RETTENS DOM (Anden Afdeling)

23. september 2009 *

I sag T-183/07,

Republikken Polen, først ved E. Ośniecka-Tamecka, derefter ved T. Nowakowski, derefter ved T. Kozek, derefter ved M. Dowgielewicz, og endelig ved M. Dowgielewicz, M. Jarosz og M. Nowacki, som befuldmægtigede,

sagsøger,

støttet af:

Republikken Ungarn ved J. Fazekas, R. Somssich og M. Fehér, som befuldmægtigede,

af

Republikken Litauen ved D. Kriaučiūnas, som befuldmægtiget,

* Processprog: polsk.

og af

Den Slovakiske Republik, først ved J. Čorba, derefter ved B. Ricziová, som befuldmægtigede,

intervenienter,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved U. Wölker og K. Herrmann, som befuldmægtigede,

sagsøgt,

støttet af:

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, først ved Z. Bryanston-Cross og C. Gibbs, som befuldmægtigede, bistået af barrister H. Mercer, derefter ved I. Rao og S. Ossowski, som befuldmægtigede, bistået af barrister J. Maurici,

intervenient,

angående en påstand om hel eller delvis annullation af Kommissionens beslutning K(2007) 1295 endelig udg. af 26. marts 2007 vedrørende den nationale plan for tildeling af drivhusgasemissionskvoter, som Republikken Polen har fremlagt for 2008-2012 i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF (EUT L 275, s. 32),

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET
I FØRSTE INSTANS (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, I. Pelikánová, og dommerne K. Jürimäe (refererende dommer) og S. Soldevila Fragoso,

justitssekretær: fuldmægtig K. Pocheć,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 10. februar 2009,

afsagt følgende

Dom

Retsforskrifter

I — *Internationale og fællesskabsretlige bestemmelser vedrørende De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer og Kyotoprotokollen*

1 De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer, der blev vedtaget i New York den 9. maj 1992 (herefter »UNFCCC«) og godkendt på Fællesskabets vegne ved Rådets beslutning 94/69/EF af 15. december 1993 om indgåelse af [UNFCCC] (EFT 1994 L 33, s. 11), har som endemål at stabilisere koncentrationerne af drivhusgasser i atmosfæren på et niveau, som kan forhindre farlig menneskeskabt indvirkning på klimasystemet. Bilag I til UNFCCC indeholder en fortegnelse over parterne i konventionen, hvoriblandt indgår Republikken Polen, som i fortegnelsen også er klassificeret i kategorien af lande, som er ved at overgå til markedsøkonomi. UNFCCC trådte i kraft i Fællesskabet den 21. marts 1994. Konventionen blev ratificeret af Republikken Polen den 28. juli 1994 og trådte i kraft i Republikken Polen den 26. oktober 1994.

2 Med henblik på at nå det endelige mål for konventionen blev Kyotoprotokollen til UNFCCC vedtaget den 11. december 1997 (beslutning 1/CP.3 »Vedtagelse af Kyotoprotokollen til [UNFCCC]«). Bilag A til Kyotoprotokollen indeholder en fortegnelse over de drivhusgasser og en fortegnelse over de sektorer/kildekategorier, som er omfattet af protokollen. Bilag B til Kyotoprotokollen indeholder en fortegnelse over parterne i protokollen med deres kvantitative emissionsbegrænsnings- og reduktionsforpligtelser.

3 Den 25. april 2002 vedtog Rådet for Den Europæiske Union beslutning 2002/358/EF om godkendelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af Kyotoprotokollen til [UNFCCC] og om den fælles opfyldelse af forpligtelserne i forbindelse hermed (EFT L 130, s. 1). Kyotoprotokollen samt bilag A og B til protokollen er gengivet i bilag I til beslutning 2002/358. De emissionsmængder, der er tildelt henholdsvis Fællesskabet og dets medlemsstater i overensstemmelse med artikel 4 i Kyotoprotokollen, findes i tabellen over kvantitative emissionsbegrænsnings- og reduktionsforpligtelser i bilag II til beslutning 2002/358.

4 Republikken Polen ratificerede Kyotoprotokollen den 13. december 2002. Kyotoprotokollen trådte i kraft i Fællesskabet og i Republikken Polen den 16. februar 2005.

II — *Bestemmelser vedrørende Fællesskabets ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner*

5 I artikel 1 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF (EUT L 275, s. 32, herefter »direktivet«), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/101/EF af 27. oktober 2004 (EUT L 338, s. 18), bestemmes:

»Ved dette direktiv fastlægges en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet […] med henblik på at fremme reduktionen af drivhusgasemissioner på en omkostningseffektiv og økonomisk effektiv måde.«

6 Direktivets artikel 9 har følgende ordlyd:

»1. For hver af de i artikel 11, stk. 1 og 2, omhandlede perioder udarbejder hver medlemsstat en national plan med angivelse af den samlede mængde kvoter, den vil tildele for den pågældende periode, og hvordan den vil tildele dem. Planen skal være baseret på objektive og gennemsigtige kriterier, herunder kriterierne i bilag III, under skyldig hensyntagen til offentlighedens bemærkninger. Med forbehold af traktaten udarbejder Kommissionen senest den 31. december 2003 retningslinjer for opfyldelsen af kriterierne i bilag III.

For perioden i artikel 11, stk. 1, skal planen offentliggøres og forelægges Kommissionen og de andre medlemsstater senest den 31. marts 2004. For de følgende perioder skal planen offentliggøres og forelægges Kommissionen og de andre medlemsstater senest atten måneder inden den pågældende periodes begyndelse.

2. De nationale tildelingsplaner gennemgås i det i [direktivets] artikel 23, stk. 1, nævnte udvalg.

3. Kommissionen kan senest tre måneder efter en medlemsstats forelæggelse af en national tildelingsplan i henhold til stk. 1 afvise planen eller en del heraf, hvis den er uforenelig med kriterierne i bilag III eller med artikel 10. Medlemsstaten træffer kun afgørelse i henhold til artikel 11, stk. 1 eller 2, hvis foreslåede ændringer er godkendt af Kommissionen. En afgørelse om afslag truffet af Kommissionen skal begrundes.«

7 I direktivets artikel 11, stk. 2, bestemmes:

»For den femårsperiode, der begynder den 1. januar 2008, og for hver efterfølgende femårsperiode, træffer hver medlemsstat afgørelse om den samlede mængde kvoter, den vil tildele for denne periode, og påbegynder processen for tildeling heraf til driftslederen af hvert anlæg. Afgørelsen træffes mindst tolv måneder inden den pågældende periodes begyndelse og baseres på medlemsstatens nationale tildelingsplan, som er udarbejdet i henhold til artikel 9 og i overensstemmelse med artikel 10, under skyldig hensyntagen til offentlighedens bemærkninger.«

8 I bilag III til direktivet fastsættes tolv kriterier for de nationale tildelingsplaner. I kriterium 1-3, 5, 6, 10 og 12 i bilag III bestemmes følgende:

»1. Den samlede mængde kvoter, der skal tildeles for den pågældende periode, skal være i overensstemmelse med medlemsstatens forpligtelse til at begrænse sine emissioner efter beslutning 2002/358/EF og Kyotoprotokollen under hensyn til den andel, som disse kvoter udgør af de samlede emissioner i forhold til emissionerne fra kilder, der ikke er omfattet af dette direktiv, og de nationale energipolitikker, og skal være i overensstemmelse med det nationale klimaændringsprogram. Den samlede mængde kvoter, der skal tildeles, skal ikke være større end den mængde, der kan forventes at være nødvendig med henblik på en nøje anvendelse af kriterierne i dette bilag. Inden 2008 skal mængden af kvoter være tilpasset bestræbelserne på at nå eller overgå hver enkelt medlemsstats mål som fastsat i beslutning 2002/358/EF og Kyotoprotokollen.

2. Den samlede mængde kvoter, der skal tildeles, skal være i overensstemmelse med vurderingen af de faktiske og forventede fremskridt hen imod opfyldelsen af medlemsstaternes bidrag til Fællesskabets forpligtelser i medfør af beslutning 93/389/EØF.

3. Den mængde kvoter, der skal tildeles, skal være i overensstemmelse med det potentiale, herunder det teknologiske potentiale, som de anlæg, der er omfattet af denne ordning, har med hensyn til at reducere emissionerne. Medlemsstaterne kan basere deres kvotefordeling på de gennemsnitlige drivhusgasemissioner pr. produkt inden for hver aktivitet og de fremskridt, der kan gøres inden for disse aktiviteter.

[…]

5. Planen må ikke diskriminere mellem selskaber eller sektorer på en sådan måde, at visse virksomheder eller aktiviteter begunstiges ubehørigt, jf. kravene i traktaten, navnlig artikel 87 og 88.

6. Planen skal indeholde oplysninger om, hvordan nytilkomne vil kunne deltage i fællesskabsordningen i den pågældende medlemsstat.

[…]

10. Planen skal indeholde en liste over de anlæg, der er omfattet af dette direktiv, og over de kvotemængder, som det er hensigten at tildele hvert enkelt anlæg.

[…]

12. Planen specificerer den maksimale mængde [godkendte emissionsreduktioner] og [emissionsreduktionsenheder], der må benyttes af driftslederne i fællesskabsordningen, som en procentsats af tildelingen af kvoter til hvert anlæg. Procentsatsen skal være i overensstemmelse med medlemsstatens supplerende forpligtelser efter Kyotoprotokollen og beslutninger vedtaget i henhold til UNFCCC eller Kyotoprotokollen.«

Tvistens baggrund

9 Ved skrivelse af 30. juni 2006 forelagde Republikken Polen i overensstemmelse med bestemmelserne i direktivets artikel 9, stk. 1, Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber sin nationale tildelingsplan for perioden 2008-2012 (herefter »NAP«). Ifølge NAP'en havde Republikken Polen til hensigt at tildele sin af direktivet omfattede nationale industri et samlet årligt gennemsnit på 284,648332 mio. tons kuldioxidækvivalent ($MteCO_2$).

10 NAP'en var ledsaget af en skrivelse dateret den 29. juni 2006 til Kommissionen fra den polske miljøminister, hvori det anførtes, at »tabellerne med de tidligere oplysninger og de emissionsfremskrivninger, hvortil der henvises i bilag 10 til ovennævnte retningslinjer, vil blive fremsendt til Kommissionen, så snart de nødvendige ajourførte data er modtaget«, og at »[d]en endelige version af fortegnelsen over anlæggenes driftsledere og de kvotemængder, som vil blive tildelt dem, vil blive fremsendt til Kommissionen, efter at den er blevet vedtaget i ministerrådet«.

11 Ved skrivelse til Republikken Polen af 30. august 2006 udtalte Kommissionen, at NAP'en ud fra en første vurdering var ufuldstændig, og at den på det pågældende stadium ikke var forenelig med kriterium 2 og 5 i bilag III til direktivet. Kommissionen anmodede derfor Republikken Polen om inden for en frist på ti hverdage at besvare en række spørgsmål og begæringer om supplerende oplysninger. Den tilføjede, at den ville kunne træffe afgørelse om NAP'en senest tre måneder efter at have modtaget fuldstændige oplysninger.

12 Ved skrivelse af 30. oktober 2006 anmodede vicestatssekretæren ved det polske miljøministerium Kommissionen om at forlænge fristen til at besvare skrivelsen af 30. august 2006 til udgangen af tredje uge i november 2006, idet vicestatssekretæren bl.a. gjorde gældende, at den yderligere tid ville gøre muligt for ministeriet at udarbejde præcise oplysninger og redegøre nærmere for en række væsentlige aspekter, således at Kommissionen ville kunne foretage en korrekt og virkelig fuldstændig bedømmelse af det forelagte dokument.

13 Republikken Polen besvarede skrivelsen af 30. august 2006 ved skrivelse af 29. december 2006. Ved skrivelse af 9. januar 2007 fremsendte den supplerende oplysninger.

14 Den 26. marts 2007 vedtog Kommissionen i henhold til bestemmelserne i direktivets artikel 9, stk. 3, beslutning K(2007) 1295 endelig udg. vedrørende NAP'en (herefter »den anfægtede beslutning«). I den anfægtede beslutning fastslog Kommissionen i det væsentlige, at en række af kriterierne i bilag III til direktivet var blevet tilsidesat, og nedsatte følgelig den i NAP'en angivne samlede årlige mængde emissionskvoter med 76,132937 mio. tons $MteCO_2$, således at den øvre grænse herfor blev fastsat til 208,515395 mio. tons $MteCO_2$.

15 Den anfægtede beslutnings dispositive del har følgende ordlyd:

»*Artikel 1*

Følgende dele af [NAP'en] for den i direktivets artikel 11, stk. 2, omhandlede første femårsperiode er uforenelige med henholdsvis:

1. kriterium 1-3 i bilag III til direktivet: den andel af den samlede mængde kvoter, der tildeles — svarende til summen af et årligt emissionsvolumen på 76,132937 mio. tons [$MteCO_2$], justeringer som følge af mindskelser af antallet af anlæg og en femtedel af den samlede mængde kvoter, [Republikken] Polen tildeler i henhold til direktivets artikel 13, stk. 2 — er ikke i overensstemmelse med de skøn, der er foretaget i henhold til beslutning 280/2004/EF, og med potentialet, herunder det teknologiske potentiale, for reduktion af emissioner fra de af fællesskabsordningen omfattede aktiviteter; denne andel skal nedsættes i et omfang svarende til de kvoter, der er tildelt for projekter vedrørende af direktivet omfattede anlæg, som var under gennemførelse i 2005, og som i dette år gjorde det muligt at mindske eller begrænse anlæggenes emissioner, i den udstrækning de pågældende data kan dokumenteres og verificeres; endvidere den andel af den samlede mængde kvoter, som potentielt udgør 6,2884 mio. tons [$MteCO_2$] pr. år, og som, i overensstemmelse med [NAP'ens generelle] metodologi, svarer til yderligere emissioner fra forbrændingsanlæggene, i den udstrækning de pågældende emissioner ikke udelukkende relaterer sig til udviklingen af nye aktiviteter på anlæggene og ikke bekræftes af dokumenterede og verificerede data

2. kriterium 5 i bilag III til direktivet: tildelingen af kvoter til visse anlæg, som er større end deres forventede behov, til gengæld for foranstaltninger truffet på et tidligt stadium eller for anvendelse af biomasse eller kraftvarme

3. kriterium 6 i bilag III til direktivet: oplysningerne om, hvordan nytilkomne vil kunne begynde at deltage i fællesskabsordningen

4. kriterium 10 i bilag III til direktivet: [Republikken] Polens plan om at overføre kvoter, der oprindelig blev tildelt anlæg inden for koksfremstillingssektoren, til elektricitetsværkerne, når de førstnævnte anlæg sælger koksovnsgas til elektricitetsværkerne

5. kriterium 12 i bilag III til direktivet: den maksimale mængde godkendte emissionsreduktioner og emissionsreduktionsenheder, som må benyttes af driftslederne i fællesskabsordningen, og som udtrykkes som en procentdel af de kvoter, der er tildelt hvert anlæg, er fastsat til 25%, hvilket ikke er i overensstemmelse med [Republikken] Polens supplerende forpligtelser efter Kyotoprotokollen og de beslutninger, der er vedtaget i henhold til UNFCCC eller Kyotoprotokollen, eftersom den overstiger grænsen på 10%.

Artikel 2

Der vil ikke blive gjort indsigelse mod [NAP'en], hvis der, på en ikke-diskriminerende måde, foretages nedennævnte ændringer i planen, og hvis ændringerne forelægges Kommissionen hurtigst muligt under hensyn til den tid, det kræver at gennemføre de nationale procedurer uden unødig forsinkelse:

1. Den samlede mængde kvoter, der skal tildeles inden for rammerne af fællesskabsordningen, nedsættes med summen af et årligt emissionsvolumen på 76,132937 mio. tons [MteCO$_2$], justeringer som følge af reduktioner af antallet af anlæg og en femtedel af den samlede mængde kvoter, [Republikken] Polen tildeler i henhold til direktivets artikel 13, stk. 2; de kvoter, der tildeles yderligere forbrændingsanlæg, fastsættes i overensstemmelse med den i [NAP'en] angive generelle metodologi på grundlag af dokumenterede og verificerede emissionsdata, som kun vedrører nye aktiviteter på anlæggene, mens den samlede mængde nedsættes med forskellen mellem de kvoter, der tildeles førnævnte anlæg, og de 6,2884 mio. tons [MteCO$_2$], som den årlige reserve for sådanne anlæg udgør; den samlede mængde forhøjes med de kvoter, der er tildelt for projekter vedrørende af direktivet omfattede anlæg, som var under gennemførelse i 2005, og som i dette år gjorde det muligt at reducere eller begrænse anlæggenes emissioner, i den udstrækning de pågældende data kan dokumenteres og verificeres.

2. Der tildeles ikke anlæg kvoter, som er større end deres forventede behov, til gengæld for foranstaltninger truffet på et tidligt stadium eller for anvendelse af biomasse eller kraftvarme.

3. Der gives på en måde, som er i overensstemmelse med kriterierne i bilag III til [direktivet] og dettes artikel 10, oplysninger om, hvordan nytilkomne vil kunne begynde at deltage i fællesskabsordningen.

4. Den mængde kvoter, der er tildelt et anlæg, som er opført i [NAP'en], og som driver virksomhed på hele det nationale område, justeres ikke som følge af, at andre anlæg på dette område lukkes.

5. Den maksimale mængde godkendte emissionsreduktioner og emissionsreduktionsenheder, som må benyttes af driftslederne i fællesskabsordningen, og som udtrykkes som en procentdel af de kvoter, der er tildelt hvert anlæg, nedsættes, således at den ikke overstiger grænsen på 10%.

Artikel 3

1. Den samlede gennemsnitlige årlige mængde kvoter, [Republikken] Polen i henhold til [NAP'en] skal tildele de i planen angivne anlæg og nytilkomne — nedsat dels med summen af justeringer som følge af reduktioner af antallet af anlæg og en femtedel af den samlede mængde kvoter, [Republikken] Polen tildeler i henhold til direktivets artikel 13, stk. 2, dels med forskellen mellem de kvoter, der tildeles yderligere forbrændingsanlæg, og de 6,2884 mio. tons [MteCO_2], som den årlige reserve for sådanne anlæg udgør, og forhøjet med de kvoter, der er tildelt for projekter vedrørende af direktivet omfattede anlæg, som var under gennemførelse i 2005, og som i dette år

gjorde det muligt at reducere eller begrænse anlæggenes emissioner, i den udstrækning de pågældende reduktioner eller begrænsninger udelukkende hidrører fra en udvidelse af anlæggenes virksomhed og bekræftes af dokumenterede og verificerede data — udgør 208,515395 mio. tons [MteCO$_2$] kuldioxidækvivalent og må ikke overskrides.

2. [NAP'en] kan ændres uden Kommissionens forudgående godkendelse, hvis ændringen vedrører de kvoter, som er tildelt bestemte anlæg, ikke medfører en overskridelse af den samlede mængde kvoter, der skal tildeles de i planen angivne anlæg, og hvis den er en følge af forbedringer af dataenes kvalitet eller består i en mindskelse af den procentdel af kvoterne, der skal tildeles gratis inden for de i direktivets artikel 10 fastsatte rammer.

3. Enhver ændring af [NAP'en], som er nødvendig for at korrigere de dele af planen, der er uforenelige med direktivet, og hvortil der henvises i artikel 1 i denne beslutning, men som ikke er omfattet af de dele, hvortil der henvises i artikel 2, skal forelægges hurtigst muligt under hensyn til den tid, det kræver at gennemføre de nationale procedurer uden unødig forsinkelse, og kræver i henhold til direktivets artikel 9, stk. 3, forudgående godkendelse af Kommissionen. Enhver anden ændring af [NAP'en], bortset fra de ændringer, der kræves ifølge artikel 2 i denne beslutning, er uacceptabel.

Artikel 4

Denne beslutning er rettet til Republikken Polen.«

Retsforhandlinger og parternes påstande

16 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 28. maj 2007 har Republikken Polen anlagt nærværende sag.

17 Ved et særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor samme dag fremsatte Republikken Polen begæring om, at der blev truffet afgørelse efter den fremskyndede procedure som omhandlet i artikel 76a i Rettens procesreglement. Ved afgørelse af 10. juli 2007 afslog Retten (Femte Afdeling) begæringen.

18 Som følge af en ændring af sammensætningen af Rettens afdelinger blev den refererende dommer tilknyttet Anden Afdeling, som derfor blev tildelt den foreliggende sag.

19 Ved et særskilt dokument indleveret til Rettens Justitskontor den 7. september 2007 indgav Republikken Polen begæring om foreløbige forholdsregler med påstand om, at Rettens præsident udsatte gennemførelsen af den anfægtede beslutning. Ved kendelse af 9. november 2007 tog Rettens præsident ikke begæringen til følge.

20 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 24. august 2007 fremsatte Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland begæring om tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionen. Ved kendelse af 5. oktober 2007 imødekom formanden for Rettens Anden Afdeling interventionsbegæringen. Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland indgav sit interventionsindlæg den 19. december 2007. Ved dokumenter indleveret til Rettens Justitskontor den 7. marts 2008 har Republikken Polen og Kommissionen fremsat bemærkninger til det af Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland indgivne interventionsindlæg.

21 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 16. oktober 2007 fremsatte Republikken Litauen begæring om tilladelse til at intervenere til støtte for Republikken Polen. Ved kendelse af 19. november 2007 fastslog formanden for Rettens Anden Afdeling, at begæringen var fremsat i overensstemmelse med procesreglementets artikel 115, men efter udløbet af den frist på seks uger, der er fastsat i reglementets artikel 115, stk. 1. Formanden for Rettens Anden Afdeling imødekom derfor begæringen, men begrænsede Republikken Litauens rettigheder til kun at omfatte dem, der er fastsat i reglementets artikel 116, stk. 6.

22 Ved processkrifter indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 7. og den 20. februar 2008 fremsatte Den Slovakiske Republik og Republikken Ungarn begæring om tilladelse til at intervenere til støtte for Republikken Polens påstande. Ved kendelse af 10. april 2008 fastslog formanden for Rettens Anden Afdeling, at de to begæringer var fremsat i overensstemmelse med procesreglementets artikel 115, men efter udløbet af den frist på seks uger, der er fastsat i reglementets artikel 115, stk. 1. Formanden for Rettens Anden Afdeling imødekom følgelig de to begæringer, men begrænsede Den Slovakiske Republiks og Republikken Ungarns rettigheder til kun at omfatte dem, der er fastsat i reglementets artikel 116, stk. 6.

23 Republikken Polen har nedlagt følgende påstande:

— Den anfægtede beslutning annulleres helt eller delvis.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

24 Kommissionen har, støttet af Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, nedlagt følgende påstande:

— Frifindelse.

— Republikken Polen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Retlige bemærkninger

25 Således som det fremgår af sammenfatningen af Republikken Polens anbringender i stævningens sidste del, »Konklusioner«, har anbringenderne generelt til formål at vise, at »Kommissionen vedtog [den anfægtede beslutning] uden at have kompetence dertil, i strid med væsentlige formforskrifter og bestemmelser i EF-traktaten, og idet den overskred sine beføjelser«.

26 Nærmere bestemt har Republikken Polen til støtte for søgsmålet fremsat ni anbringender, som i det væsentlige går ud på, at der er sket en tilsidesættelse dels af en række bestemmelser i direktivet, nemlig artikel 9, stk. 1 og 3, kriterium 1-3 og 12 i bilag III samt artikel 13, stk. 2, dels af retten til under proceduren at blive gjort bekendt med de faktiske omstændigheder, som dannede grundlag for vedtagelsen af den anfægtede beslutning, samt en krænkelse af Republikken Polens energisikkerhed.

I — *Det første anbringende: retsstridig vedtagelse af den anfægtede beslutning efter udløbet af den i direktivets artikel 9, stk. 3, fastsatte frist på tre måneder*

A — *Parternes argumenter*

27 Republikken Polen har gjort gældende, at Kommissionen tilsidesatte bestemmelserne i direktivets artikel 9, stk. 3, idet den efter udløbet af den frist på tre måneder, Kommissionen ifølge denne artikel råder over til at afvise NAP'en eller en del heraf (herefter »tremånedersfristen«), ikke længere havde ret til at vedtage den anfægtede beslutning. Fristen begyndte at løbe på det tidspunkt, hvor NAP'en blev forelagt, dvs. i det foreliggende tilfælde den 30. juni 2006. Kommissionens skrivelse af 30. august 2006, hvori denne udbad sig supplerende oplysninger om planen, bevirkede ikke, at fristen midlertidigt ophørte med at løbe. Til støtte for argumentet har Republikken Polen påberåbt sig Rettens dom af 23. november 2005 (sag T-178/05, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. II, s. 4807), nærmere bestemt præmis 55 og 73. Republikken Polen har draget den konklusion heraf, dels at den anfægtede beslutning skal annulleres, dels at NAP'en skal anses for godkendt af Kommissionen.

28 Ifølge Republikken Polen fremgår det nærmere bestemt af dommen i sagen Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, nævnt i præmis 27 ovenfor, at Kommissionen kun kan afvise en NAP, den finder er ufuldstændig, og kræve, at der forelægges en ny, inden tremånedersfristen er udløbet. Det er derfor fejlagtigt, når Kommissionen i punkt 7 i sin meddelelse om yderligere retningslinjer vedrørende tildelingsplaner for handelsperioden 2008-2012 under EU-emissionshandelsordningen (KOM(2005) 703 endelig udg.), der blev offentliggjort den 22. december 2005, angav, at tremånedersfristen først løber fra det tidspunkt, hvor der er forelagt en færdig NAP. På samme måde gentog Kommissionen i sin skrivelse af 30. august 2006 denne fejlagtige fortolkning af, hvordan tremånedersfristen skal anvendes, ved at anføre, at den ville vedtage en beslutning senest tre måneder efter at have modtaget de fuldstændige oplysninger, den havde udbedt sig.

29 Efter Republikken Polens opfattelse kan skrivelsen af 30. august 2006 ikke udgøre en beslutning om at afvise NAP'en. Dens anmodning om en forlængelse af fristen til at besvare skrivelsen vedrørte den periode på ti dage, som var angivet heri, og ikke tremånedersfristen. Republikken Polen har peget på, at Kommissionen ikke vedtog en

beslutning om afvisning, selv om skrivelsen først blev besvaret den 29. december 2006. Ingen af parterne i proceduren kunne foretage sig noget, der afbrød tremånedersfristen.

30 Endelig skulle Kommissionen — selv hvis det havde været en tilstrækkelig begrundelse for en beslutning om afvisning af NAP'en, at de supplerende oplysninger, der blev anmodet om i skrivelsen af 30. august 2006, manglede — have vedtaget en sådan beslutning inden den 30. september 2006 og have anmodet Republikken Polen om en forelægge en ny, fuldstændig NAP.

31 Kommissionen er, støttet af Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, af den opfattelse, at det er rimeligt at antage, skønt det ikke angives nærmere i direktivet, at tremånedersfristen først kan begynde at løbe, når den fuldstændige NAP forelægges. I medfør af princippet om loyalt samarbejde med medlemsstaterne er Kommissionen forpligtet til at anmode disse om at færdiggøre en ufuldstændig NAP senest tre måneder efter, at den er blevet forelagt. Under alle omstændigheder skal tidspunktet for, hvornår tremånedersfristen begynder at løbe, ifølge fast administrativ praksis anses for at være den dato, hvorpå den forelagte NAP er blevet registreret i Kommissionens Generalsekretariat, hvilket i det foreliggende tilfælde vil sige den 6. juli 2006.

B — *Rettens bemærkninger*

32 Indledningsvis har ingen af parterne bestridt følgende omstændigheder. Dels forelagde Republikken Polen NAP'en den 30. juni 2006, og forelæggelsen var ledsaget af en skrivelse fra den polske miljøminister, hvori det udtrykkeligt blev angivet, at der manglede en række oplysninger i planen, og at oplysningerne ville blive meddelt Kommissionen på et senere tidspunkt. Dels modtog Kommissionen NAP'en den 30. juni 2006. Endvidere meddelte Kommissionen i skrivelsen af 30. august 2006 udtrykkeligt Republikken Polen, at NAP'en, således som den forelå, var ufuldstændig og stred mod bestemte kriterier i bilag III til direktivet, hvorfor den anmodede Republikken Polen om at besvare en række spørgsmål og begæringer om supplerende

oplysninger. Endelig anmodede Republikken Polen den 30. oktober 2006 formelt om en forlængelse af fristen til at besvare de spørgsmål og begæringer om supplerende oplysninger, der var indeholdt i skrivelsen af 30. august 2006.

33 Det skal først og fremmest fastslås, om der er grundlag for Republikken Polens argumenter for, at tremånedersfristen i direktivets artikel 9, stk. 3, i det foreliggende tilfælde begyndte at løbe den 30. juni 2006 på trods af, at NAP'en var ufuldstændig, og at fristen udløb den 30. september 2006.

34 Indledningsvis bemærkes vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt tremånedersfristen begyndte at løbe den 30. juni 2006 på trods af, at den forlagte NAP var ufuldstændig, for det første, at Kommissionen ifølge bestemmelserne i direktivets artikel 9, stk. 3, senest tre måneder efter en medlemsstats forelæggelse af en NAP kan afvise planen eller en del heraf, hvis den er uforenelig med kriterierne i bilag III eller med artikel 10.

35 For det andet er der, således Retten allerede har fastslået, ingen grund til at antage, at den frist på tre måneder, Kommissionen råder over til at afvise en NAP, ikke begynder at løbe, når der er blevet forelagt en ufuldstændig national tildelingsplan. En medlemsstat kan nemlig ikke ved at forelægge en ufuldstændig national tildelingsplan i det uendelige udsætte, at Kommissionen træffer afgørelse i medfør af direktivets artikel 9, stk. 3 (dommen i sagen Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, nævnt i præmis 27 ovenfor, præmis 73).

36 For det tredje fremgår det af retspraksis, at Kommissionens beføjelse til at kontrollere og afvise NAP'er i henhold til direktivets artikel 9, stk. 3, er stærkt begrænset, idet den har såvel materielle som tidsmæssige begrænsninger. Denne kontrol er begrænset til Kommissionens undersøgelse af NAP'ens forenelighed med kriterierne i bilag III og bestemmelserne i direktivets artikel 10, og den skal udøves senest tre måneder efter en medlemsstats forelæggelse af den pågældende NAP (Rettens kendelse af 30.4.2007, sag T-387/04, EnBW Energie Baden-Württemberg mod Kommissionen, Sml. II, s. 1195, præmis 104; jf. ligeledes i denne retning, Rettens dom af 7.11.2007, sag T-374/04, Tyskland mod Kommissionen, Sml. II, s. 4431, præmis 116). Endvidere fastsættes der,

for så vidt angår de tidsmæssige begrænsninger, kun én tremånedersfrist i direktivets artikel 9, stk. 3, inden for hvilken Kommissionen kan træffe afgørelse om NAP'en.

37 Retten finder på baggrund af det foregående, at det er med føje, at Republikken Polen har gjort gældende, at tremånedersfristen begyndte at løbe, da Republikken Polen forelagde NAP'en, dvs. den 30. juni 2006.

38 Kommissionens argument om, i det væsentlige, at tremånedersfristen ifølge fast administrativ praksis begynder at løbe, når den skrivelse, hvorved NAP'en forelægges, registreres i Kommissionens Generalsekretariat, hvilket i det foreliggende tilfælde vil sige den 6. juli 2006, kan ikke rejse tvivl om denne konklusion.

39 Kommissionen har nemlig dels ikke fremlagt noget bevis for, at der findes en sådan fast administrativ praksis. Dels angives det udtrykkeligt i direktivets artikel 9, stk. 3, at tremånedersfristen begynder at løbe på det tidspunkt, hvor NAP'en forelægges. I dette tilfælde har Kommissionen ikke bestridt, at NAP'en blev forelagt den 30. juni 2006.

40 Dernæst skal det med hensyn til spørgsmålet om, hvorvidt tremånedersfristen udløb den 30. september 2006, undersøges, hvilke virkninger den skrivelse af 30. august 2006 havde, hvori Kommissionen dels fastslog, at NAP'en var ufuldstændig og uforenelig med direktivet, dels anmodede Republikken Polen om at besvare en række spørgsmål og begæringer om supplerende oplysninger.

41 Indledningsvis fremgår det af retspraksis, at forudgående kontrol, der foretages i henhold til direktivets artikel 9, stk. 3, ikke nødvendigvis fører frem til en beslutning om godkendelse. Kommissionen skal nemlig kun gribe ind, hvis den finder det nødvendigt at gøre indsigelse over for visse dele af den forelagte NAP og kun træffe en beslutning om afvisning i tilfælde af medlemsstatens afvisning af at ændre sin NAP. Disse indsigelser og beslutningen om afvisning skal foreligge inden tre måneder fra forelæggelsen af NAP'en. I mangel heraf bliver den forelagte NAP endelig og omfattes af en formodning om lovlighed, således at det midlertidige forbud mod, at medlemsstaten gennemfører NAP'en, ophører (kendelsen i sagen EnBW Energie Baden-Württemberg mod Kommissionen, nævnt i præmis 36 ovenfor, præmis 115). Desuden skal sådanne indsigelser og en beslutning om afvisning i betragtning af, at Kommissionen, som nævnt i præmis 36 ovenfor, kun råder over en stærkt begrænset beføjelse til at kontrollere en NAP, nødvendigvis bero på, at det er blevet fastslået, at den forelagte NAP er uforenelig med de bedømmelseskriterier, der er fastsat i bilag III til direktivet, eller med bestemmelserne i dettes artikel 10.

42 Endvidere kan, da Kommissionen ikke har en generel godkendelsesbeføjelse stricto sensu i forhold til en forelagt NAP, mangel på indsigelse fra Kommissionen ved udløbet af tremånedersfristen ikke danne grundlag for en formodning om godkendelse af NAP'en. Udløbet af fristen har dermed som eneste følge, at NAP'en bliver endelig og kan gennemføres af medlemsstaten (kendelsen i sagen EnBW Energie Baden-Württemberg mod Kommissionen, nævnt i præmis 36 ovenfor, præmis 120).

43 Retten finder følgelig, at Kommissionen kan gribe ind inden udløbet af tremånedersfristen, ikke blot ved som et første skridt at gøre indsigelse over for eller stille spørgsmål vedrørende bestemte dele af den forelagte NAP, men også ved som et andet skridt, hvis medlemsstaten afviser at ændre sin NAP, at vedtage en beslutning om afvisning af den forelagte NAP. Mens vedtagelsen af en afvisningsbeslutning bevirker, at tremånedersfristen afbrydes, ophører fristen midlertidigt med at løbe, når Kommissionen gør indsigelse over for eller stiller spørgsmål vedrørende bestemte dele af den forelagte NAP.

44 I det foreliggende tilfælde henledte Kommissionen i sin skrivelse af 30. august 2006, dvs. to måneder efter, at NAP'en var blevet forelagt, dels formelt Republikken Polens opmærksomhed på, at NAP'en ikke blot var ufuldstændig, men at den også, således som den forelå, var uforenelig med de bedømmelseskriterier, der finder anvendelse i

forbindelse med Kommissionens undersøgelse i henhold til direktivets artikel 9, stk. 3, dels anmodede den Republikken Polen om at besvare en række spørgsmål og begæringer om supplerende oplysninger med henblik på at fuldstændiggøre NAP'en. Begæringerne drejede sig navnlig om fortegnelsen over navnene på anlæggenes driftsledere og de kvotemængder, Republikken Polen påregnede at tildele dem; disse oplysninger manglede i NAP'en. De nævnte to former for data, der kræves i henhold til kriterium 10 i bilag III til direktivet, var af grundlæggende betydning for, at Kommissionen kunne vurdere, om NAP'en var forenelig med direktivet. Da disse oplysninger manglede, må det medgives, at Kommissionen ikke kunne undersøge NAP'en i overensstemmelse med bestemmelserne i direktivets artikel 9, stk. 3. Endelig fremgår det af oplysningerne i sagens akter, at Republikken Polen efter fremsendelsen af skrivelsen af 30. august 2006 ikke afviste at ændre sin NAP og at besvare de spørgsmål, Kommissionen havde stillet i skrivelsen.

45 Det følger af det foregående, at skrivelsen af 30. august 2006 indeholdt indsigelser, som Kommissionen således havde rejst inden for tremånedersfristen som omhandlet i den retspraksis, hvortil der er henvist i præmis 41 og 42 ovenfor. Under hensyn til bemærkningerne i præmis 43 er det derfor med urette, at Republikken Polen i det foreliggende tilfælde har gjort gældende, at tremånedersfristen, der midlertidigt ophørte med at løbe som følge af de indsigelser og spørgsmål, der var indeholdt i skrivelsen af 30. august 2006, udløb den 30. september 2006.

46 Det kan ikke rejse tvivl om denne konklusion, at Kommissionen ikke vedtog beslutningen om afvisning af NAP'en, inden tremånedersfristen var udløbet. Som nævnt i præmis 43 ovenfor, kan den beslutning om afvisning af NAP'en, der kan træffes som et andet skridt, kun vedtages, hvis den pågældende medlemsstat har afvist Kommissionens indsigelser eller afvist at ændre sin NAP. I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at den polske miljøminister i den skrivelse, der ledsagede NAP'en, som blev forelagt den 30. juni 2006, allerede på dette tidspunkt gjorde Kommissionens tjenestegrene opmærksom på, at NAP'en var ufuldstændig, og meddelte, at de manglende oplysninger ville blive fremsendt senere. Endvidere er det lige så ubestridt, at Republikken Polen efter fremsendelsen af Kommissionens skrivelse af 30. august 2006 på ingen måde afviste at besvare Kommissionens spørgsmål og begæringer om supplerende oplysninger, som var indeholdt i skrivelsen, eller at ændre NAP'en, men at Republikken Polen tværtimod under drøftelser mellem sine tjenestegrene og Kommissionen og derpå formelt ved skrivelsen af 30. oktober 2006 anmodede Kommissionen om at forlænge den fastsatte frist, således at Republikken Polen kunne fremlægge sine svar på spørgsmålene og begæringerne om supplerende oplysninger. Desuden fremgår det af skrivelsen af 30. oktober 2006, at Republikken Polen lagde vægt på, at Kommissionen derved ville kunne foretage en korrekt og virkelig fuldstændig

bedømmelse af NAP'en. På den baggrund var det korrekt, når Kommissionen fandt, at der ikke var anledning til at afvise planen på det pågældende stadium, før den havde modtaget Republikken Polens svar på de spørgsmål og begæringer om supplerende oplysninger, der var indeholdt i dens skrivelse af 30. august 2006.

47 Det følger af det foregående som helhed, at det første anbringende må forkastes.

II — *Det andet anbringende: tilsidesættelse af begrundelsespligten og af direktivets artikel 9, stk. 1 og 3*

A — *Parternes argumenter*

48 Republikken Polen har gjort gældende, at Kommissionen tilsidesatte bestemmelserne i direktivets artikel 9, stk. 1, ved i stedet for at vurdere de i NAP'en angivne data uden grund og »uden at give nogen relevant begrundelse« vurderede sine egne data, som den havde beregnet ved en inkonsekvent anvendelse af sin egen metode til økonomisk analyse.

49 Republikken Polen har for det første gjort gældende, at Kommissionen i sin bedømmelse i den anfægtede beslutning så bort fra de data, Republikken Polen havde angivet i NAP'en, og dem, den havde fremsendt som svar på Kommissionens spørgsmål i skrivelsen af 30. august 2006. Som begrundelse for at forkaste de pågældende data anførte Kommissionen, at de var upålidelige, men gav ikke nogen mere præcis grund. Republikken Polen har fremhævet, at Kommissionen hvad dette angår kun angav i femte betragtning til den anfægtede beslutning, at »det [derfor ikke kunne] udelukkes, at de faktiske emissioner var overvurderet på grund af de tal, [Republikken] Polen [havde] meddelt for de foregående års emissioner«. Dermed »diskrediterede« Kommissionen de data, Republikken Polen havde fremlagt, og alle de

bestræbelser, der blevet udfoldet for at udarbejde NAP'en på grundlag af, og i overensstemmelse med, Kommissionens egne anvisninger.

50 Endvidere har Republikken Polen kritiseret Kommissionen for ikke at have påvist, at de i NAP'en angivne data var ukorrekte. Hvad nærmere angår de data, Republikken Polen havde angivet før 2005, har de været genstand for en rapport inden for rammerne af UNFCCC og er blevet kontrolleret af Kommissionen, uden at denne har knyttet nogen bemærkninger til dem.

51 Republikken Polen har tilføjet, at Kommissionen under hensyn til bestemmelserne i direktivets artikel 9, stk. 3, skal foretage en individuel vurdering af de data, medlemsstaten har anvendt ved udarbejdelsen af NAP'en, for hver økonomisk sektor, som er omfattet er direktivet. Republikken Polen har i den forbindelse peget på, at medlemsstaterne ifølge kriterium 3 i bilag III til direktivet kan basere kvotefordelingsmetoderne på de data, der er blevet anvendt for aktiviteterne inden for de forskellige økonomiske sektorer, som er omfattet af direktivet.

52 I replikken har Republikken Polen gjort gældende, at Kommissionens standpunkt, som foranledigede den til ikke at tage hensyn til de i NAP'en angivne data, skyldes en fejlagtig og ubegrundet fortolkning af dens rolle i processen i forbindelse med bedømmelsen af NAP'erne. Efter Republikken Polens opfattelse påhvilede det Kommissionen at bevise gennem en fuldstændig argumentation, at den i NAP'en anvendte metode stred imod direktivets bestemmelser.

53 Republikken Polen har, ligeledes i replikken, fremhævet, at Kommissionen for at kunne forkaste den metode, der var blevet anvendt ved udarbejdelsen af NAP'en, uigendriveligt og klart skulle have bevist, at metoden stred imod direktivets bestemmelser, samtidig med at den iagttog den »ledende rolle«, medlemsstaterne har i denne sammenhæng. På samme måde finder Republikken Polen, at Kommissionen hverken i den anfægtede beslutning eller svarskriftet har ført bevis for, at de data, der er anvendt i NAP'en, ikke er objektive og pålidelige. Ydermere medgav Kommissionen i femte betragtning til den anfægtede beslutning selv, at den på det tidspunkt, hvor

beslutningen blev vedtaget, ikke rådede over noget bevis for, at de i NAP'en angivne data var fejlagtige eller ukorrekte; den anførte blot, at det ikke kunne udelukkes, at dataene i NAP'en »overdrev de faktiske gasemissionsniveauer«.

54 For det andet har Republikken Polen gjort gældende, at Kommissionen ikke uden at give en begrundelse eller at rådføre sig med den berørte medlemsstat har ret til at udskifte dataene i dennes NAP med sine egne data, som den har beregnet ved at anvende sin egen metode til økonomisk analyse, som den metode, den nævnte medlemsstat har anvendt, ligeledes er blevet udskiftet med. Når Kommissionen bedømmer en NAP, har den kun ret til at vurdere de data, medlemsstaten har fremlagt. En sådan metode til vurdering af dataene adskiller sig fra, såvel at Kommissionen indfører sin egen metode til økonomisk analyse, som at den anvender sine egne data i den pågældende model, korrigerer disse data efter eget skøn og, endelig, pålægger Republikken Polen at anvende de således opnåede resultater.

55 Ifølge Republikken Polen angav Kommissionen hverken i sine yderligere retningslinjer af 2005 (jf. præmis 28 ovenfor) eller i sin skrivelse af 30. august 2006, at den havde til hensigt at anvende Primes-modellen som økonomisk analysemodel for vurderingen af væksten i bruttonationalproduktet (BNP) og potentialet for reduktion af emissionerne. Det var først i dens beretning af 27. oktober 2007 om fremskridt mod Kyoto-målene (KOM(2006) 658 endelig udg.), der blev offentliggjort efter, at Republikken Polen havde forelagt sin NAP, at Kommissionen oplyste, at den ved bedømmelsen af, hvorvidt en NAP var forenelig med kriterium 2 og 3 i bilag III til direktivet, ville lægge »BNP-metoden« til grund og ikke »sektormetoden«, som Republikken Polen havde anvendt i NAP'en.

56 Endvidere har Polen for så vidt angår pålideligheden af Primes-metoden bemærket, at Kommissionen rådede over mere præcise og ajourførte data vedrørende det polske BNP, før den vedtog den anfægtede beslutning. Det fremgår af fodnote 24 til den anfægtede beslutning, hvori Kommissionen anførte, at den ikke havde taget hensyn til de foreløbige prognoser fra februar 2007, som det polske generaldirektorat for økonomiske og finansielle anliggender havde offentliggjort den 16. februar 2007, da

disse kun var tilgængelige for syv medlemsstater og derfor ikke udgjorde en tilstrækkeligt sammenhængende og fair samling data for hele Unionen.

57 Kommissionens påstand i svarskriftet om, at metoden til bedømmelse af NAP'er ifølge ligebehandlingsprincippet bør være den samme for samtlige stater, strider ifølge Republikken Polen imod såvel Kommissionens egne retningslinjer for udarbejdelse af en NAP som dens beslutningspraksis på området over for andre medlemsstater. Efter Republikken Polens opfattelse udgør det ikke »forskelsbehandling« at anvende de nyeste og mest præcise data, som er til rådighed.

58 Republikken Polen har tilføjet, at Kommissionen på intet tidspunkt under proceduren i forbindelse med bedømmelsen af NAP'en tillod den at fremsætte sine bemærkninger vedrørende fastslåelsen af, at den vurderingsmetode, den havde anvendt ved udarbejdelsen af NAP'en, var i strid med fællesskabsrettens bestemmelser, den omstændighed, at den havde valgt at vurdere det tilladte emissionsniveau efter »BNP-metoden« i stedet for efter »sektormetoden«, og den måde, hvorpå den af Kommissionen anvendte Primes-model virker. At det er blevet drøftet i repræsentative udvalg eller organer, hvilke kriterier Kommissionen skal lægge til grund, kan ikke fritage denne for at skulle fremlægge sine konklusioner for Republikken Polen under den administrative procedure. Da et sådant forudgående samråd ikke fandt sted, tilsidesatte Kommissionen princippet om samarbejde mellem Fællesskabets institutioner og medlemsstaterne.

59 I replikken har Republikken Polen gjort gældende til støtte for det første anbringende, at Kommissionen ifølge direktivet har en begrænset rolle, der udelukkende består i at bedømme de NAP'er, der forelægges den, på grundlag af de i direktivet fastsatte kriterier. Endvidere har Republikken Polen påpeget, at hver medlemsstat ifølge bestemmelserne i direktivets artikel 11, stk. 2, skal træffe afgørelse om den samlede mængde kvoter, der skal tildeles, og påbegynde processen for tildeling heraf til de berørte driftsledere. Ifølge Republikken Polen skal Kommissionen, før den afviser en NAP, og inden den fastsætter drivhusgasemissionstilladelser, som er mere restriktive end de i NAP'en angivne, klart og udførligt påvise, at denne ikke er i overensstemmelse med fællesskabsretten. Efter Republikken Polens opfattelse er det ikke formålet med

Kommissionens bedømmelse af en NAP, at Kommissionen skal træde i medlemsstatens sted ved udarbejdelsen af dennes NAP.

60 Kommissionen har gjort gældende, at det andet anbringende drejer sig om den måde, hvorpå den anvendte de i NAP'en angivne data, da den bedømte planen.

61 Ifølge Kommissionen har Republikken Polen imidlertid i replikken, nærmere bestemt i den del, der vedrører det første anbringende, fremsat et nyt anbringende om tilsidesættelse af direktivets artikel 9, stk. 3, hvorefter Kommissionen overskred sine kontrolbeføjelser i henhold til direktivet. Kommissionen har anført, at det første anbringende, der fremsættes i stævningen, kun drejer sig om, at den anfægtede beslutning blev vedtaget efter udløbet af tremånedersfristen. Dette anbringende må derfor afvises i overensstemmelse med bestemmelserne i procesreglementets artikel 44, stk. 1, litra c), og artikel 48, stk. 2.

62 Først og fremmest har Kommissionen anført, at den i den anfægtede beslutning fandt, at visse dele af NAP'en ikke var forenelige med en række kriterier i bilag III til direktivet. Den har tilføjet, at den fastsatte den årlige mængde drivhusgasemissionskvoter, som det drejer sig om, til 208,515395 mio. tons $MteCO_2$, kuldioxidækvivalent og derved nedsatte den af Republikken Polen i NAP'en foreslåede årlige mængde drivhusgasemissionskvoter med 76,132937 mio. tons $MteCO_2$.

63 Kommissionen har forklaret, at den ved bedømmelsen af NAP'en på grundlag af kriterium 1-3 i bilag III til direktivet, i overensstemmelse med direktivets artikel 9, stk. 3, tog tre indikatorer i betragtning, nemlig for det første verificerede data vedrørende de faktiske drivhusgasemissioner i 2005 (inden for rammerne af kriterium 2), for det andet prognoser for væksten i BNP i 2010 og for det tredje tendenser i udviklingen af kulstofintensiteten for perioden 2005-2010 (de to sidstnævnte indikatorer vedrører kriterium 3). Ved »verificerede data« skal der forstås data, der først er fremlagt af anlæggene og derpå undersøgt, registreret og verificeret af uafhængige eksperter.

64 Ifølge Kommissionen skal en korrekt bedømmelse af en NAP på grundlag af direktivets artikel 9, stk. 3, gøre det muligt at undgå, at der opstår overskud af kvoter, som kan føre til et »markedssammenbrud«, således som det skete i handelsperioden 2005-2007. Kun en »tilstrækkeligt stor knaphed på kvoter« kan bidrage til, at direktivets mål nås, nemlig at drivhusgasemissionerne reduceres på en omkostningseffektiv og økonomisk effektiv måde. Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland har i den sammenhæng gjort gældende, at Kommissionen i forbindelse med sit valg af data skulle tage i betragtning, at det ville have ført til et umiddelbart overskud af kvoter og dermed et overudbud på markedet for handel med kvoter for drivhusgasemissioner, som ville have påvirket priserne for sådanne kvoter, hvis Republikken Polen var blevet tildelt den mængde kvoter, den havde anmodet om.

65 Kommissionen finder, støttet af Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, at direktivets artikel 9, stk. 3, ikke forpligter den til at anvende den analysemetode, den pågældende medlemsstat har valgt, og de data, som er angivet i den NAP, den vurderer. Kommissionen har ikke bestridt, at medlemsstaterne råder over en »høj grad af skønsfrihed« med hensyn til, hvordan deres NAP skal gennemføres, efter at Kommissionen har bedømt den. Kommissionen skal imidlertid, når den bedømmer en NAP på grundlag af kriterierne i bilag III til direktivet og dettes artikel 10, anvende de mest objektive og pålidelige data samt, ifølge princippet om ligebehandling af medlemsstaterne, den samme metode til økonomisk analyse for alle, hvilket undertiden kan føre til, at den for nogle medlemsstaters vedkommende anvender data, som ikke er fuldstændig ajourførte. Kommissionen har tilføjet, at denne forpligtelse til navnlig at anvende pålidelige emissionsdata, når NAP'erne bedømmes i henhold til direktivets artikel 9, stk. 3, følger af dettes artikel 14 og 15 samt Kommissionens beslutning 2004/156/EF af 29. januar 2004 om retningslinjer for overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner i medfør direktivet (EUT L 59, s. 1). På grund af det vide skøn, Kommissionen råder over i forbindelse med de komplekse økonomiske og økologiske vurderinger, der foretages i forbindelse med kontrollen af NAP'erne, er den ikke forpligtet til at give detaljerede forklaringer på, hvordan den har anvendt de økonomiske og miljømæssige indikatorer. Endelig har Kommissionen gjort gældende, at den bedømmelse, den foretager i henhold til direktivets artikel 9, stk. 3, ikke har til formål at træde i stedet for NAP'en, men kun at fastsætte et maksimalt niveau for den samlede mængde kvoter, der skal tildeles.

66 For at vise, at medlemsstaterne kunne anvende deres egen beregningsmetode til at fastslå, hvor stor en samlet mængde kvoter, der skulle tildeles, har Kommissionen som eksempler henvist til Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, Republikken Slovenien, Den Franske Republik og Kongeriget Danmark, som ikke overskred den »fastsatte grænse« for den kvotemængde, der var mulighed for inden for den anden handelsperiode, hvorfor hverken deres NAP'er eller de samlede kvotemængder, der var angivet heri, blev afvist.

67 Ifølge Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland omfatter Kommissionens valg af fremgangsmåde med hensyn til dataene, som på grund af sin art indebærer en kompleks økonomisk beslutning og kun kan gøres til genstand for en begrænset retslig prøvelse, ikke kun en vurdering af dataenes kvalitet, men også en vurdering af den måde, hvorpå markedet kan tænkes at reagere på denne kvalitet. Endvidere er det åbenbart, at et forslag til en uforholdsmæssigt stor tildeling som det, der er tale om i det foreliggende tilfælde, kan have en betydelig indvirkning på ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet. Derfor skal dette forslag til tildeling vurderes under hensyn til de yderligere kvoter, andre medlemsstater har anmodet om i deres respektive NAP'er.

68 Det er ifølge Kommissionen, støttet af Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, derfor, at den for det første besluttede at lægge de data for emissionerne i samtlige medlemsstater i 2005 til grund, der blev offentliggjort i Fællesskabets uafhængige transaktionsjournal (*Community Independent Transaction Log* — CITL) den 15. maj 2006. Kommissionen har tilføjet, at den samme dag oplyste i en pressemeddelelse, at den anså disse data for at være de bedste og mest nøjagtige, og at den ville lægge dem til grund ved bedømmelsen af NAP'erne for perioden 2008-2012. Dataene blev gengivet i 2006-beretningen (jf. præmis 55 ovenfor) og for Republikken Polens vedkommende suppleret på grundlag af dennes svar på skrivelsen af 30. august 2006. Kommissionen har fremhævet, at de data, Republikken Polen forelagde i NAP'en, og som vedrørte årene før 2005, i modsætning til emissionsdataene for 2005 ikke var blevet verificeret uafhængigt, og at den ikke kunne udelukke, at de »overdrev de faktiske gasemissionsniveauer«. At dataene har været genstand for en rapport inden for rammerne af UNFCCC og i den forbindelse er blevet kontrolleret af Kommissionen, indebærer ikke nødvendigvis, at de er blevet »anerkendt« inden for rammerne af ordningen for handel med kvoter.

69 For det andet har Kommissionen bemærket, dels at den kun anvendte Primes-modellen til at fastsætte indikatoren vedrørende kulstofintensiteten for perioden 2005-2010, dels at der er tale om en model, hvori der anvendes de mest pålidelige data for graden af reduktion af drivhusgasser. Dette datasystem er blevet udarbejdet og administreres på Kommissionens vegne af uafhængige eksperter ved Athens universitet. Dataene blev indsamlet i den samme periode for samtlige medlemsstaters vedkommende, hvilket sikrer, at deres niveau med hensyn til sammenhæng og nøjagtighed er sammenligneligt. Endelig kan den omstændighed, at det ikke var muligt at vurdere NAP'en i andet halvår 2006, fordi Republikken Polen først i 2007 fremsendte de oplysninger, som var nødvendige i dette øjemed, ikke stille den anderledes, og navnlig ikke mere fordelagtigt, hvad angår anvendelsen af prognoser for BNP, end andre medlemsstater, som har forelagt en fuldstændig NAP.

B — *Rettens bemærkninger*

70 Det andet anbringende falder i to led. Inden for rammerne af det første har Republikken Polen kritiseret Kommissionen for uden grund og »uden at give nogen relevant begrundelse« at have forkastet den metode til økonomisk analyse, Republikken Polen havde valgt, og de i NAP'en angivne data. Retten finder på baggrund af parternes skriftlige indlæg, at Republikken Polen i dette led af det andet anbringende har kritiseret Kommissionen for at have tilsidesat begrundelsespligten som omhandlet i artikel 253 EF. Inden for rammerne af det andet led har Republikken Polen kritiseret Kommissionen for at have tilsidesat bestemmelserne i direktivets artikel 9, stk. 1 og 3, ved dels at udskifte den nævnte metode og de nævnte data med sin egen vurderingsmetode og sine egne data, som var blevet beregnet på grundlag af denne metode, dels inden for rammerne af kontrollen af NAP'en at have pålagt Republikken Polen en øvre grænse for den samlede mængde kvoter, der skulle tildeles.

1. Spørgsmålet om, hvorvidt Republikken Polen i replikken har fremsat et nyt anbringende om, at Kommissionen overskred sine kontrolbeføjelser

71 Det skal undersøges, om anbringendet om, at Kommissionen tilsidesatte direktivets artikel 9, stk. 3, ved at overskride de kontrolbeføjelser, den tillægges i denne artikel, udgør et nyt anbringende — som hævdet af Kommissionen — som derfor må afvises.

72 Det fremgår af bestemmelserne i procesreglementets artikel 44, stk. 1, litra c), og artikel 48, stk. 2, under ét, at stævningen skal indeholde søgsmålets genstand og en kort fremstilling af søgsmålsgrundene, og at nye anbringender ikke må fremsættes under sagens behandling, medmindre de støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne.

73 Indledningsvis har Republikken Polen i det foreliggende tilfælde, således som det fremgår af konklusionerne i stævningens sidste del (jf. præmis 25 ovenfor), generelt kritiseret Kommissionen for at have vedtaget den anfægtede beslutning uden at have kompetence dertil »i strid med væsentlige formforskrifter og bestemmelser i EF-traktaten, og idet den overskred sine beføjelser«. Det fremgår af denne sammenfatning af Republikken Polens anbringender, at den allerede i stævningen kritiserede Kommissionen for at have overskredet de beføjelser, denne i direktivets artikel 9, stk. 3, tillægges med hensyn til bedømmelse af NAP'er.

74 Endvidere har Republikken Polen i punkt 53 i stævningen gjort gældende som det andet anbringende, at Kommissionen ved bedømmelsen af en NAP kun har ret til at vurdere, om de data, den pågældende medlemsstat har fremlagt, er forenelige med de bedømmelseskriterier, der er fastsat i direktivet. Den har derimod ikke ret til i denne forbindelse at indsætte sine egne data i stedet for dem, medlemsstaten har fremlagt. Ligeledes har Republikken Polen i det samme punkt i stævningen tilføjet, at der skal sondres mellem, at Kommissionen vurderer de data, en medlemsstat har fremlagt i sin

NAP, og at den indfører sin egen metode til økonomisk analyse, udskifter de i NAP'en angivne data med sine egne, korrigerer disse data efter eget skøn eller pålægger medlemsstaten at anvende de således opnåede resultater.

75 Desuden har Republikken Polen gjort gældende i punkt 54 i stævningen, at den enkelte medlemsstat på baggrund af direktivets artikel 9, stk. 3, har ret til at forvente, at Kommissionen foretager en individuel vurdering af de data, medlemsstaten har anvendt ved udarbejdelsen af sin NAP. Ligeledes har Republikken Polen i stævningens punkt 56 kritiseret Kommissionen for ikke at have påvist, at de i NAP'en angivne data var ukorrekte.

76 I øvrigt er de argumenter, Republikken Polen har fremsat i punkt 8 i replikken inden for rammerne af det første anbringende, i det væsentlige identiske med dem, den har fremsat på det samme trin i den skriftlige procedure, men inden for rammerne af det andet anbringende (jf. præmis 53 ovenfor). I begge tilfælde har Republikken Polen nemlig i det væsentlige gjort gældende, at Kommissionen for at vedtage en beslutning som den anfægtede, herunder navnlig forkaste den vurderingsmetode, medlemsstaten har valgt, uigendriveligt og klart skal bevise, at metoden strider imod direktivets bestemmelser, samtidig med at den iagttager den »ledende rolle«, medlemsstaterne har i forbindelse med udarbejdelsen af NAP'erne. Kommissionen har imidlertid ikke rejst formalitetsindsigelse mod denne argumentation i replikken til støtte for det andet anbringende. Endelig fremgår det af de argumenter, der gengives i præmis 52 ovenfor, og som ligeledes blev fremsat i replikken til støtte for det andet anbringende, at Republikken Polen udtrykkeligt har gjort gældende, at det standpunkt, Kommissionen har indtaget, og som foranledigede den til ikke at tage hensyn til de i NAP'en angivne data, skyldes en fejlagtig og ubegrundet fortolkning af dens rolle i processen i forbindelse med bedømmelsen af NAP'erne.

77 Under alle omstændigheder har Kommissionen i svarskriftet dels selv anset det andet anbringende for at dreje sig om den måde, hvorpå den har anvendt dataene i en NAP ved bedømmelsen af denne, dels klart reageret på dette anbringende ud fra den forudsætning, at det vedrører vilkårene for udøvelsen af Kommissionens beføjelse til at kontrollere en NAP i henhold til direktivets artikel 9, stk. 3.

78 Det følger af det foregående, at Republikken Polen allerede i stævningen ikke blot kritiserede Kommissionen for ikke at have overholdt vilkårene for udøvelsen af sin beføjelse til at kontrollere NAP'erne i henhold til bestemmelserne i direktivets artikel 9, stk. 3, men også gjorde gældende, i det væsentlige, at Kommissionen havde overskredet denne beføjelse ved at udskifte den i NAP'en anvendte metode til økonomisk analyse og de i NAP'en angivne data med sin egen metode og sine egne data, ved at korrigere disse data efter eget skøn og ved at pålægge Republikken Polen at anvende de således opnåede resultater.

79 I modsætning til, hvad Kommissionen har hævdet, udgør anbringendet om, at direktivets artikel 9, stk. 3, blev tilsidesat ved, at Kommissionen overskred de kontrolbeføjelser, den tillægges i denne artikel, følgelig ikke et nyt anbringende. Det kan derfor antages til realitetsbehandling.

2. Spørgsmålet om, hvorvidt der er grundlag for det andet anbringende

a) Indledende bemærkninger

80 Det skal først sammenfattes, hvilke mål direktivet tager sigte på, hvilken kompetencefordeling der i henhold til direktivets bestemmelser er mellem Kommissionen og medlemsstaterne, og, endelig, hvilken udstrækning den domstolskontrol har, som Fællesskabets retsinstanser kan foretage af en beslutning som den anfægtede.

Direktivets mål

81 Hvad angår direktivets mål har Retten allerede fastslået, at det erklærede hovedmål med direktivet er væsentligt at reducere drivhusgasemissioner for at være i stand til at overholde Fællesskabets og medlemsstaternes forpligtelser i henhold til Kyotoprotokollen. Dette mål skal nås ved opfyldelsen af en række »delmål« og ved hjælp af visse instrumenter. Det vigtigste instrument i denne henseende udgøres af fællesskabsordningen for handel med drivhusgasemissioner (artikel 1 og anden betragtning til direktivet), hvis indretning skal fastsættes ved hjælp af »delmål«, nemlig at sikre omkostningseffektive og økonomisk effektive betingelser, den økonomiske udvikling og beskæftigelsessituationen, og at beskytte det indre markeds integritet og konkurrencevilkårene (artikel 1 og femte og syvende betragtning til direktivet) (dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, nævnt i præmis 36 ovenfor, præmis 124).

Kompetencefordelingen mellem Kommissionen og medlemsstaterne

82 Hvad angår fordelingen af kompetencer mellem Kommissionen og medlemsstaterne, når det drejer sig om gennemførelse af et direktiv på miljøområdet, bemærkes, at det fremgår af ordlyden af artikel 249, stk. 3, EF, at »[e]t direktiv er med hensyn til det tilsigtede mål bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen«. Heraf følger, at når det omhandlede direktiv ikke foreskriver, hvilken form og hvilke midler der skal anvendes for at nå et særligt mål, kan medlemsstaten i princippet handle frit for så vidt angår valget af, hvilken form og hvilke midler der er egnede til at opnå nævnte mål. Medlemsstaterne er imidlertid inden for rammerne af den frihed, som artikel 249, stk. 3, EF har overladt dem, forpligtet til at vælge de bedst egnede former og midler for at sikre direktivernes effektive virkning. Det følger desuden heraf, at da der ikke findes en fællesskabsretlig bestemmelse, som klart og præcist fastlægger, hvilken form og hvilke midler medlemsstaten skal anvende, tilkommer det Kommissionen ved udøvelsen af sin kontrolbeføjelse bl.a. i henhold til artikel 211 EF og 226 EF i fornødent omfang at godtgøre, at de midler, medlemsstaten har anvendt i denne forbindelse, er i strid med fællesskabsretten (dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, nævnt i præmis 36 ovenfor, præmis 78 og den deri nævnte retspraksis).

83 Det skal tilføjes, at det kun er ved anvendelse af disse principper, at det kan sikres, at subsidiaritetsprincippet, jf. artikel 5, stk. 2, EF, overholdes. Subsidiaritetsprincippet påhviler fællesskabsinstitutionerne under udøvelsen af deres lovgivningsmæssige funktioner og er overholdt ved vedtagelsen af direktivet (direktivets betragtning 30). I henhold til dette princip handler Fællesskabet på de områder, som ikke hører ind under dets enekompetence, kun hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne og derfor på grund af den påtænkte handlings omfang eller virkninger bedre kan gennemføres på fællesskabsplan. Inden for et område, såsom miljøområdet, hvorom der er fastsat bestemmelser i artikel 174 EF — 176 EF, og hvor kompetencen er delt mellem Fællesskabet og medlemsstaterne, ligger bevisbyrden derfor hos Fællesskabet, dvs. i det foreliggende tilfælde hos Kommissionen, som skal godtgøre, i hvilket omfang de i præmis 82 ovenfor omhandlede betingelser begrænser medlemsstatens kompetencer og følgelig dens råderum (jf. i denne retning dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, nævnt i præmis 36 ovenfor, præmis 79).

84 For så vidt angår direktivet fastlægges det med hensyn til gennemførelsen af ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner klart og udtrykkeligt i artikel 9, stk. 1-3, og artikel 11, stk. 2, hvordan kompetencen er fordelt mellem medlemsstaterne og Kommissionen i relation til udarbejdelsen, kontrollen og gennemførelsen af NAP'erne. De nævnte artikler skal derfor på grund af deres tætte indbyrdes forbindelse med hensyn til kompetencefordelingen betragtes samlet, både når de fortolkes, og når der prøves anbringender om, at de er blevet tilsidesat.

— Medlemsstaternes kompetence

85 Om medlemsstaternes kompetence fremgår det entydigt af direktivets artikel 9, stk. 1, og artikel 11, stk. 2, at det kun er medlemsstaterne, der har kompetence til først at udarbejde en NAP med angivelse af den samlede mængde kvoter, de vil tildele for den pågældende periode, og hvordan de vil tildele dem, og dernæst at træffe afgørelse om den samlede mængde kvoter, de vil tildele for hver femårsperiode, og indlede processen i forbindelse med den individuelle tildeling af de pågældende kvoter.

86 Ganske vist skal medlemsstaterne ifølge direktivets artikel 9, stk. 1, andet punktum, udøve de nævnte enebeføjelser på grundlag af objektive og gennemsigtige kriterier, herunder kriterierne i bilag III til direktivet. På samme måde skal medlemsstaten, når Kommissionen beslutter helt eller delvis at afvise en NAP, ifølge direktivets artikel 9, stk. 3, andet punktum, kun træffe afgørelse i henhold til artikel 11, stk. 2, hvis de ændringer, den har foreslået, er blevet godkendt af Kommissionen.

87 Det fastsættes imidlertid ikke klart og præcist i direktivet, under hvilken form og med hvilke midler, det heri fastsatte resultat skal nås. Endvidere er det, som nævnt i præmis 85 ovenfor, kun medlemsstaterne, der har kompetence til at udarbejde deres NAP og til at træffe afgørelse om den samlede mængde kvoter, der skal tildeles. Det må derfor fastslås, at de spiller en central rolle i gennemførelsen af ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner.

88 Således som Retten allerede har fastslået, har medlemsstaterne derfor et vist råderum ved gennemførelsen af direktivet (jf. i denne retning dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, nævnt i præmis 36 ovenfor, præmis 80) og dermed til at vælge, hvilke midler de anser for de bedst egnede med hensyn til at nå det i direktivet fastsatte mål i det nationale energimarkeds specifikke sammenhæng.

— Kommissionens kompetence

89 Om Kommissionens kompetence fremgår det entydigt af direktivets artikel 9, stk. 3, at dens beføjelse til at kontrollere og afvise NAP'en er stærkt begrænset, således som det blev nævnt i præmis 36 ovenfor. For så vidt angår de tidsmæssige begrænsninger har Kommissionen således kun beføjelse til at undersøge, om de foranstaltninger, medlemsstaten har truffet, er forenelige med kriterierne i bilag III til direktivet og bestemmelserne i dets artikel 10. Endvidere skal Kommissionen ifølge bestemmelserne i artikel 9, stk. 3, sidste punktum, begrunde sin beslutning, når den beslutter at afvise en NAP. Det fremgår dog af retspraksis, at Kommissionen også har et skøn, eftersom udøvelsen af denne stærkt begrænsede beføjelse til at kontrollere NAP'erne indebærer

komplekse økonomiske og økologiske vurderinger, som foretages under hensyn til det generelle mål om reduktion af drivhusgasemissioner ved hjælp af en omkostningseffektiv og økonomisk effektiv ordning for handel med kvoter (artikel 1 og femte betragtning til direktivet) (jf. i denne retning dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, nævnt i præmis 36 ovenfor, præmis 80).

90 Desuden har Kommissionen med henblik på at gøre det muligt for medlemsstaterne at træffe en afgørelse i overensstemmelse med direktivets artikel 11, stk. 2, om den samlede mængde kvoter, der skal tildeles under hensyn til deres forpligtelse i henhold til direktivets artikel 9, stk. 3, sidste punktum, hvorefter en sådan afgørelse kun kan træffes, hvis de foreslåede ændringer er godkendt af Kommissionen, ret til, når den bedømmer en NAP, at fremsætte specifikke indvendinger vedrørende de punkter, for hvilke den har fastslået, at planen er uforenelig med direktivet, og i givet fald fremsætte forslag eller henstillinger med henblik på at give medlemsstaten mulighed for at ændre sin NAP således, at den efter Kommissionens opfattelse bliver forenelig med de kontrolkriterier, som er fastsat i direktivet.

Udstrækningen af domstolskontrollen

91 Heraf følger, at Fællesskabets retsinstanser inden for rammerne af deres prøvelsesret i denne henseende udøver fuld kontrol med, at Kommissionen anvender de relevante retsregler korrekt, hvis rækkevidde skal fastlægges efter de fortolkningsmetoder, som er anerkendt i retspraksis. Retten kan derimod ikke sætte sig i Kommissionens sted, når Kommissionen i denne sammenhæng skal foretage komplekse økonomiske og økologiske vurderinger. Retten er i denne henseende forpligtet til alene at kontrollere, om den omhandlede foranstaltning er åbenbart urigtig eller behæftet med magtfordrejning, om den kompetente myndighed åbenbart har overskredet grænserne for sit skøn, og om de processuelle garantier, der i denne forbindelse er af særlig stor betydning, er overholdt (jf. dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, nævnt i præmis 36 ovenfor, præmis 81 og den deri nævnte retspraksis).

92 Det er på baggrund af ovennævnte principper som helhed, at det herefter skal prøves, om der er grundlag for Republikken Polens andet anbringende, som i det væsentlige tager sigte på, at Retten fastslår, at Kommissionen, da den vedtog den anfægtede beslutning, tilsidesatte bestemmelserne i direktivets artikel 9, stk. 1 og 3, ved at gribe ind i medlemsstaternes kompetence i henhold til direktivets artikel 9, stk. 1, og artikel 11, stk. 2, til at udarbejde og gennemføre NAP'erne og dermed overskred den beføjelse til at kontrollere NAP'erne, den tillægges i direktivets artikel 9, stk. 3.

b) Den anfægtede beslutning

93 Indledningsvis fastslår Kommissionen navnlig i den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1, at en del af den samlede mængde kvoter, som Republikken Polen har foreslået at tildele i NAP'en, nemlig 76,132937 mio. tons $MteCO_2$ pr. år, er uforenelig med kriterium 1-3 i bilag III til direktivet. Samtidig angiver Kommissionen i den anfægtede beslutning artikel 2, stk. 1, at der ikke vil blive gjort indsigelse mod NAP'en, hvis der foretages en række ændringer i den, herunder navnlig at den samlede mængde kvoter, der skal tildeles inden for rammerne af fællesskabsordningen, nedsættes med 76,132937 mio. tons $MteCO_2$. Endelig angiver Kommissionen i den anfægtede beslutnings artikel 3, stk. 1, at den samlede gennemsnitlige årlige mængde kvoter, som Republikken Polen i henhold til NAP'en skal tildele de i planen angivne anlæg og nytilkomne, udgør 208,515395 mio. tons $MteCO_2$ og ikke må overskrides.

94 De bestemmelser i den anfægtede beslutning, hvortil der blev henvist i præmis 93 ovenfor, bygger alle på den konklusion, Kommissionen drager i 13. betragtning, sidste afsnit, til den anfægtede beslutning, og hvori den navnlig fastslår, at det gennemsnitlige årlige overskud af kvoter for Republikken Polen for perioden 2008-2012, som udgør 76,132937 mio. tons $MteCO_2$ ved udgangen af den første beregningsperiode, er uforeneligt med kriterium 1-3 i bilag III til direktivet.

95 I den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1, og artikel 2, stk. 1, henvises der således udtrykkeligt til dette årlige overskud. På samme fremgår det, som nævnt i præmis 62 ovenfor, af Kommissionens skriftlige indlæg, at den øvre grænse for den årlige mængde drivhusgasemissionskvoter på 208,515395 mio. tons $MteCO_2$, der er fastsat i den anfægtede beslutnings artikel 3, stk. 1, er fremkommet ved at nedsætte den årlige mængde drivhusgasemissionskvoter, som Republikken Polen havde foreslået i NAP'en, nemlig 284,648332 mio. tons $MteCO_2$ med førnævnte mængde på 76,132937 mio. tons $MteCO_2$.

96 Endelig kontrollerer Kommissionen i 4.-13. betragtning til den anfægtede beslutning, om NAP'en er forenelig med kriterium 1-3 i bilag III til direktivet. Prøvelsen af, om der er grundlag for det andet anbringende, skal derfor foretages under hensyn til de grunde, der anføres i 4.-13. betragtning til den anfægtede beslutning.

97 Det andet anbringendes to led vil blive gennemgået successivt, idet det andet led, hvorefter direktivets artikel 9, stk. 1 og 3, blev tilsidesat, gennemgås først.

98 Da Retten for under hensyn til den retspraksis, hvortil der blev henvist i præmis 91 ovenfor, at kunne tage stilling til, om der er grundlag for det andet anbringende, først skal prøve, om Kommissionen anvendte de relevante retsregler om kompetencefordelingen mellem medlemsstaterne og sig selv korrekt i den anfægtede beslutning, må Rettens prøvelse af dette retlige spørgsmål være fuldstændig. Først derefter skal det, hvis det fastslås, at Kommissionen anvendte de nævnte regler korrekt, prøves, om den kontrol, den foretog af, om NAP'en var forenelig med de i direktivet fastsatte kriterier, herunder dens valg af metode til økonomisk og økologisk analyse af NAP'en, er behæftet med et åbenbart urigtigt skøn.

Spørgsmålet om, hvorvidt der er grundlag for det andet anbringendes andet led

99 Inden for rammerne af det andet anbringendes andet led har Republikken Polen kritiseret Kommissionen for at have tilsidesat bestemmelserne i direktivets artikel 9, stk. 1 og 3, dels ved at udskifte den af Republikken Polen anvendte vurderingsmetode med sin egen metode og de i NAP'en angivne data med data beregnet på grundlag af sidstnævnte metode, dels ved inden for rammerne af kontrollen med NAP'en at pålægge Republikken Polen ikke at overskride en øvre grænse for den samlede mængde kvoter, der skal tildeles.

100 Republikken Polen har for det første gjort gældende, at Kommissionen ikke i henhold til bestemmelserne i direktivets artikel 9, stk. 3, havde beføjelse til at udskifte den vurderingsmetode, Republikken Polen havde anvendt, og de i NAP'en angivne data med sin egen vurderingsmetode og sine egne data. Hvad dette angår synes alle de argumenter, Kommissionen har fremsat til sit forsvar på dette punkt, at bekræfte, at den har misfortolket sine beføjelser i henhold til direktivet.

101 Indledningsvis kan Kommissionen ikke hævde, således som det fremgår af dens skriftlige indlæg, at direktivet ikke forpligter den til at anvende de data, som er angivet i den NAP, den kontrollerer, og at den ved bedømmelsen af en NAP skal anvende den samme metode for samtlige medlemsstater. Ifølge direktivets artikel 9, stk. 3, vedrører Kommissionens beføjelse til at kontrollere NAP'erne nemlig nødvendigvis de data, der er angivet i den pågældende NAP, eftersom Kommissionen, som anført i præmis 82-90 ovenfor, skal vurdere, om de er forenelige med kriterierne i bilag III til direktivet og bestemmelserne i dets artikel 10. Derfor påhviler det nødvendigvis Kommissionen at kontrollere de data, den pågældende medlemsstat har valgt med henblik på udarbejdelsen af dens NAP.

102 Kommissionen kan ganske vist ikke kritiseres for inden for rammerne af sin beføjelse til at kontrollere NAP'erne at have udarbejdet sin egen metode til bedømmelse af disse, som bygger på data, Kommissionen anser for mere rigtige, og for at anvende denne metode som et sammenligningsredskab, når den vurderer de data, som er angivet i medlemsstaternes NAP'er, og som den skal vurdere med hensyn til, om de er forenelige

med kriterierne i bilag III til direktivet og bestemmelserne i dets artikel 10. I denne henseende råder Kommissionen, som nævnt i præmis 89 ovenfor, over et skøn, eftersom udarbejdelsen eller anvendelsen af en sådan model kræver komplekse økonomiske og økologiske vurderinger, og anvendelsen af en sådan vurderingsmodel kan derfor kun anfægtes, hvis den fører til et åbenbart urigtigt skøn.

103 Derimod kan Kommissionen ikke hævde, således som den har gjort i sine skriftlige indlæg, og således som det fremgår af den anfægtede beslutning, at den, når den beslutter at vedtage en beslutning på grundlag af direktivets artikel 9, stk. 3, kan forkaste de data, som er angivet i den pågældende NAP, og uden videre udskifte dem med data, den har beregnet på grundlag af sin egen vurderingsmetode. I modsætning til, hvad Kommissionen, støttet af Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, har gjort gældende, kræver princippet om ligebehandling af medlemsstaterne ikke, at den for samtlige medlemsstaters NAP'er vælger og anvender den samme vurderingsmetode.

104 Indledningsvis kan, hvad dette angår, iagttagelsen af princippet om ligebehandling af medlemsstaterne nemlig ikke føre til en ændring af kompetencefordelingen mellem medlemsstaterne og Kommissionen, således som den i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, der anses for at være blevet iagttaget i forbindelse med vedtagelsen af direktivet, er fastlagt heri (betragtning 30 til direktivet). Som nævnt i præmis 82-90 ovenfor, er det kun medlemsstaterne, der har kompetence til at udarbejde en NAP og til at træffe en endelig afgørelse om, hvor stor en samlet mængde kvoter der skal tildeles.

105 Desuden er det, som nævnt i præmis 82 ovenfor, et logisk element i selve karakteren af en sådan retsakt, at medlemsstaterne anvender forskellige former og midler for at nå det mål, der tilsigtes med det. Da det ikke klart og præcist foreskrives i direktivet, under hvilken form og med hvilke midler det skal gennemføres, overskred Kommissionen det råderum, den tillægges i direktivet, ved at fastholde, at det i medfør af ligebehandlingsprincippet påhvilede den for samtlige medlemsstater at vælge og anvende den samme metode til vurdering af NAP'erne for at nå det med direktivet tilsigtede mål.

106 At tillade Kommissionen at lægge én og samme metode til grund ved bedømmelsen af samtlige medlemsstaters NAP'er, ville være ensbetydende med at tillægge den ikke blot en reel ensretningsbeføjelse med hensyn til, hvordan ordningen for handel med kvoter skal gennemføres, men også en central rolle i udarbejdelsen af NAP'erne. I direktivet har lovgiver imidlertid hverken tillagt Kommissionen en sådan ensretningsbeføjelse eller en sådan central rolle inden for rammerne af dens kompetence til at kontrollere NAP'erne.

107 I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at Kommissionen i henhold til ligebehandlingsprincippet gik ud fra sine egne data, som den havde beregnet på grundlag af sin egen vurderingsmetode, da den bedømte NAP'en i den anfægtede beslutning.

108 Derved nøjedes Kommissionen ikke med, før den vedtog den anfægtede beslutning, med henblik på at vurdere, om de i NAP'en angivne data var forenelige med de kriterier, der er fastsat i direktivet, at sammenligne dataene med de data, som den, således som den havde ret til, havde beregnet på grundlag af sin egen vurderingsmetode. Derimod indebærer den af Kommissionen valgte metode til kontrol af NAP'erne i praksis, at Kommissionen, fuldstændig uafhængigt, kan udarbejde sin egen reference-NAP og vurdere, om de forelagte NAP'er er forenelige ikke med de i direktivet fastsatte kriterier, men med de data og resultater, Kommissionen har beregnet på grundlag af sin egen metode.

109 Endvidere har Kommissionen, som nævnt i præmis 66 ovenfor, i sine skriftlige indlæg bemærket, at andre medlemsstater har kunnet anvende deres egen beregningsmetode til fastslåelse af den samlede mængde kvoter, der skulle tildeles, for så vidt som »de ikke overskred den fastsatte grænse for den kvotemængde, der var mulighed for inden for den anden handelsperiode«, hvorfor hverken deres NAP eller de samlede kvotemængder, der var angivet heri, blev afvist. Det fremgår af denne argumentation, at Kommissionen generelt har fundet, at dens kontrol af NAP'erne nødvendigvis skulle indledes med, at den i NAP'en angive kvotemængde blev sammenholdt med den, Kommissionen anså for »mulig« under hensyn til de resultater, den var nået frem til ved at anvende sin egen vurderingsmetode.

110 Heraf følger, at Kommissionen i sidste instans indskrænkede sig til udskifte de i NAP'en angivne data med sine egne uden at kontrollere, om de førstnævnte data var forenelige med de i direktivet fastsatte kriterier.

111 Hvad ligeledes angår den iagttagelse af princippet om ligebehandling af medlemsstaterne, som Kommissionen har påberåbt sig, angav Kommissionen ydermere i tredje betragtning til den anfægtede beslutning, at NAP'en navnlig var blevet bedømt på grundlag af Kommissionens meddelelse af 7. januar 2004 om retningslinjer for medlemsstaternes anvendelse af kriterierne i bilag III til [direktivet] samt om betingelserne for påberåbelse af force majeure (KOM(2003) 830 endelig udg.).

112 I punkt 10 i denne meddelelse angav Kommissionen udtrykkeligt, at for de nye medlemsstater, der ikke var omhandlet i beslutning 2002/358, og som bl.a. omfattede Republikken Polen, var referencepunktet for kriterium 1 i bilag III til direktivet deres respektive mål i medfør af Kyotoprotokollen, idet dette kriterium knytter forbindelsen mellem den samlede mængde kvoter og hver enkelt medlemsstats mål, enten i medfør af beslutning 2002/358 eller direkte i medfør af Kyotoprotokollen. Kommissionen medgiver således i sine egne retningslinjer, at de nye medlemsstater, deriblandt Republikken Polen, skal behandles anderledes end de øvrige medlemsstater i relation til udarbejdelsen af deres NAP.

113 Med hensyn til det argument, som Kommissionen, støttet af Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, har fremsat, om, at den i medfør af ligebehandlingsprincippet ikke kunne tage hensyn til visse ajourførte data i NAP'en, bemærkes, at direktivet tilsigter at oprette et effektivt europæisk marked med kvoter for drivhusgasemissioner og med den mindst mulige negative indvirkning på den økonomiske udvikling og beskæftigelsessituationen (artikel 1 i og femte betragtning til direktivet). Uanset at direktivet har til formål at reducere drivhusgasemissioner i overensstemmelse med Fællesskabets og dets medlemsstaters forpligtelser i henhold til Kyotoprotokollen, skal dette mål i videst muligt omfang nås under hensyntagen til behovene i den europæiske økonomi. Det følger heraf, at NAP'er, der udarbejdes inden for rammerne af direktivet, skal tage hensyn til de præcise data og oplysninger vedrørende emissioner, som i direktivet er fastsat for anlæggene og de pågældende sektorer. Hvis en NAP delvis tager udgangspunkt i urigtige oplysninger eller

vurderinger vedrørende emissionsniveauet for visse sektorer eller visse anlæg, skal det være muligt for den pågældende medlemsstat at foreslå ændringer af denne nationale tildelingsplan, herunder en forøgelse af den samlede kvotemængde, der kan tildeles, for at løse problemerne, inden de får indvirkninger på markedet (dommen i sagen Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, nævnt i præmis 27 ovenfor, præmis 60).

114 På samme måde fremgår det af retspraksis, at det på ingen måde følger hverken af direktivets ordlyd eller af beskaffenheden af og formålene med den ordning, direktivet opretter, at en medlemsstat, efter at Kommissionen har vedtaget en beslutning i henhold til direktivets artikel 9, stk. 3, ikke kan ændre de data, der er angivet i dens NAP, for eksempelvis at tage hensyn til nye oplysninger, der navnlig er indhentet under den i direktivets artikel 11 foreskrevne anden høring af offentligheden (dommen i sagen Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, nævnt i præmis 27 ovenfor, præmis 58).

115 Endvidere har, således som Retten fastslog i dommen i sagen Tyskland mod Kommissionen, nævnt i præmis 36 ovenfor, medlemsstaterne endog ret til at foretage efterfølgende justeringer, efter at de har truffet afgørelse om den individuelle tildeling i overensstemmelse med direktivets artikel 11, stk. 2.

116 Endelig ville den høring af offentligheden, der ifølge direktivets artikel 11, stk. 2, skal finde sted, før der træffes en endelig afgørelse på grundlag af samme bestemmelse, være uden genstand og offentlighedens bemærkninger kun af teoretisk betydning, hvis de ændringer af NAP'en, der kan foreslås efter en afgørelse truffet af Kommissionen i medfør direktivets artikel 9, stk. 3, var begrænset til de af Kommissionen nævnte ændringer (jf. analogt dommen i sagen Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, nævnt i præmis 27 ovenfor, præmis 57).

117 På baggrund af ovennævnte retspraksis kan medlemsstaterne derfor, uden nødvendigvis at være bundet af de henstillinger, Kommissionen har fremsat i en beslutning

truffet i henhold til direktivets artikel 9, stk. 3, ikke blot korrigere og ajourføre deres NAP, efter at der er truffet en sådan beslutning, men også justere den, efter at de har truffet afgørelse om den individuelle tildeling.

118 På baggrund af såvel direktivets ordlyd, den generelle opbygning af og formålene med den ordning, der oprettes ved det, samt den retspraksis, der knytter sig dertil, skal Kommissionen følgelig til stadighed påse, at der i NAP'erne tages hensyn til så korrekte og dermed så ajourførte oplysninger som muligt med henblik på den mindst mulige negative indvirkning på den økonomiske udvikling og beskæftigelsessituationen og opretholdelsen af en omkostningseffektiv og økonomisk effektiv ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner.

119 Det følger af det foregående, at Kommissionens argument om, at den i medfør af princippet om ligebehandling af medlemsstaterne ikke kunne tage hensyn til visse ajourførte data i NAP'en, må forkastes.

120 På baggrund af det foregående som helhed, må der drages den konklusion, at det er med rette, at Republikken Polen har gjort gældende, at Kommissionen ikke havde beføjelse til at udskifte de i NAP'en angivne data med sine egne data, som den havde beregnet på grundlag af én og samme vurderingsmetode for samtlige medlemsstater, idet det er ufornødent at tage stilling til, om Kommissionens valg af Primes-modellen som model til bedømmelse af NAP'en var velbegrundet.

121 For det andet har Republikken Polen gjort gældende, i det væsentlige, at Kommissionen tilsidesatte bestemmelserne i direktivets artikel 9, stk. 3, idet den ifølge bestemmelserne i direktivets artikel 11, stk. 2, ikke havde ret til inden for rammerne af kontrollen med NAP'en at pålægge Republikken Polen en øvre grænse for den samlede mængde kvoter, der skulle tildeles.

122 Således som det fremgår af de argumenter, der er gengivet i præmis 65 ovenfor, har Kommissionen gjort gældende, at den bedømmelse, den foretager i henhold til direktivets artikel 9, stk. 3, ikke har til formål at træde i stedet for NAP'en, men kun at fastsætte et maksimalt niveau for den samlede mængde kvoter, der skal tildeles.

123 Hvad dette angår har Kommissionen — ved i den anfægtede beslutning at fastsætte en sådan øvre grænse, som, hvis den overskrides, medfører, at NAP'en anses for uforenelig med direktivet — overskredet grænserne for den kontrolbeføjelse, det påhviler den at udøve i medfør af bestemmelserne i direktivets artikel 9, stk. 3.

124 Ganske vist er det, som nævnt ovenfor, i henhold til direktivets artikel 9, stk. 3, kun Kommissionen, der har beføjelse til at kontrollere og afvise de NAP'er, medlemsstaterne har udarbejdet, på grundlag af de i direktivet fastsatte kriterier.

125 Derimod kan Kommissionen på baggrund af de principper, hvortil der blev henvist i præmis 82-90 ovenfor, ikke hævde, at den i kraft af denne beføjelse kan fastsætte et maksimalt niveau for den samlede mængde kvoter, der skal tildeles.

126 Tværtimod påhviler det, således som det udtrykkeligt fremgår af retspraksis, i henhold til direktivets artikel 11, stk. 2 og 3, hver medlemsstat — og ikke Kommissionen — at træffe afgørelse på grundlag af sin NAP, der er udarbejdet i henhold til direktivets artikel 9 og i overensstemmelse med dets artikel 10 om den samlede mængde kvoter, den vil tildele for den omhandlede periode, og at påbegynde processen for tildeling heraf til driftslederen af hvert anlæg samt at træffe afgørelse om tildeling af disse kvoter (Domstolens kendelse af 8.4.2008, sag C-503/07 P, Saint-Gobain Glass Deutschland mod Kommissionen, Sml. I, s. 2217, præmis 75).

127 I det foreliggende tilfælde satte Kommissionen sig — ved i den anfægtede beslutnings dispositive del at fastsætte en maksimal mængde kvoter, som, hvis den overskrides, medfører, at NAP'en anses for uforenelig med de i direktivet fastsatte bedømmelseskriterier — i praksis i Republikken Polens sted ved fastsættelsen af den samlede mængde kvoter i overensstemmelse med direktivets artikel 11, stk. 2. Det fremgår nemlig af den nævnte dispositive del, at det påhviler Republikken Polen at ændre sin NAP således, at den samlede mængde kvoter under alle omstændigheder er mindre end eller lig med den nævnte maksimale mængde, idet Republikken Polen i modsat fald ikke vil kunne vedtage en beslutning i overensstemmelse med direktivets artikel 11, stk. 2.

128 En sådan beslutning bevirker ikke kun, at bestemmelserne i direktivets artikel 11, stk. 2, fratages deres virkning, men griber under alle omstændigheder også ind i den enebeføjelse, der i denne artikel tillægges medlemsstaterne til at træffe afgørelse om den samlede mængde kvoter, de skal tildele for hver femårsperiode fra den 1. januar 2008.

129 Endelig må det argument forkastes, som Kommissionen, støttet af Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, har fremsat, om, at det kan føre til et sammenbrud af markedet for handel med drivhusgasemissionskvoter, hvis den anfægtede beslutning annulleres med den begrundelse, at Kommissionen ikke kan fastsætte en øvre grænse for den samlede mængde kvoter, der skal tildeles, ved at nedsætte den mængde, Republikken Polen har foreslået i NAP'en, med det overskud af kvoter, som Kommissionen har beregnet. Det er tilstrækkeligt at bemærke, at selv hvis der er grundlag for denne påstand, vil dette i et retsfællesskab som Fællesskabet ikke kunne begrunde, at gyldigheden af den anfægtede beslutning opretholdes på trods af, at denne retsakt er vedtaget i strid med kompetencefordelingen mellem medlemsstaterne og Kommissionen som fastlagt i direktivet.

130 På samme måde må det argument, som Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland har fremsat, om, at det tilkommer Kommissionen at vælge dataene, også selv om dette valg kun er en følge af dens valg af fremgangsmåde, forkastes. Tværtimod tilkommer det medlemsstaterne at vælge de foranstaltninger, de anser for bedst egnede

med hensyn til at nå det i direktivet fastsatte mål i det nationale energimarkeds specifikke sammenhæng. Kommissionens holdning, der støttes af Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, og hvorefter det kun er de data, den har valgt, der kan anvendes ved udarbejdelsen af en NAP, fratager klart medlemsstaterne det råderum, hvortil der blev henvist i præmis 88 ovenfor.

131 Det følger af det foregående, at Kommissionen ved i den anfægtede beslutnings dispositive del at fastsætte en øvre grænse for den samlede mængde kvoter, der skal tildeles, overskred de beføjelser, den tillægges i bestemmelserne i direktivets artikel 9, stk. 3.

132 Det følger af de konklusioner, der blev draget i præmis 120 og 131 ovenfor, at det er med rette, at Republikken Polen inden for rammerne af det andet anbringendes andet led har kritiseret Kommissionen for at have tilsidesat bestemmelserne i direktivets artikel 9, stk. 1 og 3, idet Kommissionen ved dels at udskifte de i NAP'en angivne data med sine egne data, som var blevet beregnet på grundlag af dens egen metode til bedømmelse af medlemsstaternes NAP'er, dels at fastsætte et maksimalt niveau for den samlede mængde kvoter, som Republikken Polen skal tildele i perioden 2008-2012, overskred de beføjelser, den tillægges ved bestemmelserne i direktivets artikel 9, stk. 3.

133 Det må derfor fastslås, at der er grundlag for det andet anbringendes andet led, idet det er ufornødent at tage stilling til de øvrige kritikpunkter, Republikken Polen har fremført til støtte for dette led.

134 Det er derfor kun for fuldstændighedens skyld, at det herefter skal prøves, om der er grundlag for de argumenter, der er fremsat til støtte for det andet anbringendes første led.

Det andet anbringendes første led, hvorefter begrundelsespligten blev tilsidesat

135 Republikken Polen har inden for rammerne af det andet anbringendes første led gjort gældende, at Kommissionen uden at give nogen begrundelse forkastede den metode til økonomisk analyse, Republikken Polen havde valgt med henblik på udarbejdelsen af NAP'en, og de data, der var beregnet på grundlag af denne metode og angivet i NAP'en.

136 Indledningsvis skal det af den begrundelse, der kræves efter artikel 253 EF, klart og utvetydigt fremgå, hvilke betragtninger den fællesskabsmyndighed, som har udstedt den anfægtede retsakt, har lagt til grund, således at de berørte kan gøre sig bekendt med baggrunden for den trufne foranstaltning, og Fællesskabets retsinstanser kan udøve deres kontrol (Domstolens dom af 19.9.2000, sag C-156/98, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 6857, præmis 96, og Rettens dom af 21.3.2002, sag T-231/99, Joynson mod Kommissionen, Sml. II, s. 2085, præmis 164).

137 Det nærmere indhold af begrundelseskravet skal fastlægges i lyset af den konkrete sags omstændigheder, navnlig indholdet af den pågældende retsakt, indholdet af de anførte grunde samt den interesse, som retsaktens adressater samt andre, der må anses for umiddelbart og individuelt berørt af retsakten, kan have i begrundelsen (Rettens dom af 16.12.1999, sag T-198/98, Micro Leader Business mod Kommissionen, Sml. II, s. 3989, præmis 40). Det kræves dog ikke, at begrundelsen angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige forhold. Spørgsmålet om, hvorvidt begrundelsen til en beslutning opfylder disse krav, skal nemlig ikke blot vurderes i forhold til beslutningens ordlyd, men ligeledes i forhold til den sammenhæng, hvori den indgår, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område (dommen af 19.9.2000 i sagen Tyskland mod Kommissionen, nævnt i præmis 136 ovenfor, præmis 97, og dommen i sagen Joynson mod Kommissionen, nævnt i præmis 136 ovenfor, præmis 165).

138 Ligeledes er overholdelsen af begrundelsespligten i artikel 253 EF, således som dette bekræftes af direktivets artikel 9, stk. 3, sidste punktum, vedrørende Kommissionens beslutning om helt eller delvist at afvise en NAP, så meget desto mere af grundlæggende betydning i det foreliggende tilfælde, som udøvelsen af Kommissionens prøvelsesret i henhold til direktivets artikel 9, stk. 3, indebærer komplekse økonomiske og økologiske vurderinger, og da Fællesskabernes retsinstansers domstolskontrol af disse vurderinger er begrænset (jf. i denne retning dommen af 7.11.2007 i sagen Tyskland mod Kommissionen, nævnt i præmis 36 ovenfor, præmis 168 og den deri nævnte retspraksis).

139 Da det først og fremmest, som nævnt i præmis 87 og 88 ovenfor, ikke klart og præcist foreskrives i direktivet, hvilken form og hvilke midler medlemsstaterne skal anvende med henblik på at gennemføre de i direktivet fastsatte mål, har de et vist råderum. Det gælder bl.a., når det drejer sig om at vælge, hvilken metode til økonomisk analyse og databeregning der skal anvendes, når medlemsstaterne udarbejder NAP'erne.

140 Desuden følger det, som nævnt i præmis 89 ovenfor, af bestemmelserne i direktivets artikel 9, stk. 3, at Kommissionen kun har beføjelse til at undersøge, om de foranstaltninger, medlemsstaten har truffet, er forenelige med kriterierne i bilag III til direktivet og bestemmelserne i dets artikel 10.

141 I øvrigt kan bestemmelserne i direktivets artikel 14, stk. 1, hvorefter Kommissionen skal vedtage retningslinjer for overvågning og rapportering af emissioner af drivhusgasser, som er baseret på de principper, der angives i bilag IV til direktivet, ikke fortolkes

således, at fællesskabslovgiver har tillagt Kommissionen beføjelse til at fastsætte, hvilken metode til økonomisk analyse og databeregning medlemsstaterne skal anvende, når de udarbejder deres NAP.

142 Det fremgår nemlig af bestemmelserne i direktivets artikel 5, artikel 14, stk. 2 og 3, samt artikel 15, at der i de nævnte retningslinjer skal fastsættes vilkårene for, hvordan de anlæg, hvis aktiviteter er omfattet af bilag I til direktivet, skal overvåge og rapportere drivhusgasemissionerne, og at dette skal ske under medlemsstaternes kontrol. Formålet med de retningslinjer, Kommissionen har vedtaget på grundlag af direktivets artikel 14, stk. 1, og som finder anvendelse i det foreliggende tilfælde — dvs. de ved beslutning 2004/156 vedtagne — er derfor kun at gøre det muligt for såvel anlæggene som medlemsstaterne at indsamle de mest pålidelige data.

143 Det påhvilede følgelig Kommissionen som led i udøvelsen af sin kontrolbeføjelse i henhold til direktivets artikel 9, stk. 3, at forklare, på hvilken måde de instrumenter, Republikken Polen havde anvendt til udarbejdelsen af NAP'en, var uforenelige med kriterierne i bilag III til direktivet og bestemmelserne i dets artikel 10. Desuden fremgår det udtrykkeligt af direktivets artikel 9, stk. 3, sidste punktum, at lovgiver har ønsket at fremhæve, at Kommissionen skal give en begrundelse, når den vedtager en beslutning, hvori den afviser en NAP.

144 I det foreliggende tilfælde afviste Kommissionen i femte betragtning til den anfægtede beslutning for så vidt angår kontrollen af, om NAP'en var forenelig med kriterium 2 i bilag III til direktivet, de data, Republikken Polen havde fremlagt for årene før 2005, som »mindre pålidelige« med den begrundelse, dels at de ifølge Kommissionen ikke var blevet verificeret uafhængigt og på sammenhængende måde, dels at det ikke var sikkert, at de svarede nøjagtigt til det antal anlæg, Republikken Polen havde medtaget i

systemet. Heraf drog Kommissionen i samme betragtning den konklusion, at »det [derfor ikke kunne] udelukkes, at de faktiske emissioner var overvurderet på grund af de tal, [Republikken] Polen [havde] meddelt for de foregående års emissioner«, og at »det som udgangspunkt anvendte tal, der [var] fremkommet ved at beregne gennemsnittet af de uafhængigt verificerede emissionsdata for 2005 og de øvrige af [Republikken] Polen meddelte tal, [formentlig ikke reelt var] repræsentativt for de faktiske emissioner, og [ikke gav] sikkerhed for, at den samlede mængde kvoter ikke [var større] end nødvendigt«.

145 Med hensyn til Kommissionens forkastelse af den metode til økonomisk analyse, Republikken Polen havde valgt med henblik på udarbejdelsen af NAP'en, indskrænkede Kommissionen sig for så vidt angår kontrollen af, at NAP'en var forenelig med kriterium 3 i bilag III til direktivet, til i ottende betragtning til den anfægtede beslutning at angive, at den af alle de data, der var til rådighed for den, anså de data, som var beregnet på grundlag af Primes-modellen, for at udgøre de nøjagtigste og mest pålidelige skøn over såvel væksten i BNP som forbedringerne af kulstofintensiteten. Kommissionen gav derimod ikke nogen begrundelse i den anfægtede beslutning, som gjorde det muligt at forstå, hvorfor den metode til økonomisk analyse, Republikken Polen havde anvendt, ikke var pålidelig.

146 Med hensyn til forkastelsen af de i NAP'en angivne data med den begrundelse, at de ifølge Kommissionen ikke var de bedste, der var til rådighed, og at der derfor var fare for, at Republikken Polens emissioner blev overvurderet, fremgår det af den anfægtede beslutning, at Kommissionen blot havde sammenlignet den samlede mængde kvoter, Republikken Polen havde foreslået i NAP'en, med resultaterne af sine egne beregninger.

Den fandt på grundlag af denne sammenligning, at det ikke kunne udelukkes, at den nævnte mængde var overvurderet, og besluttede udelukkende på grundlag af denne hypotese at forkaste de data, Republikken Polen havde angivet i NAP'en.

147 Endvidere angav Kommissionen ikke, hvilke af de i NAP'en angivne data den anså for »mindre pålidelige«. Den henviste kun, nemlig i femte betragtning til den anfægtede beslutning, til de data, Republikken Polen havde meddelt for de foregående år.

148 På samme måde forklarede Kommissionen ikke, hvorfor de i NAP'en angivne data ikke var pålidelige. Den anførte blot, at de ikke var blevet verificeret uafhængigt og på sammenhængende måde.

149 Hvad det sidstnævnte punkt angår finder Retten, at Kommissionen på baggrund af den bevisbyrde, der påhvilede den, som omtalt i præmis 83 ovenfor, intet anførte i den anfægtede beslutning, der gjorde det muligt i tilstrækkelig grad at forstå, hvorfor den metode til økonomisk analyse, Republikken Polen havde valgt, og de data, Republikken Polen havde lagt til grund, var i strid med fællesskabsretten.

150 Desuden bemærkes, ligeledes vedrørende dette punkt, at Republikken Polen har anført, at de i NAP'en angivne data har været genstand for en rapport inden for rammerne af UNFCCC, og at de i den forbindelse er blevet kontrolleret af Kommissionen. Over for dette argument har Kommissionen imidlertid blot anført, at dette ikke nødvendigvis indebærer, at dataene er blevet »anerkendt« inden for rammerne af ordningen for handel med kvoter.

151 Hvad dette angår finder Retten i betragtning af, at der ikke i direktivet foreskrives nogen metode til økonomisk analyse, som medlemsstaterne skal anvende ved udarbejdelsen af deres NAP, og at direktivet i denne henseende giver dem et vist råderum, at en sådan begrundelse ikke gør det muligt at forstå, hvorfor Kommissionen forkastede de nævnte data, som Republikken Polen havde lagt til grund. Da Kommissionen nemlig hverken har bestridt, at de i NAP'en angivne data har været genstand for en rapport inden for rammerne af UNFCCC, eller at Republikken Polen, således som denne har anført, selv har kontrolleret dem, finder Retten, at det ikke på forhånd kan udelukkes, at de udviser en vis grad af pålidelighed. Kommissionen skulle derfor i det mindste have forklaret, hvorfor de data, Republikken Polen havde angivet i NAP'en, ikke var pålidelige og derfor kunne forkastes i overensstemmelse med direktivets artikel 9, stk. 3.

152 At Kommissionen blot angiver, således som det fremgår af ottende betragtning til den anfægtede beslutning, at dens egne beregninger fører til de mest pålidelige resultater, er under hensyn til den kompetencefordeling mellem medlemsstaterne og Kommissionen, hvortil der blev henvist i præmis 82-90 ovenfor, ikke en tilstrækkelig forklaring på, hvorfor de data, Republikken Polen anvendte i NAP'en, ikke er i overensstemmelse med kriterierne i bilag III til direktivet.

153 Det følger af det foregående, at Kommissionen under hensyn til det råderum, medlemsstaterne har ved udarbejdelsen af deres NAP, tilsidesatte begrundelsespligten i den anfægtede beslutning ved på denne måde at forkaste den metode til økonomisk analyse, Republikken Polen havde anvendt, og de i NAP'en angivne data. Det må følgelig fastslås, at der ligeledes er grundlag for det andet anbringendes første led.

154 Det følger af de konklusioner, der blev draget i præmis 133 og 153 ovenfor, og af Rettens bemærkninger i præmis 93-95 ovenfor, at begge det andet anbringendes led må tiltrædes, og at den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1, artikel 2, stk. 1, og artikel 3, stk. 1, derfor må annulleres.

Følgerne af annullationen af den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1, artikel 2, stk. 1, og artikel 3, stk. 1, for de øvrige bestemmelser i den anfægtede beslutnings dispositive del

155 På dette trin i prøvelsen af det foreliggende søgsmål skal det fastslås, hvilke følger annullationen af de bestemmelser i den anfægtede beslutning, hvortil der blev henvist i præmis 154 ovenfor, kan have for gyldigheden af de øvrige bestemmelser i denne retsakt.

156 Indledningsvis fremgår det af fast retspraksis, at en fællesskabsretsakt kun kan annulleres delvis, såfremt de elementer, der kræves annulleret, kan udskilles fra den øvrige retsakt (Domstolens dom af 10.12.2002, sag C-29/99, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 11221, præmis 45, og af 30.9.2003, sag C-239/01, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 10333, præmis 33; jf. ligeledes i denne retning Domstolens dom af 21.1.2003, sag C-378/00, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 937, præmis 30). Domstolen har ligeledes gentagne gange fastslået, at dette krav om, at elementerne skal kunne udskilles, ikke er opfyldt, når en delvis annullation af en akt bevirker, at aktens materielle indhold ændres (Domstolens dom af 24.5.2005, sag C-244/03, Frankrig mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 4021, præmis 13; jf. ligeledes i denne retning Domstolens dom af 31.3.1998, forenede sager C-68/94 og C-30/95, Frankrig m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1375, præmis 257, og dommen i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 46).

157 I det foreliggende tilfælde begynder den anfægtede beslutnings artikel 1 med ordene: »Følgende dele af [Republikken] Polens [NAP] for den i direktivets artikel 11, stk. 2, omhandlede første femårsperiode er uforenelige med henholdsvis […]« Derpå opregner Kommissionen i artikel 1, stk. 1-5, forskellige dele af planen, som er uforenelige med en række kriterier i bilag III til direktivet. Hvis kun nogle af stykkerne i

artikel 1 blev annulleret, ville det på grund af artiklens struktur føre til, at det blev fastslået i den anfægtede beslutning, at et mindre antal dele var uforenelige med direktivet.

158 Endvidere indledes den anfægtede beslutnings artikel 2 på følgende måde: »Der vil ikke blive gjort indsigelse mod [NAP'en], hvis der, på en ikke-diskriminerende måde, foretages nedennævnte ændringer i planen, og hvis ændringerne forelægges Kommissionen hurtigst muligt under hensyn til den tid, det kræver at gennemføre de nationale procedurer uden unødig forsinkelse.« Derpå fastsætter Kommissionen i stk. 1-5 i denne artikel, i hver enkelt stykke, hvilken ændring af NAP'en der efter dens opfattelse er nødvendig for at gøre den del, hvortil der henvises i det tilsvarende stykke i artikel 1, forenelig med direktivet. Hvis kun nogle af stykkerne i denne artikel blev annulleret, ville Kommissionens tilsagn om ikke at gøre indsigelse mod NAP'en blive opretholdt, samtidig med, at det antal ændringer blev mindsket, som var en forudsætning for, at tilsagnet oprindeligt blev givet.

159 Således som det fremgår af præmis 157 og 158 ovenfor, er også den anfægtede beslutnings artikel 1 og 2 tæt forbundet med hinanden. For hver del af NAP'en, hvortil der henvises i de fem stykker i artikel 1, fremsættes der i de fem stykker i samme beslutnings artikel 2 et forslag til ændring, som ifølge Kommissionen vil gøre planen forenelig med direktivet. Hvis der derfor ikke er grundlag for, at en af de dele, hvortil Kommissionen henviser i artikel 1, er uforenelig med direktivet, og den pågældende del følgelig annulleres, mister det stykke i artikel 2, hvori der stilles forslag til ændringer, der skal gøre den forenelig, automatisk sin genstand.

160 Det følger af de to artiklers struktur, at deres stk. 1-5 ikke kan anses for at kunne udskilles som omhandlet i den retspraksis, hvortil der blev henvist i præmis 156 ovenfor. Hvis et af stykkerne i artikel 1 og det tilsvarende stykke i artikel 2 blev annulleret, ville det ændre selve det materielle indhold af den anfægtede beslutning.

161 En sådan annullation ville indebære, at der i stedet for den anfægtede beslutning, hvorefter NAP'en kan godkendes under forudsætning af fem specifikke ændringer, der råder bod på, at fem dele af planen er uforenelige med kriterierne i bilag III til direktivet, trådte en anden beslutning, ifølge hvilken planen kunne godkendes under forudsætning af et mindre antal ændringer. At den beslutning, der således var trådt i stedet for den anfægtede, ville være væsentligt anderledes end denne, gælder så meget mere, som fastslåelsen af, at den del af NAP'en, hvortil der henvises i den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1, er uforenelig med direktivet, og kravet om den dertil svarende ændring i beslutningens artikel 2, stk. 1, er blevet anfægtet i Republikken Polens andet anbringende. Netop denne dels uforenelighed med direktivet ville kræve den mest betydningsfulde ændring af NAP'en.

162 Med hensyn til den anfægtede beslutnings artikel 3, stk. 2 og 3, er det tilstrækkeligt at bemærke, at de indeholder nærmere bestemmelser om gennemførelsen af den anfægtede beslutnings øvrige bestemmelser.

163 Det følger af det foregående som helhed, at eftersom — således som det fremgår af præmis 154 ovenfor — den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1, artikel 2, stk. 1, og artikel 3, stk. 1, bør annulleres, bør beslutningen annulleres i det hele, idet det er ufornødent at prøve de øvrige anbringender, der er fremsat til støtte for det foreliggende søgsmål.

Sagens omkostninger

164 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Republikken Polens påstand herom.

165 Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 4, første afsnit, bærer medlemsstater, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Republikken Ungarn, Republikken Litauen, Den Slovakiske Republik og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bør derfor bære deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Anden Afdeling):

1) Kommissionens beslutning K(2007) 1295 endelig udg. af 26. marts 2007 vedrørende den nationale plan for tildeling af drivhusgasemissionskvoter, som Republikken Polen har fremlagt for perioden 2008-2012 i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF, annulleres.

2) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber bærer sine egne omkostninger og betaler Republikken Polens omkostninger.

3) **Republikken Ungarn, Republikken Litauen, Den Slovakiske Republik og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer deres egne omkostninger.**

Pelikánová Jürimäe Soldevila Fragoso

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 23. september 2009.

Underskrifter

Indhold

Retsforskrifter . . . . . II - 3404

I — Internationale og fællesskabsretlige bestemmelser vedrørende De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer og Kyotoprotokollen . . . . . II - 3404

II — Bestemmelser vedrørende Fællesskabets ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner . . . . . II - 3405

Tvistens baggrund . . . . . II - 3409

Retsforhandlinger og parternes påstande . . . . . II - 3415

Retlige bemærkninger . . . . . II - 3417

I — Det første anbringende: retsstridig vedtagelse af den anfægtede beslutning efter udløbet af den i direktivets artikel 9, stk. 3, fastsatte frist på tre måneder . . . . . II - 3418

A — Parternes argumenter . . . . . II - 3418

B — Rettens bemærkninger . . . . . II - 3419

II — Det andet anbringende: tilsidesættelse af begrundelsespligten og af direktivets artikel 9, stk. 1 og 3 . . . . . II - 3424

A — Parternes argumenter . . . . . II - 3424

B — Rettens bemærkninger . . . . . II - 3431

1. Spørgsmålet om, hvorvidt Republikken Polen i replikken har fremsat et nyt anbringende om, at Kommissionen overskred sine kontrolbeføjelser . . . II - 3432

2. Spørgsmålet om, hvorvidt der er grundlag for det andet anbringende . . . II - 3434

a) Indledende bemærkninger . . . . . II - 3434

Direktivets mål . . . . . II - 3435

Kompetencefordelingen mellem Kommissionen og medlemsstaterne . II - 3435

— Medlemsstaternes kompetence . . . . . II - 3436

— Kommissionens kompetence . . . . . II - 3437

Udstrækningen af domstolskontrollen . . . . . II - 3438

b) Den anfægtede beslutning . . . . . II - 3439

Spørgsmålet om, hvorvidt der er grundlag for det andet anbringendes andet led . . . . . II - 3441

Det andet anbringendes første led, hvorefter begrundelsespligten blev tilsidesat . . . . . II - 3450

Følgerne af annullationen af den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1, artikel 2, stk. 1, og artikel 3, stk. 1, for de øvrige bestemmelser i den anfægtede beslutnings dispositive del . . . . . II - 3456

Sagens omkostninger . . . . . II - 3458