FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (andra avdelningen)

den 23 september 2009 *

I mål T-183/07,

Republiken Polen, inledningsvis företrädd av E. Ośniecka-Tamecka, därefter av T. Nowakowski, därefter av T. Kozek, därefter av M. Dowgielewicz och slutligen av M. Dowgielewicz, M. Jarosz och M. Nowacki, samtliga i egenskap av ombud,

sökande,

med stöd av

Republiken Ungern, företrädd av J. Fazekas, R. Somssich och M. Fehér, samtliga i egenskap av ombud,

av

Republiken Litauen, företrädd av D. Kriaučiūnas, i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: polska.

och av

Republiken Slovakien, inledningsvis företrädd av J. Čorba, därefter av B. Ricziová, båda i egenskap av ombud,

intervenienter,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av U. Wölker och K. Herrmann, båda i egenskap av ombud,

svarande,

med stöd av

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, inledningsvis företrätt av Z. Bryanston-Cross och C. Gibbs, båda i egenskap av ombud, biträdda av H. Mercer, barrister, därefter av I. Rao och S. Ossowski, båda i egenskap av ombud, biträdda av J. Maurici, barrister,

intervenient,

angående en begäran om ogiltigförklaring, helt eller delvis, av kommissionens beslut K(2007) 1295 slutlig, av den 26 mars 2007, angående den nationella plan för fördelning av utsläppsrätter för växthusgaser som Republiken Polen anmält till kommissionen för perioden 2008–2012 i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (EUT L 275, s. 32),

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (andra avdelningen)

sammansatt av ordföranden I. Pelikánová samt domarna K. Jürimäe (referent) och S. Soldevila Fragoso,

justitiesekreterare: handläggaren K. Pocheć,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 10 februari 2009,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

I — *Folkrättsliga och gemenskapsrättsliga bestämmelser beträffande Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändring och Kyotoprotokollet*

1 Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändring, antagen i New York den 9 maj 1992 (nedan kallad ramkonventionen), godkänd på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 94/69/EG av den 15 december 1993 om slutande av Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändring (EGT L 33, 1994, s. 11; svensk specialutgåva, område 11, volym 29, s. 27), syftar ytterst till att uppnå en stabilisering av växthusgaserna i atmosfären på en nivå som kan förhindra antropogena inverkningar på klimatsystemet. Bilaga 1 till ramkonventionen innehåller en förteckning över konventionsstaterna, bland vilka ingår Republiken Polen, som där dessutom klassificeras som land som är på väg att övergå till marknadsekonomi. Ramkonventionen trädde i kraft inom gemenskapen den 21 mars 1994. Den ratificerades av Republiken Polen den 28 juli 1994 och trädde i kraft i Polen den 26 oktober 1994.

2 För att uppnå det yttersta målet med ramkonventionen, antogs Kyotoprotokollet till ramkonventionen den 11 december 1997 (beslut 1/CP.3 ”Antagande av Kyotoprotokollet [till ramkonventionen]”). Bilaga A till Kyotoprotokollet innehåller en förteckning över de växthusgaser och en över de sektorer/källkategorier som omfattas av Kyotoprotokollet. Bilaga B till Kyotoprotokollet innehåller en förteckning över parterna till protokollet med kvantifierade åtaganden om begränsning eller minskning av utsläpp.

3 Den 25 april 2002 antog Europeiska unionens råd beslut 2002/358/EG […] om godkännande, på Europeiska gemenskapens vägnar, av Kyotoprotokollet till [ramkonventionen], och gemensamt fullgörande av åtaganden inom ramen för detta (EGT L 130, s. 1). Kyotoprotokollet samt dess bilagor A och B återges i bilaga 1 till beslut 2002/358. Tabellen över kvantifierade åtaganden om begränsning eller minskning av utsläpp, som är avsedd att fastställa de respektive utsläppskvantiteterna för gemenskapen och dess medlemsstater enligt artikel 4 i Kyotoprotokollet, återfinns i bilaga II till beslut 2002/358.

4 Republiken Polen ratificerade för sin del Kyotoprotokollet den 13 december 2002. Kyotoprotokollet trädde i kraft i gemenskapen och i Polen den 16 februari 2005.

II — *Lagstiftning beträffande gemenskapens system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser*

5 I artikel 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (EUT L 275, s. 32) (nedan kallat direktivet), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/101/EG av den 27 oktober 2004 (EUT L 338, s. 18), föreskrivs följande:

”Genom detta direktiv införs ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen …, vilket syftar till att på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt effektivt sätt minska utsläppen av växthusgaser.”

6 Artikel 9 i direktivet har följande lydelse:

”1. Varje medlemsstat skall för var och en av de perioder som avses i artikel 11.1 och 11.2 upprätta en nationell plan över det sammanlagda antal utsläppsrätter som medlemsstaten avser att fördela för den perioden och hur den föreslår att fördela dem. Planen skall utgå från objektiva och öppna kriterier, däribland dem som anges i bilaga III, med vederbörlig hänsyn till allmänhetens synpunkter. Kommissionen skall senast den 31 december 2003, utan att det påverkar tillämpningen av fördraget, utveckla riktlinjer för genomförandet av de kriterier som anges i bilaga III.

För den period som avses i artikel 11.1 skall planen offentliggöras och anmälas till kommissionen och de övriga medlemsstaterna senast den 31 mars 2004. För de följande perioderna skall planen offentliggöras och anmälas till kommissionen och de övriga medlemsstaterna senast arton månader före den berörda periodens början.

2. De nationella fördelningsplanerna skall granskas av den kommitté som avses i artikel 23.1 [i direktivet].

3. Inom tre månader efter det att en nationell fördelningsplan anmälts av en medlemsstat i enlighet med punkt 1 får kommissionen avslå planen eller någon del av denna, på grundval av att den är oförenlig med de kriterier som anges i bilaga III eller med artikel 10. Medlemsstaten skall fatta beslut i enlighet med artikel 11.1 eller 11.2 endast om kommissionen godtagit de föreslagna ändringarna. Varje beslut om avslag från kommissionens sida skall åtföljas av en motivering.”

7 Enligt artikel 11.2 i direktivet gäller följande:

”För den femårsperiod som börjar den 1 januari 2008 och för varje påföljande femårsperiod, skall varje medlemsstat besluta om det sammanlagda antal utsläppsrätter som medlemsstaten kommer att fördela för perioden och inleda processen för fördelningen av utsläppsrätterna till verksamhetsutövare för varje anläggning. Detta beslut skall fattas minst tolv månader innan den aktuella perioden börjar och grundas på den medlemsstatens nationella fördelningsplan som utarbetats i enlighet med artikel 9 och i överensstämmelse med artikel 10, med vederbörlig hänsyn till allmänhetens synpunkter.”

8 I bilaga III till direktivet räknas tolv kriterier upp för de nationella fördelningsplanerna. Kriterierna nr 1–3, 5, 6, 10 och 12 i bilaga III har följande innehåll:

”1. Den sammanlagda mängden utsläppsrätter som fördelas för en period skall stämma överens med medlemsstatens skyldighet att begränsa sina utsläpp enligt beslut 2002/358/EG och Kyotoprotokollet, varvid hänsyn skall tas till dels vilken andel av de sammanlagda utsläppen dessa utsläppsrätter utgör i jämförelse med utsläpp från källor som inte omfattas av detta direktiv och dels nationell energipolitik, och bör stämma överens med den nationella klimatstrategin. Den sammanlagda mängden utsläppsrätter som fördelas skall inte vara större än vad som kan förväntas behövas för en strikt tillämpning av kriterierna i denna bilaga. Före 2008 skall mängden stämma överens med strävandena mot att nå eller överträffa respektive medlemsstats mål enligt beslut 2002/358/EG och Kyotoprotokollet.

2. Den sammanlagda mängden utsläppsrätter som fördelas skall stämma överens med bedömningen av faktiska och planerade framsteg mot uppfyllandet av medlemsstaternas bidrag till gemenskapens åtaganden enligt beslut 93/389/EEG.

3. De mängder utsläppsrätter som fördelas skall stämma överens med möjligheterna, bland annat de tekniska möjligheterna, för de verksamheter som omfattas av detta system att minska utsläppen. Medlemsstaterna får grunda sin fördelning av utsläppsrätter på den genomsnittliga mängden utsläpp av växthusgaser per produkt inom varje verksamhet och på vilka framsteg som kan uppnås inom varje verksamhet.

…

5. Planen skall inte göra skillnad mellan företag eller sektorer på ett sätt som otillbörligt gynnar vissa företag eller verksamheter i enlighet med kraven i fördraget, i synnerhet artiklarna 87 och 88 i detta.

6. Planen skall innehålla uppgifter om hur nya deltagare skall kunna inträda i gemenskapens system i den berörda medlemsstaten.

…

10. Planen skall innehålla en förteckning över de anläggningar som omfattas av detta direktiv tillsammans med de mängder utsläppsrätter som avses tilldelas var och en.

…

12. I planen skall anges den maximala mängden [certifierade utsläppsminskningar] och [utsläppsminskningsenheter] som verksamhetsutövare får använda i gemenskapssystemet, i form av en procentandel av fördelningen av utsläppsrätter till varje anläggning. Procentandelen skall vara förenlig med medlemsstatens förpliktelser rörande supplementaritet enligt Kyotoprotokollet och beslut som antas i enlighet med [ramkonventionen] eller Kyotoprotokollet."

Bakgrund till tvisten

9 Genom skrivelse av den 30 juni 2006 anmälde Republiken Polen sin nationella fördelningsplan för åren 2008–2012 (nedan kallad NFP:n) till Europeiska gemenskapernas kommission i enlighet med artikel 9.1 i direktivet. Enligt NFP:n avsåg Republiken Polen att fördela ett totalt årsgenomsnitt om 284,648332 miljoner ton koldioxidekvivalenter på de nationella industrier som omfattas av direktivet.

10 Till NFP:n bifogades en skrivelse daterad den 29 juni 2006 från den polska miljöministern, adresserad till kommissionen, där det angavs att "tabellerna med de tidigare uppgifter och beräknade utsläpp som avses i bilaga 10 till ovannämnda riktlinjer kommer att översändas till kommissionen när nödvändiga uppdaterade uppgifter har erhållits" och att "[d]en slutliga versionen av förteckningen över anläggningarnas verksamhetsutövare och de utsläppsrätter som de tilldelats kommer att översändas till kommissionen efter det att den har antagits av regeringen".

11 I skrivelse av den 30 augusti 2006 till Republiken Polen påpekade kommissionen efter en första bedömning av NFP:n att denna var ofullständig och i det skedet inte förenlig med kriterierna nr 2 och 5 i bilaga III till direktivet. Kommissionen anmodade Republiken Polen att inom sex arbetsdagar svara på ett antal frågor och begäran om kompletterande upplysningar. Kommissionen tillade att den skulle kunna ta ställning till NFP:n senast inom tre månader efter det att den mottagit fullständiga upplysningar.

12 Genom skrivelse av den 30 oktober 2006 begärde biträdande statssekreteraren vid det polska miljöministeriet att kommissionen skulle bevilja uppskov med att besvara skrivelsen av den 30 augusti 2006 till tredje veckan i november 2006, vilket skulle göra det möjligt att utarbeta exakta upplysningar och precisera väsentliga punkter, så att kommissionen kunde göra en riktig och verkligt fullständig bedömning av den ingivna handlingen.

13 Republiken Polen besvarade skrivelsen av den 30 augusti 2006 genom skrivelse av den 29 december 2006 och lämnade kompletterande upplysningar i skrivelse av den 9 januari 2007.

14 Den 26 mars 2007 antog kommissionen, med stöd av artikel 9.3 i direktivet, beslut K(2007) 1295 slutlig, angående NFP:n (nedan kallat det angripna beslutet). I det angripna beslutet fann kommissionen att flera av kriterierna i bilaga III hade åsidosatts och den minskade som en följd därav den sammanlagda mängden utsläppsrätter i NFP:n med 76,132937 miljoner ton koldioxidekvivalenter till en övre gräns på 208,515395 miljoner ton koldioxidekvivalenter.

15 Avgörandet i det angripna beslutet har följande lydelse:

”*Artikel 1*

De följande aspekterna av [NFP:n] för den första femårsperioden enligt artikel 11.2 i direktivet är oförenliga med

1. kriterierna [nr] 1–3 i bilaga III till direktivet: Andelen av den sammanlagda mängden utsläppsrätter – motsvarande summan av den årliga utsläppsvolymen om 76,132937 miljoner ton koldioxidekvivalenter, de justeringar som följer av minskningar av antalet anläggningar och en femtedel av de sammanlagda utsläppsrätter som [Republiken] Polen fördelat med stöd av artikel 13.2 i direktivet – stämmer inte överens med de beräkningar som gjorts enligt beslut 280/2004/EG och är inte förenlig med potentialen, inklusive den teknologiska potentialen, för minskning av utsläpp från de verksamheter som omfattas av gemenskapens system; denna andel ska minskas med storleken på de utsläppsrätter som fördelas med anledning av projekt rörande de anläggningar som omfattas av direktivet och som ska genomföras under år 2005 och har tillstånd att under det året minska eller begränsa sina utsläpp, inom ramen för motiverade och bekräftade fakta; vidare andelen av den sammanlagda mängden utsläppsrätter, potentiellt uppgående till 6,2884 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år motsvarande de ytterligare utsläppen från förbränningsanläggningar, i den mån dessa utsläpp inte uteslutande är kopplade till utveckling, vid dessa anläggningar, av nya verksamheter och inte grundar sig på motiverade och bekräftade uppgifter i enlighet med den allmänna metoden för [NFP:er],

2. kriterium [nr] 5 i bilaga III till direktivet: Vissa anläggningar tilldelas mer omfattande utsläppsrätter än de uppskattade behoven till följd av erkännande av åtgärder som vidtagits i ett tidigt skede, nyttjande av biomassa eller kraftvärme,

3. kriterium [nr] 6 i bilaga III till direktivet: Uppgifter om hur nya deltagare ska kunna inträda i gemenskapens system,

4. kriterium [nr] 10 i bilaga III till direktivet: [Republiken] Polens avsikt att överföra utsläppsrätter som ursprungligen fördelats på anläggningar inom sektorn för koksproduktion till elcentraler när dessa anläggningar säljer koksgas till elcentralerna, och

5. kriterium [nr] 12 i bilaga III till direktivet: Den största tillåtna certifierade utsläppsminskning och utsläppsminskningsenhet som verksamhetsutövaren kan utnyttja inom gemenskapens system, i form av en procentandel av de utsläppsrätter som fördelas på varje anläggning, fastställt till 25 procent, är inte förenlig med [Republiken] Polens komplementära skyldigheter enligt Kyotoprotokollet eller med de beslut som fattats med stöd av [ramkonventionen] eller Kyotoprotokollet, i den mån den överstiger den övre gränsen på tio procent.

Artikel 2

Inga anmärkningar kommer att göras mot [NFP:n] under förutsättning att nedanstående ändringar genomförs på ett icke-diskriminerande sätt och meddelas kommissionen så snabbt som möjligt, med hänsyn tagen till den tidsåtgång som krävs för att utan oskäligt dröjsmål genomföra de nationella förfarandena:

1. Den sammanlagda mängden utsläppsrätter som ska fördelas inom ramen för gemenskapens system ska minskas med summan av den årliga utsläppsvolymen om 76,132937 miljoner ton koldioxidekvivalenter, de justeringar som följer av minskningar av antalet anläggningar och en femtedel av de sammanlagda utsläppsrätter som [Republiken] Polen fördelat med stöd av artikel 13.2 i direktivet; de utsläppsrätter som fördelas på kompletterande förbränningsanläggningar ska bestämmas enligt den allmänna metoden angiven i [NFP:n] på grundval av motiverade och bekräftade uppgifter om utsläpp, som inte rör deras nya verksamheter, medan den sammanlagda kvantiteten minskas med motsvarande skillnad mellan de utsläppsrätter som fördelats på ovannämnda anläggningar och de 6,2884 miljoner ton koldioxidekvivalenter som svarar mot årstilldelningen för dessa anläggningar; den sammanlagda mängden höjs med de utsläppsrätter som fördelas med anledning av projekt rörande de anläggningar som omfattas av direktivet och som ska genomföras under år 2005 och har tillstånd att minska eller begränsa sina utsläpp under samma år, i den mån dessa minskningar eller begränsningar grundar sig på motiverade och bekräftade fakta.

2. De utsläppsrätter som fördelats på anläggningarna ska inte överskrida de uppskattade behoven, till följd av erkännande av åtgärder som vidtagits i ett tidigt skede, nyttjande av biomassa eller kraftvärme.

3. Uppgifter ska lämnas om hur nya deltagare ska kunna inträda i gemenskapens system på ett sätt som är förenligt med kriterierna i bilaga III i [direktivet] och bestämmelserna i artikel 10 där.

4. Mängden utsläppsrätter som tilldelas en av de anläggningar som nämns i [NFP:n] och som är verksamma i hela landet ska inte ändras till följd av att andra anläggningar i landet stängs.

5. Den övre gränsen för certifierade utsläppsminskningar och utsläppsminskningsenheter som verksamhetsutövarna kan utnyttja inom gemenskapens system, i form av en procentandel av de utsläppsrätter som fördelas på varje anläggning, ska minskas så att de inte överskrider den övre gränsen på tio procent.

Artikel 3

1. Den sammanlagda genomsnittliga årsvolymen av utsläppsrätter som [Republiken Polen] med tillämpning av [NFP:n] ska fördela på de anläggningar som nämns i denna plan och på nya deltagare – minskad med dels summan av de justeringar som följer av minskningar av antalet anläggningar och en femtedel av de sammanlagda utsläppsrätter som [Republiken] Polen fördelat med stöd av artikel 13.2 i direktivet, dels skillnaden mellan de utsläppsrätter som fördelats på kompletterande förbränningsanläggningar och de 6,2884 miljoner ton som svarar mot årstilldelningen för dessa anläggningar; med tillägg för de utsläppsrätter som fördelas med anledning av projekt rörande de anläggningar som omfattas av direktivet och som ska genomföras under

år 2005 och har tillstånd att under samma år minska eller begränsa sina utsläpp, i den mån dessa minskningar eller begränsningar uteslutande härrör från en utvidgning av deras verksamhetsområden och stöder sig på motiverade och bekräftade uppgifter – ska uppgå till 208,515395 miljoner ton koldioxidekvivalenter och får inte överskridas.

2. [NFP:n] får ändras utan föregående medgivande från kommissionen om ändringen rör de utsläppsrätter som fördelas på vissa anläggningar, inom gränserna för den sammanlagda mängden utsläppsrätter som ska fördelas på de anläggningar som nämns i planen, till följd av förbättringar och kvaliteten på uppgifterna, eller om den består i att den procentandel av utsläppsrätterna som ska fördelas utan kostnad inom de ramar som bestäms i artikel 10 i direktivet minskas.

3. Varje ändring av [NFP:n] som krävs för att rätta till de oförenligheter som anges i artikel 1 i detta beslut, men som skiljer sig från dem som nämns i artikel 2, ska meddelas så snabbt som möjligt, med hänsyn tagen till den tidsåtgång som krävs för att utan oskäligt dröjsmål genomföra de nationella förfarandena, och kräver föregående medgivande från kommissionen enligt artikel 9.3 i direktivet. Varje annan ändring av [NFP:n], med undantag för dem som krävs enligt artikel 2 i detta beslut, är otillåten.

Artikel 4

Detta beslut riktar sig till Republiken Polen.”

Förfarandet och parternas yrkanden

16 Republiken Polen har väckt förevarande talan genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 28 maj 2007.

17 Genom särskild handling, som inkom till förstainstansrättens kansli samma dag, begärde Republiken Polen skyndsam handläggning av målet enligt förfarandet i artikel 76a i förstainstansrättens rättegångsregler. Förstainstansrätten (femte avdelningen) avslog denna begäran genom beslut av den 10 juli 2007.

18 Då sammansättningen av förstainstansrättens avdelningar ändrades och referenten förordnades att tjänstgöra på andra avdelningen, lottades förevarande mål om på denna avdelning.

19 Genom särskild handling som inkom till förstainstansrättens kansli den 7 september 2007 begärde Republiken Polen att förstainstansrättens ordförande interimistiskt skulle förordna om uppskov med verkställigheten av det angripna beslutet. Förstainstansrättens ordförande avslog denna begäran genom beslut av den 9 november 2007.

20 Genom handling som inkom till förstainstansrättens kansli den 24 augusti 2007 har Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland ansökt om att få intervenera i förevarande förfarande till stöd för kommissionen. Avdelningsordföranden vid förstainstansrättens andra avdelning beviljade denna ansökan genom beslut av den 5 oktober 2007. Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland gav in sin interventionsinlaga den 19 december 2007. Genom handlingar som inkom till förstainstansrättens kansli den 7 mars 2008 har Republiken Polen och kommissionen yttrat sig över interventionsinlagan från Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland.

21 Genom handling som inkom till förstainstansrättens kansli den 16 oktober 2007, har Republiken Litauen ansökt om att få intervenera i förevarande förfarande till stöd för Republiken Polen. I beslut av den 19 november 2007 fann avdelningsordföranden vid förstainstansrättens andra avdelning att ansökan hade getts in i enlighet med artikel 115 i rättegångsreglerna men efter det att fristen på sex veckor enligt artikel 115.1 i samma regler hade löpt ut. Avdelningsordföranden vid förstainstansrättens andra avdelning beviljade därför ansökan men begränsade Republiken Litauens rättigheter till dem som anges i artikel 116.6 i rättegångsreglerna.

22 Genom handlingar som inkom den 7 respektive den 20 februari 2008 har Republiken Slovakien och Republiken Ungern ansökt om att få intervenera till stöd för Republiken Polens yrkanden. I beslut av den 10 april 2008 fann avdelningsordföranden vid förstainstansrättens andra avdelning att dessa ansökningar hade getts in i enlighet med artikel 115 i rättegångsreglerna men efter det att fristen på sex veckor enligt artikel 115.1 hade löpt ut. Avdelningsordföranden vid förstainstansrättens andra avdelning beviljade därför dessa båda ansökningar men begränsade Republiken Slovakiens och Republiken Ungerns rättigheter till dem som anges i artikel 116.6 i rättegångsreglerna.

23 Republiken Polen har yrkat att förstainstansrätten ska

— helt eller delvis ogiltigförklara det angripna beslutet, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

24 Kommissionen har, med stöd av Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, yrkat att förstainstansrätten ska

— ogilla talan, och

— förplikta Republiken Polen att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

25 Såsom framgår av sammanfattningen av de grunder som Republiken Polen anfört, vilken återfinns i den sista delen av ansökan med rubriken ”Yrkanden”, syftar dessa grunder allmänt sett till att visa att det angripna beslutet ”antagits av kommissionen, trots att den inte var behörig att göra detta, i strid mot väsentliga formföreskrifter och bestämmelserna i EG-fördraget och med överskridande av dess befogenheter”.

26 Republiken Polen har till stöd för sin talan anfört nio grunder, som rör dels åsidosättande av bestämmelserna i direktivet, närmare bestämt artikel 9.1 och 9.3, kriterierna nr 1–3 och 12 i bilaga III och artikel 13.2, dels åsidosättande av rätten att under förfarandets gång få ta del av de faktiska omständigheter som det angripna beslutet grundats på samt en kränkning av landets energisäkerhet.

I — *Den första grunden: Rättsstridigt antagande av det angripna beslutet efter det att tremånadersfristen i artikel 9.3 i direktivet löpt ut*

A — *Parternas argument*

27 Republiken Polen har hävdat att kommissionen åsidosatte bestämmelserna i artikel 9.3 i direktivet, då den inte, efter det att fristen på tre månader enligt nämnda artikel för att avslå NFP:n eller någon del av denna (nedan kallad tremånadersfristen) löpt ut, längre hade rätt att anta det angripna beslutet. Denna frist började löpa från den dag då NFP:n anmäldes, det vill säga i detta fall den 30 juni 2006. Fristen upphörde inte att löpa med anledning av kommissionens skrivelse av den 30 augusti 2006, i vilken kommissionen begärde in kompletterande upplysningar om NFP:n. Till stöd för sin ståndpunkt har Republiken Polen åberopat förstainstansrättens dom av den 23 november 2005 i mål T-178/05, Förenade kungariket mot kommissionen (REG 2005, s. II-4807), särskilt punkterna 55 och 73. Republiken Polen anser att det angripna beslutet bör ogiltigförklaras och NFP:n bör anses ha godkänts av kommissionen.

28 Det framgår mer specifikt av domen i det ovan i punkt 27 nämnda målet Förenade kungariket mot kommissionen att när kommissionen anser att en NFP är ofullständig, kan den inte avslå denna och begära att en ny NFP ska lämnas in förrän en frist om tre månader har löpt ut. Kommissionen gjorde således fel när den i punkt 7 i sitt meddelande om kompletterande riktlinjer för fördelningsplaner för EU:s system för handel med utsläppsrätter – perioden 2008–2012 (KOM(2005) 703 slutlig), publicerat den 22 december 2005, uppgav att tremånadersfristen kan börja löpa först när en fullständig NFP har lämnats in. I sin skrivelse av den 30 augusti 2006 upprepade kommissionen denna felaktiga tolkning av hur tremånadersfristen ska tillämpas genom att uppge att den skulle anta ett beslut senast inom tre månader efter det att den mottagit de fullständiga upplysningar som begärts.

29 Vad gäller skrivelsen av den 30 augusti 2006 anser Republiken Polen att denna inte kan anses utgöra ett beslut att avslå NFP:n. Medlemsstatens begäran om uppskov för att besvara denna skrivelse avsåg den frist på tio dagar som anges däri, inte tremånadersfristen. Medlemsstaten har påpekat att den visserligen inte svarade på skrivelsen före

den 29 december 2006, men att kommissionen aldrig fattade något avslagsbeslut. Tremånadersfristen kan inte ha brutits genom en handling av endera av parterna i förfarandet.

30 Även om det slutligen antogs att det, för att motivera ett beslut att avslå NFP:n, skulle räcka att de kompletterande upplysningar som begärdes i skrivelse av den 30 augusti 2006 inte lämnades, vore kommissionen skyldig att anta det beslutet före den 30 september 2006 och begära att Republiken Polen lade fram en ny, fullständig NFP.

31 Kommissionen, med stöd av Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, anser att även om det inte preciserats i direktivet, är det rimligt att anse att tremånadersfristen inte kan börja löpa förrän kommissionen har underrättats om den fullständiga NFP:n. Enligt principen om lojalt samarbete med medlemsstaterna ska kommissionen anmoda dessa att komplettera en ofullständig NFP, detta inom tre månader från underrättelsen. I alla händelser ska tremånadersfristen enligt fast administrativ praxis räknas från den dag då NFP:n registreras vid kommissionens generalsekretariat, det vill säga i detta fall den 6 juli 2006.

B — *Förstainstansrättens bedömning*

32 Följande omständigheter är ostridiga mellan parterna. Republiken Polen anmälde NFP:n den 30 juni 2006 och bifogade en skrivelse från den polska miljöministern, där det uttryckligen uppgavs att ett visst antal uppgifter saknades i NFP:n och skulle meddelas kommissionen senare. Kommissionen mottog NFP:n den 30 juni 2006. I skrivelsen av den 30 augusti 2006 uppgav kommissionen vidare uttryckligen för Republiken Polen att NFP:n i sitt dåvarande tillstånd var ofullständig och oförenlig med vissa kriterier i bilaga III till direktivet och anmodade därför medlemsstaten att svara på ett antal frågor och på begäran om kompletterande upplysningar. Slutligen begärde Republiken Polen

formellt uppskov med att svara på de frågor och den begäran om kompletterande upplysningar som framfördes i skrivelsen av den 30 augusti 2006.

33 Förstainstansrätten ska först pröva huruvida det finns grund för Republiken Polens argument för att tremånadersfristen i artikel 9.3 i direktivet i detta fall dels började löpa den 30 juni 2006, oavsett om NFP:n var ofullständig, dels löpte ut den 30 september 2006.

34 Vad för det första gäller frågan huruvida tremånadersfristen började löpa den 30 juni 2006, trots att den NFP som anmälts var ofullständig, erinrar förstainstansrätten om att kommissionen enligt artikel 9.3 i direktivet inom tre månader efter det att en NFP anmälts av en medlemsstat får avslå denna eller någon del av den på grundval av att den är oförenlig med de kriterier som anges i bilaga III eller med artikel 10 i direktivet.

35 Det finns vidare, såsom förstainstansrätten redan har slagit fast, ingen anledning att anta att den tremånadersfrist som kommissionen förfogar över för att avslå planen inte kan börja löpa när en ofullständig NFP anmälts. En medlemsstat kan inte i det oändliga skjuta upp kommissionens beslut i enlighet med artikel 9.3 i direktivet genom att anmäla en ofullständig NFP (domen i det ovan i punkt 27 nämnda målet Förenade kungariket mot kommissionen, punkt 73).

36 Det framgår vidare av rättspraxis att kommissionens kontrollmakt och befogenhet att avslå en NFP enligt artikel 9.3 i direktivet är starkt kringskuren av såväl materiella som tidsmässiga begränsningar. För det första begränsas kommissionens granskning till att avse huruvida en NFP är förenlig med kriterierna i bilaga III och artikel 10 i direktivet. För det andra ska prövningen ske inom tre månader från att medlemsstaten anmäler NFP:n (förstainstansrättens beslut av den 30 april 2007 i mål T-387/04, EnBW Energie Baden-Württemberg mot kommissionen, REG 2007, s. II-1195, punkt 104; se även, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 7 november 2007

i mål T-374/04, Tyskland mot kommissionen, REG 2007, s. II-4431, punkt 116). Vad gäller de tidsmässiga begränsningarna, kan det konstateras att artikel 9.3 i direktivet föreskriver en enda period om tre månader då kommissionen kan yttra sig över NFP:n.

37 Mot bakgrund av dessa överväganden finner förstainstansrätten att Republiken Polen med rätta hävdat att tremånadersfristen började löpa när medlemsstaten i fråga anmälde NFP:n, det vill säga den 30 juni 2006.

38 Den slutsatsen påverkas inte av kommissionens argument att tremånadersfristen enligt fast administrativ praxis börjar löpa den dag då anmälan av NFP:n registreras på kommissionens generalsekretariat, det vill säga i detta fall den 6 juli 2006.

39 Det måste först konstateras att kommissionen inte lagt fram någon bevisning till stöd för sitt påstående om en sådan fast administrativ praxis. Det ska också påpekas att det i artikel 9.3 i direktivet uttryckligen anges att tremånadersfristen ska räknas från anmälan av NFP:n. I detta fall har kommissionen dock inte bestritt att den mottog anmälan av NFP:n den 30 juni 2006.

40 Vad för det andra gäller frågan huruvida tremånadersfristen löpte ut den 30 september 2006, måste effekterna av kommissionens skrivelse av den 30 augusti 2006 bedömas, en skrivelse där kommissionen dels konstaterade att NFP:n var ofullständig och oförenlig med gällande villkor, dels anmodade Republiken Polen av svara på ett antal frågor och på begäran om kompletterande upplysningar.

41 Det framgår av rättspraxis att den förhandskontroll som företas med tillämpning av artikel 9.3 i direktivet inte nödvändigtvis utmynnar i ett beslut om godkännande, eftersom kommissionen endast måste vidta åtgärder när den bedömer det vara nödvändigt att anföra invändningar avseende vissa delar av den NFP som anmälts och, för det fall att medlemsstaten underlåter att ändra sin NFP, fatta beslut om avslag. Sådana invändningar ska framföras och avslagsbeslut fattas inom tre månader från anmälan av en NFP. Om så inte sker blir nämligen den NFP som anmälts definitiv och presumeras vara rättsenlig, och det tillfälliga förbudet för medlemsstaten att genomföra NFP:n upphör (beslutet i det ovan i punkt 36 nämnda målet EnBW Energie Baden-Württemberg mot kommissionen, punkt 115). Med hänsyn till kommissionens starkt kringskurna befogenheter vad gäller att bedöma en NFP, måste dessutom sådana invändningar och ett avslagsbeslut, såsom erinrats om ovan i punkt 36, nödvändigtvis grunda sig på ett konstaterande att den NFP som anmälts är oförenlig med bedömningskriterierna i bilaga III eller med bestämmelserna i artikel 10 i direktivet.

42 Då kommissionen inte i strikt mening har någon allmän behörighet att godkänna en anmäld NFP, kan en avsaknad av invändningar från kommissionen inom denna frist än mindre ge upphov till någon presumtion att denna NFP godkänts. Således medför utgången av denna frist endast att denna NFP blir definitiv och får genomföras av medlemsstaten (beslutet i det ovan i punkt 36 nämnda målet EnBW Energie Baden-Württemberg mot kommissionen, punkt 120).

43 Förstainstansrätten finner därför att kommissionen kan gripa in innan tremånadersfristen löper ut, inte bara genom att inledningsvis framföra invändningar eller ställa frågor om vissa aspekter av den anmälda NFP:n, utan också genom att därpå besluta att avslå den anmälda NFP:n om medlemsstaten inte ändrar den. Även om ett avslagsbeslut medför att tremånadersfristen avbryts, upphör fristen att löpa när kommissionen gör invändningar eller ställer frågor om vissa aspekter av den anmälda NFP:n.

44 I detta fall kan det konstateras att kommissionen i sin skrivelse av den 30 augusti 2006, det vill säga två månader efter det att NFP:n anmäldes, dels formellt påpekade för Republiken Polen att NFP:n inte bara var ofullständig utan i sitt dåvarande skick också oförenlig i förhållande till de bedömningskriterier som är tillämpliga vid kommissio-

nens prövning enligt artikel 9.3. i direktivet, dels anmodade Republiken Polen att svara på ett antal frågor och begäran om kompletterande upplysningar för att göra NFP:n fullständig. Vad gäller dessa sistnämnda uppmaningar, avsåg de i synnerhet förteckningen över namn på verksamhetsutövarna för anläggningarna och mängden utsläppsrätter som Republiken Polen planerade att fördela på dem, uppgifter som saknades i NFP:n. Dessa två slags uppgifter, som fordras enligt kriterium nr 10 i bilaga III till direktivet, är grundläggande för att kommissionen ska kunna pröva huruvida NFP:n är förenlig med gällande villkor. Då dessa uppgifter saknades, måste det konstateras att kommissionen inte var i stånd att pröva NFP:n i enlighet med artikel 9.3 i direktivet. Förstainstansrätten finner slutligen att det framgår av handlingarna i målet att Republiken Polen efter skrivelsen av den 30 augusti 2006 inte nekade till att ändra sin NFP eller att besvara de frågor som kommissionen hade ställt i nämnda skrivelse.

45 Av vad som anförts ovan följer att skrivelsen av den 30 augusti 2006 innehöll invändningar, vilka således hade framställts av kommissionen inom tremånadersfristen, i den mening som avses i ovan, i punkterna 41 och 42, nämnda rättspraxis. Med hänsyn till de överväganden som redovisats i punkt 43 ovan, har Republiken Polen därför fel som hävdar att tremånadersfristen, som upphörde att löpa till följd av invändningarna och frågorna i skrivelsen av den 30 augusti 2006, i detta fall löpte ut den 30 september 2006.

46 Den slutsatsen påverkas inte av att kommissionen inte fattade beslutet att avslå NFP:n innan tremånadersfristen löpte ut. Såsom har erinrats om i punkt 42 ovan, kan ett beslut att avslå en NFP endast fattas efter det att den berörda medlemsstaten har tillbakavisat kommissionens invändningar eller vägrar att ändra sin NFP. I detta fall är det ostridigt att den polska miljöministern, i den skrivelse som bifogades NFP:n, som anmäldes den 30 juni 2006, redan vid den tidpunkten uppmärksammade kommissionens tjänstemän på att NFP:n var ofullständig och på att de uppgifter som saknades skulle lämnas senare. Det är även ostridigt att Republiken Polen efter kommissionens skrivelse av den 30 augusti 2006 inte alls vägrade att svara på kommissionens frågor och begäran i nämnda skrivelse, eller för den delen att ändra NFP. Tvärtom begärde medlemsstaten, vid diskussioner mellan dess och kommissionens tjänstemän och därefter formellt genom skrivelsen av den 30 oktober 2006, uppskov av kommissionen för att kunna redovisa sina svar på frågorna och på begäran om kompletterande upplysningar. Det framgår vidare av skrivelsen av den 30 oktober 2006 att medlemsstaten betonade att kommissionen därmed skulle kunna göra en riktig och verkligt fullständig bedömning

av NFP. Under dessa omständigheter gjorde kommissionen en korrekt bedömning när den fann att NFP:n inte skulle avslås i det skedet, innan kommissionen hade mottagit Republiken Polens svar på de frågor och den begäran om kompletterande upplysningar som framfördes i skrivelsen av den 30 augusti 2006.

47 Av samtliga dessa omständigheter följer att talan inte kan bifallas såvitt avser den första grunden.

II — *Den andra grunden: Åsidosättande av motiveringsskyldigheten och av artikel 9.1 och 9.3 i direktivet*

A — *Parternas argument*

48 Republiken Polen har hävdat att kommissionen har åsidosatt artikel 9.1 i direktivet, därför att den utan skäl och ”utan relevant motivering” avvikit från utvärderingen av uppgifterna i NFP:n och ersatt bedömningen av dessa uppgifter med en bedömning av dess egna uppgifter, vilka inhämtats genom en inkonsekvent tillämpning av dess egen metod för ekonomisk bedömning.

49 Republiken Polen har för det första hävdat att kommissionen i det angripna beslutet utelämnade de uppgifter som medlemsstaten hade lämnat i NFP:n liksom dem som medlemsstaten meddelade kommissionen som svar på frågorna i skrivelsen av den 30 augusti 2006. För att motivera att dessa uppgifter förkastades har kommissionen hänvisat till att de brast i tillförlitlighet, dock utan att lämna någon närmare motivering. Republiken Polen har i det avseendet anfört att kommissionen, i punkt 5 i det angripna beslutet, endast uppgav att ”det inte [kunde] uteslutas att de faktiska utsläppen överskattas till följd av värden för utsläpp under tidigare år som [Republiken] Polen lämnat uppgifter om”. Kommissionen har således ”diskrediterat” de uppgifter som

Republiken Polen hade lämnat och allt arbete som lagts ned på att utarbeta NFP:n på grundval av och i enlighet med dess egna anvisningar.

50 Medlemsstaten har också klandrat kommissionen för att inte ha visat att uppgifterna i NFP:n inte var korrekta. Vad i synnerhet gäller de utsläpp som Republiken Polen hade redovisat före år 2005, var dessa föremål för en rapport enligt [ramkonventionen] och hade kontrollerats av kommissionen, utan att denna hade framfört några som helst synpunkter.

51 Republiken Polen har tillagt att kommissionen med hänsyn till artikel 9.3 i direktivet måste göra en individuell bedömning, för varje ekonomisk sektor som omfattas av direktivet, av de uppgifter som medlemsstaten använt sig av för att upprätta NFP:n. Republiken Polen erinrar därvid om att medlemsstaterna, enligt kriterium nr 3 i bilaga III till direktivet, får grunda sina metoder för fördelning av utsläppsrätter på de uppgifter som används avseende verksamheten inom de olika ekonomiska sektorer som omfattas av direktivet.

52 I sin replik har Republiken Polen gjort gällande att kommissionens ståndpunkt, som lett institutionen till att inte beakta uppgifterna i NFP:n, följer av att kommissionen gjort en felaktig och omotiverad tolkning av sin roll i utvärderingsprocessen för NFP:er. Enligt denna medlemsstat bestod kommissionens uppdrag i att genom en fullständig argumentation visa att den metod som tillämpades i NFP:n stred mot bestämmelserna i direktivet.

53 Republiken Polen har dock i repliken även betonat att för att kunna sätta åt sidan den metod som användes för att utarbeta NFP:n måste kommissionen klart och ovedersägligen visa att denna metod strider mot bestämmelserna i direktivet, samtidigt som den respekterar den ”ledande roll” som medlemsstaterna spelar i detta sammanhang. Likaledes anser medlemsstaten att kommissionen varken i det angripna beslutet eller i svaromålet hade lagt fram någon bevisning för att uppgifterna i NFP:n inte var objektiva och tillförlitliga. Kommissionen medgav dessutom själv, i punkt 5 i det angripna beslutet, att den vid den tidpunkt då den fattade detta beslut inte hade något

bevis för att uppgifterna i NFP:n var felaktiga. Den konstaterade bara att det inte kunde uteslutas att uppgifterna i NFP:n ”överdrev de verkliga gasutsläppsnivåerna”.

54 För det andra har Republiken Polen hävdat att kommissionen inte har rätt att, utan motivering eller samråd med den berörda medlemsstaten, ersätta uppgifterna i NFP:n med sina egna uppgifter, som erhållits med tillämpning av kommissionens egen metod för ekonomisk bedömning, vilken även den fått ersätta medlemsstatens. Vad gäller utvärderingen av en NFP har kommissionen enbart rätt att pröva de uppgifter som medlemsstaten lämnar. En sådan metod för att utvärdera dessa uppgifter skiljer sig från kommissionens tillvägagångssätt att införa sin egen metod för ekonomisk bedömning, sätta in sina egna uppgifter i modellen, efter eget skön korrigera dessa uppgifter och slutligen ålägga Republiken Polen att använda de resultat som följer därav.

55 Enligt Republiken Polen uppgav kommissionen varken i sina kompletterande riktlinjer av år 2005 (se ovan punkt 28) eller i skrivelsen av den 30 augusti 2006 att den avsåg att använda PRIMES-modellen som modell för den ekonomiska bedömningen vid utvärderingen av tillväxten av bruttonationalprodukten (BNP) och möjligheterna till utsläppsminskningar. Det var först i rapporten av den 27 oktober 2006 – Framsteg på vägen mot kyotomålen (KOM(2006) 658 slutlig), som publicerades efter det att Republiken Polen hade anmält NFP:n, som kommissionen angav att den skulle grunda sig på ”BNP-metoden” i motsats till ”sektorsmetoden”, som Republiken Polen använt i NFP:n, när den bedömde huruvida NFP:n var förenlig med kriterierna nr 2 och 3 i bilaga III till direktivet.

56 Vad gäller tillförlitligheten hos PRIMES-modellen konstaterar Republiken Polen att kommissionen förfogade över mer exakta och mer aktuella uppgifter om Polens BNP innan den antog det angripna beslutet. Detta framgår av fotnoten på sidan 24 i det angripna beslutet, där kommissionen uppgav att den inte beaktat uppgifterna i den preliminära prognosen från februari 2007, som publicerades av kommissionens generaldirektorat för ekonomi och finans den 16 februari 2007, eftersom dessa endast

fanns tillgängliga för sju medlemsstater och följaktligen inte utgjorde en tillräckligt sammanhängande och rättvisande samling uppgifter för unionen som helhet.

57 Vad gäller kommissionens påstående i svaromålet att metoden för att utvärdera NFP:er enligt principen om likabehandling ska vara densamma för alla dessa stater, strider det såväl mot dess egna riktlinjer för utarbetandet av en NFP som mot dess beslutspraxis på området vad beträffar andra medlemsstater. Republiken Polen har påpekat att det inte utgör ”diskriminering” att använda de nyaste och mest exakta uppgifter som finns tillgängliga.

58 Medlemsstaten har tillagt att kommissionen inte vid något tillfälle under förfarandet för utvärderingen av NFP:n låtit den yttra sig över vare sig slutsatsen att utvärderingsmetoden för att utarbeta NFP:n strider mot gemenskapsrättens bestämmelser, kommissionens val att utvärdera den tillåtna utsläppsnivån utifrån ”BNP-metoden” i stället för ”sektorsmetoden”, eller slutligen den av kommissionen tillämpade PRIMES-modellens funktionssätt. Diskussionerna inom kommittéerna eller representantorganen om vilka kriterier kommissionen ska följa kan inte befria denna institution från dess skyldighet att redovisa sina slutsatser för Republiken Polen under det administrativa förfarandets gång. Då kommissionen inte höll något sådant samråd i förväg, åsidosattes principen om samarbete mellan gemenskapens institutioner och medlemsstaterna.

59 Republiken Polen har i sin replik, till stöd för den första grunden, gjort gällande att kommissionen enligt direktivet har en begränsad roll som uteslutande består i att utvärdera de NFP:er som anmälts dit, utifrån de kriterier som anges i direktivet. Medlemsstaten har också påmint om att varje medlemsstat enligt artikel 11.2 i direktivet ska besluta om det sammanlagda antal utsläppsrätter som medlemsstaten kommer att fördela för perioden och inleda processen för fördelningen av utsläppsrätterna till berörda verksamhetsutövare. Republiken Polen har hävdat att kommissionen är skyldig att, innan den avslår en NFP, och definitivt innan den ställer striktare krav för godkännande av utsläpp av växthusgaser än vad som anges i NFP:n, tydligt och detaljerat visa att denna inte är förenlig med gemenskapsrätten. Enligt

Republiken Polen är syftet med kommissionens utvärdering av en NFP inte att denna ska ersätta medlemsstatens vid utarbetandet av dennas NFP.

60 Kommissionen har gjort gällande att den andra grunden avser hur den utnyttjat uppgifterna i NFP:n för att utvärdera denna.

61 Enligt kommissionen har Republiken Polen dock i sin replik, i den del som behandlar den första grunden, anfört en ny grund avseende åsidosättande av artikel 9.3 i direktivet, genom att kommissionen påstås ha överskridit sina kontrollbefogenheter enligt direktivet. Kommissionen har framhållit att den första grund som anfördes i ansökan bara avsåg den omständigheten att det angripna beslutet antogs efter det att tremånadersfristen löpte ut. Den grunden kan därför, i enlighet med artiklarna 44.1 c och 48.2 i rättegångsreglerna, inte tas upp till sakprövning.

62 Kommissionen har i huvudsak anfört att den i det angripna beslutet fann att vissa aspekter av NFP:n var oförenliga med flera av kriterierna i bilaga III till direktivet. Den har tillagt att den fastställde den aktuella årsmängden utsläppsrätter för växthusgaser till 208,515395 miljoner ton koldioxidekvivalenter, vilket var en minskning av den årsmängd utsläppsrätter för växthusgaser som Republiken Polen hade föreslagit i NFP:n med 76,132937 miljoner ton koldioxidekvivalenter.

63 Kommissionen har erinrat om att den, när den utvärderade NFP:n utifrån kriterierna nr 1 och 3 i bilaga III till direktivet, i enlighet med artikel 9.3 i direktivet beaktade tre indikatorer, nämligen för det första bekräftade uppgifter om de faktiska utsläppen av växthusgaser år 2005 (inom ramen för kriterium nr 2), för det andra prognoser för BNP-tillväxt för år 2010 och för det tredje utvecklingstendenserna för kolhalterna under åren 2005–2010 (de två sistnämnda indikatorerna omfattas av kriterium nr 3). Med ”bekräftade uppgifter” ska förstås uppgifter som anläggningarna lämnat och som sedan granskats, registrerats och bekräftats av oberoende experter.

64 Kommissionen har hävdat att en korrekt bedömning av en NFP på grundval av artikel 9.3 i direktivet måste göra det möjligt att undvika att det bildas överskott av utsläppsrätter som sedan riskerar att medföra ett ”marknadssammanbrott”, såsom skedde under handelsperioden 2005–2007. Endast en ”brist på utsläppsrätter” kan bidra till att uppnå direktivets mål att minska utsläppen av växthusgaser under ekonomiskt effektiva förhållanden. Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har därvid hävdat att kommissionen i sitt val av uppgifter borde ha beaktat att den tilldelning som Republiken Polen begärde skulle leda till ett omedelbart överskott och således ett alltför stort utbud på marknaden för handel med utsläppsrätter för växthusgaser, vilket skulle återverka på priserna på dessa utsläppsrätter.

65 Kommissionen, med stöd av Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, anser att artikel 9.3 i direktivet inte innebär att kommissionen måste använda den berörda medlemsstatens bedömningsmetod eller uppgifterna i den NFP som den prövar. Den har förvisso inte bestritt att medlemsstaterna har ett ”stort utrymme för skönsmässig bedömning” när det gäller att genomföra sina NFP:er efter kommissionens utvärdering. För att utvärdera en NFP utifrån kriterierna i bilaga III till och artikel 10 i direktivet, måste den dock använda sig av de mest objektiva och tillförlitliga uppgifterna och, i enlighet med principen om likabehandling av medlemsstaterna, en och samma metod för ekonomisk bedömning för samtliga, vilket ibland skulle kunna medföra att den gentemot vissa medlemsstater använder uppgifter som inte är fullständigt uppdaterade. Kommissionen har tillagt att denna skyldighet att vid utvärderingen av NFP:er enligt artikel 9.3 i direktivet bland annat använda tillförlitliga uppgifter om utsläpp följer av artiklarna 14 och 15 i direktivet och av kommissionens beslut 2004/156/EG av den 29 januari 2004 om riktlinjer för övervakning och rapportering av utsläpp av växthusgaser i enlighet med direktivet (EUT L 59, s. 1). Till följd av det stora utrymme för skönsmässig bedömning som kommissionen åtnjuter vid komplexa ekonomiska och ekologiska utvärderingar som utförs inom ramen för kontrollen av NFP:er, är den inte skyldig att lämna några detaljerade förklaringar till hur den använt sig av de ekonomiska och miljömässiga indikatorerna. Kommissionen har slutligen också hävdat att den bedömning den gör enligt artikel 9.3 i direktivet inte syftar till att ersätta NFP:n utan bara till att slå fast en maximinivå för det sammanlagda antalet utsläppsrätter som ska fördelas.

66 För att visa att medlemsstaterna hade utrymme att använda sin egen beräkningsmetod för att bestämma det sammanlagda antalet utsläppsrätter som skulle fördelas, har kommissionen som exempel anfört Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, Republiken Slovenien, Republiken Frankrike och Konungariket Danmark, vilka inte överskred den ”bestämda gränsen” för den mängd utsläppsrätter som kan tillåtas för den andra handelsperioden och vars NFP:er och de sammanlagda antal utsläppsrätter som anges där följaktligen inte avslogs.

67 Enligt Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland är kommissionens policyval vad gäller uppgifterna, som till sin art inrymmer ett komplext ekonomiskt beslut och är föremål för en begränsad domstolskontroll, inte begränsat till en bedömning av de berörda uppgifternas kvalitet, utan innefattar även en utvärdering av hur marknaden kan tänkas reagera på kvaliteten hos dessa uppgifter. Dessutom skulle ett förslag om överskottstilldelning, såsom i förevarande fall, uppenbart riskera att få en betydande inverkan på systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser i gemenskapen. Detta förslag till fördelning måste därför prövas med hänsyn till de extra utsläppsrätter som andra medlemsstater har begärt i sina respektive NFP:er.

68 Kommissionen har, med stöd av Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, anfört att den således beslutade att nyttja de uppgifter om utsläppen i samtliga medlemsstater under år 2005 som publicerades i gemenskapens oberoende transaktionsförteckning (*Community Independent Transaction Log* (CITL)) den 15 maj 2006. Kommissionen har tillagt att den, i ett pressmeddelande samma dag, redovisade att den ansåg dessa uppgifter vara de bästa och mest precisa och att den skulle ta hänsyn till dem vid utvärderingen av NFP:n för perioden 2008–2012. Dessa uppgifter återgavs också i 2006 års rapport (se ovan punkt 55) och, vad gäller Republiken Polen, kompletterades på grundval av dess svar på skrivelsen av den 30 augusti 2006. Kommissionen har närmare uppgett att i motsats till de uppgifter om utsläpp som avsåg år 2005 hade de uppgifter som Republiken Polen anmälde i NFP:n, vilka avsåg åren före år 2005, inte bekräftats genom en oberoende kontroll. Kommissionen uteslöt därför inte att dessa uppgifter ”överdrev de verkliga gasutsläppsnivåerna”. Det faktum att dessa uppgifter varit föremål för en rapport inom ramen för ramkonventionen och därvid granskats av kommissionen betyder inte automatiskt att de ”erkänns” inom systemet för handel med utsläppsrätter.

69 För det andra har kommissionen påpekat dels att den enbart använt sig av PRIMES-modellen för att fastställa den indikator som rör kolhalten för perioden 2005–2010, dels att detta är en modell som nyttjar de mest tillförlitliga uppgifterna vad gäller minskningsgraden av utsläpp av växthusgaser. Uppgiftssystemet har utarbetats och administrerats av oberoende experter vid Atens universitet för kommissionens räkning. Uppgifterna samlades in under samma period beträffande samtliga medlemsstater, vilket garanterar en jämförbar nivå vad gäller koherens och precision. Att prövningen av NFP:n visade sig omöjlig att genomföra för andra halvåret 2006, eftersom Republiken Polen inte sände över de nödvändiga upplysningarna till kommissionen förrän år 2007, kan slutligen inte leda till att Republiken Polen hamnar i ett annat läge, i synnerhet inte ett mer fördelaktigt sådant, än de andra medlemsstaterna, som hade anmält en fullständig NFP, vad beträffar nyttjandet av BNP-prognoserna.

B — *Förstainstansrättens bedömning*

70 Förstainstansrätten har konstaterat att den andra grunden består av två delgrunder. I den första delgrunden kritiserar Republiken Polen kommissionen för att utan skäl och ”utan relevant motivering” ha ställt åt sidan den metod för ekonomisk bedömning som medlemsstaten använt sig av, liksom uppgifterna i NFP:n. Mot bakgrund av parternas inlagor uppfattar förstainstansrätten denna delgrund så, att Republiken Polen där klandrar kommissionen för att ha åsidosatt sin motiveringsskyldighet i den mening som avses i artikel 253 EG. Vad gäller den andra delgrunden klandrar medlemsstaten kommissionen för att ha åsidosatt artikel 9.1 och 9.3 i direktivet, genom att dels ha ersatt nämnda metod och nämnda uppgifter med sin egen utvärderingsmetod och sina egna uppgifter, som den inhämtat genom sistnämnda metod, dels inom ramen för kontrollen av NFP:n ha ålagt medlemsstaten en övre gräns för det sammanlagda antalet utsläppsrätter som fick fördelas.

1. Förekomsten av en påstått ny grund anförd av Republiken Polen i repliken, angående att kommissionen överskridit sina kontrollbefogenheter

71 Förstainstansrätten ska pröva huruvida, som kommissionen har hävdat, anmärkningen om att kommissionen har åsidosatt artikel 9.3 i direktivet genom att överskrida de kontrollbefogenheter som stadgas i denna bestämmelse utgör en ny grund, som i så fall ska avvisas.

72 Det framgår av bestämmelserna i artikel 44.1 c jämförd med artikel 48.2 i rättegångsreglerna att ansökan ska innehålla uppgift om föremålet för talan samt en kortfattad framställning av grunderna för denna och att nya grunder inte får åberopas under rättegången, såvida de inte föranleds av rättsliga eller faktiska omständigheter som framkommit först under förfarandet.

73 I detta fall har Republiken Polen först och främst, såsom framgår av yrkandena i sista delen av ansökan (se ovan punkt 25), på ett allmänt sätt klandrat kommissionen för att ha fattat det angripna beslutet, trots att den inte var behörig att göra detta, och det ”i strid med väsentliga formföreskrifter och bestämmelserna i EG-fördraget och med överskridande av dess befogenheter”. Det framgår av denna sammanfattning av de grunder som Republiken Polen anfört att den redan i ansökan klandrade kommissionen för att ha överskridit sin behörighet enligt artikel 9.3 i direktivet beträffande befogenheterna att utvärdera NFP:er.

74 Förstainstansrätten konstaterar vidare att Republiken Polen i punkt 53 i sin ansökan har gjort gällande, som andra grund, att kommissionen när den utvärderar en NFP enbart har rätt att pröva huruvida de uppgifter som den berörda medlemsstaten har lämnat är förenliga med de utvärderingskriterier som anges i direktivet. Kommissionen har däremot inte rätt att i det sammanhanget ersätta de uppgifter som medlemsstaten har lämnat med sina egna uppgifter. Förstainstansrätten noterar också att Republiken Polen i samma punkt i ansökan har tillagt att kommissionens bedömning av de uppgifter som en medlemsstat har lämnat i sin NFP inte får blandas samman med att

kommissionen inför sin egen metod för ekonomisk bedömning, ersätter uppgifterna i NFP:n med sina egna, efter eget skön korrigerar uppgifterna i NFP:n eller rentav ålägger medlemsstaten i fråga att använda de resultat som följer härav.

75 Förstainstansrätten noterar vidare att Republiken Polen i punkt 54 i ansökan har gjort gällande att varje medlemsstat, med stöd av artikel 9.3 i direktivet, har rätt att vänta sig att kommissionen gör en individuell bedömning av de uppgifter den har använt för att utarbeta sin NFP. Likaså har Republiken Polen i punkt 56 i ansökan kritiserat kommissionen för att inte ha visat att uppgifterna i NFP:n inte var korrekta.

76 För övrigt ska det påpekas att de argument som Republiken Polen har anfört i punkt 8 i repliken, avseende den första grunden, i sak är identiska med dem som medlemsstaten utvecklade i samma skede av det skriftliga förfarandet, men avseende den andra grunden (se ovan punkt 53). I båda fallen har medlemsstaten i sak gjort gällande att kommissionen – för att kunna anta ett sådant beslut som det angripna beslutet, och i synnerhet för att få ställa åt sidan den utvärderingsmetod som den berörda medlemsstaten har tillämpat – klart och ovedersägligen måste visa att denna metod strider mot bestämmelserna i direktivet, samtidigt som den respekterar den ”ledande rollen” för medlemsstaterna vid utarbetandet av NFP:erna. Det måste dock konstateras att kommissionen inte har hävdat att dessa argument, som framförts i repliken till stöd för den andra grunden, inte kan prövas i sak. Slutligen framgår det av argumenten i punkt 52 ovan, vilka även anförts i repliken till stöd för den andra grunden, att Republiken Polen uttryckligen hävdar att kommissionens ståndpunkt, som föranlett institutionen att inte beakta uppgifterna i NFP:n, följer av att kommissionen gjorde en felaktig och omotiverad tolkning av sin roll i utvärderingsprocessen för NFP:er.

77 Förstainstansrätten vill i alla händelser framhålla att kommissionen i sitt svaromål dels själv har konstaterat att den andra grunden avsåg hur den hade utnyttjat uppgifterna i en NFP vid utvärderingen av denna plan, dels tydligt svarat på den grunden utifrån den förutsättningen att den avsåg villkoren för kommissionen att utöva befogenheterna att kontrollera NFP:er enligt artikel 9.3 i direktivet.

78 Av vad som konstaterats ovan följer att Republiken Polen redan i sin ansökan inte bara har klandrat kommissionen för att den inte respekterade villkoren för att utöva behörigheten enligt artikel 9.3 i direktivet att utvärdera NFP:er, utan också har gjort gällande att kommissionen överskred denna behörighet genom att ersätta den metod för ekonomisk bedömning och de uppgifter som användes i NFP:n med sin egen metod och sina egna uppgifter, efter eget skön korrigera dessa uppgifter samt ålägga Republiken Polen att använda de resultat som följer härav.

79 I motsats till vad kommissionen har gjort gällande utgör anmärkningen att artikel 9.3 i direktivet åsidosattes genom att kommissionen överskred sin behörighet enligt denna bestämmelse därför inte en ny grund. Den kan således prövas i sak.

2. Huruvida det finns fog för den andra grunden

a) Inledande synpunkter

80 Förstainstansrätten vill inledningsvis erinra om direktivets syften, behörighetsfördelningen mellan kommissionen och medlemsstaterna enligt direktivet och omfattningen av gemenskapsdomstolarnas kontroll av sådana beslut som det angripna beslutet.

Direktivets syften

81 Förstainstansrätten har redan slagit fast att det främsta deklarerade syftet med direktivet är att kraftigt minska utsläppen av växthusgaser, så att gemenskapen och medlemsstaterna kan respektera sina åtaganden enligt Kyotoprotokollet. Detta syfte ska uppnås genom ett antal delsyften och tillämpning av vissa instrument. Det viktigaste instrumentet är gemenskapens system för handel med utsläppsrätter (artikel 1 och skäl 2 i direktivet), som ska hanteras i enlighet med ett antal delsyften, nämligen att främja kostnadseffektivitet och ekonomisk effektivitet samt bevara ekonomisk utveckling och sysselsättning, den inre marknadens integritet och konkurrensvillkoren (artikel 1 samt skälen 5 och 7 i direktivet) (domen i det ovan i punkt 36 nämnda målet Tyskland mot kommissionen, punkt 124).

Behörighetsfördelningen mellan kommissionen och medlemsstaterna

82 Vad avser behörighetsfördelningen mellan kommissionen och medlemsstaterna vid införlivandet av ett direktiv på miljöområdet, erinrar förstainstansrätten om ordalydelsen i artikel 249 tredje stycket EG, där följande anges: ”Ett direktiv skall med avseende på det resultat som skall uppnås vara bindande för varje medlemsstat till vilken det är riktat, men skall överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet.” Av detta följer att om direktivet i fråga inte innehåller föreskrifter om form och tillvägagångssätt med avseende på det resultat som ska uppnås, har medlemsstaten i princip full frihet när den väljer vilken form och vilket tillvägagångssätt som den anser är lämpligt med avseende på det resultat som ska uppnås. Medlemsstaterna är emellertid skyldiga, inom ramen för den frihet som de har enligt artikel 249 tredje stycket EG, att bestämma de former och tillvägagångssätt som är bäst lämpade för att säkerställa direktivets ändamålsenliga verkan. Av detta följer dessutom att i fall där det inte finns en gemenskapsregel som på ett klart och tydligt sätt anger vilken form och vilket tillvägagångssätt som medlemsstaten ska använda, ankommer det på kommissionen, inom ramen för dess kontrollbefogenheter enligt bland annat artiklarna 211 EG och 226 EG, att styrka att de lösningar som medlemsstaten har valt i detta syfte strider mot gemenskapsrätten (domen i det ovan i punkt 36 nämnda målet Tyskland mot kommissionen, punkt 78 och där angiven rättspraxis).

83 Det är endast genom att tillämpa dessa principer som det går att följa subsidiaritetsprincipen, vilken har stadfästs genom artikel 5 andra stycket EG och också gäller för gemenskapens institutioner när de utövar sina uppgifter enligt lag, och som får anses ha beaktats när direktivet antogs (skäl 30 i direktivet). Enligt denna princip ska gemenskapen, på de områden där den inte är ensam behörig, vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå. På ett område som miljöområdet, vilket regleras i artiklarna 174–176 EG, där gemenskapen och medlemsstaterna har delad behörighet, ligger bevisbördan på gemenskapen, det vill säga i förevarande fall kommissionen, att styrka på vilket sätt medlemsstatens befogenheter och därmed dess manöverutrymme är begränsade med utgångspunkt från villkoren i punkt 82 ovan (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 36 nämnda målet Tyskland mot kommissionen, punkt 79).

84 Vad gäller direktivet stadgas i artiklarna 9.1, 9.3 och 11.2 klart och uttryckligt behörighetsfördelningen mellan medlemsstaterna och kommissionen för utarbetande, kontroll och verkställande av NFP:er vid genomförandet av systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser. Med hänsyn till den nära kopplingen mellan dessa bestämmelser vad gäller behörighetsfördelningen, ska de läsas tillsammans, såväl när det gäller att tolka dem som att pröva grunder om att de påstås ha åsidosatts.

— Medlemsstaternas behörighet

85 Vad gäller medlemsstaternas behörighet framgår det entydigt av artiklarna 9.1 och 11.2 i direktivet att medlemsstaterna ensamma är behöriga att först utarbeta en NFP med uppgifter om det sammanlagda antal utsläppsrätter som de önskar fördela för den berörda tidsperioden och hur de avser att fördela dem och sedan besluta om det sammanlagda antal utsläppsrätter som de kommer att fördela för varje femårsperiod och inleda processen för individuell fördelning av dessa utsläppsrätter.

86 Enligt artikel 9.1 andra stycket i direktivet ska medlemsstaterna utöva denna exklusiva behörighet i enlighet med objektiva och öppna kriterier, däribland dem som anges i bilaga III till direktivet. Enligt artikel 9.3 andra stycket i direktivet ska medlemsstaten, när kommissionen beslutar att helt eller delvis avslå en NFP, endast fatta beslut i enlighet med artikel 11.1 eller 11.2 i direktivet om kommissionen godtagit de föreslagna ändringarna.

87 Direktivet stadgar dock inte tydligt och precist under vilka former och med vilka medel det bestämda resultatet ska uppnås. Såsom förstainstansrätten erinrat om i punkt 85 ovan, är medlemsstaterna dessutom ensamma behöriga att utarbeta sina NFP:er och att bestämma det sammanlagda antalet utsläppsrätter som ska fördelas. Det kan således konstateras att de spelar en central roll vid genomförandet av systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser.

88 Under dessa omständigheter har de alltså, vilket förstainstansrätten redan slagit fast, ett visst manöverutrymme vad gäller att genomföra direktivet (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 36 nämnda målet Tyskland mot kommissionen, punkt 80) och, därmed, att välja vilka åtgärder de anser bäst lämpade för att nå det syfte som fastställs i direktivet utifrån förutsättningarna på den nationella energimarknaden.

— Kommissionens behörighet

89 Vad gäller kommissionens behörighet framgår det entydigt av artikel 9.3 i direktivet att dess kontrollbefogenheter och befogenhet att avslå NFP:er är starkt kringskurna, såsom påpekats ovan i punkt 36. Vad gäller de materiella begränsningarna av dessa befogenheter får kommissionen enbart kontrollera att de åtgärder medlemsstater har vidtagit är förenliga med kriterierna i bilaga III till och artikel 10 i direktivet. Enligt artikel 9.3 sista meningen i direktivet är kommissionen dessutom skyldig att motivera ett beslut att avslå en NFP. Det framgår likväl av rättspraxis att när utövandet av dessa starkt kringskurna befogenheter att kontrollera NFP:er innefattar komplexa ekonomiska och miljömässiga bedömningar utifrån det allmänna målet att minska utsläppen

av växthusgaser genom ett ekonomiskt effektivt system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser (artikel 1 och skäl 5 i direktivet) har kommissionen ett visst utrymme för skönsmässig bedömning (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 36 nämnda målet Tyskland mot kommissionen, punkt 80).

90 För att medlemsstaterna enligt artikel 11.2 i direktivet ska kunna fatta ett beslut om det sammanlagda antalet utsläppsrätter som ska fördelas, med iakttagande av skyldigheten enligt artikel 9.3 andra stycket i direktivet att ett sådant beslut endast ska fattas om kommissionen godtagit de föreslagna ändringarna, ska kommissionen anses ha rätt att när den utvärderar en NFP framföra specifik kritik mot inslag som konstaterats vara oförenliga med gällande villkor och, i förekommande fall, formulera förslag eller rekommendationer, så att medlemsstaten i fråga kan ändra sin NFP på ett sådant sätt att den enligt kommissionen uppfyller direktivets kontrollkriterier.

Omfattningen av domstolskontrollen

91 Av detta följer att gemenskapsdomstolarna vid sin laglighetsprövning ska göra en fullständig prövning av huruvida kommissionen har tillämpat relevanta rättsregler korrekt, varvid reglernas innebörd ska bestämmas med hjälp av de metoder för tolkning som fastställts i rättspraxis. Förstainstansrätten kan däremot inte träda in i kommissionens ställe vad avser de komplicerade ekonomiska och miljömässiga bedömningar som denna har gjort i detta sammanhang. Förstainstansrätten måste inskränka sig till att pröva huruvida åtgärden i fråga bygger på en uppenbart felaktig bedömning eller på maktmissbruk, huruvida den behöriga myndigheten klart har överskridit gränserna för skönsmässig bedömning och huruvida de processuella garantierna, som är av grundläggande vikt i detta sammanhang, har iakttagits fullt ut (se domen i det ovan i punkt 36 nämnda målet Tyskland mot kommissionen, punkt 81 och där angiven rättspraxis).

92 Det är mot bakgrund av samtliga dessa principer vilka förstainstansrätten erinrat om ovan som den ska pröva huruvida det finns fog för den andra grund som Republiken Polen anfört och som syftar till att förstainstansrätten ska bedöma huruvida kommissionen åsidosatte artikel 9.1 och 9.3 i direktivet då den antog det angripna beslutet, genom att göra intrång i medlemsstaternas behörighet enligt artiklarna 9.1 och 11.2 i direktivet att utarbeta och genomföra NFP:er och därmed överskrida sin behörighet att kontrollera NFP:er enligt artikel 9.3 i direktivet.

b) Det angripna beslutet

93 I artikel 1.1 i det angripna beslutet konstaterar kommissionen i synnerhet att en del av den sammanlagda mängden utsläppsrätter som Republiken Polen önskar fördela i NFP:n, närmare bestämt 76,132937 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år, är oförenlig med kriterierna nr 1–3 i bilaga III till direktivet. Samtidigt anger kommissionen i artikel 2.1 i det angripna beslutet att inga anmärkningar kommer att göras mot NFP:n, dock under förutsättning att vissa ändringar genomförs, i synnerhet att den sammanlagda mängden utsläppsrätter som ska fördelas inom ramen för gemenskapens system minskas med 76,132937 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år. Slutligen anges i artikel 3.1 i det angripna beslutet att den sammanlagda årsmängd utsläppsrätter som Republiken Polen enligt NFP:n ska fördela på de anläggningar som nämns där och på de nya deltagarna uppgår till 208,515395 miljoner ton koldioxidekvivalenter och inte får överskridas.

94 Förstainstansrätten noterar att de bestämmelser i det angripna beslutet som avses ovan i punkt 93 samtliga grundar sig på kommissionens slutsats i skäl 13 sista stycket i det angripna beslutet, där den särskilt konstaterar att det genomsnittliga årsöverskottet av utsläppsrätter för Republiken Polen för åren 2008–2012, som uppgår till 76,32937 miljoner ton koldioxidekvivalenter vid slutet av den första beräkningsetappen, är oförenligt med kriterierna nr 1–3 i bilaga III till direktivet.

95 Artiklarna 1.1 och 2.1 i det angripna beslutet hänvisar uttryckligen till detta årsöverskott. Såsom nämnts ovan i punkt 62, framgår det av kommissionens inlagor att den övre gränsen för den årliga mängden utsläppsrätter för växthusgaser i fråga som fastställts i artikel 3.1 i det angripna beslutet, uppgående till 208,515395 miljoner ton koldioxidekvivalenter, har erhållits genom att minska den årliga mängd utsläppsrätter för växthusgaser som Republiken Polen föreslagit i NFP:n, det vill säga 284,648332 miljoner ton koldioxidekvivalenter, med den nämnda mängden 76,132937 miljoner ton koldioxidekvivalenter.

96 Slutligen är det inom ramen för skälen 4–13 i det angripna beslutet som kommissionen har kontrollerat huruvida NFP:n är förenlig med kriterierna nr 1–3 i bilaga III till direktivet. Frågan huruvida det finns fog för den andra grunden ska således prövas mot bakgrund av innehållet i skälen 4–13 i det angripna beslutet.

97 Förstainstansrätten ska i tur och ordning pröva den andra grundens två delgrunder. Den börjar med den andra delgrunden, avseende åsidosättande av artikel 9.1 och 9.3 i direktivet.

98 Då förstainstansrätten, för att avgöra huruvida det finns fog för den andra grunden, först ska pröva huruvida kommissionen i det angripna beslutet tillämpade de relevanta rättsreglerna om behörighetsfördelningen mellan medlemsstaterna och kommissionen på ett korrekt sätt, måste förstainstansrättens prövning av denna rättsfråga, med hänsyn till den rättspraxis som anges ovan i punkt 91, vara fullständig. Det är först i nästa steg – om det väl har slagits fast att kommissionen har tillämpat dessa regler korrekt – som det ska prövas huruvida kommissionen vid kontrollen av NFP:ns förenlighet med kriterierna i direktivet, i synnerhet vad gäller valet av metod för ekonomisk och miljömässig bedömning av NFP:n, har gjort en uppenbart oriktig bedömning.

Huruvida det finns fog för den andra grundens andra del

99 Vad gäller den andra grundens andra del, har Republiken Polen klandrat kommissionen för att ha åsidosatt artikel 9.1 och 9.3 genom att dels ha ersatt bedömningsmetoden och uppgifterna i NFP:n med sin egen bedömningsmetod och de uppgifter den inhämtat på grundval av denna, dels vid kontrollen av NFP:n ha ålagt medlemsstaten en övre gräns för det sammanlagda antalet utsläppsrätter som fick fördelas.

100 Republiken Polen har för det första hävdat att kommissionen, med hänsyn till artikel 9.3 i direktivet, inte var behörig att ersätta medlemsstatens bedömningsmetod och de uppgifter som lämnades i NFP:n med sin egen bedömningsmetod och sina egna uppgifter. Förstainstansrätten noterar därvid att de samlade argument som kommissionen anfört till sitt försvar i detta avseende bekräftar att kommissionen inte korrekt beaktat räckvidden av sin behörighet enligt direktivet.

101 Kommissionen kan för det första inte hävda, såsom framgår av dess inlagor, att den inte enligt direktivet är skyldig att använda de uppgifter som lämnas i den NFP den prövar, och att den måste använda samma utvärderingsmetod för samtliga medlemsstater. Enligt artikel 9.3 i direktivet avser nämligen kommissionens befogenheter att kontrollera NFP:er ofrånkomligen de uppgifter som lämnats i NFP:n i fråga, då institutionen, såsom erinrats om ovan i punkterna 82–90, har att bedöma huruvida de är förenliga med kriterierna i bilaga III till och artikel 10 i direktivet. Det ankommer således ofrånkomligen på kommissionen att kontrollera de val av uppgifter som den berörda medlemsstaten gjort när den utarbetat sin NFP.

102 Kommissionen kan förvisso inte klandras för att, inom ramen för sin behörighet att kontrollera NFP:er, ha utarbetat en egen utvärderingsmetod grundad på de uppgifter den anser lämpligast och för att använda denna metod som ett verktyg för att göra jämförelser vid utvärderingen av de uppgifter som lämnas i medlemsstaternas NFP:er, uppgifter som kommissionen måste kontrollera är förenliga med kriterierna i bilaga III

till och artikel 10 i direktivet. I den mån utarbetandet och användningen av en sådan modell fordrar komplexa ekonomiska och miljömässiga bedömningar har kommissionen, såsom erinrats om ovan i punkt 89, ett utrymme för skönsmässig bedömning. Det går således bara att invända mot att kommissionen använder en sådan utvärderingsmodell om detta skulle innebära en uppenbart oriktig bedömning.

103 När kommissionen fattar ett beslut med stöd av artikel 9.3 i direktivet kan den däremot inte, såsom den hävdat i sina inlagor och som har skett i det angripna beslutet, sätta åt sidan uppgifterna i NFP:n och helt ersätta dessa med de uppgifter som den inhämtat enligt sin egen utvärderingsmetod. I motsats till vad kommissionen, med stöd av Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, har hävdat, ankommer det inte enligt principen om likabehandling av medlemsstaterna på kommissionen att tillämpa en och samma utvärderingsmetod för NFP:er från samtliga medlemsstater.

104 Principen om likabehandling av medlemsstaterna kan till att börja med inte medföra ändringar i den behörighetsfördelning mellan medlemsstaterna och kommissionen som föreskrivs i direktivet, i enlighet med subsidiaritetsprincipen, som får anses ha iakttagits när denna rättsakt antogs (skäl 30 i direktivet). Såsom har erinrats om ovan i punkterna 82–90 är medlemsstaterna ensamma behöriga att utarbeta sina NFP:er och att bestämma det sammanlagda antalet utsläppsrätter som ska fördelas.

105 Såsom förstainstansrätten har erinrat om ovan i punkt 82, hör det till direktivens inneboende karaktär att medlemsstaterna kan välja olika former och medel för att nå det föreskrivna målet. Eftersom direktivet inte klart och precist föreskriver vilka former och medel som ska användas för att införliva detta, ska det därför konstateras att kommissionen har överträtt sitt manöverutrymme enligt direktivet genom att hävda att den enligt principen om likabehandling ska tillämpa en och samma metod för utvärdering av NFP:er för samtliga medlemsstater för att uppnå målet med direktivet.

106 Att låta kommissionen använda en och samma utvärderingsmetod avseende NFP:er för samtliga medlemsstater skulle inte bara ge denna institution makt att likrikta förhållandena inom ramen för genomförandet av systemet för handel med utsläppsrätter utan också en central roll i utarbetandet av NFP:erna. Någon sådan likriktande makt eller central roll har lagstiftaren dock inte anförtrott kommissionen i direktivet inom ramen för dess befogenheter att kontrollera NFP:er.

107 I detta fall har det inte bestritts att kommissionen i det angripna beslutet utifrån principen om likabehandling utvärderade NFP:n på grundval av sina egna uppgifter, som den inhämtat enligt sin egen utvärderingsmetod.

108 Genom detta tillvägagångssätt nöjde sig kommissionen således inte med, vilket den hade rätt till, att innan den antog det angripna beslutet jämföra uppgifterna i NFP:n med de uppgifter den hade inhämtat enligt sin egen utvärderingsmetod, detta för att bedöma huruvida de förstnämnda var förenliga med kriterierna i direktivet. Tvärtom måste det konstateras att kommissionens metod för att kontrollera NFP:er i praktiken ger den utrymme att själv, helt oberoende, utarbeta sin referens-NFP och bedöma huruvida de anmälda NFP:erna är förenliga inte med kriterierna i direktivet utan främst med de uppgifter och de resultat som kommissionen fått fram med sin egen metod.

109 Förstainstansrätten noterar att kommissionen, såsom understrukits i punkt 66 ovan, har påpekat i sina inlagor att andra medlemsstater har kunnat använda sina egna beräkningsmetoder för att bestämma det sammanlagda antalet utsläppsrätter som ska fördelas, förutsatt att ”de inte överskridit den bestämda gränsen för den mängd utsläppsrätter som kan tillåtas för den andra handelsperioden”, och att varken deras NFP:er eller det sammanlagda antalet utsläppsrätter som de föreslagit i sina NFP:er har avslagits. Det framgår av dessa argument att kommissionen på ett allmänt sätt har ansett att dess kontroll av NFP:er ofrånkomligen måste inledas med att mängden utsläppsrätter i NFP:n jämförs med den mängd som anses ”möjlig” mot bakgrund av resultaten enligt kommissionens egen utvärderingsmetod.

110 Av detta följer att kommissionen slutligen nöjde sig med att ersätta uppgifterna i NFP:n med sina egna utan att kontrollera huruvida de förstnämnda var förenliga med kriterierna i direktivet.

111 Förstainstansrätten konstaterar för övrigt – fortfarande angående iakttagandet av principen om likabehandling av medlemsstaterna, som kommissionen lutar sig mot – att kommissionen i skäl 3 i det angripna beslutet uppgav att NFP:n i synnerhet hade utvärderats utifrån kommissionens meddelande av den 7 januari 2004 om riktlinjer för medlemsstaternas tillämpning av kriterierna i bilaga III till [direktivet] samt riktlinjer om de omständigheter då force majeure skall anses föreligga (KOM(2003) 830 slutlig).

112 Förstainstansrätten vill påpeka att kommissionen i punkt 10 i nämnda meddelande uttryckligen har angett, angående de nya medlemsstaterna, som inte är angivna i beslut 2002/358, däribland Republiken Polen, att deras respektive mål inom ramen för Kyotoprotokollet utgör referenspunkten för kriterium nr 1 i bilaga III till direktivet, ett kriterium som utgör kopplingen mellan det sammanlagda antalet utsläppsrätter och det mål som medlemsstaten fastställt med tillämpning av antingen beslut 2002/358 eller Kyotoprotokollet i sig. Det måste följaktligen konstateras att kommissionen i sina egna riktlinjer medger att de nya medlemsstaterna, däribland Republiken Polen, faktiskt ska behandlas annorlunda än de övriga medlemsstaterna vad gäller utarbetandet av deras NFP:er.

113 Vad beträffar det argument som kommissionen anfört, med stöd av Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, att den inte kan beakta vissa uppdaterade uppgifter i NFP:n med hänsyn till principen om likabehandling av medlemsstaterna, erinrar förstainstansrätten om att direktivet syftar till att upprätta en effektiv europeisk marknad för utsläppsrätter för växthusgaser, med minsta möjliga försvagning av ekonomisk utveckling och sysselsättning (artikel 1 och skäl 5 i direktiv 2003/87). Syftet med direktivet är visserligen att minska utsläppen av växthusgaser i enlighet med gemenskapens och medlemsstaternas åtaganden enligt Kyotoprotokollet, men denna målsättning måste så långt som möjligt genomföras med iakttagande av den europeiska ekonomins behov. Härav följer att NFP:er som upprättas i samband med direktivet ska upprättas med beaktande av exakta uppgifter och upplysningar om de utsläpp som kan förutses från de anläggningar och sektorer som avses i direktivet. Om det är så att en NFP delvis grundats på felaktiga upplysningar eller bedömningar av utsläppsnivåerna

från vissa sektorer och vissa anläggningar, måste det vara möjligt för den ifrågavarande medlemsstaten att föreslå ändringar i denna NFP, inklusive en ökning av det sammanlagda antal utsläppsrätter som ska fördelas, för att komma till rätta med problemen innan dessa återverkar på marknaden (domen i det ovan i punkt 27 nämnda målet Förenade kungariket mot kommissionen, punkt 60).

114 Det framgår även av rättspraxis att ingenting i lydelsen i direktivet eller i formen för eller målsättningarna med den ordning som införts genom detta direktiv utesluter att en medlemsstat efter det att kommissionen har fattat beslut enligt artikel 9.3 i direktivet kan ändra uppgifterna i NFP:n för att exempelvis beakta ny information som inhämtats genom, i synnerhet, synpunkter från allmänheten vid det andra samrådsförfarandet enligt artikel 11 i direktivet (domen i det ovan i punkt 27 nämnda målet Förenade kungariket mot kommissionen, punkt 58).

115 Såsom förstainstansrätten fann i sin dom i det ovan i punkt 36 nämnda målet Tyskland mot kommissionen, har medlemsstaterna till och med rätt att göra justeringar i efterhand, efter det att de enligt artikel 11.2 i direktivet har beslutat om den individuella fördelningen.

116 Förstainstansrätten erinrar slutligen om att det samråd med allmänheten som enligt artikel 11.2 i direktivet ska äga rum innan ett slutligt beslut fattas med stöd av denna bestämmelse, helt skulle sakna ändamål och allmänhetens synpunkter endast vara av teoretiskt intresse om de ändringar i en NFP som kan föreslås efter det att kommissionen har fattat beslut i enlighet med artikel 9.3 i direktivet var begränsade till sådana ändringar som kommissionen har föreslagit (se analogt domen i det ovan i punkt 27 nämnda målet Förenade kungariket mot kommissionen, punkt 57).

117 Mot bakgrund av ovannämnda rättspraxis ska således konstateras att medlemsstaterna – utan att nödvändigtvis vara bundna av de rekommendationer som kommissionen har

lämnat i ett beslut fattat med stöd av artikel 9.3 i direktivet – inte bara kan korrigera och uppdatera sina NFP:er efter det att detta beslut har fattats utan också justera dem efter beslutet om individuell fördelning.

118 Med hänsyn såväl till ordalydelsen i direktivet som till den allmänna systematiken i och syftena med det system som upprättats genom direktivet och därtill hänförlig rättspraxis, är kommissionen följaktligen skyldig att ständigt tillse att NFP:er grundar sig på så precisa och följaktligen så uppdaterade uppgifter som möjligt, för att i minsta möjliga mån försvaga den ekonomiska utvecklingen och sysselsättningen, samtidigt som ett effektivt system med utsläppsrätter för växthusgaser upprätthålls.

119 Av vad som anförts följer att det inte finns stöd för kommissionens argument att den på grundval av principen om likabehandling av medlemsstaterna inte kunde beakta vissa uppdaterade uppgifter i NFP:n.

120 Mot bakgrund av samtliga dessa överväganden finner förstainstansrätten att Republiken Polen har fog för att hävda att kommissionen inte var behörig att ersätta uppgifterna i NFP:n med sina egna uppgifter, som inhämtats på grundval av en och samma utvärderingsmetod tillämpad på samtliga medlemsstater. Det finns därmed inte anledning att uttala sig om huruvida kommissionens val av PRIMES-modellen som utvärderingsmodell för NFP:n var välgrundat.

121 Republiken Polen har för det andra hävdat att kommissionen åsidosatte artikel 9.3 i direktivet, då kommissionen enligt artikel 11.2 i direktivet inte hade rätt att inom ramen för kontrollen av NFP:n ålägga medlemsstaten en övre gräns för det sammanlagda antal utsläppsrätter som fick fördelas.

122 Såsom framgår av de argument som redovisas i punkt 65 ovan, har kommissionen gjort gällande att dess bedömning enligt artikel 9.3 i direktivet inte syftar till att ersätta NFP:n, utan enbart till att bestämma en maximigräns för det sammanlagda antal utsläppsrätter som fick fördelas.

123 Kommissionen har därvid överskridit gränserna för sina kontrollbefogenheter enligt artikel 9.3 i direktivet, genom att i det angripna beslutet fastställa en sådan övre gräns för utsläppsrätter, över vilken NFP:n ansågs oförenlig med direktivet.

124 Såsom erinrats om ovan är förvisso kommissionen enligt artikel 9.3 i direktivet ensam behörig att kontrollera, och eventuellt avslå, de NFP:er som medlemsstaterna utarbetar, utifrån kriterierna i direktivet.

125 Med hänsyn till de principer som nämnts ovan i punkterna 82–90 kan kommissionen däremot inte, som den själv har hävdat i sina inlagor, med stöd av denna behörighet bestämma en maximinivå för det sammanlagda antal utsläppsrätter som ska fördelas.

126 Tvärtom ankommer det – som uttryckligen framgår av rättspraxis – enligt artikel 11.2 och 11.3 i direktivet på varje medlemsstat, och inte på kommissionen, att bestämma det sammanlagda antal utsläppsrätter som den kommer att fördela för den aktuella perioden och att inleda processen för fördelningen av utsläppsrätterna till verksamhetsutövare för varje anläggning samt fatta beslut om tilldelningen av nämnda utsläppsrätter. Ett sådant beslut ska grundas på medlemsstatens NFP, utarbetad i enlighet med artikel 9 och i överensstämmelse med artikel 10 i nämnda direktiv (domstolens beslut av den 8 april 2008 i mål C-503/07 P, Saint-Gobain Glass Deutschland mot kommissionen, REG 2008, s. I-2217, punkt 75).

127 I detta fall har kommissionen, genom att i avgörandet i det angripna beslutet införa en övre gräns för utsläppsrätter, över vilken NFP:n ansågs oförenlig med utvärderingskriterierna i direktivet, i praktiken satt sig själv i Republiken Polens ställe vad gäller att fastställa det sammanlagda antalet utsläppsrätter i enlighet med artikel 11.2 i direktivet. Det framgår nämligen av nämnda avgörande att Republiken Polen är skyldig att ändra sin NFP så, att det sammanlagda antalet utsläppsrätter i alla händelser inte överskrider denna övre gräns om den ska kunna anta ett beslut enligt nämnda artikel 11.2.

128 Ett sådant beslut medför alltså inte bara att artikel 11.2 i direktivet förlorar sin verkan, utan det inkräktar också, i alla händelser, på medlemsstaternas behörighet enligt den bestämmelsen att bestämma det sammanlagda antal utsläppsrätter som de ska fördela för varje period från den 1 januari 2008.

129 Slutligen finns det skäl att tillbakavisa kommissionens argument, understött av Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, att en ogiltigförklaring av det angripna beslutet – på den grunden att kommissionen inte kan fastställa en övre gräns för den sammanlagda mängd utsläppsrätter som ska fördelas genom att minska den mängd som Republiken Polen föreslagit i NFP:n med det överskott som kommissionen bestämt – skulle riskera att leda till ett sammanbrott för marknaden för handel med utsläppsrätter för växthusgaser. Även om det skulle finnas grund för detta påstående kan detta inte i en rättsgemenskap som Europeiska gemenskapen motivera att det angripna beslutet upprätthålls när detta beslut har fattats i strid med den behörighetsfördelning mellan medlemsstaterna och kommissionen som stadgas i direktivet.

130 Likaså finns det skäl att tillbakavisa argumentet från Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland att det ankommer på kommissionen att välja data, om än endast som en del i utformandet av dess politik. Enligt förstainstansrätten ankommer det tvärtom på medlemsstaterna att välja vilka åtgärder de anser bäst

lämpade för att nå direktivets syfte utifrån förutsättningarna på just deras nationella energimarknad. Kommissionens angreppssätt, stött av Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, som betyder att endast de uppgifter som kommissionen godtar kan läggas till grund för en NFP, berövar uppenbart medlemsstaterna deras manöverutrymme, såsom påpekats ovan i punkt 88.

131 Av vad som anförts följer att kommissionen överskred sin behörighet enligt artikel 9.3 i direktivet genom att i avgörandet i det angripna beslutet fastställa en maximinivå för det sammanlagda antal utsläppsrätter som ska fördelas.

132 Det följer av slutsatserna i punkterna 120 och 131 ovan att Republiken Polen inom ramen för den andra grundens andra del med rätta klandrat kommissionen för att ha åsidosatt artikel 9.1 och 9.3 i direktivet, med anledning av att kommissionen, genom att dels ersätta uppgifterna i NFP:n med sina egna uppgifter, som den inhämtat enligt sin egen metod för utvärdering av medlemsstaternas NFP:er, dels fastställa maximinivån för det sammanlagda antal utsläppsrätter som Republiken Polen har att fördela under perioden 2008–2012, överskred sin behörighet enligt nämnda artikel 9.3.

133 Det ska följaktligen slås fast att det finns fog för den andra grundens andra del. Det finns därvid inte anledning att uttala sig om de övriga invändningar som Republiken Polen har anfört inom ramen för samma delgrund.

134 Under dessa omständigheter är det endast för fullständighetens skull som det ska prövas huruvida det finns fog för de argument som anförts till stöd för den andra grundens första del.

Den andra grundens första del: Åsidosättande av motiveringsskyldigheten

135 Angående den andra grundens första del har Republiken Polen hävdat att kommissionen utan motivering förkastade den metod för ekonomisk bedömning som medlemsstaten hade använt när den utarbetade NFP:n, liksom de uppgifter som erhållits med denna metod och som förts in i NFP:n.

136 Förstainstansrätten erinrar om att det av den motivering som krävs enligt artikel 253 EG klart och tydligt ska framgå hur den gemenskapsinstitution som har antagit den ifrågasatta rättsakten har resonerat, så att de som berörs av denna kan få kännedom om skälen för den vidtagna åtgärden och därmed kan göra gällande sina rättigheter och så att gemenskapsdomstolen ges möjlighet att utöva sin prövningsrätt (domstolens dom av den 19 september 2000 i mål C-156/98, Tyskland mot kommissionen, REG 2000, s. I-6857, punkt 96, och förstainstansrättens dom av den 21 mars 2002 i mål T-231/99, Joynson mot kommissionen, REG 2002, s. II-2085, punkt 164).

137 Kravet på motivering ska bedömas med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet, särskilt rättsaktens innehåll, de anförda skälens karaktär och det intresse som de vilka rättsakten är riktad till, eller andra personer som direkt och personligen berörs av den, kan ha av att få förklaringar (förstainstansrättens dom av den 16 december 1999 i mål T-198/98, Micro Leader Business mot kommissionen, REG 1999, s. II-3989, punkt 40). Det krävs dock inte att alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter anges i motiveringen, eftersom bedömningen av om motiveringen av en rättsakt uppfyller kraven i artikel 253 EG inte ska ske endast utifrån rättsaktens ordalydelse utan även utifrån sammanhanget och reglerna på det ifrågavarande området (domarna i de ovan i punkt 136 nämnda målen Tyskland mot kommissionen, punkt 97, och Joynson mot kommissionen, punkt 165).

138 Förstainstansrätten erinrar också om att den motiveringsskyldighet som följer av artikel 253 EG och som bekräftas i artikel 9.3 sista meningen i direktivet, rörande kommissionens beslut att helt eller delvis avslå en NFP är av särskilt stor vikt i förevarande fall, där kommissionen vid utövande av sina kontrollbefogenheter enligt artikel 9.3 i direktivet har att göra komplicerade ekonomiska och miljömässiga bedömningar och gemenskapsdomstolens behörighet att överpröva dessa är begränsad (se, för ett liknande resonemang, domen i det ovan i punkt 36 nämnda målet Tyskland mot kommissionen, punkt 168 och där angiven rättspraxis).

139 Som förstainstansrätten redan har betonat ovan i punkterna 87 och 88, har medlemsstaterna ett visst manöverutrymme i den mån direktivet inte tydligt och precist stadgar under vilka former och med vilka medel de bestämda målen med direktivet ska uppnås. Så är bland annat fallet vad gäller valet av metod för ekonomisk bedömning och beräkning av uppgifter när medlemsstaterna utarbetar sina NFP:er.

140 Såsom förstainstansrätten har erinrat om ovan i punkt 89, framgår det av artikel 9.3 i direktivet att kommissionen är ensam behörig att kontrollera att de åtgärder som medlemsstaterna har vidtagit är förenliga med kriterierna i bilaga III till och artikel 10 i direktivet.

141 Vidare kan artikel 14.1 i direktivet, där det föreskrivs att kommissionen ska anta riktlinjer för övervakning och rapportering av utsläpp av växthusgaser, grundade på de principer för övervakning och rapportering som anges i bilaga IV till direktivet, inte tolkas så att gemenskapslagstiftaren har gett kommissionen befogenhet att fastställa

vilken metod medlemsstaterna måste använda för sina ekonomiska bedömningar och beräkningen av uppgifter när de utarbetar sin NFP.

142 Det framgår nämligen av artiklarna 5, 14.2, 14.3 och 15 i direktivet att sådana riktlinjer ska avgöra villkoren för övervakning och rapportering av utsläpp av växthusgaser från de verksamheter som anges i bilaga I till direktivet, och detta under medlemsstaternas kontroll. De riktlinjer som kommissionen har antagit med stöd av artikel 14.1 i direktivet och som är tillämpliga i detta fall, det vill säga de som antagits genom beslut 2004/156, är följaktligen uteslutande avsedda att låta såväl anläggningarna som medlemsstaterna inhämta de mest tillförlitliga uppgifterna.

143 Det ankom således på kommissionen, inom ramen för dess kontrollbefogenheter enligt artikel 9.3 i direktivet, att förklara hur de verktyg som Republiken Polen använt för att utarbeta NFP:n var oförenliga med kriterierna i bilaga III till och artikel 10 i direktivet. Såsom erinrats om i punkt 89 ovan, framgår det för övrigt uttryckligen av artikel 9.3 sista meningen att lagstiftaren har velat betona den motiveringsskyldighet som åligger kommissionen när den avslår en NFP.

144 I detta fall förkastade kommissionen i punkt 5 i det angripna beslutet, angående kontrollen av huruvida NFP:n var förenlig med kriterium nr 2 i bilaga III till direktivet, de uppgifter som Republiken Polen hade lämnat angående åren före år 2005 såsom ”mindre tillförlitliga”. Skälet var, enligt kommissionen, dels att de inte hade bekräftats på ett oberoende och sammanhängande sätt, dels att det inte var säkert att de exakt motsvarade det antal anläggningar som Republiken Polen inbegrep i systemet.

Kommissionen fann i samma punkt att ”det inte [kunde] uteslutas att de faktiska utsläppen överskattas till följd av värden för utsläpp under tidigare år som [Republiken] Polen lämnat uppgifter om” och att ”ett utgångsvärde som tagits fram genom att ta genomsnittet av de utsläppsvärden för år 2005 som bekräftats genom en oberoende kontroll och de andra värden som [Republiken] Polen rapporterat skulle riskera att inte faktiskt motsvara de verkliga utsläppsmängderna och skulle inte garantera att den sammanlagda mängden utsläppsrätter inte överskred vad som är nödvändigt”.

145 Förstainstansrätten konstaterar – angående den omständigheten att kommissionen förkastade den metod för ekonomisk bedömning som Republiken Polen använde när den utarbetade NFP:n – att kommissionen vid kontrollen av huruvida NFP:n var förenlig med kriterium nr 3 i bilaga III till direktivet nöjde sig med att konstatera, i punkt 8 i det angripna beslutet, att den bland alla de uppgifter som den gavs tillgång till ansåg att de som inhämtats enligt PRIMES-modellen var de mest exakta och mest tillförlitliga vad gäller både BNP-tillväxt och förbättringar av kolhalterna. Kommissionen lämnade däremot inte någon motivering i det angripna beslutet till varför den ansåg att Republiken Polens metod för ekonomisk bedömning inte var tillförlitlig.

146 Vad gäller den omständigheten att kommissionen förkastade uppgifterna i NFP:n av det skälet att den inte ansåg dem vara de bästa uppgifter som fanns tillgängliga och att Republiken Polen därför riskerade att överskatta de faktiska utsläppen, konstaterar förstainstansrätten att kommissionen nöjde sig med att jämföra det sammanlagda antal utsläppsrätter som Republiken Polen föreslagit i NFP:n med resultaten från dess egna

beräkningar. På grundval av den jämförelsen fann den att en överskattning av detta antal inte kunde uteslutas och beslutade därmed, enbart utifrån detta antagande, att sätta åt sidan de uppgifter som Republiken Polen hade lämnat i NFP:n.

147 Kommissionen pekade i det angripna beslutet inte heller på något sätt ut de uppgifter i NFP:n som den ansåg ”mindre tillförlitliga”. Det mesta den gjorde var att, i punkt 5 i beslutet, nämna att den syftade på de uppgifter som Republiken Polen hade lämnat beträffande de föregående åren.

148 Kommissionen förklarade inte heller i vilket avseende uppgifterna i NFP:n inte var tillförlitliga. Den påstod på sin höjd att de inte hade bekräftats på ett oberoende och sammanhängande sätt.

149 Förstainstansrätten noterar avseende sistnämnda punkt, mot bakgrund av den bevisbörda som åligger kommissionen och som erinrats om ovan i punkt 83, att kommissionen i det angripna beslutet inte redovisade någon omständighet som tillräckligt kan förklara på vilket sätt Republiken Polens val av metod för ekonomisk bedömning och de uppgifter medlemsstaten hade lämnat stred mot gemenskapsrätten.

150 Det kan också, fortfarande avseende sistnämnda punkt, påpekas att Republiken Polen har anfört att uppgifterna i NFP:n hade varit föremål för en rapport med anledning av ramkonventionen och därvid hade granskats av kommissionen. Kommissionen har dock som svar på det argumentet endast anfört att detta inte per automatik betyder att dessa uppgifter ”erkänns” inom ramen för systemet för handel med utsläppsrätter.

151 Förstainstansrätten finner därvid att det av en sådan motivering inte framgår varför kommissionen har satt åt sidan de uppgifter som Republiken Polen hade lämnat, då direktivet inte föreskriver en viss metod för ekonomisk bedömning som medlemsstaterna måste följa när de utarbetar sina NFP:er utan ger dem ett visst manöverutrymme därvidlag. Eftersom kommissionen varken har bestritt den omständigheten att uppgifterna i NFP:n hade varit föremål för en rapport med anledning av ramkonventionen eller, som Republiken Polen anfört, att kommissionen själv hade kontrollerat dessa uppgifter, finner förstainstansrätten därför att det inte a priori kan uteslutas att dessa uppgifter har ett visst mått av tillförlitlighet. Det ankom följaktligen på kommissionen åtminstone att förklara på vilket sätt de uppgifter som Republiken Polen lämnade i NFP:n inte var tillförlitliga och därför kunde förkastas i enlighet med artikel 9.3 i direktivet.

152 Att som kommissionen har gjort, i punkt 8 i det angripna beslutet, bara påstå att dess egna beräkningar leder till mer tillförlitliga resultat räcker inte, med hänsyn till den behörighetsfördelning mellan medlemsstaterna och kommissionen som erinrats om ovan i punkterna 82–90, för att förklara på vilket sätt de uppgifter som Republiken Polen lämnade i NFP:n inte uppfyller kriterierna i bilaga III till direktivet.

153 Av vad som anförts ovan följer att kommissionen, med hänsyn till det manöverutrymme medlemsstaterna har när de utarbetar sina NFP:er, har åsidosatt sin motiveringsskyldighet i det angripna beslutet genom att på detta vis ställa åt sidan den metod för ekonomisk bedömning som Republiken Polen använt liksom de uppgifter som lämnades i NFP. Det kan följaktligen även konstateras att det finns fog för den första delen av den andra grunden.

154 Av slutsatserna i punkterna 133 och 153 ovan och av förstainstansrättens överväganden i punkterna 93–95 ovan följer att talan ska bifallas på den andra grunden, med beaktande av båda delgrunderna, och att artiklarna 1.1, 2.1 och 3.1 i det angripna beslutet därmed ska ogiltigförklaras.

Följderna av ogiltigförklaringen av artiklarna 1.1, 2.1 och 3.1 i det angripna beslutet för övriga bestämmelser i avgörandet i det angripna beslutet

155 I detta skede av prövningen av förevarande talan ska förstainstansrätten bedöma vilka följder ogiltigförklaringen av de ovan i punkt 154 nämnda bestämmelserna i det angripna beslutet kan få för rättsenligheten av övriga bestämmelser i samma rättsakt.

156 Såsom framgår av fast rättspraxis är det endast möjligt att ogiltigförklara en del av en gemenskapsrättsakt under förutsättning att denna del kan avskiljas från rättsakten i övrigt (domstolens dom av den 10 december 2002 i mål C-29/99, kommissionen mot rådet, REG 2002, s. I-11221, punkt 45, och av den 30 september 2003 i mål C-239/01, Tyskland mot kommissionen, REG 2003, s. I-10333, punkt 33; se även, för ett liknande resonemang, dom av den 21 januari 2003 i mål C-378/00, kommissionen mot parlamentet och rådet, REG 2003, s. I-937, punkt 30). Domstolen har vid upprepade tillfällen fastställt att detta krav på avskiljbarhet inte är uppfyllt när rättsaktens kärninnehåll skulle ändras om en del av den ogiltigförklarades (domstolens dom av den 24 maj 2005 i mål C-244/03, Frankrike mot parlamentet och rådet, REG 2005, s. I-4021, punkt 13; se även, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 31 mars 1998 i de förenade målen C-68/94 och C-30/95, Frankrike m.fl. mot kommissionen, REG 1998, s. I-1375, punkt 257, och domen i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 46).

157 I detta fall är det så att artikel 1 i det angripna beslutet inleds på följande sätt: ”De följande aspekterna av [Republiken Polens NFP] för den första femårsperioden enligt artikel 11.2 i direktivet är oförenliga med …” Därefter radar kommissionen i artikel 1.1–1.5 upp ett antal aspekter av NFP:n som är oförenliga med flera av kriterierna i bilaga III

till direktivet. Med hänsyn till strukturen i artikel 1 skulle en ogiltigförklaring av vissa av punkterna i denna artikel leda till att antalet aspekter av NFP:n som enligt det angripna beslutet är oförenliga med direktivet minskade.

158 Artikel 2 i det angripna beslutet inleds med följande formulering: ”Inga anmärkningar kommer att göras mot [NFP:n] under förutsättning att nedanstående ändringar genomförs på ett icke-diskriminerande sätt och meddelas kommissionen så snabbt som möjligt, med hänsyn tagen till den tidsåtgång som krävs för att utan oskäligt dröjsmål genomföra de nationella förfarandena.” Kommissionen anger därefter i artikel 2.1–2.5 de ändringar i NFP:n som den anser krävs för att åtgärda de oförenligheter med gällande kriterier som nämnts i respektive motsvarande punkt i artikel 1. Om vissa av dessa punkter ogiltigförklarades skulle det således innebära att kommissionens åtagande att inte invända mot NFP:n fortsatte att gälla, medan antalet reservationer som inledningsvis gjorts beträffande nödvändiga ändringar skulle minska.

159 Såsom framgår av punkterna 158 och 159 ovan, är artiklarna 1 och 2 i det angripna beslutet nära förbundna med varandra. Varje oförenlighet som anges i någon av de fem punkterna i artikel 1 är föremål för ett ändringsförslag i någon av de fem punkterna i artikel 2 i beslutet, i syfte att enligt kommissionens uppfattning göra NFP:n förenlig med direktivet. Om någon av de oförenligheter som kommissionen nämnt i artikel 1 i är omotiverad och därför ska underkännas, förlorar den punkt i artikel 2 som innehåller förslag på ändringar för att åtgärda detta automatiskt sitt föremål.

160 Det framgår av strukturen på dessa båda artiklar att deras respektive punkter 1–5 inte kan betraktas som avskiljbara i den mening som avses i ovan i punkt 156 nämnda rättspraxis. En eventuell ogiltigförklaring av en av punkterna i artikel 1 och av motsvarande punkt i artikel 2 skulle påverka själva kärninnehållet i det angripna beslutet.

161 En sådan ogiltigförklaring skulle ersätta det angripna beslutet, enligt vilket NFP:n kunde antas under förutsättning att fem specifika ändringar gjordes för att åtgärda fem omständigheter som var oförenliga med kriterierna i bilaga III till direktivet, med ett annat beslut enligt vilket NFP:n kunde antas under förutsättning att ett antal mindre ändringar gjordes. Att det beslut som då sätts i stället för det angripna beslutet blir väsentligt annorlunda än detta gäller i synnerhet som Republiken Polen i sin andra grund ifrågasatt den oförenlighet som konstaterats i artikel 1.1 i det angripna beslutet och den ändring som kommissionen i artikel 2.1 föreskrivit för att åtgärda denna. Det är just denna oförenlighet som nödvändiggör den mest betydande ändringen i NFP:n.

162 Vad gäller artikel 3.2 och 3.3 i det angripna beslutet räcker det att påpeka att dessa bestämmelser innehåller förtydliganden angående genomförandet av de övriga bestämmelserna i det angripna beslutet.

163 Av vad som anförts ovan följer att då artiklarna 1.1, 2.1 och 3.1 i det angripna beslutet ska ogiltigförklaras, såsom framgår av punkt 154 ovan, ska detta beslut ogiltigförklaras i sin helhet. Det finns därvid inte anledning att pröva de övriga grunder som anförts till stöd för förevarande talan.

Rättegångskostnader

164 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Republiken Polen har yrkat att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat målet, ska Republiken Polens yrkande bifallas.

165 Enligt artikel 87.4 första stycket i rättegångsreglerna ska medlemsstater som har intervenerat i målet bära sina rättegångskostnader. Republiken Ungern, Republiken Litauen, Republiken Slovakien och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland ska således bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (andra avdelningen)

följande:

1) Kommissionens beslut K(2007) 1295 slutlig, av den 26 mars 2007, angående den nationella plan för fördelning av utsläppsrätter för växthusgaser som Republiken Polen har anmält till kommissionen för perioden 2008–2012, i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG, ogiltigförklaras.

2) Kommissionen ska bära sin rättegångskostnad och ersätta Republiken Polens rättegångskostnad.

3) Republiken Ungern, Republiken Litauen, Republiken Slovakien och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland ska bära sina rättegångskostnader.

Pelikánová Jürimäe Soldevila Fragoso

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 23 september 2009.

Underskrifter

Innehållsförteckning

Tillämpliga bestämmelser . . . . . II - 3404

I — Folkrättsliga och gemenskapsrättsliga bestämmelser beträffande Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändring och Kyotoprotokollet . . . . . II - 3404

II — Lagstiftning beträffande gemenskapens system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser . . . . . II - 3405

Bakgrund till tvisten . . . . . II - 3409

Förfarandet och parternas yrkanden . . . . . II - 3415

Rättslig bedömning . . . . . II - 3417

I — Den första grunden: Rättsstridigt antagande av det angripna beslutet efter det att tremånadersfristen i artikel 9.3 i direktivet löpt ut . . . . . II - 3418

A — Parternas argument . . . . . II - 3418

B — Förstainstansrättens bedömning . . . . . II - 3419

II — Den andra grunden: Åsidosättande av motiveringsskyldigheten och av artikel 9.1 och 9.3 i direktivet . . . . . II - 3424

A — Parternas argument . . . . . II - 3424

B — Förstainstansrättens bedömning . . . . . II - 3431

1. Förekomsten av en påstått ny grund anförd av Republiken Polen i repliken, angående att kommissionen överskridit sina kontrollbefogenheter . . . . II - 3432

2. Huruvida det finns fog för den andra grunden . . . . . II - 3434

a) Inledande synpunkter . . . . . II - 3434

Direktivets syften . . . . . II - 3435

Behörighetsfördelningen mellan kommissionen och medlemsstaterna II - 3435

— Medlemsstaternas behörighet . . . . . II - 3436

— Kommissionens behörighet . . . . . II - 3437

Omfattningen av domstolskontrollen . . . . . II - 3438

b) Det angripna beslutet . . . . . II - 3439

Huruvida det finns fog för den andra grundens andra del . . . . . II - 3441

Den andra grundens första del: Åsidosättande av motiveringsskyldigheten . . . . . II - 3450

Följderna av ogiltigförklaringen av artiklarna 1.1, 2.1 och 3.1 i det angripna beslutet för övriga bestämmelser i avgörandet i det angripna beslutet . . . . . II - 3456

Rättegångskostnader . . . . . II - 3458