SODBA SODIŠČA PRVE STOPNJE (drugi senat)

z dne 23. septembra 2009 *

V zadevi T-183/07,

Republika Poljska, ki so jo sprva zastopali E. Ośniecka-Tamecka, nato T. Nowakowski, nato T. Kozek, nato M. Dowgielewicz in nazadnje M. Dowgielewicz, M. Jarosz in M. Nowacki, zastopniki,

tožeča stranka,

ob intervenciji

Republike Madžarske, ki jo zastopajo J. Fazekas, R. Somssich in M. Fehér, zastopniki,

Republike Litve, ki jo zastopa D. Kriaučiūnas, zastopnik,

* Jezik postopka: poljščina.

in

Slovaške republike, ki jo je sprva zastopal J. Čorba, nato B. Ricziová, zastopnika,

intervenientke,

proti

Komisiji Evropskih skupnosti, ki jo zastopata U. Wölker in K. Herrmann, zastopnika,

tožena stranka,

ob intervenciji

Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska, ki sta ga sprva zastopala Z. Bryanston-Cross in C. Gibbs, zastopnika, skupaj z H. Mercerjem, barrister, nato I. Rao in S. Ossowski, zastopnika, skupaj z J. Mauricijem, barrister,

intervenient,

zaradi predloga za razglasitev ničnosti Odločbe Komisije C(2007) 1295 konč. z dne 26. marca 2007 o nacionalnem načrtu za razdelitev pravic do emisij toplogrednih plinov, ki ga je Republika Poljska v skladu z Direktivo 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES (UL L 275, str. 32) priglasila za obdobje od leta 2008 do leta 2012,

SODIŠČE PRVE STOPNJE
EVROPSKIH SKUPNOSTI (drugi senat),

v sestavi I. Pelikánová, predsednica, K. Jürimäe (poročevalka), sodnica, in S. Soldevila Fragoso, sodnik,

sodna tajnica: K. Pocheć, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 10. februarja 2009

izreka naslednjo

Sodbo

Pravni okvir

I – *Mednarodni in skupnostni predpisi, ki se nanašajo na Okvirno konvencijo Združenih narodov o podnebnih spremembah in Kjotskem protokolu*

1 Končni cilj Okvirne konvencije Združenih narodov o spremembi podnebja, sprejete 9. maja 1992 v New Yorku (v nadaljevanju: OKZNSP), ki je bila v imenu Evropske skupnosti odobrena s Sklepom Sveta 94/69/ES z dne 15. decembra 1993 o sklenitvi OKZNSP (JO 1994, L 33, p. 11), je doseči ustalitev koncentracij toplogrednih plinov v ozračju na takšni ravni, ki bo preprečila nevarno antropogeno poseganje v podnebni sistem. Priloga I k OKZNSP vsebuje seznam držav pogodbenic, med katerimi je Republika Poljska, ki je bila na njem uvrščena tudi v kategorijo držav v prehodu na tržno gospodarstvo. OKZNSP je v Skupnosti začela veljati 21. marca 1994. Republika Poljska je OKZNSP ratificirala 28. julija 1994, ta pa je v njej začela veljati 26. oktobra 1994.

2 Za dosego končnega cilja OKZNSP je bil 11. decembra 1997 k tej sprejet Kjotski protokol (Sklep 1/CP.3 „Sprejetje Kjotskega protokola [k OKZNSP]“). V Prilogi A h Kjotskemu protokolu sta seznama toplogrednih plinov in sektorjev/kategorij virov, ki jih zajema Kjotski protokol. V Prilogi B h Kjotskemu protokolu je seznam strank Kjotskega protokola z njihovimi obveznostmi količinskega omejevanja oziroma zmanjševanja emisij.

3 Svet Evropske unije je 25. aprila 2002 sprejel Odločbo Sveta 2002/358/ES o odobritvi Kjotskega protokola k [OKZNSP] v imenu Evropske skupnosti in skupnega izpolnjevanja iz njega izhajajočih obveznosti (UL L 130, str. 1). Kjotski protokol je skupaj s svojima prilogama A in B povzet v Prilogi I k Odločbi 2002/358. Tabela obveznosti količinskega omejevanja oziroma zmanjševanja emisij, namenjena določanju ustreznih količin emisij, ki se dodelijo Skupnosti in njenim državam članicam v skladu s členom 4 Kjotskega protokola, se nahaja v Prilogi II k Odločbi 2002/358.

4 Republika Poljska je Kjotski protokol ratificirala 13. decembra 2002. V Skupnosti in Republiki Poljski je začel veljati 16. februarja 2005.

II – *Predpisi, ki se nanašajo na sistem trgovanja s pravicami do emisije toplogrednih plinov*

5 Člen 1 Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES (UL L 275, str. 32) (v nadaljevanju: Direktiva), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2004/101/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. oktobra 2004 (UL L 338, str. 18), določa:

„Ta direktiva vzpostavlja sistem trgovanja s pravicami do emisij toplogrednih plinov v Skupnosti […], da bi pospešila zmanjšanje emisij toplogrednih plinov na stroškovno in ekonomsko učinkovit način.“

6 Člen 9 Direktive določa:

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

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

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

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

7 Člen 11(2) Direktive določa:

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

8 V Prilogi III k Direktivi je naštetih dvanajst meril, ki se uporabljajo za nacionalne načrte razdelitve. Merila od 1 do 3, 5, 6, 10 in 12 Priloge III določajo:

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

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

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

[…]

5. Načrt ne razlikuje med družbami ali sektorji, tako da bi neupravičeno dajal prednost nekaterim podjetjem ali dejavnostim, v skladu z zahtevami Pogodbe, zlasti členov 87 in 88 Pogodbe.

6. Načrt vsebuje informacije o tem, kako bodo novi udeleženci lahko začeli sodelovati v sistemu Skupnosti v zadevni državi članici.

[…]

10. Načrt vsebuje seznam naprav, zajetih v tej direktivi, skupaj s količinami pravic, namenjenih za dodelitev vsaki od njih.

[…]

12. V načrtu je določena največja količina [potrjenih zmanjšanj emisij] in [enote zmanjšanja emisij], ki jo upravljavci naprav lahko uporabijo v sistemu Skupnosti, v odstotku pravic, dodeljenih vsaki napravi. Ta odstotek mora biti v skladu z dodatnimi obveznostmi držav članic, ki izhajajo iz Kjotskega protokola in odločb, sprejetih v skladu s OKZNSP ali Kjotskim protokolom."

Dejansko stanje

9 Republika Poljska je z dopisom z dne 30. junija 2006 Komisijo Evropskih skupnosti v skladu z določbami člena 9(1) Direktive obvestila o svojem nacionalnem načrtu razdelitve za obdobje od leta 2008 do leta 2012 (v nadaljevanju: NNR). Na podlagi NNR želela svoji nacionalni industriji, ki je zajeta z Direktivo, dodeliti povprečno skupno letno količino 284,648332 milijona ton ekvivalenta ogljikovega dioksida ($MteCO_2$).

10 NNR je bil priložen dopis poljskega ministra za okolje z dne 29. junija 2006, naslovljen na Komisijo, v katerem je bilo navedeno, da „bodo tabele, ki vsebujejo starejše podatke in predvidene emisije, na katere se nanaša Priloga 10 zgoraj navedenih smernic, Komisiji predložene po prejemu posodobljenih nujnih podatkov" in da „bo dokončna različica poimenskega seznama upravljavcev naprav in število pravic, ki jim bodo dodeljene, Komisiji predložena po sprejetju na Svetu ministrov".

11 Komisija je v dopisu z dne 30. avgusta 2006, naslovljenem na Republiko Poljsko, poudarila, da NNR po prvi preučitvi ni bil popoln in kot tak ni bil v skladu z meriloma 2 in 5 Priloge III k Direktivi. Zato je Republiko Poljsko pozvala, naj v desetih delovnih dneh odgovori na več vprašanj in dodatnih zahtev za informacije. Komisija je dodala, da bi lahko stališče o NNR sprejela najpozneje v treh mesecih po prejemu popolnih informacij.

12 Državni podsekretar poljskega ministrstva za okolje je v dopisu z dne 30. oktobra 2006 Komisiji predlagal, naj rok, določen za predložitev njegovega odgovora na dopis z dne 30. avgusta 2006, podaljša do konca tretjega tedna v novembru 2006, in zlasti zatrjeval, da bi mu ta dodatni čas omogočil pripraviti natančne informacije in pojasniti bistvene vidike, tako da bo lahko Komisija opravila pravilno in zares popolno oceno predloženega dokumenta.

13 Republika Poljska je na dopis z dne 30. avgusta 2006 odgovorila z dopisom z dne 29. decembra 2006. V dopisu z dne 9. januarja 2007 je poslala dodatne informacije.

14 Komisija je 26. marca 2007 v skladu z določbami člena 9(3) Direktive sprejela Odločbo C(2007) 1295 konč. o NNR (v nadaljevanju: izpodbijana odločba). V izpodbijani odločbi je v bistvu ugotovila kršitev več meril iz Priloge III k Direktivi, zato je skupno letno količino pravic do emisije, vpisano v NNR, zmanjšala za 76,132937 MteCO_2 in tako zgornjo mejo določila na 208,515395 MteCO_2.

15 V izreku izpodbijane odločbe je določeno:

„Člen 1

Deli, ki se nanašajo na [NNR] za prvo petletno obdobje iz člena 11(2) Direktive, niso v skladu z:

1. merili od 1 do 3 iz Priloge III k Direktivi: del skupne količine pravic, ki se dodelijo – ki znaša na leto 76,132937 [MteCO$_2$] emisij, prilagoditev, ki sledi vsakemu zmanjšanju števila naprav, ki spadajo na področje Direktive, ter ena petina skupne količine pravic, ki jih namerava dodeliti [Republika] Poljska v skladu s členom 13(2) Direktive – ni v skladu z ocenami, opravljenimi na podlagi Odločbe 280/2004/ES in ni v skladu s zmožnostjo, vključno s tehnično zmožnostjo, zmanjšanja emisij dejavnosti, ki spadajo v sistem Skupnosti; ta del se zmanjša za pravice, dodeljene za načrte, ki so bili uresničeni že leta 2005 in so v tem letu omogočili zmanjšanje ali omejitev emisij naprav, ki jih zajema Direktiva, če so podatki utemeljeni in preverjeni; poleg tega del skupne količine pravic, v višini največ 6,2884 [MteCO$_2$] letno, ki ustreza dodatnim emisijam kurilnih naprav, če se te v skladu s splošno metodologijo iz [NNR] ne opirajo na utemeljene in preverjene podatke in se ne nanašajo izključno na razvoj novih dejavnosti teh naprav;

2. merilom 5 iz Priloge III k Direktivi: dodelitev pravic nekaterim napravam, ki presegajo načrtovane potrebe, zaradi priznanja dodatnih pravic za predčasno sprejetje ukrepov, uporabe biomase ali sočasne proizvodnje toplotne in električne energije;

3. merilom 6 iz Priloge III k Direktivi: informacije o načinu, na katerega bodo lahko novi akterji na trgu začeli sodelovati v sistemu Skupnosti;

4. merilom 10 iz Priloge III k Direktivi: namera [Republike] Poljske, da se pravice, ki naj bi se dodelile napravam sektorja za proizvodnjo koksa, prenesejo na elektrarne, če bi te naprave koksarniški plin prodale elektrarnam;

5. merilom 12 iz Priloge III k Direktivi: največja količina potrjenega zmanjšanja emisij in enota zmanjšanja emisij, ki jo upravljavci lahko uporabijo v sistemu Skupnosti, ki v odstotku pravic, dodeljenih vsaki napravi, znaša 25 odstotkov, ni v skladu z dodatnimi obveznostmi [Republike] Poljske, ki izhajajo iz Kjotskega protokola in določb, sprejetih v skladu z OKZNSP ali Kjotskim protokolom, ker ta presega prag 10 odstotkov.

Člen 2

Zoper [NNR] se ne bo ugovarjalo, če bodo na nediskriminatoren način podane naslednje spremembe in bo o njih v najkrajšem možnem času obveščena Komisija, glede na roke, potrebne za izvedbo nacionalnih postopkov brez nepotrebnega odlašanja:

1. skupna količina pravic, ki se dodelijo v okviru sistema Skupnosti, bo zmanjšana za: letno količino emisij 76,132937 [MteCO_2], višino prilagoditve, ki sledi vsakemu zmanjšanju števila naprav in eno petino skupne količine pravic, ki jih dodeli [Republika] Poljska v skladu s členom 13(2) Direktive; pravice, dodeljene dodatnim kurilnim napravam, se določijo v skladu z splošno metodologijo, navedeno v [NNR], na podlagi utemeljenih in preverjenih podatkov o emisijah, in se nanašajo izključno na nove dejavnosti zadevnih naprav, pri čemer se skupna količina zmanjša za razliko med pravicami, dodeljenimi zgoraj navedenim napravam in 6,2884 [MteCO_2], ki pomeni letno rezervo za te naprave; skupna količina se poveča za pravice, dodeljene načrtom, ki so bili uresničeni že leta 2005, ki so v tem letu omogočili zmanjšanje ali omejitev emisij naprav, ki spadajo na področje Direktive, če se ta zmanjšanja ali omejitve opirajo na utemeljene in preverjene podatke.

2. pravice, dodeljene napravam, ne gredo preko načrtovanih potreb zaradi priznanja predčasno sprejetih ukrepov, uporabe biomase ali sočasne proizvodnje električne in toplotne energije;

3. informacije se predložijo na način, na katerega bodo lahko novi akterji na trgu začeli sodelovati v sistemu Skupnosti, in v skladu z merili iz Priloge III k [Direktivi] in določbami člena 10 te direktive;

4. količina pravic, dodeljenih eni od naprav, navedeni v [NNR], ki obratuje na celotnem nacionalnem ozemlju, ne bo prilagojena zaradi zaprtja drugih naprav na tem ozemlju;

5. največja zgornja meja zmanjšanja potrjenih emisij in enote zmanjšanja emisij, ki jo upravljavci lahko uporabijo v sistemu Skupnosti, v odstotku pravic, dodeljenih vsaki napravi, se zmanjša tako, da ne prekorači praga 10 odstotkov.

Člen 3

1. Povprečna skupna letna količina pravic, ki jih mora [Republika Poljska] na podlagi [NNR] dodeliti napravam, navedenim v tem načrtu, in novim akterjem na trgu, znaša 208,515395 [MteCO_2] in se je ne sme prekoračiti; ta znesek se zmanjša za znesek prilagoditve, ki sledi vsakemu zmanjšanju števila naprav, za eno petino skupne količine pravic, ki jih [Republika] Poljska dodeli v skladu s členom 13(2) Direktive, ter za višino

razlike med pravicami, dodeljenimi dodatnim kurilnim napravam ter 6,2884 [MteCO_2], ki ustreza letni rezervi za te naprave, ter se nato poveča za pravice, dodeljene načrtom, uresničenim leta 2005, ki so tega leta omogočili zmanjšanje ali omejitev emisij naprav, ki spadajo na področje Direktive, če se ta zmanjšanja ali omejitve opirajo na utemeljene in preverjene podatke ter se izključno nanašajo na širitev njihovih dejavnosti.

2. [NNR] je mogoče spremeniti brez predhodnega soglasja Komisije, če se sprememba nanaša na pravice, dodeljene določenim napravam, v mejah skupne količine pravic, ki se dodelijo napravam, navedenim v načrtu, na izboljšave kakovosti podatkov ali če vključuje zmanjšanje odstotka pravic, ki se brezplačno dodelijo v mejah, opredeljenih v členu 10 Direktive.

3. Vsako spremembo [NNR], ki je potrebna za popravo neskladnosti, navedenih v členu 1 te odločbe, ampak odstopajo od neskladnosti iz člena 2, je treba priglasiti čim hitreje, ob upoštevanju rokov, potrebnih za izvedbo nacionalnih postopkov brez nepotrebnega odlašanja, potrebno pa je tudi predhodno soglasje Komisije v skladu s členom 9(3) Direktive. Vsaka druga sprememba [NNR], z izjemo tistih, ki jih zahteva člen 2 te odločbe, je nedopustna.

Člen 4

Republika Poljska je naslovnica te odločbe.“

Postopek in predlogi strank

16 Republika Poljska je to tožbo v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje vložila 28. maja 2007.

17 Z ločenim aktom, ki ga je istega dne vložila v sodnem tajništvu, je predlagala, naj se zadeva obravnava po hitrem postopku iz člena 76a Poslovnika Sodišča prve stopnje. Sodišče prve stopnje je s sklepom z dne 10. julija 2007 (peti senat) ta predlog zavrnilo.

18 Ker je bila sestava senatov Sodišča prve stopnje spremenjena, je bil sodnik poročevalec razporejen v drugi senat, kateremu je bila zato dodeljena obravnavana zadeva.

19 Republika Poljska je 7. septembra 2007 z ločenim aktom v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje vložila predlog za izdajo začasne odredbe, v katerem je Sodišču prve stopnje predlagala, naj odloži izvršitev izpodbijane odločbe. Predsednik Sodišča prve stopnje je s sklepom z dne 9. novembra 2007 zavrnil ta predlog.

20 Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska je 24. avgusta 2007 v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje vložilo predlog, naj se mu dovoli intervencija v tem postopku v podporo Komisiji. Predsednik drugega senata Sodišča prve stopnje je s sklepom z dne 5. oktobra 2007 to intervencijo dovolil. Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska je intervencijsko vlogo vložilo 19. decembra 2007. Republika Poljska in Komisija sta 7. marca 2008 v sodnem tajništvu vložili svoje pripombe na intervencijsko vlogo, ki jo je vložilo Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska.

21 Republika Litva je 16. oktobra 2007 v sodnem tajništvu vložila predlog, naj se ji dovoli intervencija v tem postopku v podporo Republiki Poljski. Predsednik drugega senata Sodišča prve stopnje je s sklepom z dne 19. novembra 2007 ugotovil, da je bil ta predlog vložen v skladu s členom 115 Poslovnika, toda po izteku roka šestih tednov, določenega v členu 115(1) tega poslovnika. Zato je predsednik drugega senata Sodišča prve stopnje temu predlogu ugodil, pri čemer je pravice Republike Litve omejil na pravice iz člena 116(6) navedenega poslovnika.

22 Slovaška republika in Republika Madžarska sta 7. oziroma 20. februarja 2008 v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje vložili predlog, naj se jima dovoli intervencija v podporo predlogom Republike Poljske. Predsednik drugega senata Sodišča prve stopnje je s sklepom z dne 10. aprila 2008 ugotovil, da sta bila ta predloga vložena v skladu s členom 115 Poslovnika, toda po izteku roka šestih tednov, določenega v členu 115(1) tega poslovnika. Zato je predsednik drugega senata Sodišča prve stopnje ugodil obema predlogoma, pri čemer je pravice Slovaške republike in Republike Madžarske omejil na pravice iz člena 116(6) tega poslovnika.

23 Republika Poljska Sodišču prve stopnje predlaga, naj:

– izpodbijano odločbo v celoti ali deloma razglasi za nično;

– Komisiji naloži plačilo stroškov.

24 Komisija, ki jo podpira Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska, Sodišču prve stopnje predlaga, naj:

– tožbo zavrne;

– Republiki Poljski naloži plačilo stroškov.

Pravo

25 Na splošno, kot je razvidno iz povzetka tožbenih razlogov Republike Poljske, ki se nahaja v zadnjem delu tožbe z naslovom „Predlogi“, je namen teh tožbenih razlogov dokazati, da je izpodbijano odločbo „sprejela Komisija, čeprav ni bila pristojna za to, pri čemer je kršila bistvene določbe postopka, določbe Pogodbe ES in prekoračila svoja pooblastila“.

26 Natančneje, Republika Poljska v podporo svoji tožbi navaja devet tožbenih razlogov, ki se v bistvu nanašajo, prvič, na kršitev določb Direktive, in sicer člena 9(1) in (3), meril od 1 do 3 in 12 Priloge III in člena 13(2) ter, drugič, na kršitev pravice seznaniti se v postopku z dejstvi, na podlagi katerih je bila sprejeta izpodbijana odločba, ter na ogrožanje njene oskrbe z energijo.

I – *Prvi tožbeni razlog: nezakonito sprejetje izpodbijane odločbe po izteku trimesečnega roka iz člena 9(3) Direktive*

A – *Trditve strank*

27 Republika Poljska trdi, da je Komisija kršila določbe člena 9(3) Direktive, ker po izteku trimesečnega roka, ki ga ima v skladu s tem členom za zavrnitev NNR ali kateregakoli njegovega dela (v nadaljevanju: trimesečni rok), ni bila več upravičena sprejeti izpodbijane odločbe. Ta rok naj bi začel teči z dnem obvestila o NNR, in sicer v obravnavani zadevi 30. junija 2006. Z dopisom Komisije z dne 30. avgusta 2006, v katerem je ta zahtevala dopolnitev informacij glede NNR, naj ta rok ne bi bil prekinjen. Republika Poljska se v podporo tej trditvi sklicuje na sodbo Sodišča prve stopnje z dne 23. novembra 2005 v zadevi Združeno kraljestvo proti Komisiji (T-178/05, Recueil, str. II-4807), natančneje na njeni točki 55 in 73. Na podlagi tega ugotavlja, da je treba izpodbijano odločbo razglasiti za nično in šteti, da je Komisija sprejela NNR.

28 Natančneje, iz zgoraj v točki 27 navedene sodbe Združeno kraljestvo proti Komisiji naj bi bilo razvidno, da lahko Komisija, če NNR oceni za nepopoln, tega zavrne in zahteva priglasitev novega, le pred iztekom trimesečnega roka. Zato naj bi Komisija v točki 7 obvestila o dodatnih usmeritvah glede načrta dodeljevanja za obdobje od leta 2008 do leta 2012 sistema za trgovanje s pravicami do emisije (COM(2005) 703 konč.), ki je bil objavljen 22. decembra 2005, nepravilno navedla, da sme trimesečni rok začeti teči šele, ko je predložen popoln NNR. Poleg tega naj bi Komisija v dopisu z dne 30. avgusta 2006 ponovila to napačno razlago pravil za uporabo trimesečnega roka s tem, da je navedla, da naj bi odločbo sprejela najpozneje tri mesece po prejemu popolnih informacij, ki jih je zahtevala.

29 Republika Poljska glede dopisa z dne 30. avgusta 2006 meni, da ta ne pomeni odločbe o zavrnitvi NNR. Njen predlog za podaljšanje roka za odgovor na ta dopis naj bi se nanašal na desetdnevni rok, določen v njem, in ne na trimesečni rok. Opozarja, da čeprav pred 29. decembrom 2006 ni predložila nobenega odgovora na ta dopis,

Komisija ni sprejela nobene zavrnilne odločbe. Trimesečnega roka pa naj ne bi moglo pretrgati nobeno dejanje ene ali druge stranke postopka.

30 Nazadnje, če bi bilo pomanjkanje dodatnih informacij, zahtevanih v dopisu z dne 30. avgusta 2006, dovolj za utemeljitev odločbe o zavrnitvi NNR, bi tako morala Komisija to odločbo sprejeti pred 30. septembrom 2006 in Republiko Poljsko pozvati, naj predloži nov popoln NNR.

31 Komisija, ki jo podpira Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska, meni, da – čeprav to v Direktivi ni določeno – je razumljivo, da lahko začne trimesečni rok teči šele po priglasitvi popolnega NNR. V skladu z načelom lojalnega sodelovanja z državami članicami bi jih morala pozvati, naj dopolnijo nepopoln NNR, in to v treh mesecih od njegove priglasitve. Vsekakor poudarja, da je treba v skladu z ustaljeno upravno prakso za začetek trimesečnega roka šteti datum registracije NNR, priglašenega pri generalnem sekretariatu Komisije, ki je v tej zadevi 6. julij 2006.

B – *Presoja Sodišča prve stopnje*

32 Za uvod je treba navesti, da med strankami niso sporna ta dejstva. Prvič, Republika Poljska je 30. junija priglasila NNR in tej priglasitvi priložila dopis poljskega ministrstva za okolje, v katerem je to izrecno navedlo, da nekaj elementov v NNR manjka, da pa bodo ti Komisiji poslani naknadno. Drugič, Komisija je NNR prejela 30. junija 2006. Poleg tega je Komisija v dopisu Republiki Poljski z dne 30. avgusta 2006 izrecno navedla, da je bil NNR nepopoln in ni bil v skladu z nekaterimi merili iz Priloge III k Direktivi ter jo zato pozvala, naj odgovori na več vprašanj in na zahteve za dodatne informacije.

Nazadnje, Republika Poljska je 30. oktobra 2006 uradno zaprosila, naj se ji rok za odgovor na vprašanja in zahteve za dodatne informacije, ki je bil določen v dopisu z dne 30. avgusta 2006, podaljša.

33 Najprej je treba presoditi utemeljenost trditev, ki jih navaja Republika Poljska, katerih namen je dokazati, da je v tej zadevi trimesečni rok iz člena 9(3) Direktive, po eni strani, začel teči 30. junija 2006, čeprav je bil NNR nepopoln, in, po drugi strani, da se je iztekel 30. septembra 2006.

34 Po eni strani je treba glede vprašanja, ali je trimesečni rok začel teči 30. junija 2006, čeprav priglašen NNR ni bil popoln, opozoriti, prvič, da lahko Komisija v skladu z določbami člena 9(3) Direktive v treh mesecih po tem, ko je država članica priglasila NNR, tega ali katerikoli njegov del zavrne, če je ta neskladen z merili iz Priloge III ali z določbami člena 10 Direktive.

35 Drugič, kot je Sodišče prve stopnje že razsodilo, ni nobenega razloga za domnevo, da če je priglašen NNR nepopoln, trimesečni rok, ki ga ima Komisija za zavrnitev NNR, ne more začeti teči. Država članica namreč s priglasitvijo nepopolnega NNR ne more za nedoločen čas odložiti sprejetja odločbe Komisije na podlagi člena 9(3) Direktive (zgoraj v točki 27 navedena sodba Združeno kraljestvo proti Komisiji, točka 73).

36 Tretjič, iz sodne prakse je razvidno, da je pristojnost Komisije za nadzor in zavrnitev NNR v skladu s členom 9(3) Direktive zelo omejena, ker vsebuje vsebinske in časovne omejitve. Po eni strani je ta nadzor omejen na to, da Komisija presodi združljivost NNR z merili iz Priloge III in določbami člena 10 Direktive, po drugi strani pa ga je treba izvesti v treh mesecih po tem, ko država članica priglasi navedeni NNR (sklep Sodišča prve stopnje z dne 30. aprila 2007 v zadevi EnBW Energie Baden-Württemberg proti Komisiji, T-387/04, ZOdl., str. II-1195, točka 104; glej v tem smislu tudi sodbo Sodišča prve stopnje z dne 7. novembra 2007 v zadevi Nemčija proti Komisiji, T-374/04, ZOdl.,

str. II-4431, točka 116). Poleg tega je treba glede časovnih omejitev ugotoviti, da člen 9(3) Direktive določa le en trimesečni rok, v katerem se lahko Komisija izreče o NNR.

37 Sodišče prve stopnje glede na zgoraj navedeno meni, da Republika Poljska upravičeno trdi, da je trimesečni rok začel teči, ko je Republika Poljska priglasila NNR, to je 30. junija 2006.

38 Te ugotovitve ne more izpodbiti trditev Komisije, da začne trimesečni rok v skladu z ustaljeno upravno prakso v bistvu teči od dneva registracije dopisa o notifikaciji NNR pri generalnemu sekretariatu Komisije, in sicer v tej zadevi od 6. julija 2006.

39 Najprej je namreč treba ugotoviti, da Komisija v podporo svoji trditvi glede obstoja take ustaljene upravne prakse ni predložila nobenega dokaza. Poleg tega je treba navesti, da je v členu 9(3) Direktive izrecno navedeno, da začne trimesečni rok teči od priglasitve NNR. Vendar v tej zadevi Komisija ne prereka, da ji je bil NNR priglašen 30. junija 2006.

40 Po drugi strani je treba glede vprašanja, ali se je trimesečni rok iztekel 30. septembra 2006, presoditi učinke dopisa Komisije z dne 30. avgusta 2006, v katerem je ta ugotovila nepopolnost in neskladnost NNR ter Republiko Poljsko pozvala, naj odgovori na nekaj vprašanj in zahtev za dodatne informacije.

41 Najprej, iz sodne prakse je razvidno, da se predhodni nadzor, opravljen na podlagi člena 9(3) Direktive, ne konča nujno z odločbo o odobritvi. Komisija mora namreč ukrepati le, če meni, da je treba nasprotovati nekaterim delom priglašenega NNR in sprejeti zavrnilno odločbo, če država članica noče spremeniti svojega NNR. Te ugovore in zavrnilno odločbo je treba sprejeti v treh mesecih od priglasitve NNR. Brez tega namreč priglašeni NNR postane dokončen in zanj velja domneva zakonitosti, ki državi članici omogoči, da odpravi začasno prepoved izvajanja NNR (zgoraj v točki 36 navedeni sklep EnBW Energie Baden-Württemberg proti Komisiji, točka 115). Poleg tega je treba te ugovore in zavrnilno odločbo glede na zelo omejeno pooblastilo, ki ga ima Komisija za obravnavo NNR, kot je bilo opozorjeno v točki 36 zgoraj, opreti na ugotovitev neskladnosti NNR z merili presoje iz Priloge III ali z določbami člena 10 Direktive.

42 Dalje, ker Komisija glede priglašenega NNR nima splošnega pooblastila za odobritev v ozkem smislu, kakršna koli domneva o odobritvi NNR ne more biti utemeljena s tem, da Komisija ob izteku treh mesecev ni podala nobenega ugovora. Zato je iztek tega roka povzročil le, da je NNR postal dokončen in ga država članica lahko izvede (zgoraj v točki 36 navedeni sklep EnBW Energie Baden-Württemberg proti Komisiji, točka 120).

43 Zato Sodišče prve stopnje meni, da Komisija lahko ukrepa pred iztekom trimesečnega roka, prvič, ne le z ugovori ali vprašanji glede nekaterih delov priglašenega NNR, ampak, drugič, tudi s sprejetjem odločbe o zavrnitvi priglašenega NNR, če država članica svojega NNR noče spremeniti. Medtem ko sprejetje zavrnilne odločbe povzroči pretrganje trimesečnega roka, pa se ta rok zadrži, če Komisija poda ugovore ali postavi vprašanja glede nekaterih delov priglašenega NNR.

44 Vendar je treba v obravnavani zadevi ugotoviti, da je Komisija v dopisu z dne 30. avgusta 2006, to je dva meseca po priglasitvi NNR, prvič, Republiko Poljsko uradno opozorila ne le o nepopolnosti, ampak tudi o takratni neskladnosti NNR glede na merila presoje, ki

jih uporablja v okviru svoje obravnave na podlagi člena 9(3) Direktive. Drugič, Republiko Poljsko je pozvala, naj odgovori na več vprašanj in zahtev za dodatne informacije, da bi dopolnila NNR. Zadnje navedene zahteve so se nanašale zlasti na poimenski seznam upraviteljev naprav in na količino pravic, ki jim jih namerava dodeliti Republika Poljska, torej na podatke, ki jih v NNR ni bilo. Vendar sta bili ti vrsti podatkov, ki so potrebni v skladu z merilom 10 Priloge III k Direktivi, temelj, na podlagi katerih bi lahko Komisija preučila skladnost NNR. Ob pomanjkanju teh podatkov je treba priznati, da Komisija NNR ni mogla obravnavati v skladu z določbami člena 9(3) Direktive. Nazadnje, Sodišče prve stopnje ugotavlja, da je iz spisa razvidno, da Republika Poljska po prejemu dopisa z dne 30. avgusta 2006 ni nasprotovala temu, da bi svoj NNR spremenila in odgovorila na vprašanja, ki jih je postavila Komisija v navedenem dopisu.

45 Iz zgoraj navedenega je razvidno, da je dopis z dne 30. avgusta 2006 vseboval ugovore, ki jih je Komisija tako podala v treh mesecih v smislu sodne prakse, navedene v točkah 41 in 42 zgoraj. Zato glede na navedbe iz točke 43 zgoraj Republika Poljska napačno trdi, da se je v tej zadevi trimesečni rok, ki je bil zadržan z ugovori in vprašanji iz dopisa z dne 30. avgusta 2006, iztekel 30. septembra 2006.

46 Te ugotovitve ne more izpodbiti dejstvo, da Komisija odločbe o zavrnitvi NNR ni sprejela pred iztekom trimesečnega roka. Odločbo o zavrnitvi NNR, do katere najverjetneje pride šele podredno, kot je bilo opozorjeno v točki 42 zgoraj, je namreč mogoče sprejeti le, če je zadevna država članica zavrnila ugovore Komisije ali ni spremenila svojega NNR. Vendar v tej zadevi ni sporno, da je poljsko ministrstvo za okolje v svojem dopisu, priloženem NNR, ki je bil priglašen 30. junija 2006, od tega dne službe Komisije opozarjalo na nepopolnost NNR in na dejstvo, da bodo manjkajoči podatki poslani naknadno. Poleg tega prav tako ni sporno, da je Republika Poljska po dopisu Komisije z dne 30. avgusta 2006 – ne le, da ni zavrnila odgovoriti na vprašanja in na zahteve Komisije iz navedenega dopisa ali da se ne bi odločila spremeniti NNR, temveč je, nasprotno – Komisijo na razpravah, ki so potekale med njenimi službami in službami Komisije, in nato uradno z dopisom z dne 30. oktobra 2006 zaprosila za podaljšanje določenega roka, da bi lahko predložila svoje odgovore na vprašanja in zahteve za dodatne informacije. Poleg tega je iz dopisa z dne 30. oktobra 2006 razvidno, da je vztrajala na dejstvu, da bi to Komisiji omogočilo opraviti pravilno in zares popolno

presojo NNR. V teh okoliščinah se je Komisija pravilno odločila, da v tej fazi, preden ne prejme odgovora Republike Poljske na vprašanja in zahteve za dodatne informacije iz svojega dopisa z dne 30. avgusta 2006, NNR ne bo zavrnila.

47 Iz vsega zgoraj navedenega je razvidno, da je treba prvi tožbeni razlog zavrniti kot neutemeljen.

II – *Drugi tožbeni razlog: kršitev obveznosti obrazložitve in kršitev člena 9(1) in (3) Direktive*

A – *Trditve strank*

48 Republika Poljska trdi, da je Komisija kršila določbe člena 9(1) Direktive, ker je brez razloga in „brez ustrezne obrazložitve“ zavrnila presojo podatkov iz NNR in ker je analizo teh podatkov nadomestila z analizo svojih podatkov, ki jih je dobila na podlagi nedosledne uporabe svoje metode ekonomske analize.

49 Prvič, Republika Poljska trdi, da Komisija v izpodbijani odločbi pri svoji analizi ni upoštevala podatkov, ki jih je prva predložila v NNR, in tistih, ki jih je ta predložila v odgovor na njena vprašanja v dopisu z dne 30. avgusta 2006. Komisija naj bi se v utemeljitev neupoštevanja teh podatkov sklicevala na nezanesljivost, pri čemer pa ni navedla bolj natančnega razloga. Republika Poljska v zvezi s tem trdi, da je Komisija v točki 5 obrazložitve izpodbijane odločbe navedla le, da „torej ni [bilo] mogoče izključiti, da so bile dejanske emisije precenjene zaradi podatkov o emisijah v prejšnjih letih, ki jih je predložila [Republika] Poljska“. Komisija naj bi tako „razvrednotila“

podatke, ki jih je predložila Republika Poljska, in ves trud za pripravo NNR na podlagi njenih navodil oziroma v skladu z njimi.

50 Poleg tega Komisiji očita, da ni dokazala, da so bili podatki iz NNR neustrezni. Vendar naj bi bile zlasti emisije, ki jih je Republika Poljska razglasila pred letom 2005, predmet poročila v okviru OKZNSP in naj bi jih nadzirala Komisija, ne da bi podala kakršne pripombe glede njih.

51 Republika Poljska dodaja, da mora Komisija na podlagi določb člena 9(3) Direktive opraviti individualno presojo podatkov, na podlagi katerih je država članica pripravila NNR, in sicer glede na vsak gospodarski sektor, ki spada na področje Direktive. V zvezi s tem opozarja, da je na podlagi merila št. 3 Priloge III k Direktivi državam članicam priznana pravica, da metode dodelitve pravic oprejo na podatke, uporabljene glede na dejavnosti različnih gospodarskih sektorjev, ki spadajo na področje Direktive.

52 Republika Poljska v repliki zatrjuje, da stališče Komisije, ki jo je vodilo k neupoštevanju podatkov iz NNR, izhaja iz Komisijine napačne in neutemeljene razlage svoje vloge v postopku presoje NNR. Po njenem mnenju je bila naloga Komisije s popolno utemeljitvijo dokazati, da metoda, uporabljena v NNR, krši določbe Direktive.

53 Vendar Republika Poljska, prav tako v repliki, vztraja na dejstvu, da bi morala Komisija, da bi lahko zavrnila metodo, uporabljeno za pripravo NNR, ob spoštovanju „prevladujoče vloge“, ki jo imajo države članice v zvezi s tem, neovrgljivo in jasno dokazati, da ta metoda krši določbe Direktive. Prav tako meni, da Komisija tako v izpodbijani odločbi kot tudi v odgovoru na tožbo ni dokazala, da podatki, uporabljeni v NNR, niso objektivni in zanesljivi. Poleg tega naj bi Komisija v uvodni izjavi 5 izpodbijane odločbe sama priznala, da ob njenem sprejemanju ni imela nobenega

dokaza o tem, da bi bili podatki iz NNR napačni ali netočni ter naj bi ugotovila le, da ni bilo mogoče izključiti možnosti, da bi podatki iz NNR „nesorazmerno povečali dejanske količine emisij plinov“.

54 Drugič, Republika Poljska trdi, da Komisija nima pravice, da brez kakršne koli utemeljitve ali brez posvetovanja z zadevno državo članico podatke iz njenega NNR nadomestiti s svojimi podatki, pridobljenimi z lastno metodo ekonomske analize, ki jo je uporabila namesto metode, ki jo je uporabila navedena država članica. Pri presoji NNR naj bi imela Komisija le pravico preučiti podatke, ki jih predloži država članica. Taka metoda presoje navedenih podatkov naj bi bila v nasprotju z metodo ekonomske analize, ki jo je uvedla Komisija, z zamenjavo v tem modelu s podatki Komisije, z njihovim popravkom po prostem preudarku Komisije in nazadnje z odredbo Republiki Poljski, naj uporabi tako pridobljene rezultate.

55 Po mnenju Republike Poljske Komisija niti v svojih dodatnih usmeritvah iz leta 2005 (glej točko 28 zgoraj) niti v svojem dopisu z dne 30. avgusta 2006 ni navedla, da namerava uporabiti kot model ekonomske analize za presojo rasti bruto domačega proizvoda (BDP) in morebitnega zmanjšanja emisij model Primes. Komisija naj bi šele v svojem poročilu z dne 27. oktobra 2006 o napredku, doseženem pri uresničevanju ciljev Kjotskega protokola (COM(2006) 658 konč.), objavljenem po tem, ko je Republika Poljska priglasila NNR, navedla, da naj bi se za presojo skladnosti NNR glede na merili 2 in 3 Priloge III k Direktivi oprla na „metodo BDP“, v nasprotju s „sektorsko metodo“, ki jo je v NNR navedla Republika Poljska.

56 Poleg tega Republika Poljska glede zanesljivosti modela Primes trdi, da je imela Komisija pred sprejetjem izpodbijane odločbe najnatančnejše in najsodobnejše podatke glede poljskega BDP. To naj bi bilo razvidno iz opombe na strani št. 24 izpodbijane odločbe, kjer je Komisija navedla, da ni upoštevala podatkov vmesne napovedi za februar 2007, ki jih je 16. februarja 2007 objavil njen generalni direktorat „Ekonomske

in finančne zadeve“, ker so bili na voljo le za sedem držav članic in zato niso pomenili dovolj doslednega in pravičnega sklopa podatkov za celotno Unijo.

57 Trditev Komisije v odgovoru na tožbo, da mora biti metoda presoje NNR v skladu z načelom enakega obravnavanja enaka za vse te države, naj bi bila v nasprotju z njenimi usmeritvami, ki se nanašajo na sestavo NNR, kot tudi z njeno prakso odločanja na zadevnem področju glede drugih držav članic. Republika Poljska opozarja, da uporaba najsodobnejših in najnatančnejših razpoložljivih podatkov ne pomeni „diskriminacije“.

58 Dodaja, da ji Komisija med postopkom presoje NNR nikoli ni dovolila predložiti pripomb glede, prvič, ugotovitve, da naj bi njena metoda presoje za pripravo NNR kršila določbe prava Skupnosti, drugič, njene odločitve, da dovoljeno raven emisij presodi na podlagi „metode BDP“ namesto na podlagi „sektorske metode“ in, nazadnje, glede delovanja modela Primes, ki ga je sprejela Komisija. Razprave v okviru odborov ali predstavniških organov o merilih, ki bi jih morala uporabiti Komisija, naj te ne bi odvezale obveznosti, da Republiki Poljski predstavi svoje ugotovitve v upravnem postopku. Zato naj bi Komisija s tem, da ni opravila takega predhodnega posvetovanja, kršila načelo sodelovanja med institucijami Skupnosti in državami članicami.

59 Republika Poljska v repliki v podporo prvemu tožbenemu razlogu trdi, da ima Komisija na podlagi Direktive omejeno vlogo, ki se nanaša izključno na presojo priglašenih NNR glede na merila iz Direktive. Poleg tega opozarja, da v skladu z določbami člena 11(2) Direktive vsaka država članica odloči o skupni količini pravic, ki se dodelijo, in začne postopek dodeljevanja pravic zadevnim upravljavcem. Trdi, da mora Komisija – preden zavrne NNR oziroma celo pred uvedbo odobritev za emisije toplogrednih plinov, ki so strožje od tistih iz NNR – natančno in podrobno dokazati, da NNR ni v skladu s pravom

Skupnosti. Po mnenju Republike Poljske cilj presoje NNR s strani Komisije ni, da bi ta nadomestila državo članico pri pripravi njenega NNR.

60 Komisija trdi, da se drugi tožbeni razlog nanaša na način, kako je ocenjevala podatke iz NNR ob njegovi presoji.

61 Vendar se je Republika Poljska v repliki, v delu, ki se nanaša na prvi tožbeni razlog, sklicevala na nov tožbeni razlog kršitve člena 9(3) Direktive, ker naj bi Komisija prekoračila nadzorna pooblastila, ki jih ima na podlagi te Direktive. Komisija pa trdi, da se prvi tožbeni razlog iz tožbe nanaša le na dejstvo, da naj bi bila izpodbijana odločba sprejeta po izteku trimesečnega roka. Zato bi bilo treba ta razlog v skladu z določbami členov 44(1)(c) in 48(2) Poslovnika razglasiti za nedopusten.

62 Komisija trdi, da je v izpodbijani odločbi menila, da nekateri deli NNR niso v skladu z več merili iz Priloge III k Direktivi. Dodaja, da je letno količino zadevnih pravic do emisije toplogrednih plinov določila na 208,515395 $MteCO_2$, pri čemer je letno količino pravic do emisije toplogrednih plinov, ki jo je Republika Poljska predlagala v NNR, tako zmanjšala za 76,132937 $MteCO_2$.

63 Opozarja, da je v skladu s členom 9(3) Direktive, ob presoji NNR glede na merila št. od 1 do 3 Priloge III k Direktivi, morala upoštevati tri kazatelje, in sicer, prvič, preverjene podatke glede dejanskih emisij toplogrednih plinov leta 2005 (v okviru merila 2), drugič, napoved rasti BDP leta 2010 in, nazadnje, napovedi glede emisij ogljikovega dioksida za leta od 2005 do 2010 (ta zadnja kazatelja se nanašata na merilo 3). Z izrazom „preverjeni podatki“ bi bilo treba razumeti podatke, ki jih predložijo upravljavci naprav, nato pa jih pregledajo, registrirajo in preverijo neodvisni strokovnjaki.

64 Komisija trdi, da se mora na podlagi pravilne presoje NNR v skladu s členom 9(3) Direktive preprečiti stanje, v katerem bi nastali presežki pravic, ki bi lahko povzročili „razpad trga“, kot se je to zgodilo v obdobju trgovanja od leta 2005 do leta 2007. Le „ustrezna omejena količina pravic“ bi lahko prispevala k uresničitvi cilja Direktive, ki je stroškovno in ekonomsko učinkovito zmanjšanje emisij toplogrednih plinov. V zvezi s tem Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska trdi, da bi Komisija pri svoji izbiri podatkov morala upoštevati dejstvo, da bi dodelitev pravic, ki jih zahteva Republika Poljska, neposredno pripeljala do presežne dodelitve pravic in torej do presežne ponudbe pri trgovanju s pravicami do emisij toplogrednih plinov, kar bi vplivalo na ceno navedenih pravic.

65 Komisija, ki jo podpira Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska, meni, da je člen 9(3) Direktive ne zavezuje k uporabi metode analize, ki jo je sprejela zadevna država članica, in podatkov iz NNR, ki ga obravnava. Res je, da ne prereka dejstva, da imajo države članice po presoji Komisije pri izvrševanju svojih NNR „široko diskrecijsko pravico“. Vendar bi morala Komisija za presojo NNR glede na merila iz Priloge III in na člen 10 Direktive uporabiti najbolj nepristranske in najzanesljivejše podatke ter v skladu z načelom enakega obravnavanja držav članic enako metodo ekonomske analize za vse, zaradi česar bi lahko včasih glede nekaterih od njih uporabila podatke, ki niso povsem sodobni. Komisija dodaja, da ta obveznost, zlasti v okviru presoje NNR na podlagi člena 9(3) Direktive, uporabiti zanesljive podatke na področju emisij, izhaja iz njenih členov 14 in 15 in iz Odločbe Komisije 2004/156/ES z dne 29. januarja 2004 o določitvi smernic za spremljanje in poročanje o emisijah toplogrednih plinov v skladu z Direktivo (UL L 59, str. 1). Zaradi širokega pooblastila za odločanje po prostem preudarku, ki ga ima pri kompleksnih ekonomskih in ekoloških presojah v okviru nadzora NNR, naj ne bi bila dolžna predložiti podrobnih pojasnil o uporabi ekonomskih in okoljskih kazateljev. Nazadnje trdi, da namen presoje, ki jo opravi na podlagi člena 9(3) Direktive, ni nadomestiti NNR, ampak le določiti najvišjo mejo za skupno količino pravic, ki se dodelijo.

66 Da bi Komisija dokazala, da so države članice lahko uporabljale svojo metodo izračuna za določitev skupne količine pravic, ki naj se dodelijo, kot primer navaja Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska, Republiko Slovenijo, Francosko republiko in Kraljevino Dansko, ki niso prekoračili „določene meje“ za dopustno količino pravic na podlagi drugega obdobja trgovanja, tako da niti njihovi NNR niti skupne količine pravic, vpisane v njih, niso bili zavrnjeni.

67 Po mnenju Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska se izbira politike Komisije glede podatkov, ki po svoji naravi vsebujejo kompleksno ekonomsko odločitev in so predmet omejenega sodnega nadzora, ne omejuje na presojo kakovosti zadevnih podatkov, ampak vsebuje tudi presojo odziva, ki ga lahko ima trg glede na kakovost teh podatkov. Poleg tega bi lahko predlog za čezmerno dodelitev, kakršen je ta v obravnavani zadevi, očitno imel velik vpliv na sistem za trgovanje s pravicami do emisij toplogrednih plinov v Skupnosti. Zato bi bilo treba navedeni predlog dodelitve obravnavati glede na dodatne pravice, ki jih zahtevajo druge države članice v svojih NNR.

68 Po mnenju Komisije, ki jo podpira Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska, naj bi zato, prvič, uporabila podatke, ki se nanašajo na emisije v vseh državah članicah leta 2005, kot so bili objavljeni 15. maja 2006 v *Neodvisni evidenci transakcij Skupnosti* (CITL – Community Independent Transaction Log). Dodaja, da je v sporočilu za medije istega dne navedla, da je te podatke štela za najboljše in najnatančnejše in da jih je upoštevala pri presoji NNR za obdobje 2008–2012. Ti podatki naj bi bili prav tako povzeti v poročilu iz leta 2006 (glej točko 55 zgoraj) in naj bi bili glede Republike Poljske dopolnjeni na podlagi njenega odgovora na dopis z dne 30. avgusta 2006. Komisija pojasnjuje, da v nasprotju s podatki o emisijah, ki se nanašajo na leto 2005, podatki, ki jih je Republika Poljska priglasila v NNR, ki se nanašajo na leta pred letom 2005, niso bili preverjeni na neodvisno in da ni izključila, da so ti „nesorazmerno napihnili dejanske količine emisij plinov“. Dejstvo, da so bili ti podatki predmet poročila v okviru OKZNSP in jih je zato pregledala Komisija, ne povzroči samodejno njihovega „priznanja“ v okviru sistema trgovanja s pravicami.

69 Drugič, Komisija opozarja, da je model Primes uporabila le za določitev kazatelja, ki se nanaša na intenzivnost ogljika za obdobje od leta 2005 do leta 2010, in da gre za model, ki zajema najzanesljivejše podatke glede stopnje zmanjšanja emisij toplogrednih plinov. Ta sistem naj bi za Komisijo sestavili in ga upravljali neodvisni strokovnjaki univerze v Atenah. Ti podatki naj bi se zbrali v istem obdobju za vse države članice, kar naj bi tako zagotavljalo primerljivo raven doslednosti in pravilnosti. Nazadnje, na podlagi dejstva, da se je preučevanje NNR v drugi polovici leta 2006 izkazalo za nemogoče, ker naj bi Republika Poljska informacije, potrebne v ta namen, Komisiji poslala šele leta 2007, Republike Poljske ni mogoče – glede uporabe napovedi BDP – postaviti v drugačen oziroma ugodnejši položaj glede na druge države članice, ki so priglasile popoln NNR.

B – *Presoja Sodišča prve stopnje*

70 Sodišče prve stopnje ugotavlja, da ima drugi tožbeni razlog dva dela. Republika Poljska v prvem delu Komisiji očita, da brez razloga in „brez ustrezne obrazložitve“ ni upoštevala njene metode ekonomske analize in podatkov iz NNR. Sodišče prve stopnje glede na navedbe strank meni, da v okviru navedenega dela drugega tožbenega razloga Republika Poljska Komisiji očita, da je kršila obveznost obrazložitve v smislu člena 253 ES. V drugem delu ji očita, da je kršila določbe člena 9(1) in (3) Direktive, prvič, s tem, da je navedeno metodo in navedene podatke nadomestila s svojo metodo presoje in s svojimi podatki, pridobljenimi na podlagi slednje, drugič, s tem, da ji je na podlagi nadzora NNR določila zgornjo mejo za skupno količino pravic, ki naj se dodelijo.

1. Domnevno nov tožbeni razlog, ki ga je Republika Poljska navedla v repliki in ki se nanaša na to, da naj bi Komisija prekoračila svoja nadzorna pooblastila

71 Preučiti je treba, ali očitek glede kršitve člena 9(3) Direktive, ker naj bi Komisija prekoračila nadzorna pooblastila, ki jih ima na podlagi tega člena, kot trdi Komisija, pomeni nov tožbeni razlog, ki ga je zato treba zavreči.

72 Iz določb člena 44(1)(c) v povezavi s členom 48(2) Poslovnika je razvidno, da mora tožba vsebovati predmet spora in kratek povzetek tožbenih razlogov ter da navajanje novih razlogov v postopku ni dovoljeno, razen če ti izhajajo iz pravnih in dejanskih okoliščin, ki so se pojavile med postopkom.

73 Najprej, v tej zadevi – kot je to razvidno iz ugotovitev, navedenih v zadnjem delu tožbe (glej točko 25 zgoraj) – Republika Poljska Komisiji na splošno očita, da je sprejela izpodbijano odločbo, čeprav ni bila pristojna za to, in to „tako, da je kršila bistvena postopkovna pravila in določbe Pogodbe ES ter da je prekoračila svoja pooblastila“. Iz tega povzetka tožbenih razlogov, ki jih navaja Republika Poljska, je razvidno, da je v tožbi Komisiji očitala, da je prekoračila pooblastila iz člena 9(3) Direktive na podlagi svojega pooblastila za presojo NNR.

74 Poleg tega Sodišče prve stopnje ugotavlja, da Republika Poljska v točki 53 tožbe v drugem tožbenem razlogu trdi, da je Komisija v okviru presoje NNR upravičena le do preučevanja skladnosti podatkov, ki jih predloži država članica, glede na merila presoje, navedena v Direktivi. Komisija naj v tem okviru ne bi imela pravice, da podatke države članice nadomesti s svojimi podatki. Sodišče prve stopnje prav tako ugotavlja, da Republika Poljska v isti točke tožbe dodaja, da se Komisijina presoja podatkov, ki jih je država članica navedla v svojem NNR, ne sme zamenjevati s Komisijino uvedbo svoje

metode ekonomske analize, s tem da je podatke iz NNR nadomestila s svojimi in jih popravila po prostem preudarku ali z odredbo, ki jo je naložila Republiki Poljski, naj uporabi tako pridobljene rezultate.

75 Dalje, Sodišče prve stopnje izpostavlja, da Republika Poljska v točki 54 tožbe zatrjuje, da je vsaka država članica na podlagi člena 9(3) Direktive upravičena od Komisije pričakovati, da bo opravila individualno presojo podatkov, na podlagi katerih je pripravila NNR. Poleg tega Republika Poljska v točki 56 tožbe Komisiji očita, da ni dokazala, da so bili podatki iz NNR neustrezni.

76 Poleg tega je treba navesti, da so trditve Republike Poljske iz točke 8 replike glede prvega tožbenega razloga v bistvu enake trditvam, ki jih je navedla v isti fazi pisnega postopka, toda glede drugega tožbenega razloga (glej točko 53 zgoraj). V obeh primerih namreč v bistvu trdi, da mora Komisija – za sprejetje odločbe, kot je izpodbijana odločba, in zlasti za zavrnitev metode presoje, ki jo je uporabila zadevna država članica – ob spoštovanju „prevladujoče vloge“ držav članic pri sestavi NNR neovrgljivo in jasno dokazati, da so z navedeno metodo kršene določbe Direktive. Vendar je treba ugotoviti, da se Komisija ni sklicevala na nedopustnost te trditve, navedene v repliki v podporo drugemu tožbenemu razlogu. Nazadnje, iz trditev iz točke 52 zgoraj, ki so bile navedene tudi v repliki v podporo drugemu tožbenemu razlogu, je razvidno, da Republika Poljska izrecno navaja, da stališče Komisije, na podlagi katerega ni upoštevala podatkov iz NNR, izhaja iz Komisijine napačne in neutemeljene razlage lastne vloge v postopku presoje NNR.

77 V vsakem primeru Sodišče prve stopnje poudarja, da je Komisija v odgovoru na tožbo, prvič, sama ugotovila, da se je drugi tožbeni razlog nanašal na način, kako je obravnavala podatke iz NNR na stopnji njegove presoje, ter, drugič, da je jasno odgovorila na ta tožbeni razlog v smislu, da se je nanašal na pogoje izvrševanja njenega pooblastila za nadzor NNR v skladu s členom 9(3) Direktive.

78 Iz zgoraj navedenih ugotovitev je razvidno, da Republika Poljska v tožbi Komisiji ni očitala le, da ni spoštovala pogojev izvrševanja svoje pristojnosti presoje NNR, ki jo ima na podlagi člena 9(3) Direktive, ampak je poleg tega v bistvu trdila, da je Komisija prekoračila področje navedene pristojnosti s tem, da je podatke iz NNR nadomestila s svojimi in uporabila svojo metodo ekonomske analize, po prostem preudarku popravila navedene podatke ter Republiko Poljsko zavezala, naj tako pridobljene podatke uporabi.

79 Zato, v nasprotju s trditvijo Komisije, očitek glede kršitve člena 9(3) Direktive, ker naj bi Komisija prekoračila nadzorna pooblastila, ki jih ima na podlagi tega člena, ne pomeni novega tožbenega razloga. Torej je dopusten.

2. Utemeljenost drugega tožbenega razloga

a) Uvodne ugotovitve

80 Prvič, opozoriti je treba na cilje Direktive, razdelitev pristojnosti med Komisijo in državami članicami v skladu z njenimi določbami ter nazadnje na obseg sodnega nadzora, ki ga izvaja Sodišče Skupnosti nad odločbo, kakršna je izpodbijana odločba.

Cilji Direktive

81 Glede ciljev Direktive je Sodišče prve stopnje že razsodilo, da je njen glavni cilj bistveno zmanjšati emisije toplogrednih plinov zaradi spoštovanja obveznosti Skupnosti in držav članic iz Kjotskega protokola. Ta cilj je treba doseči ob spoštovanju vrste „podciljev“ in s posameznimi sredstvi. Glavno sredstvo za to je skupnostni sistem trgovanja s pravicami do emisije toplogrednih plinov (člen 1 in druga uvodna izjava Direktive), katerega delovanje določajo določeni „podcilji“, in sicer ohranitev stroškovne in ekonomske učinkovitosti, gospodarskega razvoja in zaposlovanja ter celovitosti notranjega trga in konkurence (člen 1 ter peta in sedma uvodna izjava navedene direktive) (zgoraj v točki 36 navedena sodba Nemčija proti Komisiji, točka 124).

Razdelitev pristojnosti med Komisijo in državami članicami

82 Kar zadeva razdelitev nalog in pristojnosti med Komisijo in državami članicami glede prenosa direktiv na področju okolja, je treba omeniti besedilo člena 249, tretji odstavek, ES, v skladu s katerim je „direktiva […] za vsako državo članico, na katero je naslovljena, zavezujoča glede cilja, ki ga je treba doseči, vendar prepušča nacionalnim organom izbiro oblike in metod“. Iz tega je razvidno, da so države članice pri izbiri ustreznih oblik in sredstev za dosego tega rezultata načeloma popolnoma svobodne, ker obravnavana direktiva ne določa oblike in metod za dosego posebnega cilja. Države članice so kljub temu v okviru svobode, ki jim je priznana s členom 249, tretji odstavek, ES, zavezane, da izberejo najprimernejše oblike in metode za zagotovitev polnega učinka direktiv. Iz tega je prav tako razvidno, da mora Komisija ob neobstoju pravila Skupnosti, ki bi jasno in natančno določalo obliko in metode, ki jih mora država članica uporabiti, v okviru izvajanja nadzora, zlasti na podlagi členov 211 ES in 226 ES, z zadostno pravno verjetnostjo dokazati, da so instrumenti, ki jih je država članica uporabila v ta namen, v nasprotju s pravom Skupnosti (zgoraj v točki 36 navedena sodba Nemčija proti Komisiji, točka 78 in navedena sodna praksa).

83 Treba je dodati, da se spoštovanje načela subsidiarnosti iz člena 5, drugi odstavek, ES, to je načela, ki zavezuje institucije Skupnosti pri izvajanju njihovih normativnih funkcij in ki pri sprejetju Direktive 2003/87 velja za upoštevano (uvodna izjava 30 te direktive), lahko zagotovi le z uporabo teh načel. Na podlagi tega načela Skupnost na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, ukrepa v skladu z načelom subsidiarnosti, vendar le, če in kolikor države članice ne morejo zadovoljivo doseči ciljev predlaganih ukrepov ter jih torej zaradi obsega ali učinkov predlaganih ukrepov laže doseže Skupnost. Tako Skupnost, v obravnavani zadevi Komisija, na področju, kot je okolje, ki ga urejata člena 174 ES in 176 ES, in kjer so pristojnosti Skupnosti in držav članic deljene, nosi dokazno breme, kar pomeni, da mora v obravnavanem primeru dokazati, v kolikšnem obsegu so pristojnosti države članice in s tem njena diskrecija omejene glede na pogoje, navedene zgoraj v točki 82 (glej v tem smislu zgoraj v točki 36 navedeno sodbo Nemčija proti Komisiji, točka 79).

84 Glede Direktive je treba navesti, da ta glede izvrševanja sistema trgovanja s pravicami do emisije toplogrednih plinov v členih 9(1) in (3) in 11(2) jasno in izrecno določa razdelitev pristojnosti med državami članicami in Komisijo za sestavo, nadzor in izvajanje NNR. Zato je treba ob upoštevanju tesne zveze med njimi glede razdelitve pristojnosti te člene obravnavati skupaj in to tako glede njihove razlage kot tudi glede presoje vseh tožbenih razlogov, ki se nanašajo na njihovo kršitev.

– Pristojnosti držav članic

85 Glede pristojnosti držav članic iz členov 9(1) in 11(2) Direktive nedvomno izhaja, da so države članice same pristojne, prvič, za pripravo NNR, v katerem določijo skupno količino pravic, katerih dodelitev predlagajo za zadevno obdobje, in način, kako naj bi se dodelile, in drugič, za določitev skupnega števila pravic, ki jih bodo dodelile za vsako obdobje petih let, ter za začetek postopka individualne dodelitve teh pravic.

86 Res je, da mora v skladu s členom 9(1), drugi stavek, Direktive izvrševanje teh izključnih pristojnosti držav članic temeljiti na objektivnih in preglednih merilih, kakršna so ta navedena v Prilogi III k Direktivi. Poleg tega iz člena 9(3), drugi stavek, Direktive izhaja, da če Komisija v celoti ali deloma zavrne NNR, država članica sprejme odločbo na podlagi člena 11(2) Direktive šele, če je Komisija sprejela spremembe, ki jih je predlagala.

87 Vendar je treba poudariti, da Direktiva ne določa jasno in natančno oblike in sredstev za dosego rezultata, ki ga določa. Poleg tega so, kot je bilo opozorjeno v točki 85 zgoraj, države članice same pristojne za sestavo NNR in za odločanje o skupnem številu pravic, ki jih je treba dodeliti. Zato je treba ugotoviti, da imajo velik pomen pri izvajanju sistema za trgovanje s pravicami do emisij toplogrednih plinov.

88 V teh okoliščinah, kot je Sodišče prve stopnje že razsodilo, imajo države članice torej določen manevrski prostor za prenos Direktive (glej v tem smislu zgoraj v točki 36 navedeno sodbo Nemčija proti Komisiji, točka 80) in zato za izbiro ukrepov, za katere menijo, da so najustreznejši za uresničitev – v posebnem okviru nacionalnega energetskega trga – cilja, določenega s to direktivo.

– Pristojnosti Komisije

89 Glede pristojnosti Komisije je iz določb člena 9(3) Direktive nedvomno razvidno, da je njeno pooblastilo za nadzor in zavrnitev NNR, kot je bilo opozorjeno v točki 36 zgoraj, zelo omejeno. Komisija je namreč – v zvezi z bistvenimi omejitvami tega pooblastila – pristojna zgolj preučiti skladnost ukrepov, ki jih je sprejela država članica, z merili iz Priloge III in z določbami člena 10 Direktive. Poleg tega mora Komisija v skladu z določbami člena 9(3), zadnji stavek, Direktive, če NNR zavrne, svojo odločitev obrazložiti. Vendar je iz sodne prakse razvidno, da ima sama Komisija, če ta zelo omejen nadzor NNR vključuje kompleksne ekonomske in ekološke presoje glede na splošni cilj

stroškovno in ekonomsko učinkovitega zmanjšanja emisij toplogrednih plinov s sistemom trgovanja s pravicami (člen 1 in uvodna izjava 5 Direktive), tako diskrecijsko pravico (glej v tem smislu zgoraj v točki 36 navedeno sodbo Nemčija proti Komisiji, točka 80).

90 Poleg tega je treba – da bi se državam članicam v skladu s členom 11(2) Direktive omogočilo, da odločijo o skupni količini pravic, ki naj se dodelijo, in to ob spoštovanju njihove obveznosti iz člena 9(3), drugi stavek, Direktive, na podlagi katere lahko navedeno odločitev sprejmejo šele, če je Komisija sprejela predlagane spremembe – ugotoviti, da ima Komisija pri presoji NNR pravico oblikovati posebne očitke glede ugotovljenih neskladnosti in glede na okoliščine primera oblikovati predloge ali priporočila, tako da lahko država članica svoj NNR spremeni tako, da bo po mnenju Komisije v skladu z merili nadzora, določenimi v Direktivi.

Obseg sodnega nadzora

91 Iz navedenega je razvidno, da v okviru nadzora zakonitosti v zvezi s tem Sodišče Skupnosti izvaja popoln nadzor glede pravilne uporabe upoštevnih pravnih pravil s strani Komisije, katerega obseg je treba določiti v skladu z metodami razlage, ki jih priznava sodna praksa. Sodišče prve stopnje pa ne sme nadomestiti Komisije, kadar mora ta v tem okviru priti do zapletenih ekonomskih in ekoloških ugotovitev. Sodišče prve stopnje se mora na podlagi tega omejiti na to, da preveri, ali je obravnavani ukrep očitno napačen oziroma ali je posledica zlorabe pooblastil in ali so bila procesna jamstva, ki so v tem kontekstu še pomembnejša, v celoti spoštovana (glej zgoraj v točki 36 navedeno sodbo Nemčija proti Komisiji, točka 81 in navedena sodna praksa).

92 Tako je treba na podlagi vseh zgoraj navedenih načel obravnavati utemeljenost drugega tožbenega razloga, ki ga podaja Republika Poljska in ki se v bistvu nanaša na to, da naj Sodišče prve stopnje presodi, ali je Komisija s sprejetjem izpodbijane odločbe kršila določbe člena 9(1) in (3) Direktive, ker naj bi posegla v pristojnost za pripravo in izvajanje NNR, ki jo imajo države članice v skladu s členoma 9(1) in 11(2) Direktive, ter zato prekoračila svoje pooblastilo za nadzor NNR, ki ga ima na podlagi člena 9(3) Direktive.

b) Izpodbijana odločba

93 Za uvod je treba poudariti, da Komisija v členu 1(1) izpodbijane odločbe ugotavlja zlasti, da del skupne količine pravic, za katere Republika Poljska v NNR predlaga, naj se dodelijo, in sicer 76,132937 MteCO_2 na leto, ni v skladu z merili iz točk od 1 do 3 Priloge III k Direktivi. Komisija hkrati v členu 2(1) izpodbijane odločbe pojasnjuje, da ne bo ugovarjala NNR, če bo ustrezno spremenjen, zlasti če se bo za namene sistema Skupnosti skupna količina pravic, ki se dodelijo, zmanjšala za 76,132937 MteCO_2 na leto. Nazadnje, v členu 3(1) izpodbijane odločbe navaja, da povprečna skupna letna količina pravic, ki jih bo glede na NNR Republika Poljska dodelila za naprave, navedene v njem, in novim akterjem na trgu, znaša 208,5153395 MteCO_2 in se ne sme prekoračiti.

94 Sodišče prve stopnje opozarja, da se določbe izpodbijane odločbe iz zgoraj navedene točke 93 opirajo na ugotovitev Komisije v uvodni izjavi 13, zadnji odstavek, izpodbijane odločbe, na podlagi katere ugotavlja zlasti, da letni povprečni presežek pravic Republike Poljske za obdobje od leta 2008 do leta 2012, ki konec prve faze izračuna znaša 76,132937 MteCO_2, ni v skladu z merili od 1 do 3 Priloge III k Direktivi.

95 Člena 1(1) in 2(1) izpodbijane odločbe se izrecno nanašata na naveden letni presežek. Poleg tega, kot je bilo navedeno v točki 62 zgoraj, je iz navedb Komisije razvidno, da je bila zgornja meja skupne letne količine pravic do zadevne emisije toplogrednih plinov določena v členu 3(1) izpodbijane odločbe, ki znaša 208,515395 $MteCO_2$, pridobljena z zmanjšanjem letne količine pravic do emisij toplogrednih plinov, ki jo je predlagala Republika Poljska v NNR, in sicer 284,648332 $MteCO_2$, za isti znesek 76,132937 $MteCO_2$.

96 Nazadnje, Komisija je v okviru točk od 4 do 13 obrazložitve izpodbijane odločbe preverila skladnost NNR z merili od 1 do 3 Priloge III k Direktivi. Presoditi je treba torej utemeljenost drugega tožbenega razloga glede na razloge iz točk od 4 do 13 obrazložitve izpodbijane odločbe.

97 Preučiti je treba oba dela drugega tožbenega razloga, in sicer najprej drugi del, ki se nanaša na kršitev člena 9(1) in (3) Direktive.

98 Ker mora Sodišče prve stopnje – da bi se izreklo o utemeljenosti drugega tožbenega razloga – glede na sodno prakso, navedeno v točki 91 zgoraj, prvič, preveriti, ali je Komisija v izpodbijani odločbi pravilno uporabila upoštevna pravila glede razdelitve pristojnosti med državami članicami in njo, mora biti nadzor Sodišča prve stopnje glede tega vprašanja izčrpen. Drugič, šele ob ugotovitvi, da je Komisija pravilno uporabila navedena pravila, bi bilo tako treba preveriti, ali je bila pri nadzoru, ki ga je opravila glede skladnosti NNR z merili iz Direktive in zlasti pri njeni izbiri metode ekonomske in ekološke analize NNR, podana očitna napaka presoje.

Utemeljenost drugega dela drugega tožbenega razloga

99 Republika Poljska v drugem delu drugega tožbenega razloga Komisiji očita, da je kršila določbe člena 9(1) in (3) s tem, da je, prvič, metodo analize, ki jo je izbrala Republika Poljska, in podatke iz NNR, nadomestila s svojo metodo presoje in s podatki, pridobljenimi na podlagi slednje, ter, drugič, da ji je na podlagi nadzora NNR naložila zgornjo mejo za skupno količino pravic, ki se dodelijo, ki se ne sme prekoračiti.

100 Prvič, Republika Poljska trdi, da Komisija glede na določbe člena 9(3) Direktive ni bila pristojna nadomestiti metode presoje, ki jo je izbrala Republika Poljska, in podatkov iz NNR s svojo metodo presoje in svojimi podatki. Sodišče prve stopnje v zvezi s tem opozarja, da se vse trditve, ki jih je Komisija v zvezi s tem navedla v obrambo, nagibajo k potrditvi, da je ta kršila obseg svojih pristojnosti, kot so opredeljene v Direktivi.

101 Najprej, Komisija ne more trditi, kot je to razvidno iz njenih navedb, da je Direktiva ne zavezuje k uporabi podatkov iz NNR, ki jih preučuje, in da mora za presojo NNR uporabiti enako metodo za vse države članice. V skladu s členom 9(3) Direktive se njeno pooblastilo za nadzor NNR namreč nujno nanaša na zadevne podatke iz NNR, ker mora Komisija, kot je bilo opozorjeno v točkah od 82 do 90 zgoraj, presoditi njihovo skladnost z merili iz Priloge III in z določbami člena 10 Direktive. Da bi pripravila svoj NNR, je torej dolžna nujno nadzirati izbiro podatkov zadevne države članice,.

102 Res je, da Komisiji v okviru svojega pooblastila za nadzor NNR ni mogoče očitati, da je pripravila svojo metodo presoje NNR, utemeljeno na podatkih, za katere meni, da so najustreznejši in ji služijo kot sredstvo za primerjavo pri presoji podatkov iz NNR držav članic, katerih skladnost z merili iz Priloge III in z določbami člena 10 Direktive mora

preveriti. Na podlagi tega ima Komisija, če priprava in uporaba takega modela zahtevata zapletene ekonomske in ekološke presoje, kot je bilo opozorjeno v točki 89 zgoraj, diskrecijsko pravico, tako da bi bilo uporabo takega modela presoje mogoče izpodbijati le, če bi vodila do očitne napake presoje.

103 Nasprotno, če Komisija sprejme odločbo na podlagi člena 9(3) Direktive, ne more zahtevati, kot zatrjuje v svojih navedbah in kot je razvidno iz izpodbijane odločbe, neupoštevanja zadevnih podatkov iz NNR, da bi jih takoj nadomestila s podatki, pridobljenimi na podlagi svoje metode presoje. V nasprotju s trditvijo Komisije, ki jo podpira Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska, ta v skladu z načelom enakega obravnavanja držav članic ni dolžna sprejeti in uporabiti iste metode presoje za NNR vseh držav članic.

104 V zvezi s tem je treba namreč najprej navesti, da uporaba načela enakega obravnavanja držav članic ne more povzročiti spremembe razdelitve pristojnosti med državami članicami in Komisijo, kot je določena v Direktivi v skladu z načelom subsidiarnosti, ki pri njenem sprejetju velja za upoštevano (uvodna izjava 30 navedene direktive). Vendar, kot je bilo opozorjeno v točkah od 82 do 90 zgoraj, so države članice same pristojne za sestavo NNR in za dokončno odločitev o skupni količini pravic, ki naj se dodelijo.

105 Poleg tega, kot je bilo opozorjeno v točki 82 zgoraj, je dejstvo, da države članice uporabljajo različne oblike in sredstva za uresničitev cilja Direktive, sestavni del same narave takega akta. Zato je treba – ker v Direktivi niso jasno in natančno določeni oblika in sredstva, ki jih je treba uporabiti za njen prenos – ugotoviti, da je Komisija ob zatrjevanju, da je bila v skladu z načelom enakega obravnavanja dolžna izbrati in uporabiti isto metodo presoje NNR za vse države članice, da bi dosegla cilj Direktive, prekoračila meje manevrskega prostora, ki ga ima na podlagi Direktive.

106 Če bi se Komisiji dopustilo, da sprejme enako metodo presoje NNR za vse države članice, bi se ji s tem priznalo ne le dejansko pooblastilo za poenotenje v okviru izvajanja sistema za trgovanje s pravicami, ampak tudi osrednja vloga pri sestavi NNR. Vendar zakonodajalec v Direktivi Komisiji v okviru njenega pooblastila za nadzor NNR ni dodelil niti takega pooblastila za poenotenje niti take osrednje vloge.

107 V tej zadevi ni sporno, da je Komisija na podlagi načela enakega obravnavanja v izpodbijani odločbi NNR presodila glede na svoje podatke, ki jih je pridobila na podlagi svoje metode presoje.

108 S takim ravnanjem se torej Komisija pred sprejetjem izpodbijane odločbe ni omejila – do česar je bila upravičena – le na primerjavo podatkov iz NNR s podatki, ki jih je pridobila na podlagi svoje metode presoje, in sicer za namen presoje skladnosti prvih z merili iz Direktive. Nasprotno, ugotoviti je treba, da metoda nadzora NNR, ki jo je uporabila, v praksi vodi do tega, da Komisiji omogoča, da sama popolnoma neodvisno pripravi svoj referenčni NNR in presodi skladnost priglašenih NNR, in to ne glede na merila iz Direktive, ampak predvsem glede na podatke in rezultate, pridobljene na podlagi svoje metode.

109 Sodišče prve stopnje poleg tega ugotavlja, da Komisija, kot je bilo poudarjeno v točki 66 zgoraj, v svojih navedbah opozarja, da bi lahko druge države članice uporabile svojo metodo izračuna za določitev skupne količine pravic, ki jih je treba dodeliti, ker „niso prekoračile meje za količino pravic, dopustno v drugem obdobju trgovanja“, tako da niti njihov NNR niti skupna količina pravic, ki so jih predlagale v svojih NNR, nista bila zavrnjena. Iz te trditve je razvidno, da je Komisija na splošno menila, da bi se moral njen nadzor NNR nujno začeti s primerjavo količine pravic iz NNR s količino, ki jo je štela za „dopustno“ glede na rezultate, pridobljene na podlagi svoje metode presoje.

110 Iz tega sledi, da se je Komisija nazadnje omejila na to, da bo s svojimi podatki nadomestila podatke iz NNR brez kakršnegakoli preverjanja skladnosti teh zadnjih z merili iz Direktive.

111 Poleg tega Sodišče prve stopnje prav tako glede spoštovanja načela enakega obravnavanja med državami članicami, na katero se sklicuje Komisija, ugotavlja, da je Komisija v točki 3 obrazložitve izpodbijane odločbe navedla, da se je NNR presojal zlasti glede na Obvestilo Komisije z dne 7. januarja 2004 o navodilih za pomoč državam članicam pri uporabi meril iz Priloge III k [Direktivi] in o pogojih za višjo silo (COM (2003) 830 konč.).

112 Vendar Sodišče prve stopnje poudarja, da je Komisija v točki 10 navedenega obvestila – glede novih držav članic, na katere se Odločba 2002/358 ne nanaša, med katerimi je Republika Poljska – izrecno navedla, da je njihov cilj na podlagi Kjotskega protokola pomenil navezno okoliščino za merilo 1 Priloge III k Direktivi, pri čemer je to merilo povezava med skupno količino pravic in ciljem, ki je za državo članico določen na podlagi Odločbe 2002/358 ali samega Kjotskega protokola. Zato je treba ugotoviti, da je Komisija v navodilu priznala, da so bile nove države članice, med njimi Republika Poljska, glede priprave NNR obravnavane drugače kot druge države članice.

113 Glede trditve Komisije, ki jo podpira Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska, da v skladu z načelom enakega obravnavanja držav članic ne bi mogla upoštevati nekaterih posodobljenih podatkov iz NNR, je treba opozoriti, da je namen Direktive vzpostavitev učinkovitega evropskega trga pravic do emisije toplogrednih plinov, ki bi kar najmanj škodoval gospodarskemu razvoju in zaposlovanju (člen 1 in peta uvodna izjava Direktive). Čeprav je cilj Direktive omejiti toplogredne pline v skladu z zavezami Skupnosti in držav članic v okviru Kjotskega protokola, pa je treba ta cilj uresničiti tako, da se v kar najbolj upoštevajo potrebe evropskega gospodarstva. Iz tega sledi, da morajo NNR, ki so pripravljeni v okviru Direktive, upoštevati podatke in natančne informacije v zvezi z ravnjo emisij, ki se predvidevajo za naprave in sektorje, na katere se nanaša Direktiva. Če NNR deloma temelji na napačnih podatkih ali ocenah glede ravni emisij

nekaterih sektorjev ali nekaterih naprav, mora imeti zadevna država članica možnost, da predlaga spremembe NNR, vključno s povečanjem skupnih količin pravic, ki naj se dodelijo, zato da se te težave odpravijo, preden povzročijo posledice na trgu (zgoraj v točki 27 navedena sodba Združeno kraljestvo proti Komisiji, točka 60).

114 Poleg tega je iz sodne prakse razvidno, da na podlagi besedila Direktive ali narave oziroma ciljev sistema, ki ga vzpostavlja, ni ničesar, kar bi lahko državi članici preprečilo, da bi na podlagi odločbe Komisije, sprejete v skladu s členom 9(3) Direktive, spremenila podatke iz svojega NNR, da bi lahko na primer upoštevala nove informacije, pridobljene zlasti v okviru drugega javnega posvetovanja, določenega v členu 11 Direktive (zgoraj v točki 27 navedena sodba Združeno kraljestvo proti Komisiji, točka 58).

115 Poleg tega, kot je potrdilo Sodišče prve stopnje v sodbi Nemčija proti Komisiji, točka 36 zgoraj, imajo države članice tudi pravico do naknadnih prilagoditev, potem ko so sprejele odločbo o individualni dodelitvi v skladu s členom 11(2) Direktive.

116 Nazadnje, opozoriti je treba, da bi bilo javno posvetovanje, kot je določeno v členu 11(2) Direktive, pred sprejetjem dokončne odločbe na podlagi te iste določbe brezpredmetno in bi bile pripombe javnosti zgolj teoretične, če bi bile spremembe NNR, ki jih je mogoče predlagati po tem, ko Komisija sprejme odločbo na podlagi člena 9(3) Direktive, omejene na spremembe, ki jih predvidi Komisija (glej po analogiji zgoraj v točki 27 navedeno sodbo Združeno kraljestvo proti Komisiji, točka 57).

117 Glede na zgoraj navedeno sodno prakso je treba poudariti, da države članice torej lahko – ne da bi bile nujno vezane na priporočila, ki jih je Komisija navedla v odločbi,

sprejeti v skladu s členom 9(3) Direktive – ne le popravijo in posodobijo svoj NNR po sprejetju take odločbe, ampak ga lahko po sprejetju svoje odločbe o individualni dodelitvi tudi prilagodijo.

118 Zato je Komisija tako glede na besedilo Direktive kot tudi na splošno sistematiko in cilje sistema, ki se s to direktivo vzpostavlja, ter glede na sodno prakso, na katero se nanaša, dolžna stalno zagotavljati, da se v NNR upoštevajo najtočnejši in tako najsodobnejši podatki in informacije, da bi se kar najmanj škodovalo gospodarskemu razvoju in zaposlovanju in da bi se hkrati ohranil učinkovit sistem pravic do emisij toplogrednih plinov.

119 Iz zgoraj navedenega je razvidno, da je treba trditev Komisije, da ji v skladu z načelom enakega obravnavanja držav članic ne bi bilo treba upoštevati nekaterih posodobljenih podatkov NNR, zavrniti kot neutemeljeno.

120 Glede na vse zgoraj navedeno in ne da bi se bilo treba izreči o utemeljenosti izbire Komisije glede modela Primes kot modela presoje NNR, je treba ugotoviti, da je Republika Poljska upravičeno trdila, da Komisija ni bila pristojna nadomestiti podatkov iz NNR s svojimi podatki, pridobljenimi na podlagi iste metode presoje, kot se uporablja za vse države članice.

121 Drugič, Republika Poljska v bistvu trdi, da je Komisija kršila določbe člena 9(3) Direktive, ker ji glede na določbe člena 11(2) navedene direktive v okviru nadzora NNR ni imela pravice naložiti zgornje meje za skupno količino pravic, ki se dodelijo.

122 Kot je razvidno iz trditev iz točke 65 zgoraj, Komisija trdi, da namen presoje, ki jo opravi na podlagi člena 9(3) Direktive, ni nadomestiti NNR, ampak le določiti najvišjo raven za skupno količino pravic, ki se dodelijo.

123 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je Komisija s tem, da je v izpodbijani odločbi določila to zgornjo mejo pravic, nad katero bi NNR štel za neskladnega z Direktivo, prekoračila meje nadzornega pooblastila, ki ga lahko izvršuje v skladu z določbami člena 9(3) Direktive.

124 Res je, kot je bilo opozorjeno zgoraj, da je v skladu s členom 9(3) Direktive le Komisija pristojna za nadzor oziroma zavrnitev NNR, ki jih pripravijo države članice, in to glede na merila iz Direktive.

125 Vendar pa glede na načela, navedena v točkah od 82 do 90 zgoraj, Komisija ne more zatrjevati, kot je navedla v svojih vlogah, da lahko v skladu s to zadnjo pristojnostjo določi najvišjo raven za skupno količino pravic, ki se dodelijo.

126 Ravno nasprotno, kot je izrecno razvidno iz sodne prakse, je vsaka država članica, in ne Komisija dolžna v skladu s členom 11(2) in (3) te direktive na podlagi svojega NNR, pripravljenega v skladu s členoma 9 in 10 navedene direktive, odločiti o skupni količini pravic, ki jih bo dodelila v zadevnem obdobju, o začetku postopka dodelitve teh pravic upravljavcu posamezne naprave in o dodelitvi navedenih pravic (sklep Sodišča z dne 8. aprila 2008 v zadevi Saint-Gobain Glass Deutschland proti Komisiji, C-503/07 P, ZOdl., str. I-2217, točka 75).

127 V obravnavani zadevi se je Komisija s tem, da je v izreku izpodbijane odločbe določila najvišjo raven pravic, nad katero bi se NNR štel za neskladnega z merili presoje iz Direktive, dejansko postavila v vlogo Republike Poljske, da bi v skladu s členom 11(2) Direktive določila skupno količino pravic. Iz navedenega izreka je namreč razvidno, da je Republika Poljska zavezana spremeniti NNR tako, da bo skupna količina pravic v vsakem primeru nižja ali enaka tej zgornji meji, sicer ne bi bilo mogoče sprejeti odločbe v skladu s členom 11(2) Direktive.

128 Zato taka odločba nima za posledico le neučinkovitosti določb člena 11(2) Direktive, ampak tudi in vsekakor poseganje v izključno pristojnost, ki jo ta člen daje državam članicam za določitev skupne količine pravic, ki se bodo dodelile za vsako petletno obdobje od 1. januarja 2008 dalje.

129 Nazadnje, zavrniti je treba trditev Komisije, ki jo podpira Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska, da bi zaradi razglasitve ničnosti izpodbijane odločbe, ker Komisija ne bi smela določiti zgornje meje za skupno količino pravic, ki se dodelijo, s tem, da je zmanjšala znesek opredeljenega presežka pravic, ki ga je predlagala Republika Poljska v NNR, lahko prišlo do razpada sistema trgovanja s pravicami do emisij toplogrednih plinov. Zadostuje namreč navedba, da čeprav bi bila ta trditev utemeljena, v pravni skupnosti, kakršna je Skupnost, ne bi mogla upravičiti ohranitve veljavnosti izpodbijane odločbe, čeprav je bil ta akt sprejet ob kršitvi razdelitve pristojnosti med državami članicami in Komisijo, kot je opredeljena v Direktivi.

130 Poleg tega je treba prav tako zavrniti trditev Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska, da Komisija izbere podatke, in to zgolj na podlagi politične izbire. Sodišče prve stopnje, nasprotno, meni, da države članice izberejo ukrepe, ki so po njihovem mnenju v posebnem okviru nacionalnega energetskega trga najustreznejši za

uresničitev cilja, določenega v Direktivi. Pristop Komisije, ki ga podpira Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska, na podlagi katerega meni, da se lahko za pripravo NNR uporabijo le njeni podatki, državam članicam očitno odvzema manevrski prostor, kot je bilo opozorjeno v točki 88 zgoraj.

131 Iz zgoraj navedenega je razvidno, da je Komisija s tem, da je v izreku izpodbijane odločbe določila najvišjo raven za skupno količino pravic, ki se dodelijo, prekoračila pristojnosti, ki jih ima v skladu z določbami člena 9(3) Direktive.

132 Iz ugotovitev iz točk 120 in 131 zgoraj je razvidno, da Republika Poljska v okviru drugega dela drugega tožbenega razloga Komisiji pravilno očita, da je kršila določbe člena 9(1) in (3) Direktive, ker je, prvič, s tem, da je podatke iz NNR nadomestila s svojimi podatki, pridobljenimi na podlagi svoje metode presoje NNR držav članic, in drugič, s tem, da je določila najvišjo raven za skupno količino pravic, ki jih mora Republika Poljska dodeliti v obdobju od leta 2008 do leta 2012, prekoračila svoja pooblastila, ki jih ima v skladu z določbami člena 9(3) Direktive.

133 Zato je treba drugi del drugega tožbenega razloga – ne da bi se bilo izreči o drugih očitkih, ki jih Republika Poljska navaja v njegovo podporo – razglasiti za utemeljen.

134 V teh okoliščinah je treba zaradi celostne obravnave preučiti utemeljenost trditev v podporo prvemu delu drugega tožbenega razloga.

Prvi del drugega tožbenega razloga: kršitev obveznosti obrazložitve

135 Republika Poljska glede prvega dela drugega tožbenega razloga trdi, da Komisija brez obrazložitve ni upoštevala metode ekonomske analize, ki jo je izbrala za pripravo NNR, ter podatkov, pridobljenih na podlagi te metode in vpisanih v ta NNR.

136 Za uvod je treba opozoriti, da mora zahtevana obrazložitev, določena v členu 253 ES, jasno in nedvoumno izražati sklepanje organa Skupnosti, ki je avtor izpodbijanega akta, tako da se stranke lahko seznanijo z utemeljitvijo sprejetega ukrepa, da lahko branijo svoje pravice in da sodišče Skupnosti lahko opravi nadzor (sodba Sodišča z dne 19. septembra 2000 v zadevi Nemčija proti Komisiji, C-156/98, Recueil, str. I-6857, točka 96, in sodba Sodišča prve stopnje z dne 21. marca 2002 v zadevi Joynson proti Komisiji, T-231/99, Recueil, str. II-2085, točka 164).

137 Obveznost obrazložitve je treba presojati glede na okoliščine posamezne zadeve, predvsem glede na vsebino akta, naravo podanih razlogov in glede na interes, ki bi ga naslovniki akta ali druge osebe, na katere se akti neposredno in posamično nanašajo, imeli od obrazložitve (sodba Sodišča prve stopnje z dne 16. decembra 1999 v zadevi Micro Leader Business proti Komisiji, T-198/98, Recueil, str. II-3989, točka 40). V obrazložitvi ni treba podrobno navesti vseh odločilnih dejanskih ali pravnih vidikov, saj se vprašanje, ali obrazložitev pravnega akta izpolnjuje zahteve člena 253 ES, ne presoja samo ob uporabi njenega besedila, temveč tudi glede na njen okvir in vse pravne predpise, ki urejajo zadevno področje (zgoraj v točki 136 navedena sodba Nemčija proti Komisiji z dne 19. septembra 2000, točka 97, in zgoraj v točki 136 navedena sodba Joynson proti Komisiji, točka 165).

138 Prav tako je treba opozoriti, da je spoštovanje obveznosti obrazložitve iz člena 253 ES, kot je potrjeno v členu 9(3), zadnji stavek, Direktive 2003/87 glede odločb o zavrnitvi celote ali dela NNR, ki jih je sprejela Komisija, še toliko pomembnejše, ker v obravnavani zadevi pristojnost Komisije glede nadzora na podlagi člena 9(3) te Direktive vključuje kompleksne ekonomske in ekološke ocene in ker je nadzor zakonitosti in utemeljenosti teh ocen s strani sodišča Skupnosti omejen (glej v tem smislu zgoraj v točki 36 navedeno sodbo Nemčija proti Komisiji z dne 7. novembra 2007, točka 168 in navedena sodna praksa).

139 Za uvod, kot je poudarilo že Sodišče prve stopnje v točkah 87 in 88 zgoraj, ker Direktiva jasno in natančno ne določa oblike in sredstev, ki jih morajo uporabiti države članice za izvajanje ciljev, določenih z Direktivo, imajo te določen manevrski prostor. Tako je zlasti, če gre za izbiro metode ekonomske analize in za izračun podatkov za pripravo NNR s strani držav članic.

140 Poleg tega, kot je bilo opozorjeno v točki 89 zgoraj, je iz določb člena 9(3) Direktive razvidno, da je Komisija pristojna le preveriti skladnost ukrepov, ki jih sprejmejo države članice, z merili iz Priloge III in z določbami člena 10 Direktive.

141 Poleg tega določb člena 14(1) Direktive, ki določajo, da Komisija sprejme smernice za spremljanje emisij toplogrednih plinov in poročanje o njih, ki temeljijo na načelih iz Priloge IV Direktive, ni mogoče razlagati tako, da je zakonodajalec Skupnosti Komisiji

priznal pooblastilo za določitev metode ekonomske analize in za izračun podatkov, ki jih morajo uporabiti države članice za pripravo svojega NNR.

142 Iz določb členov 5, 14(2) in (3) ter 15 Direktive je namreč razvidno, da te smernice določajo pogoje za spremljanje emisij toplogrednih plinov in poročanje o njih s strani upravljavcev naprav, katerih dejavnosti so zajete v Prilogi I k Direktivi, in to pod nadzorom držav članic. Zato so smernice, ki jih je Komisija sprejela na podlagi člena 14(1) Direktive in so uporabne v tej zadevi, in sicer smernice, sprejete z Odločbo 2004/156, namenjene le temu, da lahko upravljavci naprav in države članice sprejmejo najzanesljivejše podatke.

143 Zato je bila Komisija v skladu s členom 9(3) Direktive dolžna v okviru izvrševanja svojega nadzornega pooblastila pojasniti, v katerem delu instrumenti, ki jih je Republika Poljska uporabila za pripravo NNR, niso bili v skladu s Prilogo III in z določbami člena 10 Direktive. Poleg tega, kot je bilo opozorjeno v točki 89 zgoraj, je iz določb člena 9(3), zadnji stavek, Direktive nazorno razvidno, da je zakonodajalec želel vztrajati pri obveznosti obrazložitve, ki zavezuje Komisijo pri sprejemanju odločbe o zavrnitvi NNR.

144 V tej zadevi je treba navesti, da je Komisija v točki 5 obrazložitve izpodbijane odločbe, ki se nanaša na nadzor skladnosti NNR z merilom 2 Priloge III k Direktivi, podatke, ki jih je predložila Republika Poljska v zvezi z leti pred letom 2005, zavrnila kot „premalo zanesljive“, ker po njenem mnenju, prvič, niso bili neodvisno in dosledno preverjeni in, drugič, ker ni bilo jasno, ali natančno ustrezajo številu naprav, ki jih je Republika Poljska

vključila v sistem. Na podlagi tega je v isti točki obrazložitve ugotovila, da „torej ni [bilo] mogoče izključiti, da so dejanske emisije presegale podatke o emisijah prejšnjih let, ki jih je posredovala [Republika] Poljska“ in da naj „izhodiščna številka, pridobljena kot povprečje neodvisno preverjenih podatkov o emisijah za leto 2005 in ostalih podatkov, ki jih je posredovala [Republika] Poljska, ne bi resnično predstavljala dejanskih emisij in naj ne bi zagotavljala, da skupna količina pravic ne bi bila višja od potrebne“.

145 Glede Komisijine zavrnitve metode ekonomske analize, ki jo je za pripravo NNR uporabila Republika Poljska, Sodišče prve stopnje ugotavlja, da je Komisija glede nadzora skladnosti NNR z merilom št. 3 Priloge III k Direktivi v točki 8 obrazložitve izpodbijane odločbe le potrdila, da je menila, da so med vsemi podatki, ki jih je imela na voljo, tisti, pridobljeni na podlagi modela Primes, pomenili najnatančnejše in najzanesljivejše ocene hkrati glede rasti BDP in zmanjšanj emisij ogljikovega dioksida. Nasprotno pa Komisija v izpodbijani odločbi ni navedla nobene utemeljitve, na podlagi katere bi bilo mogoče razumeti, v čem metoda ekonomske analize, ki jo je uporabila Republika Poljska, ni bila zanesljiva.

146 Glede Komisijine zavrnitve podatkov iz NNR, ker po njenem mnenju med razpoložljivimi ti niso bili najboljši in ker je tako obstajala nevarnost, da bi bile emisije Republike Poljske precenjene, je treba z razlago izpodbijane odločbe ugotoviti, da je Komisija le primerjala skupno količino pravic, ki jo je Republika Poljska predlagala v NNR, z rezultati svojih izračunov. Tako je na podlagi te primerjave menila, da ni bilo

mogoče izključiti precenitve navedene količine, in torej zgolj na podlagi te hipoteze zavrnila podatke, ki jih je Republika Poljska navedla v NNR.

147 Poleg tega Komisija ni nikjer v izpodbijani odločbi opredelila podatkov iz NNR, ki jih je štela za „premalo zanesljive“. V točki 5 obrazložitve izpodbijane odločbe se je zgolj omejila na sklicevanje na podatke, ki jih je Republika Poljska predložila za prejšnja leta.

148 Poleg tega Komisija ni pojasnila, zakaj podatki iz NNR niso bili zanesljivi. Navedla je zgolj, da niso bili neodvisno in dosledno preverjeni.

149 V zvezi z zadnjo točko Sodišče prve stopnje meni, da Komisija glede na svoje dokazno breme, kot je bilo opozorjeno v točki 83 zgoraj, v izpodbijani odločbi ni navedla ničesar, kar bi lahko zadosti pojasnilo, zakaj je bila izbira metode ekonomske analize in podatkov, ki jih je uporabila Republika Poljska, v nasprotju s pravom Skupnosti.

150 Poleg tega je treba v zvezi s to zadnjo točko navesti, da Republika Poljska potrjuje, da so podatki iz NNR predmet poročila v okviru OKZNSP in jih je zato spremljala Komisija. V odgovor na to trditev pa je Komisija navedla le, da to ne vodi samodejno do njihovega „priznanja“ v okviru sistema za trgovanje s pravicami.

151 V zvezi s tem Sodišče prve stopnje meni, da ker v Direktivi ni določena metoda ekonomske analize, ki bi jo morale države članice uporabiti za pripravo svojega NNR, in jim v zvezi s tem priznava določen manevrski prostor, taka obrazložitev ne omogoča razumevanja razlogov, zaradi katerih je Komisija zavrnila navedene podatke, ki jih je uporabila Republika Poljska. Ker Komisija ne prereka niti dejstva, da so bili podatki iz NNR predmet poročila v okviru OKZNSP, niti dejstva, da – kot je zatrdila Republika Poljska – je navedene podatke sama nadzirala, Sodišče prve stopnje namreč meni, da ni mogoče *a priori* izključiti, da ti pomenijo določeno stopnjo zanesljivosti. Zato bi morala Komisija vsaj pojasniti, zakaj ti podatki, ki jih je Republika Poljska navedla v NNR, niso bili zanesljivi in bi jih bilo zato mogoče na podlagi člena 9(3) Direktive zavrniti.

152 Zgolj trditev Komisije, da – kot je razvidno iz točke 8 obrazložitve odločbe – njeni izračuni vodijo do najzanesljivejših rezultatov, glede na razdelitev pristojnosti med državami članicami in Komisijo, navedeno v točkah od 82 do 90 zgoraj, ne zadošča za pojasnilo, zakaj v podatkih, ki jih je uporabila Republika Poljska v NNR, niso upoštevana merila iz Priloge III k Direktivi.

153 Iz zgoraj navedenega je razvidno, da je Komisija glede na manevrski prostor, ki ga imajo države članice za pripravo svojega NNR, z zavrnitvijo metode ekonomske analize, ki jo je uporabila Republika Poljska, in podatkov iz NNR kršila obveznost obrazložitve izpodbijane odločbe. Zato je treba tudi prvi del drugega tožbenega razloga razglasiti za utemeljen.

154 Iz ugotovitev iz točk 133 in 153 zgoraj ter iz ugotovitev Sodišča prve stopnje iz točk od 93 do 95 zgoraj je razvidno, da je treba obema deloma drugega tožbenega razloga ugoditi in zato člene 1(1), 2(1) in 3(1) izpodbijane odločbe razglasiti za ničnе.

Posledice razglasitve ničnosti členov 1(1), 2(1) in 3(1) izpodbijane odločbe za druge določbe izreka izpodbijane odločbe

155 Na tej stopnji obravnave te tožbe je treba presoditi, kakšne posledice ima lahko razglasitev ničnosti določb izpodbijane odločbe iz točke 154 zgoraj glede na zakonitost drugih določb istega akta.

156 Najprej je treba opozoriti, da iz ustaljene sodne prakse izhaja, da delna razglasitev ničnosti akta Skupnosti ni mogoča, če elementov, glede katerih se zahteva razglasitev ničnosti, ni mogoče ločiti od preostanka akta (sodbi Sodišča z dne 10. decembra 2002 v zadevi Komisija proti Svetu, C-29/99, Recueil, str. I-11221, točka 45, in z dne 30. septembra 2003 v zadevi Nemčija proti Komisiji, C-239/01, Recueil, str. I-10333, točka 33; glej v tem smislu tudi sodbo z dne 21. januarja 2003 v zadevi Komisija proti Parlamentu in Svetu, C-378/00, Recueil, str. I-937, točka 30). Sodišče je že večkrat presodilo, da tej zahtevi po ločljivosti ni zadoščeno, kadar bi bila posledica delne razglasitve ničnosti akta to, da bi spremenila njegovo bistvo (sodba Sodišča z dne 24. maja 2005 v zadevi Francija proti Parlamentu in Svetu, C-244/03, ZOdl., str. I-4021, točka 13; glej v tem smislu tudi sodbo Sodišča z dne 31. marca 1998 v združenih zadevah Francija in drugi proti Komisiji, C-68/94 in C-30/95, Recueil, str. I-1375, točka 257, in zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Svetu, točka 46).

157 V tej zadevi se člen 1 izpodbijane odločbe začne tako: „naslednji deli [NNR] [Republike] Poljske za prvo petletno obdobje, navedeno v členu 11(2) Direktive, niso v skladu z […]“. Dalje je Komisija v odstavkih od 1 do 5 tega člena naštela različne neskladnosti NNR z več merili iz Priloge III k Direktivi. Ob upoštevanju strukture člena 1 bi morebitna

razglasitev ničnosti nekaterih njegovih odstavkov povzročila zmanjšanje števila neskladnosti z Direktivo, ki so bile ugotovljene v izpodbijani odločbi.

158 Dalje je treba opozoriti, da se člen 2 izpodbijane odločbe začne tako: „zoper [NNR] se ne bo ugovarjalo, če bodo na nediskriminatoren način podane naslednje spremembe in bo o njih v najkrajšem možnem času obveščena Komisija, glede na roke, potrebne za izvedbo nacionalnih postopkov brez nepotrebnega odlašanja“. Dalje, Komisija je v vsakem od odstavkov od 1 do 5 tega člena predpisala spremembo NNR, ki je po njenem mnenju nujna za odpravo neskladnosti, ugotovljene v ustreznem odstavku člena 1. Tako naj bi morebitna razglasitev ničnosti nekaterih njegovih odstavkov povzročila le ohranitev veljavnosti zaveze Komisije, da ne bo ugovarjala glede NNR, pri čemer bi se zmanjšalo število sprememb, ki so bili pogoj za prvotno sprejetje zaveze.

159 Poleg tega je treba navesti – kot je to razvidno iz točk 157 in 158 zgoraj – da sta člena 1 in 2 izpodbijane odločbe med sabo tesno povezana. Vsaka neskladnost, na katero se nanaša pet odstavkov iz člena 1, je namreč v petih odstavkih člena 2 iste odločbe predmet predloga spremembe, da bi bil tako NNR po mnenju Komisije skladen z Direktivo. Zato, če ena neskladnost, ki jo je Komisija ugotovila v členu 1, ne bi bila utemeljena in bi bila ta ugotovitev zato zavrnjena, bi bil zadevni odstavek člena 2, v katerem so predlagane spremembe za odpravo navedene neskladnosti, avtomatično brezpredmeten.

160 Iz strukture obeh členov je razvidno, da njunih odstavkov od 1 do 5 ni mogoče šteti za ločljive v smislu sodne prakse, navedene v točki 156 zgoraj. Z morebitno razglasitvijo ničnosti enega od odstavkov člena 1 – tako kot z razglasitvijo ničnosti ustreznega odstavka člena 2 – bi se namreč spremenila sama vsebina izpodbijane odločbe.

161 Taka razglasitev ničnosti bi izpodbijano odločbo – na podlagi katere bi bilo mogoče NNR sprejeti pod pogojem petih posebnih sprememb, s katerimi bi bilo mogoče odpraviti pet neskladnosti z merili iz Priloge III k Direktivi – nadomestila z drugačno odločbo, na podlagi katere bi bilo mogoče ta načrt sprejeti, če bi se nekoliko spremenil. To še toliko bolj drži, saj bi bila odločba, ki bi tako nadomestila izpodbijano odločbo, bistveno drugačna od zadnje, ker se v drugem tožbenem razlogu, na katerega se sklicuje Republika Poljska, prerekata ugotovljena neskladnost in ustrezna sprememba, ki se zahteva v členih 1(1) in 2(1) izpodbijane odločbe. Vendar bi bila ravno zaradi te neskladnosti potrebna večja sprememba NNR.

162 Glede člena 3(2) in (3) izpodbijane odločbe zadošča navedba, da ti določbi vsebujeta pojasnila, ki se nanašajo na izvrševanje drugih določb izpodbijane odločbe.

163 Iz vsega zgoraj navedenega izhaja, da je treba – ker je treba, kot je razvidno iz točke 154 zgoraj, člene 1(1), 2(1) in 3(1) izpodbijane odločbe razglasiti za nične – brez obravnavanja drugih tožbenih razlogov, navedenih v podporo tej tožbi, to v celoti razglasiti za nično.

Stroški

164 V skladu s členom 87(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Komisija s predlogi ni uspela, zato se ji v skladu s predlogi Republike Poljske naloži plačilo stroškov.

165 V skladu s členom 87(4), prvi pododstavek, Poslovnika države članice, ki se kot intervenientke udeležijo postopka, nosijo svoje stroške. Republika Madžarska, Republika Litva, Slovaška republika, Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska torej nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SODIŠČE PRVE STOPNJE (drugi senat)

razsodilo:

1. **Odločba Komisije C(2007) 1295 konč. z dne 26. marca 2007 o nacionalnem načrtu za razdelitev pravic do emisij toplogrednih plinov, ki ga je Republika Poljska v skladu z Direktivo 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES priglasila za obdobje od leta 2008 do leta 2012, se razglasi za nično.**

2. **Komisija poleg svojih stroškov nosi stroške, ki jih je priglasila Republika Poljska.**

3. Republika Madžarska, Republika Litva, Slovaška republika in Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska nosijo svoje stroške.

Pelikánová Jürimäe Soldevila Fragoso

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 23. septembra 2009.

Podpisi

Stvarno kazalo

Pravni okvir . . . . . II - 3404

I – Mednarodni in skupnostni predpisi, ki se nanašajo na Okvirno konvencijo Združenih narodov o podnebnih spremembah in Kjotskem protokolu . . . . . II - 3404

II – Predpisi, ki se nanašajo na sistem trgovanja s pravicami do emisije toplogrednih plinov II - 3405

Dejansko stanje . . . . . II - 3409

Postopek in predlogi strank . . . . . II - 3415

Pravo . . . . . II - 3417

I – Prvi tožbeni razlog: nezakonito sprejetje izpodbijane odločbe po izteku trimesečnega roka iz člena 9(3) Direktive . . . . . II - 3418

A – Trditve strank . . . . . II - 3418

B – Presoja Sodišča prve stopnje . . . . . II - 3419

II – Drugi tožbeni razlog: kršitev obveznosti obrazložitve in kršitev člena 9(1) in (3) Direktive . . . . . II - 3424

A – Trditve strank . . . . . II - 3424

B – Presoja Sodišča prve stopnje . . . . . II - 3431

1. Domnevno nov tožbeni razlog, ki ga je Republika Poljska navedla v repliki in ki se nanaša na to, da naj bi Komisija prekoračila svoja nadzorna pooblastila . . . . . II - 3432

2. Utemeljenost drugega tožbenega razloga . . . . . II - 3434

a) Uvodne ugotovitve . . . . . II - 3434

Cilji Direktive . . . . . II - 3435

Razdelitev pristojnosti med Komisijo in državami članicami . . . . . II - 3435

– Pristojnosti držav članic . . . . . II - 3436

– Pristojnosti Komisije . . . . . II - 3437

Obseg sodnega nadzora . . . . . II - 3438

b) Izpodbijana odločba . . . . . II - 3439

Utemeljenost drugega dela drugega tožbenega razloga . . . . . II - 3441

Prvi del drugega tožbenega razloga: kršitev obveznosti obrazložitve . . II - 3450

Posledice razglasitve ničnosti členov 1(1), 2(1) in 3(1) izpodbijane odločbe za druge določbe izreka izpodbijane odločbe . . . . . II - 3456

Stroški . . . . . II - 3458