovanje s pravicami do emisije. Kot je bilo navedeno zgoraj, je želja zakonodajalca Unije, da se Komisiji podeli samo pooblastilo za nadzor skladnosti, jasno razvidna iz Direktive. Zaradi upoštevanja dobrega delovanja sistema za trgovanje Komisiji ni mogoče podeliti dodatnih pooblastil *extra legem*.

85. Tretjič, zdi se, da ugovor Komisije, da je mogoče naknadno dokazati, da brezpogojno priznanje podatkov o emisijah CO2 in predlagane skupne količine pravic, ki se dodelijo, navedenih v NNR Republike Poljske, ne bi pripeljalo samo do rezultata, ki bi bil v nasprotju z merili od št. 1 do št. 3 iz Priloge III k Direktivi, ampak tudi do čezmernega povečanja pravic do emisije CO2 na trgu, temelji na napačni razlagi izpodbijane sodbe. Splošno sodišče je namreč priznalo, da Komisija lahko zavrne NNR, ki ni v skladu z merili iz Priloge III k Direktivi, in torej ni menilo, da mora Komisija brezpogojno priznati podatke v poljskem NNR.

86. Četrtič, Komisija trdi, da je razlaga člena 9(3) Direktive, po kateri naj bi imela pooblastilo za določitev najvišje ravni za količino pravic, ki se dodelijo, upravičena zaradi ekonomičnosti postopka. S tem naj bi se preprečile zaporedne odločbe o zavrnitvi NNR zaradi nezdružljivosti z merili iz Priloge III k Direktivi, državam članicam pa omogočilo, da v predvidenih rokih sprejmejo dokončno odločitev na podlagi člena 11(2) Direktive. V teh okoliščinah Komisija Splošnemu sodišču očita, da ni upoštevalo pravnega pomena najvišje količine iz člena 2 sporne odločbe. Posledica te navedbe naj bi bila zgolj omejitev njene pristojnosti za odločanje. Z navedbo te količine naj bi se Komisija zgolj obvezala, da ne bo zavrnila spremenjenega NNR, če bo predlagana količina pravic v tem NNR nižja ali enaka kot najvišja količina pravic, navedena v sporni odločbi.

87. Tudi ta očitek je treba zavrniti kot neutemeljen.

88. Najprej je treba opozoriti, da mora država članica NNR spremeniti, če ga Komisija zavrne. Komisija pri tem ne more nadomestiti države članice in torej ne more namesto nje spremeniti NNR.

89. Vendar pa mora Komisija na podlagi obveznosti obrazložitve iz člena 9(3), tretji stavek, Direktive navesti razloge, iz katerih meni, da zavrnjeni NNR ni v skladu z merili iz Priloge III in določbami člena 10 Direktive. [10]

90. Nič v Direktivi ne nasprotuje temu, da Komisija v obrazložitvi zavrnilne odločbe oblikuje predloge ali priporočila. Navede lahko torej raven pravic, ki se dodelijo, o kateri meni, da je v skladu z merili iz Priloge III k Direktivi, pod pogojem, da ta raven za zadevno državo članico ni obvezujoča. Glede na razmeroma kratek rok, ki ga ima država članica za spremembo zavrnjenega NNR, je namreč taka navedba lahko upravičena z načelom lojalnega sodelovanja.

91. Poleg tega Komisija ne prekorači pristojnosti, podeljenih s členom 9(3) Direktive, če v izreku zavrnilne odločbe navede, da ne bo zavrnila spremenjenega NNR, ki bo v skladu s predlogi in priporočili, navedenimi v tej zavrnilni odločbi. Tako ravnanje je lahko upravičeno z načelom lojalnega sodelovanja in zahtevami po ekonomičnosti postopka.

92. Po drugi strani Komisija prekorači pristojnosti, določene s členom 9(3) Direktive, če v zavrnilni odločbi navede obvezno najvišjo raven pravic. Komisija tako prekorači meje svojega nadzora skladnosti in poseže v pristojnosti držav članic.

93. V obravnavanem primeru je Splošno sodišče pravilno ugotovilo, da je Komisija prekoračila meje svojega pooblastila na podlagi člena 9(3) Direktive. Republika Poljska, ki je naslovnica sporne odločbe, je namreč morala sklepati, da je navedba najvišje količine pravic v členu 2 sporne odločbe zavezujoča. Komisija je v členu 3(3) sporne odločbe pojasnila, da nobena druga sprememba NNR, razen tistih, ki se zahtevajo v členu 2, ni dopustna. V tem členu določena sprememba v zvezi z najvišjo ravnjo pravic, ki se dodelijo, je temeljila na podatkih in metodah presoje, ki jih je izbrala Komisija. Ker Komisija ni preučila, ali so podatki, ki jih je Republika Poljska uporabila v svojem NNR, v skladu z merili iz Priloge III k Direktivi, Republika Poljska ni mogla pričakovati, da bo Komisija preverila podatke iz spremenjenega NNR, pri katerih ne bi bila upoštevana najvišja količina, navedena v členu 2 zavrnilne odločbe.

94. Drugi del drugega pritožbenega razloga je torej treba zavrniti.

D – *Sklep*

95. Drugi pritožbeni razlog je zato treba v celoti zavrniti.

IX – Tretji pritožbeni razlog

96. Tretji pritožbeni razlog Komisije se nanaša na napačno razlago obveznosti obrazložitve na podlagi člena 253 ES (postal člen 296 PDEU) in člena 9(3) Direktive.

97. Ta pritožbeni razlog se nanaša na obrazložitev Splošnega sodišča v točkah od 138 do 153 izpodbijane sodbe, v katerih je ugotovilo, da je Komisija kršila obveznost obrazložitve. Splošno sodišče je v točkah od 136 do 143 izpodbijane sodbe najprej obravnavalo obseg obveznosti obrazložitve. Potem ko je opozorilo na sodno prakso v zvezi s členom 253 ES, je navedlo, da bi morala Komisija v skladu s členom 9(3) Direktive pojasniti, zakaj podatki in metoda, uporabljeni v NNR II, niso bili združljivi z merili iz Priloge III k Direktivi. Nato je v točkah od 144 do 153 izpodbijane sodbe ugotovilo, da je Komisija to obveznost obrazložitve kršila.

10 — Glej v zvezi s tem točke od 107 do 112 teh sklepnih predlogov.

98. Komisija Splošnemu sodišču očita, da je napačno razložilo obveznost obrazložitve v skladu s členom 253 ES in členom 9(3), tretji stavek, Direktive. Trdi, da mora zavrnilno odločbo obrazložiti tako, da jo lahko njen naslovnik razume in da lahko Splošno sodišče preveri, ali je v skladu s pravom. Komisija meni, da je bila obrazložitev sporne odločbe zadostna, ker je imela Republika Poljska na voljo dodatne dejanske in pravne elemente.

A – *Brezpredmetnost pritožbenega razloga*

99. Tretji pritožbeni razlog je brezpredmeten. Odločitev o razglasitvi ničnosti členov 1(1), 2(1) in 3(1) sporne odločbe temelji predvsem na obrazložitvi Splošnega sodišča v točkah od 70 do 133 izpodbijane sodbe, v katerih je Splošno sodišče ugotovilo, da je Komisija v zvezi z razlago svojega nadzornega pooblastila na podlagi člena 9(3) Direktive napačno uporabila pravo. Ta del obrazložitve, v katerem pravo ni napačno uporabljeno,[11] sam po sebi upravičuje razglasitev ničnosti zgoraj navedenih določb sporne odločbe. Morebitna napačna uporaba prava v dodatni obrazložitvi Splošnega sodišča glede kršitve obveznosti obrazložitve torej ne more ovreči njegove odločitve.

B – *Utemeljenost tretjega pritožbenega razloga*

100. Kar zadeva utemeljenost tretjega pritožbenega razloga, je treba razlikovati med obveznostjo obrazložitve na podlagi člena 253 ES in obveznostjo obrazložitve na podlagi člena 9(3) Direktive.

101. Splošno sodišče je v točki 153 izpodbijane sodbe ugotovilo, da je Komisija kršila obveznost obrazložitve, ne da bi pojasnilo, ali se ta ugotovitev nanaša na obveznost obrazložitve iz člena 9(3), tretji stavek, Direktive ali na tisto iz člena 253 ES. Splošno sodišče je v točkah od 136 do 138 izpodbijane sodbe navedlo, da je obveznost obrazložitve iz člena 253 ES potrjena v členu 9(3) Direktive. Ob upoštevanju razmerja, ki ga je Splošno sodišče vzpostavilo med tema obveznostma obrazložitve, ni mogoče izključiti, da se njegova ugotovitev ni nanašala samo na obveznost obrazložitve na podlagi člena 9(3) Direktive, ampak tudi na obveznost obrazložitve na podlagi člena 253 ES.

102. V nasprotju s pristopom, ki ga je izbralo Splošno sodišče, menim, da je treba med tema obveznostma obrazložitve razlikovati. Po mojem mnenju Komisija ni kršila obveznosti obrazložitve iz člena 253 ES, vendar pa je kršila obveznost obrazložitve iz člena 9(3), tretji stavek, Direktive.

1. Obveznost obrazložitve iz člena 253 ES

103. Obveznost obrazložitve iz člena 253 ES od institucij zahteva, da svoje pravne akte utemeljijo z jasnimi in nedvoumnimi razlogi, tako da se zadevnim osebam omogoči seznanitev z utemeljitvijo sprejetega ukrepa, da lahko branijo svoje pravice, sodišču Unije pa, da izvede sodni nadzor.[12] Zadostuje, da obrazložitev izhaja iz okoliščin, v katerih je bil akt sprejet, in celote pravnih pravil, s katerimi je zadevno področje urejeno.[13] V obrazložitvi odločbe torej ni nujno treba navesti vseh upoštevnih dejanskih in pravnih okoliščin.[14]

104. Komisija v obravnavanem primeru ni kršila te obveznosti obrazložitve. Iz obrazložitve sporne odločbe namreč jasno izhaja, da je Komisija menila, da na podlagi člena 9(3) Direktive lahko določi najvišje število pravic tako, da se opre na podatke in metode presoje po svoji izbiri. Na podlagi te obrazložitve sporne odločbe je Republika Poljska lahko razumela razloge, iz katerih je Komisija sprejela sporno odločbo, Splošno sodišče pa je lahko preverilo, ali je v skladu s pravom.

11 — Glej točke od 31 do 95 teh sklepnih predlogov.

12 — Sodba z dne 19. septembra 2000 v zadevi Nemčija proti Komisiji (C-156/98, Recueil, str. I-6857, točka 96).

13 — Prav tam, točka 97.

14 — Sodba z dne 2. decembra 2009 v zadevi Komisija proti Irski in drugim (C-89/08, ZOdl., str. I-11245, točka 77).

105. Vendar pa dejstvo, da je Komisija napačno razložila svoja pooblastila na podlagi člena 9(3) Direktive in da njena obrazložitev izraža to napačno razlago, ne pomeni kršitve obveznosti obrazložitve iz člena 253 ES. [15]

106. V obrazložitvi izpodbijane sodbe je bilo torej pravo napačno uporabljeno v delu, v katerem je Splošno sodišče ugotovilo, da je Komisija kršila člen 253 ES.

2. Obveznost obrazložitve iz člena 9(3), tretji stavek, Direktive

107. Po drugi strani menim, da pri ugotovitvi kršitve obveznosti obrazložitve pravo ni bilo napačno uporabljeno v delu, v katerem se ta ugotovitev nanaša na člen 9(3) Direktive.

108. Iz besedila, sistematičnega konteksta in cilja te določbe namreč izhaja, da je ni mogoče razlagati enako kot člen 253 ES. Kakor je bilo navedeno zgoraj, Komisija z zavrnitvijo NNR prepreči sprejetje dokončne odločitve zadevne države članice, ta pa mora NNR spremeniti in ga Komisiji priglasiti v razmeroma kratkem roku. [16] Obveznost obrazložitve, določeno v členu 9(3) Direktive, je torej treba razlagati ob upoštevanju teh časovnih omejitev ter načela lojalnega sodelovanja med Komisijo in državami članicami. Iz tega je mogoče sklepati, da mora Komisija v skladu s členom 9(3), tretji stavek, Direktive dati državi članici vse koristne napotke, da bi lahko v rokih, določenih z Direktivo, pripravila in priglasila spremenjeni NNR ter sprejela dokončno odločitev.

109. V nasprotju s trditvami Komisije na obravnavi se obveznost obrazložitve iz člena 9(3), tretji stavek, Direktive uporablja za vse zavrnilne odločbe Komisije, in ne samo za drugo zavrnilno odločbo. Taka razlaga izhaja iz besedila in cilja te določbe.

110. Kot je Splošno sodišče ugotovilo v točkah od 144 do 153 izpodbijane sodbe, obrazložitev sporne odločbe ni bila v skladu z zahtevami iz člena 9(3), tretji stavek, Direktive. Glede na cilj te določbe je bila namreč Komisija dolžna najprej navesti, zakaj podatki in metoda, ki jih je uporabila Republika Poljska, niso v skladu z merili iz Priloge III k Direktivi. Komisija pa je samo izrazila dvome o zanesljivosti podatkov, ki jih je Republika Poljska uporabila v NNR, in se omejila na nadomestitev podatkov Republike Poljske s podatki po svoji izbiri, pri čemer je navedla, da so podatki po njeni izbiri zanesljivejši. Na podlagi take obrazložitve Republika Poljska ni mogla razumeti razlogov, iz katerih njena izbira podatkov in metod ni bila v skladu z merili iz Priloge III k Direktivi.

111. V nasprotju s trditvami Komisije je niti dejstvo, da je Republika Poljska poslala posodobljen seznam emisij CO2 za leto 2005, niti okoliščina, da je Republika Poljska na podlagi sporočila Komisije z dne 29. novembra 2006 [17] in razprav odbora za podnebne spremembe imela na voljo dodatne dejanske in pravne elemente, nista razbremenila obveznosti dokazati, zakaj podatki, ki jih je Republika Poljska predstavila v NNR, niso bili v skladu z merili iz Priloge III k Direktivi. Kot je bilo navedeno zgoraj, [18] parametri, ki se uporabljajo za presojo skladnosti NNR z merili iz Priloge III k Direktivi, niso bili usklajeni in Komisiji ali odboru za podnebne spremembe z Direktivo ni podeljeno pooblastilo za poenotenje.

112. Splošno sodišče torej v delu, v katerem je ugotovilo, da je Komisija kršila obveznost obrazložitve iz člena 9(3), tretji stavek, Direktive, ni napačno uporabilo prava.

15 — Sodba z dne 2. oktobra 2003 v zadevi International Power in drugi proti Komisiji (C-172/01, Recueil, str. I-11421, točke od 134 do 139).

16 — Glej točke od 37 do 39 teh sklepnih predlogov.

17 — Sporočilo Svetu in Evropskemu parlamentu o oceni nacionalnih načrtov razdelitve pravic za emisije toplogrednih plinov v drugem obdobju sistema EU za trgovanje z emisijami, ki spremljajo odločbe Komisije z dne 29. novembra 2006 o državnih načrtih dodelitve pravic Nemčije, Grčije, Irske, Latvije, Litve, Luksemburga, Malte, Slovaške, Švedske in Združenega kraljestva v skladu z Direktivo 2003/87, COM(2006) 725 konč.

18 — Glej točki 55 in 58 teh sklepnih predlogov.

C – Sklep

113. Tretji pritožbeni razlog Komisije je zato utemeljen v delu, v katerem se nanaša na ugotovitev Splošnega sodišča, da je Komisija kršila obveznost obrazložitve iz člena 253 ES. Vendar s tretjim pritožbenim razlogom ni mogoče uspeti, prvič, ker se nanaša na dodatno obrazložitev izpodbijane sodbe, in drugič, ker ni utemeljen v delu, ki se nanaša na ugotovitev Splošnega sodišča, da je Komisija kršila obveznost obrazložitve iz člena 9(3), tretji stavek, Direktive.

114. Tretji pritožbeni razlog Komisije je torej treba zavrniti.

X – Četrti pritožbeni razlog

115. Komisija s četrtim pritožbenim razlogom Splošnemu sodišču očita, da je napačno uporabilo pravo, ker je menilo, da določb sporne odločbe ni mogoče ločiti in da jo je torej treba v celoti razglasiti za nično.

116. Ta pritožbeni razlog se nanaša na točke od 155 do 163 izpodbijane sodbe, v katerih je Splošno sodišče odločilo, da bi se z razglasitvijo ničnosti, ki bi se nanašala zgolj na člene 1(1), 2(1) in 3(1) sporne odločbe, spremenila sama vsebina preostalih določb te odločbe.

117. Komisija meni, da so bile te določbe ločljive od preostalega dela sporne odločbe. Trdi, da se z razglasitvijo delne ničnosti, ki bi se nanašala zgolj na te določbe, sporna odločba ne bi spremenila v odločbo, ki je ne bi sprejela.

118. Četrti pritožbeni razlog je treba zavrniti.

119. V skladu s sodno prakso Sodišča razglasitev delne ničnosti akta institucije zahteva, da so določbe akta, ki so bile razglašene za nične, ločljive od drugih določb ter da se s to razglasitvijo delne ničnosti akta ne spremeni njegovo bistvo [19]. Bistvo akta je spremenjeno, kadar njegov avtor z objektivnega vidika ne bi sprejel tega akta s spremenjenim izrekom

120. Splošno sodišče je pravilno ugotovilo, da bi se z razglasitvijo ničnosti samo členov 1(1), 2(1) in 3(1) sporne odločbe spremenilo njeno bistvo.

121. Prvič, Splošno sodišče je pravilno ugotovilo, da različni odstavki členov 1 in 2 sporne odločbe niso ločljivi. Odstavki teh členov so se sicer nanašali na različne vidike NNR in različna merila iz Priloge III k Direktivi. Vendar je iz strukture členov 1 in 2 sporne odločbe razvidno, da bi se z razglasitvijo delne ničnosti, ki bi se nanašala zgolj na njuna odstavka 1, spremenilo bistvo teh členov. Člen 1 sporne odločbe je vseboval izčrpen seznam ugovorov Komisije v zvezi s skladnostjo NNR Republike Poljske glede na merila iz Priloge III k Direktivi. Kot je ugotovilo Splošno sodišče, bi se z razglasitvijo delne ničnosti, ki bi se nanašala zgolj na njegov odstavek 1, ta izčrpen seznam skrajšal. Člen 2 sporne odločbe je vseboval zavezo Komisije, da ne bo nasprotovala NNR Republike Poljske, če bo ta svoj NNR spremenila na podlagi predlogov, naštetih v odstavkih od 1 do 4 tega člena. Z razglasitvijo delne ničnosti, ki bi se nanašala zgolj na njegov odstavek 1, bi se zmanjšalo število sprememb, ki so bile pogoj za prvotno dano zavezo Komisije.

122. Tako iz sporne odločbe kakor iz stališč Komisije pred Splošnim sodiščem izhaja, da ta ni bila pripravljena sprejeti količine pravic, ki jo je Republika Poljska predlagala v svojem NNR, ker je menila, da je pretirana. To se je naknadno potrdilo z dejstvom, da je Komisija sprejela novo odločbo, v kateri je zavrnila NNR Republike Poljske, zlasti zaradi nezdružljivosti največjega števila pravic z merili od št. 1 do št. 3 iz Priloge III k Direktivi. Splošno sodišče je zato pravilno ugotovilo, da bi se z razglasitvijo delne ničnosti, ki bi se nanašala zgolj na člena 1(1) in 2(1) sporne odločbe, spremenilo njeno bistvo.

19 — Sodbe z dne 10. decembra 2002 v zadevi Komisija proti Svetu (C-29/99, Recueil, str. I-11221, točka 45); z dne 30. septembra 2003 v zadevi Nemčija proti Komisiji (C-239/01, Recueil, str. I-10333, točka 33) in z dne 24. maja 2005 v zadevi Francija proti Parlamentu in Svetu (C-244/03, ZOdl., str. I-4021, točka 13).

123. Drugič, Splošno sodišče je pravilno ugotovilo, da člena 3(3) sporne odločbe ni mogoče ločiti od njenih členov 1 in 2. Med to določbo in členoma 1 in 2 sporne odločbe obstaja tesna povezava. Ta določba se namreč nanaša na spremembe, ki so po mnenju Komisije potrebne za odpravo neskladij, ugotovljenih v členu 1 navedene odločbe, vendar pa odstopajo od predlogov Komisije, naštetih v členu 2 te odločbe.

124. Tretjič, kar zadeva ločljivost člena 3(2) sporne odločbe, ki se nanaša na spremembe pravic, dodeljenih nekaterim napravam, je treba ugotoviti, da bi se tudi z ohranitvijo samo tega dela sporne odločbe njeno bistvo spremenilo. Kot je bilo navedeno zgoraj,[20] lahko država članica dokončno odločitev opre na NNR, ki mu Komisija v okviru nadzora na podlagi člena 9(3) Direktive ni nasprotovala. V odločbi, v kateri bi bil ohranjen samo člen 3(2) sporne odločbe, Komisija ne bi uveljavljala nobenega ugovora v zvezi z merili št. 1, 2, 3, 5, 6, 10 in 12 iz Priloge III k Direktivi. Republika Poljska bi torej svojo dokončno odločitev na podlagi člena 11(2) Direktive lahko oprla na prvotni NNR. Iz sporne odločbe in stališč Komisije pred Splošnim sodiščem pa je razvidno, da ta ni nameravala sprejeti take odločbe.

125. Splošno sodišče torej z ugotovitvijo, da členi 1(1), 2(1) in 3(1) sporne odločbe niso ločljivi od preostalih določb te odločbe, ni napačno uporabilo prava.

126. Četrti pritožbeni razlog Komisije je zato treba zavrniti kot neutemeljen.

XI – Predlog za preučitev drugih tožbenih razlogov

127. Republika Poljska je predlagala, naj se preučijo še drugi tožbeni razlogi, če Sodišče pritožbe ne bi zavrnilo v celoti. Ker je treba pritožbo zavrniti v celoti, tega predloga ni treba preučiti.

XII – Predlog

128. Glede na zgornje ugotovitve Sodišču predlagam, naj:

1. pritožbi Evropske komisije in Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska zoper sodbo Sodišča prve stopnje z dne 23. septembra 2009 v zadevi Poljska proti Komisiji (T-183/07) zavrne;

2. odloči, da Komisija nosi stroške Republike Poljske in svoje stroške;

3. odloči, da Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska, Češka republika, Romunija in Kraljevina Danska nosijo svoje stroške.

20 — Točka 39 teh sklepnih predlogov.