WYROK SĄDU PIERWSZEJ INSTANCJI (siódma izba)

z dnia 23 września 2009 r.*

W sprawie T-263/07

Republika Estońska, reprezentowana przez L. Uiba, działającego w charakterze pełnomocnika,

strona skarżąca,

popierana przez:

Republikę Litewską, reprezentowaną przez D. Kriaučiūnasa, działającego w charakterze pełnomocnika,

oraz przez

* Język postępowania: estoński.

Republikę Słowacką, reprezentowaną początkowo przez J. Čorbę, a następnie przez B. Ricziovą, działających w charakterze pełnomocników,

interwenienci,

przeciwko

Komisji Wspólnot Europejskich, reprezentowanej przez U. Wölkera, działającego w charakterze pełnomocnika, wspieranego przez adwokata T. Tammego,

strona pozwana,

popieranej przez:

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, reprezentowane początkowo przez Z. Bryanston-Cross, a następnie przez L. Seeborutha i wreszcie przez S. Ossowskiego, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez J. Mauriciego, barrister,

interwenient,

mającej za przedmiot wniosek o stwierdzenie nieważności decyzji Komisji z dnia 4 maja 2007 r. dotyczącej krajowego planu rozdziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych zgłoszonego przez Republikę Estońską na lata 2008–2012 zgodnie z dyrektywą

2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającą dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.U. L 275, s. 32),

SĄD PIERWSZEJ INSTANCJI
WSPÓLNOT EUROPEJSKICH (siódma izba),

w składzie: N.J. Forwood (sprawozdawca), prezes, D. Šváby i E. Moavero Milanesi, sędziowie,

sekretarz: K. Pocheć, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 11 lutego 2009 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Ramy prawne

1 Artykuł 1 dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnia-

nych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.U. L 275, s. 32, zwanej dalej „dyrektywą"), zmienionej dyrektywą 2004/101/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. (Dz.U. L 338, s. 18) przewiduje:

„Niniejsza dyrektywa ustanawia system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie […] w celu wspierania zmniejszania emisji gazów cieplarnianych w efektywny pod względem kosztów oraz skuteczny gospodarczo sposób".

2 Artykuł 9 ust. 1 dyrektywy stanowi:

„W odniesieniu do każdego okresu określonego w art. 11 ust 1 i 2 każde państwo członkowskie opracowuje krajowy plan przydziałów [krajowy plan rozdziału uprawnień] wskazujący całkowitą ilość [liczbę] pozwoleń, które ma zamiar rozdzielić w odniesieniu do tego okresu, oraz sposób, w jaki proponuje je rozdzielić. Plan opiera się na kryteriach celowości oraz przejrzystości, w tym na kryteriach wymienionych w załączniku III, należycie uwzględniając opinie społeczeństwa. Komisja, bez uszczerbku dla postanowień traktatu, najpóźniej do dnia 31 grudnia 2003 r. opracuje wskazania dotyczące wprowadzenia w życie kryteriów wymienionych w załączniku III.

Na okres określony w art. 11 ust. 1 plan zostaje opublikowany oraz notyfikowany Komisji oraz [i] innym państwom członkowskim najpóźniej do dnia 31 marca 2004 r. W odniesieniu do dalszych okresów [co się tyczy dalszych okresów], plan zostaje opublikowany oraz notyfikowany Komisji oraz [i] innym państwom członkowskim przynajmniej na 18 miesięcy przed rozpoczęciem odpowiedniego okresu".

3 Artykuł 9 ust. 3 dyrektywy brzmi następująco:

„W ciągu trzech miesięcy od notyfikacji krajowego planu rozmieszczenia [rozdziału] przez państwo członkowskie na podstawie ust. 1 Komisja może odrzucić ten plan, [lub] jakikolwiek jego aspekt [z jego elementów], na podstawie tego, iż jest on niezgodny z kryteriami wymienionymi w załączniku III lub z artykułem 10. Państwo członkowskie podejmuje decyzję wyłącznie na podstawie art. 11 ust. 1 lub 2, jeśli proponowane zmiany są przyjęte przez Komisję. Podaje się powody odrzucenia decyzji przez Komisję".

4 Zgodnie z art. 11 ust. 2 dyrektywy:

„Każde państwo członkowskie na pięcioletni okres rozpoczynający się dnia 1 stycznia 2008 r. oraz w odniesieniu do każdego następnego pięcioletniego okresu podejmuje decyzje w sprawie całkowitej ilości przydziałów [liczby uprawnień], którą rozdzieli w odniesieniu do tego okresu, oraz rozpoczyna proces rozdzielania tych przydziałów [uprawnień] operatorom każdego urządzenia. Decyzja ta podejmowana jest przynajmniej na 12 miesięcy przed rozpoczęciem odpowiedniego okresu oraz opiera się na krajowym planie rozdzielania państwa członkowskiego krajowego planu opracowanego [na krajowym planie rozdziału uprawnień opracowanym] na podstawie art. 9 oraz zgodnie z art. 10, należycie uwzględniając opinie społeczeństwa".

5 Załącznik III do dyrektywy (zwany dalej „załącznikiem III") wymienia dwanaście kryteriów znajdujących zastosowanie do krajowego planu rozdziału uprawnień. Kryteria 1, 2, 3, 5, 6, 10 i 12 załącznika III przewidują odpowiednio:

„1. Całkowita ilość przydziałów [liczba uprawnień], jak[a] ma zostać rozdzielona w odniesieniu do odpowiedniego okresu, jest zgodna z zobowiązaniem państwa członkowskiego do ograniczenia swoich emisji na mocy decyzji 2002/358/WE [decyzją Rady dotyczącą zatwierdzenia przez Wspólnotę Europejską Protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu i wspólnej

realizacji wynikających z niego zobowiązań (Dz.U. L 130, s. 1)] oraz protokołu z Kioto, biorąc pod uwagę z jednej strony udział całkowity emisji, jaki te przydziały [uprawnienia] stanowią w porównaniu z emisjami ze źródeł nieobjętymi [nieobjętych] niniejszą dyrektywą oraz [i] z drugiej strony krajowych polityk energetycznych oraz powinny być spójne z krajowym programem dotyczącym zmian klimatu. Całkowita ilość przydziałów [liczba uprawnień], która ma zostać rozdzielona, nie jest większa, niż miałaby być potrzebna [wedle wszelkiego prawdopodobieństwa] w odniesieniu do ścisłego zastosowania kryteriów niniejszego załącznika. Przed rozpoczęciem roku 2008 ilość powinna być zgodna z drogą w kierunku osiągania wyników oraz wyników lepszych niż spodziewane lub celu wyznaczonego przez każde państwo członkowskie na podstawie decyzji 2002/358 oraz protokołu z Kioto.

2. Całkowita ilość przydziałów [liczba uprawnień], jaka ma zostać rozdzielona, jest zgodna z ocenami rzeczywistego oraz projektowanego postępu w kierunku wnoszenia wkładu przez państwa członkowskie do spełniania wspólnotowych zobowiązań poczynionych na mocy decyzji [Rady] 93/389/EWG [z dnia 24 czerwca 1993 r. w sprawie mechanizmu monitorowania emisji CO_2 i innych gazów cieplarnianych we Wspólnocie (Dz.U. L 167, s. 31)].

3. Ilości przydziałów [liczby uprawnień], jakie mają zostać rozdzielone, są zgodne z możliwościami, w tym [z] potencjałem technologicznym, działań objętych tym systemem w celu zmniejszenia emisji. Państwa członkowskie mogą opierać rozprowadzanie przydziałów [rozdział uprawnień] na średnich emisjach gazów cieplarnianych przez produkt w każdym z działań [przypadających na produkt dla każdej z rodzajów działalności] oraz osiągalny postęp w ramach każdego z działań.

[…]

5. Plan nie powinien powodować dyskryminacji przedsiębiorstw lub sektorów w taki sposób, aby w nieuzasadniony sposób sprzyjać niektórym przedsiębiorstwom lub działaniom zgodnie z wymogami traktatu, w szczególności jego art. 87 i 88.

6. Plan zawiera informacje o sposobie, w jaki nowi operatorzy będą mogli rozpocząć uczestnictwo w systemie wspólnotowym w zainteresowanym państwie członkowskim.

[…]

10. Plan zawiera wykaz instalacji objętych niniejszą dyrektywą wraz z ilościami przydziałów [liczbami uprawnień] przeznaczonych do rozdzielenia każdej z nich.

[…]

12. Plan określa w formie wartości procentowej przydziałów przyznanych każdej instalacji maksymalną ilość [poświadczonych redukcji emisji i jednostek redukcji emisji], którą operatorzy mogą wykorzystać w systemie wspólnotowym. Ta wartość procentowa jest zgodna ze zobowiązaniami państw członkowskich w zakresie komplementarności wynikającymi z protokołu z Kioto i z decyzjami przyjętymi na mocy [Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu] lub protokołu z Kioto".

Okoliczności faktyczne i postępowanie

6 Republika Estońska notyfikowała Komisji Wspólnot Europejskich krajowy plan rozdziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, zgodnie z dyrektywą. Według Republiki Estońskiej notyfikacja ta miała miejsce w dniu 30 czerwca 2006 r., podczas gdy Komisja twierdzi, że nastąpiła ona w dniu 7 lipca 2006 r.

7 Po dokonaniu wymiany korespondencji z Komisją Republika Estońska przedstawiła tej instytucji — w lutym 2007 r. — nową wersję krajowego planu rozdziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych.

8 W dniu 4 maja 2007 r. Komisja wydała decyzję dotyczącą krajowego planu rozdziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych zgłoszonego przez Republikę Estońską na lata 2008–2012 zgodnie z dyrektywą (zwaną dalej „zaskarżoną decyzją"). Decyzja ta przewidywała redukcję liczby uprawnień do emisji o 47,8% w stosunku do wielkości emisji zaproponowanych przez Republikę Estońską.

9 Rozstrzygnięcie zaskarżonej decyzji brzmi następująco:

„Artykuł 1

Poniższe aspekty [elementy] krajowego planu rozdziału uprawnień zgłoszonego przez [Republikę Estońską] dla pierwszego pięcioletniego okresu określonego w art. 11 ust. 2 dyrektywy są niezgodne odpowiednio z:

1) kryteriami 1–3 załącznika III do dyrektywy: część zamierzonej łącznej liczby uprawnień, stanowiąca sumę 11,657987 mln ton ekwiwalentu CO_2 rocznie, która nie jest zgodna z szacunkami dokonanymi na podstawie decyzji nr 280/2004/WE [Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. dotyczącej mechanizmu monitorowania emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz wykonania protokołu z Kioto (Dz.U. L 49, s. 1)], z potencjałem, w tym także potencjałem technologicznym, działań objętych systemem redukcji emisji; część ta zostaje

zmniejszona w odniesieniu do emisji dotyczących projektów, które były realizowane już w 2005 r. i w tymże roku doprowadziły do redukcji lub ograniczenia emisji w instalacjach objętych zakresem dyrektywy w takim stopniu, w jakim redukcje lub ograniczenia emisji wynikające z tych projektów zostały uzasadnione i zweryfikowane; dodatkowo część całkowitej liczby uprawnień wynosząca potencjalnie 0,313883 mln ton rocznie w odniesieniu do dodatkowych emisji z instalacji energetycznego spalania nieujętej w krajowym planie rozdziału uprawnień sporządzonym dla fazy pierwszej, w stopniu, w jakim nie jest to uzasadnione zgodnie z ogólną metodologią zawartą w krajowym planie rozdziału uprawnień, na podstawie uzasadnionych i sprawdzonych danych dotyczących emisji;

2) kryterium 3 załącznika III do dyrektywy: nieuwzględnienie w ramach całkowitej liczby uprawnień, jakie mają zostać rozdzielone, przewidzianych w krajowym planie rozdziału, rezerwy uprawnień utworzonej przez [Republikę Estońską] zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 decyzji [Komisji] 2006/780/WE [z dnia 13 listopada 2006 r. w sprawie zapobiegania podwójnemu liczeniu redukcji emisji gazów cieplarnianych w ramach wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w przypadku projektów realizowanych w ramach protokołu z Kioto (Dz.U. L 316, s. 12)] oraz okoliczność, że nie zredukowano proporcjonalnie liczby uprawnień przyznanych na rzecz instalacji, w których prowadzona jest odnośna działalność;

3) kryterium 5 załącznika III do dyrektywy: przydziały dla niektórych instalacji przekraczające przewidywane potrzeby w wyniku kumulacji premii dotyczących wczesnych działań i uprawnień obliczonych w inny sposób;

4) kryterium 6 załącznika III do dyrektywy: informacje o sposobie, w jaki nowi operatorzy mogą rozpocząć uczestnictwo w systemie wspólnotowym.

Artykuł 2

Nie zgłasza się zastrzeżeń co do krajowego planu rozdziału uprawnień pod warunkiem dokonania [wprowadzenia] następujących zmian [do krajowego planu rozdziału uprawnień] w sposób niedyskryminujący i jak najszybszego powiadomienia Komisji, biorąc pod uwagę czas niezbędny na zastosowanie procedur krajowych bez zbędnych opóźnień:

1) całkowita liczba uprawnień, która ma zostać przyznana w ramach systemu wspólnotowego, zostanie zmniejszona o sumę 11,657987 mln ton ekwiwalentu CO_2 rocznie, a liczby przydzielone dodatkowej instalacji energetycznego spalania, nieuwzględnionej w ramach planu sporządzonego dla fazy pierwszej zostają określone zgodnie z ogólną metodologią zawartą w krajowym planie rozdziału uprawnień, na podstawie uzasadnionych i sprawdzonych danych dotyczących emisji, zaś całkowita liczba zostaje zmniejszona o jakąkolwiek różnicę między przydziałami dla tej instalacji a liczbą 0,313883 mln ton rocznej rezerwy dla tych instalacji; ponadto całkowita liczba zostaje zwiększona w odniesieniu do emisji dotyczących projektów, które były realizowane już w 2005 r. i w tymże roku doprowadziły do redukcji lub ograniczenia emisji w instalacjach objętych zakresem dyrektywy w takim stopniu, w jakim redukcje lub ograniczenia emisji wynikające z tych projektów zostały uzasadnione i zweryfikowane;

2) rezerwa uprawnień, jaką [Republika Estońska] zamierza utworzyć zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 decyzji 2006/780/WE, zostaje uwzględniona w ramach całkowitej liczby uprawnień wynoszącej 12,717058 mln ton, obliczonej zgodnie z kryteriami [1–3] załącznika III do dyrektywy przed wydaniem ostatecznej decyzji krajowej w sprawie rozdziału uprawnień na podstawie art. 11 ust. 2 dyrektywy, zaś liczba uprawnień przyznanych na rzecz instalacji, w których prowadzona jest odnośna działalność, zostaje proporcjonalnie zredukowana;

3) przydziały dla pewnych instalacji nie przekraczają przewidywanych potrzeb w wyniku zastosowania premii w odniesieniu do wczesnych działań;

4) przekazane zostają informacje o sposobie, w jaki nowi operatorzy mogą rozpocząć uczestnictwo w systemie wspólnotowym, zgodnie z kryteriami załącznika III do dyrektywy i uregulowaniami zawartymi w jej art. 10;

Artykuł 3

1. Całkowita średnia roczna liczba uprawnień równa 12,717058 mln ton, pomniejszona o wielkość rezerwy, jaką [Republika Estońska] zamierza utworzyć zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 decyzji 2006/780/WE, oraz dalej pomniejszona o każdą różnicę między przydziałami dla dodatkowej instalacji energetycznego spalania, nieuwzględnionej w planie rozdziału sporządzonym dla fazy pierwszej, a liczbą 0,313883 mln ton rocznej rezerwy dla tej instalacji, niemającą uzasadnienia w ogólnej metodologii zawartej w krajowym planie rozdziału uprawnień, na podstawie uzasadnionych i sprawdzonych danych dotyczących emisji, oraz zwiększona w odniesieniu do emisji dotyczących projektów, które były realizowane już w 2005 r. i w tymże roku osiągnęły redukcje lub ograniczenia emisji w instalacjach objętych zakresem dyrektywy w takim stopniu, w jakim redukcje lub ograniczenia emisji wynikające z tych projektów — która ma zostać rozdzielona przez [Republikę Estońską] zgodnie z jej krajowym planem rozdziału uprawnień między instalacje wymienione w planie i nowych operatorów, nie zostaje przekroczona.

2. W krajowym planie rozdziału uprawnień można wprowadzić zmiany bez uprzedniej zgody Komisji, jeżeli polegają one na zmianie przydziału uprawnień dla poszczególnych instalacji w ramach całkowitej liczby przydziałów uprawnień dla wymienionych w planie instalacji wynikającej z technicznej poprawy jakości danych lub na zmianie w przydziale bezpłatnych uprawnień w granicach określonych w art. 10 dyrektywy.

3. O wszelkich zmianach w krajowym planie rozdziału uprawnień dokonanych w celu korekt niezgodności wymienionych w art. l niniejszej decyzji, ale różniących się od zmian, o których mowa w art. 2, należy powiadomić jak najszybciej, biorąc pod uwagę

czas niezbędny na zastosowanie procedur krajowych, bez zbędnych opóźnień; zmiany te wymagają uprzedniego zatwierdzenia przez Komisję zgodnie z art. 9 ust. 3 dyrektywy. Wszelkie inne zmiany w krajowym planie rozdziału uprawnień poza zmianami dokonanymi w celu spełnienia wymogów art. 2 niniejszej decyzji, są niedopuszczalne.

Artykuł 4

Niniejsza decyzja skierowana jest do Republiki Estońskiej".

10 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 16 lipca 2007 r. Republika Estońska wniosła niniejszą skargę o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji.

11 W wyniku zmiany składu izb Sądu sędzia sprawozdawca został przeniesiony do siódmej izby, której w konsekwencji została przydzielona niniejsza sprawa.

12 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 8 października 2007 r. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej złożyło wniosek o dopuszczenie do sprawy w charakterze interwenienta popierającego żądania Komisji.

13 Pismami złożonymi w sekretariacie Sądu odpowiednio w dniach 16 października i 8 listopada 2007 r. Republika Litewska i Republika Słowacka złożyły wnioski o dopuszczenie ich do sprawy w charakterze interwenientów popierających żądania Republiki Estońskiej.

14 Postanowieniem z dnia 29 stycznia 2008 r. prezes siódmej izby Sądu dopuścił te trzy interwencje.

15 Na podstawie sprawozdania sędziego sprawozdawcy Sąd (siódma izba) postanowił otworzyć procedurę ustną i w ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 64 regulaminu Sądu zwrócił się do stron z pytaniami. Strony udzieliły odpowiedzi na te pytania.

16 Na rozprawie w dniu 11 lutego 2009 r. strony przedstawiły swoje stanowiska i udzieliły odpowiedzi na pytania Sądu.

Żądania stron

17 Republika Estońska wnosi do Sądu o:

— stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

18 Republika Litewska wnosi do Sądu o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji.

19 Republika Słowacka nie wniosła uwag interwenienta i nie sformułowała żadnych żądań.

20 Komisja wnosi do Sądu o:

— odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej w części, w której dotyczy ona art. 1 ust. 3 i 4, art. 2 ust. 3 i 4 oraz art. 3 ust. 2 i 3 zaskarżonej decyzji;

— oddalenie skargi jako bezzasadnej w części, w której dotyczy ona innych rozstrzygnięć zaskarżonej decyzji;

— obciążenie Republiki Estońskiej kosztami postępowania.

21 Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej wnosi do Sądu o:

— oddalenie skargi;

— obciążenie Republiki Estońskiej kosztami postępowania.

W przedmiocie dopuszczalności

Argumenty stron

22 W odpowiedzi na skargę Komisja utrzymuje, że niniejsza skarga jest niedopuszczalna w części, w której dotyczy ona art. 1 ust. 3 i 4, art. 2 ust. 3 i 4, a także art. 3 ust. 2 i 3 zaskarżonej decyzji. Instytucja ta twierdzi, że podniesione zarzuty dotyczą zasadniczo zgodności z prawem pułapu określonego dla całkowitej liczby uprawnień, przewidzianego w art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1 i art. 3 ust. 1 zaskarżonej decyzji, a także — częściowo — nieuwzględnienia rezerw uprawnień, o których mowa w art. 1 ust. 2 i art. 2 ust. 2 tej decyzji. Komisja stoi na stanowisku, że nawet gdyby Sąd uznał podniesione zarzuty za zasadne, nie mogłoby to skutkować stwierdzeniem nieważności całej zaskarżonej decyzji, ponieważ Republika Estońska nie przedstawiła żadnego zarzutu faktycznego ani prawnego, który byłby skierowany przeciwko innym postanowieniom decyzji.

23 Komisja przypomina, że zgodnie z art. 21 statutu Trybunału Sprawiedliwości każda skarga wnoszona do sądu wspólnotowego winna zawierać zwięzłe przedstawienie powołanych zarzutów. Komisja nadmienia, że art. 44 ust. 1 lit. c) regulaminu postępowania także przewiduje, że skarga powinna zawierać przedmiot sporu oraz zwięzłe przedstawienie powołanych zarzutów. W związku z powyższym Komisja uważa, iż w niniejszej sprawie skarga nie spełnia tych wymogów w części, w której dotyczy ona art. 1 ust. 3 i 4, art. 2 ust. 3 i 4, a także art. 3 ust. 2 i 3 zaskarżonej decyzji. Ponadto kwestionowane postanowienia mogą funkcjonować w sposób autonomiczny, nawet przy założeniu, że stwierdzona zostanie nieważność pozostałej części zaskarżonej decyzji. Niniejszą skargę należy zatem odrzucić jako niedopuszczalną w zakresie, w jakim dotyczy ona stwierdzenia nieważności tych postanowień.

24 Republika Estońska podkreśla przede wszystkim, że w swej skardze wniosła o stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji w całości.

25 Republika Estońska podnosi dalej, że zgodnie z orzecznictwem stwierdzenie częściowej nieważności aktu wspólnotowego jest możliwe tylko pod warunkiem, że przepisy, których stwierdzenia nieważności domaga się strona, mogą zostać oddzielone od pozostałych przepisów tego aktu.

26 W niniejszej sprawie zaskarżona decyzja jest aktem indywidualnym, skierowanym do Republiki Estońskiej, mającym spójną logikę i strukturę, a jej motywy i artykuły zawarte w rozstrzygnięciu są ze sobą wzajemnie powiązane. Republika Estońska twierdzi, że pewne elementy zaskarżonej decyzji nie mogą zostać oddzielone bez pozbawienia tego aktu jego znaczenia bądź spójności.

27 W związku z powyższym Republika Estońska uważa, że zastosowany przez Komisję środek obrony, polegający na podniesieniu zarzutu częściowej niedopuszczalności niniejszej skargi, nie jest zasadny i że należy stwierdzić nieważność zaskarżonej decyzji w całości.

Ocena Sądu

28 Należy na wstępie przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem stwierdzenie częściowej nieważności aktu wspólnotowego jest możliwe tylko pod warunkiem, że przepisy, których stwierdzenia nieważności domaga się strona, mogą zostać oddzielone od pozostałych przepisów tego aktu (wyroki Trybunału: z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie C-29/99 Komisja przeciwko Radzie, Rec. s. I-11221, pkt 45; z dnia 30 września 2003 r. w sprawie C-239/01 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. s. I-10333, pkt 33; zob. także podobnie wyrok z dnia 21 stycznia 2003 r. w sprawie C-378/00 Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie, Rec. s. I-937, pkt 30). Podobnie Trybunał wielokrotnie orzekał, iż ten wymóg rozdzielności nie jest spełniony, jeśli konsekwencją stwierdzenia nieważności części aktu jest zmiana jego istoty (wyrok Trybunału z dnia 24 maja 2005 r. w sprawie C-244/03 Francja przeciwko Parlamentowi i Radzie, Zb.Orz. s. I-4021, pkt 13; zob. także podobnie wyrok Trybunału z dnia 31 marca 1998 r. w sprawach połączonych C-68/94 i C-30/95 Francja i in. przeciwko Komisji, Rec. s. I-1375, pkt 257; ww. wyrok w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 46).

29 W niniejszej sprawie art. 1 zaskarżonej decyzji rozpoczyna się następującymi słowami: „Poniższe aspekty [elementy] krajowego planu rozdziału uprawnień zgłoszonego przez [Republikę Estońską] dla pierwszego pięcioletniego okresu określonego w art. 11 ust. 2 dyrektywy są niezgodne odpowiednio z […]". Dalej — w art. 1 ust. 1–4 — Komisja wylicza różne niezgodności zgłoszonego przez Republikę Estońską krajowego planu rozdziału uprawnień z jednym bądź kilkoma kryteriami zawartymi w załączniku III. Biorąc pod uwagę strukturę art. 1, ewentualne stwierdzenie nieważności niektórych spośród jego ustępów skutkowałoby zmniejszeniem liczby stwierdzonych w zaskarżonej decyzji niezgodności z dyrektywą.

30 Trzeba następnie zwrócić uwagę na to, że art. 2 zaskarżonej decyzji rozpoczynają następujące słowa: „Nie zgłasza się zastrzeżeń co do krajowego planu rozdziału uprawnień pod warunkiem dokonania [wprowadzenia] następujących zmian [do krajowego planu rozdziału uprawnień] w sposób niedyskryminujący i jak najszybszego powiadomienia Komisji, biorąc pod uwagę czas niezbędny na zastosowanie procedur krajowych bez zbędnych opóźnień […]". W każdym z ust. 1–4 tego artykułu Komisja nakazuje zmianę planu, niezbędną do usunięcia niezgodności wskazanych w odpowiednich ustępach artykułu 1. Ewentualne stwierdzenie nieważności tylko niektórych jego ustępów skutkowałoby utrzymaniem w mocy zapewnienia Komisji, że nie wniesie ona zastrzeżeń do planu krajowego, przy jednoczesnym zmniejszeniu liczby zmian, których wprowadzenie stanowiło początkowo warunek udzielenia takiego zapewnienia.

31 Ze struktury tych dwóch artykułów wynika wniosek, że ich ust. 1–4 nie mogą zostać rozdzielone od pozostałej ich części w rozumieniu orzecznictwa przypomnianego w pkt 28 powyżej. Ewentualne stwierdzenie nieważności jednego z ustępów art. 1 czy też odnośnego ustępu w art. 2 skutkowałoby bowiem zmianą istoty zaskarżonej decyzji.

32 Takie stwierdzenie częściowej nieważności równałoby się zastąpieniu zaskarżonej decyzji — zgodnie z którą krajowy plan rozdziału uprawnień zgłoszony przez Republikę Estońską może zostać przyjęty z zastrzeżeniem czterech konkretnych zmian umożliwiających usunięcie niezgodności z kryteriami określonymi w załączniku III —

inną decyzją, która stanowiłaby, że plan ten może zostać przyjęty z zastrzeżeniem mniejszej liczby zmian. Twierdzenie, że decyzja, która zastąpiłaby w ten sposób zaskarżoną decyzję, różniłaby się zasadniczo od tej drugiej decyzji, jest tym bardziej zasadne, że zarzuty podnoszone przez Republikę Estońską zmierzają do zakwestionowania niezgodności stwierdzonej w art. 1 ust. 1 i 2 oraz art. 2 ust. 1 i 2 zaskarżonej decyzji i sformułowanego w tych przepisach żądania wprowadzenia stosownej zmiany. Tymczasem usunięcie właśnie tych dwóch niezgodności wymaga wprowadzenia najbardziej znaczących zmian w krajowym planie rozdziału uprawnień zgłoszonym przez Republikę Estońską.

33 Co się tyczy art. 3 ust. 2 i 3 zaskarżonej decyzji, wystarczy stwierdzić, że przepisy te zawierają informacje dotyczące wprowadzenia w życie innych przepisów zaskarżonej decyzji. Dlatego gdyby stwierdzona została nieważność art. 1 i 2 zaskarżonej decyzji, a także art. 3 ust. 1, którego również dotyczą zarzuty podniesione przez Republikę Estońską, art. 3 ust. 2 i 3 stałyby się bezprzedmiotowe.

34 Z całości powyższych rozważań wynika, że gdyby zarzuty podniesione przez Republikę Estońską okazały się zasadne, należałoby stwierdzić nieważność całej zaskarżonej decyzji, ponieważ przepisy będące przedmiotem podniesionych zarzutów nie mogą zostać oddzielone od pozostałych przepisów tego aktu. Wobec tego oddalić należy argumenty Komisji dotyczące zarzucanej częściowej niedopuszczalności niniejszej skargi.

Co do istoty

35 Republika Estońska podnosi pięć zarzutów dotyczących: po pierwsze przekroczenia uprawnień wynikających z naruszenia art. 9 ust. 1 i 3 oraz art. 11 ust. 2 dyrektywy, po drugie oczywistych błędów w ocenie, po trzecie naruszenia art. 175 WE, po czwarte naruszenia zasady dobrej administracji i po piąte braku uzasadnienia.

W przedmiocie zarzutu pierwszego dotyczącego przekroczenia uprawnień wynikających z naruszenia art. 9 ust. 1 i 3 oraz art. 11 ust. 2 dyrektywy

Argumenty stron

36 Republika Estońska, popierana przez Republikę Litewską i Republikę Słowacką, twierdzi, że wydając zaskarżoną decyzję Komisja przekroczyła zakres swych kompetencji wynikających z art. 9 ust. 1 i 3, a także z art. 11 ust. 2 dyrektywy. Państwo to podnosi, iż z przepisów tych wynika, że opracowanie krajowego planu rozdziału uprawnień objęte jest zakresem kompetencji państw członkowskich i że Komisja winna ograniczyć się do sprawdzenia, czy plan ten spełnia kryteria sformułowane w załączniku III oraz w art. 10 dyrektywy. Państwa członkowskie uprawnione są zatem do wyboru metody, jaką posłużą się przy opracowywaniu swego planu rozdziału uprawnień, a także danych i prognoz, które pozwolą im określić dopuszczalną wartość emisji dla poszczególnych instalacji, w okresie wskazanym w planie.

37 Tymczasem w niniejszej sprawie Komisja nie wzięła pod uwagę metody, którą posłużyła się Republika Estońska przy sporządzaniu swego planu rozdziału uprawnień. Z motywów 5 i 6 zaskarżonej decyzji wynika, że dla określenia całkowitej ilości dopuszczalnych emisji Komisja posłużyła się swą własną metodą i że oparła się na wybranych przez siebie danych bazowych oraz na opracowanym przez greckiego eksperta modelu Primes, ignorując zasadniczo przedstawiony przez Republikę Estońską plan rozdziału uprawnień. Tak więc Komisja sama ustaliła całkowitą liczbę uprawnień, jakie mogą zostać przyznane w ramach planu rozdziału zgłoszonego przez Republikę Estońską.

38 Republika Estońska dodaje w replice, że pojęcie „pułap", które zdaniem Komisji stanowi górną granicę całkowitej liczby uprawnień, jakie mogą zostać rozdzielone przez państwo członkowskie, nie znajduje jakiejkolwiek podstawy prawnej i nie figuruje ani w dyrektywie, ani w zaskarżonej decyzji.

39 W odpowiedzi na uwagi interwenienta przedstawione przez Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej Republika Estońska podkreśla wreszcie, że „w państwie prawa" akty administracyjne muszą być wydawane zgodnie z prawem, a więc także z poszanowaniem kompetencji przyznanych organom administracji na różnych szczeblach. Nawet gdyby stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji miało istotny wpływ na obowiązujący w Unii Europejskiej system handlu uprawnieniami, to okoliczność ta nie może usprawiedliwiać utrzymania w mocy niezgodnej z prawem decyzji. Tak czy inaczej Republika Estońska podkreśla, że całkowita liczba uprawnień do emisji, których rozdzielenie przewidziane zostało w zgłoszonym przez to państwo planie, jest marginalna, biorąc pod uwagę skalę wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych.

40 Republika Litewska podkreśla, że Komisji nie przysługują ogólne kompetencje do zatwierdzania krajowego planu rozdziału, ale jedynie kompetencje w zakresie kontroli, która ogranicza się do kwestii zgodności planu z kryteriami określonymi w załączniku III.

41 Komisja opisuje na wstępie wspólnotowy system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, a w szczególności zwraca uwagę na to, że w trakcie przypadającego na lata 2005–2007 pierwszego okresu stosowania tego systemu w wielu przypadkach rozdzielona została nadmierna liczba uprawnień, w stosunku do zweryfikowanych wartości emisji z lat 2005 i 2006, tak że płynące ze stosowania tego systemu korzyści dla środowiska były bardzo ograniczone, a wręcz nie istniały. Według Komisji ta nadwyżka rozdzielonych uprawnień była w Estonii bardzo znaczna, ponieważ zweryfikowana wartość emisji na 2005 r. wyniosła 12,62 mln ton ekwiwalentu dwutlenku węgla (CO_2), podczas gdy średnia roczna liczba uprawnień rozdzielonych w trakcie pierwszego okresu wynosiła 19 mln ton ekwiwalentu CO_2.

42 Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej podnosi, że gdyby Komisja przegrała jedną ze spraw dotyczącą krajowych planów rozdziału uprawnień, to ze względu na powstanie spowodowanej tym nadwyżki podaży uprawnień ich cena w trakcie drugiej fazy mogłaby ulec znacznemu obniżeniu, co zniweczyłoby skuteczność dyrektywy jako narzędzia służącego obniżaniu poziomu emisji. Innymi słowy, konsekwencje takiego orzeczenia byłyby katastroficzne. Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej zwraca się do Sądu o dokonanie teleologicznej wykładni dyrektywy, która pozwoli Komisji na skuteczną kontrolę krajowych planów rozdziału uprawnień oraz powstrzymywanie państw członkowskich przed ustalaniem

pułapów, które uniemożliwiałyby wprowadzanie podwyżek cen węgla, a tym samym nie stanowiłyby zachęty do obniżania poziomu emisji.

43 Komisja oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej utrzymują dalej, że w zaskarżonej decyzji Komisja nie określiła całkowitej liczby uprawnień, jakie rozdzielić może Republika Estońska, lecz ustaliła pułap tej całkowitej liczby. Komisja podnosi, że w celu ustalenia tego pułapu musiała posłużyć się obiektywnymi i wiarygodnymi danymi oraz zastosować wspólne normy oceny, które dla całej Unii Europejskiej oparte są na tych samych przesłankach, tak aby zminimalizować zakłócenia na rynku wewnętrznym i uniknąć wszelkich nierówności w traktowaniu poszczególnych państw członkowskich.

44 Komisja zwraca również uwagę, że dla dobrego funkcjonowania systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych nieodzowne jest to, by całkowita liczba uprawnień była niewystarczająca zarówno na poziomie Unii Europejskiej, jak i na poziomie państw członkowskich. To właśnie z tego względu, w celu ustalenia pułapu całkowitej liczby uprawnień, jakie mają zostać rozdzielone przez każde z państw członkowskich, Komisja posłużyła się jednym modelem — a mianowicie modelem Primes — oraz swobodnie dostępnymi danymi, zebranymi po konsultacji z ekspertami krajowymi. Komisja uważa, że jedynie niezależna i spójna kontrola wykorzystanych danych pozwala w wystarczającym stopniu upewnić się, że dane mają odzwierciedlenie w rzeczywistości i że ich wykorzystanie nie przyczyni się istotnie do rozdzielenia nadmiernej liczby uprawnień, co miało miejsce w trakcie pierwszego okresu handlu uprawnieniami w latach 2005–2007. Według Zjednoczonego Królestwa Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej art. 87 WE i 88 WE wprowadzają wymóg niezależnej i obiektywnej oceny krajowych planów rozdziału uprawnień zgłaszanych przez państwa członkowskie.

45 Komisja twierdzi — w szczególności w motywach 2, 5 i 6 zaskarżonej decyzji, a także w różnych opublikowanych przez nią komunikatach — że przedstawiła Republice Estońskiej szczegółowe wyjaśnienia na temat powodów, dla których uznała, że zweryfikowane dane dotyczące emisji w 2005 r. były najlepsze spośród wszystkich dostępnych danych. Komisja zwraca uwagę, że po wydaniu przywoływanego przez Republikę Estońską komunikatu z dnia 7 stycznia 2004 r. [COM(2003) 830 wersja ostateczna] opublikowano jeszcze dwa komunikaty służące temu samemu celowi

[COM(2005) 703 wersja ostateczna i COM(2006) 725 wersja ostateczna], których treść w żaden sposób nie kłóci się z zastosowanym przez Komisję podejściem.

46 Z drugiej strony Komisja przyznaje w duplice, że w dniu 1 lipca 2005 r. otrzymała przesłane pocztą elektroniczną uwagi Republiki Estońskiej, zawarte w sprawozdaniu stanowiącym załącznik 4 do skargi, w których estońscy eksperci przedstawili kilka ogólnych spostrzeżeń na temat sposobu uwzględniania produkcji energii elektrycznej w prognozach wyjściowych z 2005 r., nie wskazując jednak, co chcieliby zmienić. Komisja zwraca uwagę, że uwzględnienie omawianego sprawozdania doprowadziło do tego, że odpowiedzialny za przygotowanie modelu ekspert z Politechniki Narodowej w Atenach w istotny sposób zmodyfikował wykorzystywane dane i prognozy wyjściowe.

47 Komisja twierdzi, że nie narzuciła Republice Estońskiej ani żadnemu innemu państwu członkowskiemu swej własnej metody obliczania, i zwraca uwagę, że kilka państw członkowskich opracowało swe krajowe plany rozdziału uprawnień z poszanowaniem ustalonego w skierowanych do nich przez Komisję decyzjach pułapu całkowitej liczby uprawnień. Błędne byłoby twierdzenie, że Komisja pozbawiła Republikę Estońską zakresu uznania, jakim państwo to dysponuje przy opracowywaniu krajowego planu rozdziału uprawnień, także w odniesieniu do całkowitej liczby uprawnień, które mają zostać rozdzielone. Swej przydatności nie są także pozbawione konsultacje społeczne przeprowadzone w związku z opracowywaniem planu krajowego. Komisja utrzymuje w tym względzie, że w krajowych planach rozdziału uprawnień państwa członkowskie określają nie tylko całkowitą liczbę uprawnień, jakie mają zostać rozdzielone, ale także sposób ich rozdziału między różne instalacje na swych terytoriach.

48 Co się tyczy argumentacji Republiki Estońskiej wywodzonej z art. 30 ust. 2 dyrektywy, Komisja podkreśla, że przepis ten nie mówi o harmonizacji metody określania całkowitej liczby uprawnień, ale o możliwości dalszej harmonizacji tej metody. Tak czy inaczej Komisji nie pozostaje nic innego niż zastosowanie tej samej metody obliczania pułapu całkowitej liczby uprawnień dla każdego państwa członkowskiego, bowiem w przeciwnym razie naruszyłaby ona zasadę równego traktowania.

Ocena Sądu

— W przedmiocie podziału kompetencji między Komisję i państwa członkowskie

49 Przede wszystkim strony są zgodne co do tego — a wynika to także z motywów i z ogólnej systematyki dyrektywy — że obniżenie poziomu emisji gazów cieplarnianych (ogólnie) oraz ustanowiony w dyrektywie system handlu uprawnieniami (w szczególności) odgrywają kluczową rolę w walce z ociepleniem klimatu — zjawiskiem stanowiącym jedno z największych zagrożeń dla społeczeństwa, gospodarki i środowiska naturalnego, z jakimi obecnie zmaga się świat.

50 Ustosunkowując się do argumentów przedstawionych przez Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, Republika Estońska trafnie przypomina jednak, że we wspólnocie prawa akty administracyjne winny być wydawane z poszanowaniem kompetencji przyznanych organom administracji na różnych szczeblach. A zatem nawet przy założeniu, że zasadna jest prezentowana przez Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej teza, zgodnie z którą stwierdzenie nieważności zaskarżonej decyzji miałoby niekorzystny wpływ na sprawne funkcjonowanie wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych, stwierdzenie to nie może usprawiedliwiać utrzymania zaskarżonej decyzji w mocy, w sytuacji gdy decyzję tę wydano z naruszeniem kompetencji przyznanych w dyrektywie odpowiednio państwom członkowskim i Komisji.

51 W tym względzie należy przypomnieć — co się tyczy transpozycji bądź wprowadzania w życie dyrektywy w dziedzinie środowiska naturalnego — że brzmienie art. 249 akapit trzeci WE, zgodnie z którym „[d]yrektywa wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest skierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków". Wynika z tego, iż w przypadku gdy dyrektywa nie przewiduje formy ani środków do osiągnięcia danego rezultatu, swoboda działania państwa członkowskiego w odniesieniu do wyboru form i środków właściwych do osiągnięcia tego rezultatu jest co do zasady całkowita. Wynika z tego ponadto, że w braku zasady wspólnotowej przewidującej w jasny i precyzyjny sposób formę oraz środki, które powinny być użyte przez państwo

członkowskie, do Komisji należy, w ramach wykonywania jej kompetencji kontrolnych, w szczególności na mocy art. 211 WE i 226 WE, wykazanie w sposób wystarczający w świetle prawa, że instrumenty, których użyło państwo członkowskie z tego tytułu, są sprzeczne z prawem wspólnotowym (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 7 listopada 2007 r. w sprawie T-374/04 Niemcy przeciwko Komisji, Zb.Orz. s. II-4431, pkt 78 i przytoczone tam orzecznictwo).

52 Należy dodać, że rygorystyczne stosowanie powyższych zasad ma pierwszorzędne znaczenie dla zapewnienia poszanowania zasady pomocniczości, ustanowionej w art. 5 akapit drugi WE, która to zasada wiąże instytucje wspólnotowe, gdy wypełniają one swe funkcje regulacyjne, i która miała być przestrzegana podczas przyjęcia dyrektywy (motyw 30 dyrektywy). Zgodnie z brzmieniem tej zasady Wspólnota podejmuje działania w dziedzinach, które nie należą do jej kompetencji wyłącznej, tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast z uwagi na rozmiary lub skutki proponowanych działań możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Wspólnoty. W związku z tym w dziedzinie takiej jak środowisko naturalne, regulowanej przez art. 174–176 WE, w której kompetencje Wspólnoty oraz państw członkowskich są dzielone, ciężar dowodu spoczywa na Komisji, to znaczy w niniejszym przypadku to do Komisji należy wykazanie, w jakim zakresie kompetencje państwa członkowskiego i w konsekwencji margines jego swobody są ograniczone w świetle art. 10 oraz kryteriów określonych w załączniku III do dyrektywy (ww. wyrok z dnia 7 listopada 2007 r. w sprawie Niemcy przeciwko Komisji, pkt 79).

53 Co się tyczy dokładniej kwestii wprowadzania w życie dyrektywy, z art. 9 ust. 1 i 3, a także z art. 11 ust. 2 tego aktu wynika jednoznacznie, że wyłącznie w gestii państwa członkowskiego leży po pierwsze opracowanie podlegającego notyfikacji Komisji krajowego planu rozdziału uprawnień, zawierającego propozycje co do realizacji określonych w dyrektywie celów w dziedzinie emisji gazów cieplarnianych, a po drugie podjęcie ostatecznych decyzji określających całkowitą liczbę uprawnień, jaką państwo to przyzna w każdym z pięcioletnich okresów, oraz sposób rozdziału tych uprawnień pomiędzy podmioty gospodarcze. W ramach wykonywania tych kompetencji państwo członkowskie dysponuje zatem pewnym marginesem swobody przy wyborze środków, jakie uważa za najbardziej nadające się do osiągnięcia — w specyficznym kontekście krajowego rynku energetycznego — skutku przewidzianego w tej dyrektywie (zob. podobnie ww. wyrok z dnia 7 listopada 2007 r. w sprawie Niemcy przeciwko Komisji, pkt 80).

54 Z drugiej strony na mocy art. 9 ust. 3 dyrektywy Komisja wyposażona jest w kompetencje kontrolne w odniesieniu do krajowych planów rozdziału uprawnień. Tak oto Komisja uprawniona jest do sprawdzenia zgodności krajowego planu rozdziału uprawnień z kryteriami ustanowionymi w załączniku III i postanowieniami art. 10 tej dyrektywy oraz do odrzucenia takiego planu — w drodze wydania uzasadnionej decyzji — w przypadku jego niezgodności z tymi kryteriami i przepisami. Z art. 9 ust. 3 dyrektywy wynika także, że w przypadku odrzucenia krajowego planu rozdziału uprawnień państwo członkowskie może wydać decyzję na podstawie art. 11 ust. 2 dyrektywy, tylko jeśli zmiany zaproponowane przez państwo członkowskie po odrzuceniu planu zostaną przyjęte przez Komisję (zob. w tym względzie pkt 92 poniżej).

55 W ramach wykonywania swych kompetencji kontrolnych w odniesieniu do krajowego planu rozdziału Komisja dysponuje swobodą uznania w zakresie, w jakim kontrola ta wymaga dokonania własnych, złożonych ocen ekonomicznych oraz ekologicznych w świetle ogólnego celu zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych realizowanego za pośrednictwem efektywnego pod względem kosztów oraz skutecznego gospodarczo systemu handlu uprawnieniami (art. 1 i motyw 5 dyrektywy). Wynika z tego, iż w ramach swej kontroli zgodności z prawem w tym względzie sąd wspólnotowy dokonuje pełnej kontroli poprawnego zastosowania przez Komisję stosownych zasad prawnych. Z drugiej strony Sąd nie powinien zastępować Komisji, w przypadku gdy ma ona dokonać w tym kontekście złożonych ocen ekonomicznych oraz ekologicznych. W tym względzie kontrola dokonywana przez sąd wspólnotowy musi ograniczyć się do weryfikacji, czy omawiany akt nie jest obarczony oczywistym błędem w ocenie lub nadużyciem władzy, czy właściwy organ nie przekroczył w sposób oczywisty granic swej swobody uznania oraz czy gwarancje procesowe, które w tym kontekście nabierają tym bardziej fundamentalnego znaczenia, były w pełni poszanowane (zob. podobnie ww. wyrok z dnia 7 listopada 2007 r. w sprawie Niemcy przeciwko Komisji, pkt 80, 81; zob. także podobnie wyroki Sądu z dnia 11 września 2002 r.: w sprawie T-13/99 Pfizer Animal Health przeciwko Radzie, Rec. s. II-3305, pkt 166, 171; w sprawie T-70/99 Alpharma przeciwko Radzie, Rec. s. II-3495, pkt 177, 182; z dnia 21 października 2003 r. w sprawie T-392/02 Solvay Pharmaceuticals przeciwko Radzie, Rec. s. II-4555, pkt 126, 188).

— W przedmiocie wykonania przez Komisję jej kompetencji w niniejszej sprawie

56 W niniejszej sprawie Republika Estońska zarzuca Komisji, że wydając zaskarżoną decyzję, przekroczyła ona zakres swych kompetencji wynikających z art. 9 ust. 1 i 3,

a także z art. 11 ust. 2 dyrektywy. Ponieważ argumentacja ta ma na celu wykazanie, że Komisja błędnie zastosowała właściwe przepisy, Sąd winien dokonać pełnej kontroli dotyczącej tego zagadnienia prawnego. Należy w tym względzie podkreślić, że margines swobody, którym dysponuje Republika Estońska przy wprowadzaniu w życie dyrektywy, oraz zakres uznania, jaki przysługuje Komisji, gdy kontrola zgodności z prawem krajowego planu rozdziału uprawnień prowadzi do wniosku, że instytucja ta winna sama dokonać złożonych ocen ekonomicznych oraz ekologicznych, mają znaczenie jedynie dla określenia zakresu kontroli przeprowadzanej przez Sąd w odniesieniu do sposobu, w jaki każdy z organów władzy wykonuje swe własne kompetencje, ale nie mogą skutkować zmianą podziału kompetencji między tymi organami.

57 W tym względzie należy zaznaczyć, że w motywie 13, a także w art. 1 ust. 1 zaskarżonej decyzji, Komisja stwierdza, że część całkowitej liczby uprawnień, jakie Republika Estońska zamierza rozdzielić, a mianowicie 11,657987 mln ton ekwiwalentu CO_2 rocznie, jest niezgodna z kryteriami 1–3 załącznika III. Co więcej, niezgodna z tymi kryteriami jest także część całkowitej liczby uprawnień wynosząca potencjalnie 0,313883 mln ton ekwiwalentu CO_2 rocznie w odniesieniu do dodatkowych emisji z instalacji energetycznego spalania nieujętej w krajowym planie rozdziału uprawnień sporządzonym dla fazy pierwszej.

58 W art. 2 ust. 1 zaskarżonej decyzji Komisja wskazuje jednocześnie, że nie zgłosi zastrzeżeń co do krajowego planu rozdziału uprawnień, pod warunkiem że całkowita liczba uprawnień, która ma zostać przyznana w ramach systemu wspólnotowego, zostanie zmniejszona o sumę 11,657987 ton ekwiwalentu CO_2 rocznie. Zgodnie z tym samym przepisem dopuszczona przez Komisję całkowita liczba uprawnień winna ulec dalszemu zmniejszeniu o jakąkolwiek różnicę między przydziałami dla instalacji wskazanych w poprzednim punkcie a liczbą 0,313883 mln ton rocznej rezerwy dla tych instalacji. Wreszcie w art. 3 ust. 1 zaskarżonej decyzji Komisja wskazuje, że całkowita średnia roczna liczba uprawnień równa 12,717058 mln ton ekwiwalentu CO_2, pomniejszona o wielkość „rezerwy", jaką Republika Estońska zamierza utworzyć, oraz o każdą różnicę między przydziałami dla wymienionych wyżej instalacji a liczbą 0,313883 mln ton ekwiwalentu CO_2 rocznej rezerwy dla tej instalacji, nie może zostać przekroczona.

59 W swych pismach Komisja podnosi przed Sądem, że wyłączenie wymienionych wyżej liczb uprawnień ma na celu wyznaczenie Republice Estońskiej górnej granicy, czy też „pułapu", a nie ustalenie całkowitej liczby uprawnień, jakie państwo to może rozdzielić.

60 Należy jednak stwierdzić, że wskazując konkretną liczbę uprawnień, której każde przekroczenie uważa się za niezgodne z określonymi w dyrektywie kryteriami, i odrzucając krajowy plan rozdziału uprawnień zgłoszony przez Republikę Estońską ze względu na to, że zaproponowana w nim całkowita liczba uprawnień przekracza wyznaczony próg, Komisja przekroczyła granice kompetencji kontrolnych, które przysługują jej na mocy art. 9 ust. 1 i 3, a także art. 11 ust. 2 dyrektywy.

61 W tym względzie bezsporne jest to, że zgodnie z art. 9 ust. 3 dyrektywy Komisja wyposażona jest w kompetencje do kontroli planu krajowego opracowanego przez państwo członkowskie na podstawie art. 9 ust. 1 dyrektywy i do odrzucenia takiego planu, w sytuacji gdy dojdzie ona do wniosku, że jest on niezgodny z kryteriami wyrażonymi w załączniku III bądź z uregulowaniami zawartymi w art. 10 dyrektywy.

62 Ponadto, dokonując takiej kontroli i uzasadniając decyzję o odrzuceniu planu, Komisja może sformułować konkretne uwagi co do stwierdzonych niezgodności, a jeśli uzna to za stosowne, przedstawić niewiążące propozycje lub zalecenia, których celem jest umożliwienie państwu członkowskiemu zmiany swego planu w sposób, który w ocenie Komisji uczyni go zgodnym ze wspomnianymi kryteriami i uregulowaniami.

63 W ramach oceny kwestii, czy sporządzone przez poszczególne państwa członkowskie krajowe plany rozdziału uprawnień są zgodne z kryteriami zawartymi w załączniku III, Komisja może określić wspólny punkt odniesienia. W tym celu może ona w szczególności opracować swój własny model ekonomiczny i ekologiczny. Przy opracowywaniu takiego modelu Komisja dysponuje — zgodnie z orzecznictwem wymienionym w pkt 55 powyżej — swobodą uznania, co oznacza, że posłużenie się

takim wspólnym punktem odniesienia w decyzji o odrzuceniu planu krajowego może być kwestionowane wyłącznie ze względu na to, że decyzja ta obarczona jest oczywistym błędem w ocenie.

64 Natomiast wyznaczając w rozporządzeniu decyzji o odrzuceniu krajowego planu rozdziału uprawnień konkretny limit całkowitej liczby uprawnień, jaką państwo członkowskie ma prawo określić, obliczony na podstawie własnego modelu ekonomicznego i wybranych we własnym zakresie danych, Komisja praktycznie zastąpiła państwo członkowskie w kwestii ustalenia całkowitej liczby uprawnień. Dyspozycja taka może bowiem zobowiązywać państwo członkowskie do zmiany krajowego planu rozdziału uprawnień, tak aby całkowita liczba uprawnień odpowiadała dokładnie limitowi wskazanemu przez Komisję w decyzji o odrzuceniu planu. W takim wypadku państwo członkowskie zobowiązane jest do wyznaczenia całkowitej liczby uprawnień na poziomie równym lub niższym od wskazanego przez Komisję limitu, pod rygorem pozbawienia się możliwości wydania decyzji na podstawie art. 11 ust. 2 dyrektywy.

65 Taka decyzja o odrzuceniu planu pozbawia skuteczności (effet utile) art. 11 ust. 2 dyrektywy, ponieważ przepis ten stanowi, że to do państwa członkowskiego — a nie do Komisji — należy określenie całkowitej liczby uprawnień, którą państwo to rozdzieli. Stwierdzenie to ma szczególne znaczenie w sytuacji takiej jak rozpatrywana w niniejszym postępowaniu, w której konkretny limit nałożony przez Komisję — czyli 12,717058 mln ton ekwiwalentu CO_2 — stanowi jedynie 52,2% całkowitej liczby uprawnień, jakie Republika Estońska zamierzała rozdzielić w ramach krajowego planu rozdziału uprawnień.

66 W ramach decyzji wydanej zgodnie z art. 11 ust. 2 dyrektywy Republika Estońska może oczywiście ustalić całkowitą liczbę uprawnień, jakie mają zostać rozdzielone, na poziomie jeszcze niższym od całkowitej liczby uprawnień, którą Komisja uznała za zgodną z dyrektywą. Jednakże, biorąc pod uwagę to, że Komisja nakazała drastyczne obniżenie całkowitej liczby uprawnień, które Republika Estońska zamierzała rozdzielić, w okolicznościach zachodzących w niniejszej sprawie jest nie do pomyślenia, aby państwo to ustaliło całkowitą liczbę uprawnień, jakie mają zostać rozdzielone, na poziomie odbiegającym od limitu ustalonego przez Komisję w zaskarżonej decyzji. W rzeczywistości zatem to Komisja — zamiast Republiki Estońskiej — ustaliła całkowitą liczbę uprawnień, jakie mają zostać rozdzielone.

67 Ponadto trzeba stwierdzić, że przedstawione przez Komisję w zaskarżonej decyzji uzasadnienie zmierzające do wyjaśnienia, w jaki sposób obliczony został wyznaczony limit, potwierdza, że Komisja nie ograniczyła się do kontroli zgodności z prawem krajowego planu rozdziału uprawnień zgłoszonego przez Republikę Estońską, ale że rzeczywiście zastąpiła ona swą własną analizą analizę dokonaną przez to państwo.

68 W tym względzie należy zaznaczyć, że opracowanie krajowego planu rozdziału uprawnień zgodnego z celami dyrektywy i spełniającego kryteria wyrażone w załączniku III, a w szczególności kryteria 1–3, wymaga przeprowadzenia przez państwo członkowskie szeregu złożonych ocen ekonomicznych i ekologicznych, zwłaszcza w odniesieniu do polityk i konkretnych środków, jakie zostaną zastosowane na poziomie krajowym po to, by cele te osiągnąć, ale także w odniesieniu do środków, które winny zostać zastosowane przez podmioty gospodarcze. Ponadto oceny te mają zasadniczo charakter prospektywny, gdyż państwo członkowskie powinno przewidzieć z kilkuletnim wyprzedzeniem — na podstawie danych dostępnych w chwili uchwalania krajowego planu rozdziału uprawnień — zachodzące na swym terytorium zmiany poziomu emisji.

69 Dokonywanie takich ocen wiąże się z natury rzeczy z tym, że państwo członkowskie musi dokonać wyborów, po pierwsze co do polityk i środków, jakie mają zostać zastosowane, a po drugie co do metody, jaką zamierza zastosować, i danych, na podstawie których przeprowadzona zostanie analiza mająca na celu oszacowanie przewidywalnych zmian poziomu emisji. Przypuszczalnie wybory takie nie są ani absolutnie trafne, ani absolutnie nietrafne, gdyż pewne metody i rozmaite dane można zawsze słusznie uznać za prawidłowe. Kontrolując dokonane przez państwo członkowskie wybory, Komisja winna uszanować przyznany temu państwu margines swobody i nie powinna odrzucać krajowego planu rozdziału uprawnień w sytuacji, gdy państwo to sporządziło go w oparciu o wiarygodne i wystarczające — w świetle kryteriów zawartych w załączniku III — dane i parametry analizy. Z drugiej strony do Komisji należy w szczególności weryfikacja wiarygodności i spójności wszystkich aspektów planu opracowanego przez państwo członkowskie, a także kontrola, czy jego składniki obejmują całość czynników, jakie należy uwzględnić w celu dokonania oceny złożonej sytuacji oraz czy treść tych składników uzasadnia sformułowane w planie wnioski.

70 W świetle powyższych spostrzeżeń należy zbadać konkretne zarzuty sformułowane przez Komisję w zaskarżonej decyzji wobec krajowego planu rozdziału uprawnień zgłoszonego przez Republikę Estońską.

— W przedmiocie doboru dotyczących poziomu emisji danych liczbowych, które powinny posłużyć za punkt wyjściowy przy sporządzaniu prognoz obejmujących okres od 2008 r. do 2012 r.

71 Na wstępie należy przypomnieć, że w motywie 4 zaskarżonej decyzji Komisja zwróciła uwagę, że kryterium 1 określone w załączniku III ma w tym kontekście znaczenie, gdyż stanowi ono, że całkowita liczba uprawnień, jakie mają zostać rozdzielone, nie jest większa niż liczba, która miałaby być niezbędna — wedle wszelkiego prawdopodobieństwa — do ścisłego zastosowania pozostałych kryteriów niniejszego załącznika. W tym względzie należy stwierdzić, że w pkt 18 komunikatu z dnia 7 stycznia 2004 r. (zob. pkt 45 powyżej) Komisja sama zdefiniowała pojęcie ścisłego zastosowania kryteriów załącznika III, wskazując, że dla spełnienia tego wymogu państwo członkowskie nie powinno rozdzielić liczby uprawnień większej niż ta, która jest niezbędna w świetle najsurowszych spośród wiążących kryteriów, a mianowicie kryteriów 1–5 załącznika III. Z zaskarżonej decyzji wynika zatem — co Komisja potwierdziła także podczas rozprawy — że instytucja ta uznała, iż estoński krajowy plan rozdziału uprawnień jest niezgodny z kryterium 1 załącznika III nie w sensie autonomicznym, ale ze względu na to, że całkowita proponowana liczba uprawnień nie ogranicza się do poziomu niezbędnego w świetle kryteriów 2 i 3 załącznika III.

72 Z motywów 5–7 zaskarżonej decyzji wynika dalej, że Komisja zastosowała wyrażone w załączniku III kryterium 2, we własnym zakresie przyjmując za punkt wyjściowy dla określenia istniejącego poziomu emisji gazów cieplarnianych dane liczbowe dotyczące emisji z 2005 r., zamiast przyjąć za punkt wyjściowy dane liczbowe wykorzystane przez Republikę Estońską w krajowym planie rozdziału uprawnień i dokonać kontroli zgodności z prawem tego planu, upewniając się przy tym w szczególności, czy przy wprowadzaniu w życie dyrektywy państwo to nie przekroczyło przysługującego mu marginesu swobody.

73 W ramach prawidłowego stosowania kryterium 2 załącznika III Komisja upoważniona jest oczywiście do weryfikacji zgodności całkowitej liczby uprawnień, jakie mają zostać rozdzielone, z „ocenami rzeczywistego oraz projektowanego postępu w kierunku wnoszenia wkładu przez państwa członkowskie do spełniania wspólnotowych zobowiązań poczynionych na mocy decyzji [nr 280/2004/WE]". Jednakże w motywie 5 zaskarżonej decyzji Komisja zaznacza, że ostatnia z ocen dokonanych przed wydaniem zaskarżonej decyzji, w wykonaniu decyzji nr 280/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. dotyczącej mechanizmu monitorowania emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz wykonania protokołu z Kioto (Dz.U. L 49, s. 1), została sporządzona na podstawie danych liczbowych przekazanych w odniesieniu do estońskich instalacji dla 2005 r., ze względu na to, że dane te były najbardziej wiarygodne i najdokładniejsze spośród danych, jakimi mogła się posłużyć.

Co więcej zgodnie z motywem 6 zaskarżonej decyzji, o ile kilka państw członkowskich — w tym Republika Estońska — postanowiło przyjąć za punkt wyjścia dla swych prognoz zweryfikowane w niezależny sposób uśrednione dane dotyczące emisji z 2005 r. oraz szacunkowe wielkości emisji przedstawione przez te państwa w odniesieniu do pozostałych lat, w celu złagodzenia skutków szczególnych zdarzeń występujących w danym roku, to Komisja odrzuciła przyjęcie takiego podejścia, zwracając uwagę, że skutki oddziaływania szczególnych czynników, takich jak warunki meteorologiczne, generalnie kompensują się na przestrzeni całego roku oraz że nie dysponuje ona danymi, które wskazywałyby na to, że zweryfikowane dane dotyczące emisji z 2005 r. nie mogą zostać uznane za reprezentatywne.

74 Tymczasem kompetencje Komisji w zakresie kontroli zgodności krajowego planu rozdziału uprawnień ze wspomnianymi wyżej ocenami nie obejmują upoważnienia do uznania, że wykorzystanie dla potrzeb takiego planu danych liczbowych innych niż dane wykorzystane w ramach tych ocen czyni plan niezgodnym z kryterium 2 załącznika III, chyba że państwo członkowskie nie jest w stanie uzasadnić wykorzystania takich danych. W tym względzie należy zwrócić uwagę na to, że w motywach 5–7 zaskarżonej decyzji Komisja odrzuciła przedstawione przez Republikę Estońską w toku postępowania administracyjnego argumenty zmierzające do uzasadnienia trafności doboru danych liczbowych wykorzystanych w krajowym planie rozdziału uprawnień, wskazując w szczególności, że dane te były „mniej wiarygodne" niż dane wykorzystane w ramach ostatniej oceny oraz że „w odniesieniu do Estonii nie istniały wystarczające powody, dla których zweryfikowane w niezależny sposób dane dotyczące emisji z 2005 r. miałyby zostać zmienione". Komisja uznała, iż nie można wykluczyć, że zgłoszone przez Republikę Estońską dane zostały wyolbrzymione, i stwierdziła, iż istnieje ryzyko, że przedstawione przez to państwo dane liczbowe „nie odzwierciedlają w sposób wiarygodny rzeczywistych poziomów emisji".

75 Odrzucając zgłoszony przez Republikę Estońską krajowy plan rozdziału uprawnień po przedstawieniu takiego uzasadnienia, które sprowadza się zasadniczo jedynie do wskazania, że istnieją wątpliwości co do wiarygodności danych wykorzystanych przez Republikę Estońską, Komisja naruszyła prawo. Jak wskazano w pkt 53–55 powyżej, to na niej ciąży obowiązek zbadania — z poszanowaniem marginesu swobody przyznanego państwu członkowskiemu dla wprowadzenia w życie dyrektywy w ramach opracowywania krajowego planu rozdziału uprawnień — czy plan ten jest zgodny z prawem. Odrzucając zgłoszony przez Republikę Estońską plan na tej podstawie, że wykorzystane w nim dane nie były w ocenie Komisji najlepszymi spośród danych, jakie były dostępne, że w związku z tym istniało ryzyko wyolbrzymienia przez Republikę Estońską poziomów emisji oraz że nic nie wskazywało na to, by danych, na których się oparła, nie można było uznać za reprezentatywne, Komisja nie uszanowała

wspomnianego marginesu swobody. Istnienie takiego marginesu swobody musi bowiem oznaczać, że państwo członkowskie może w sposób wiążący przyjąć za punkt wyjściowy swych prognoz inne dane. Tymczasem podejście Komisji, sprowadzające się do uznania, że jedynie dane uwzględnione przez nią samą mogą zostać wykorzystane w celu opracowania krajowego planu rozdziału uprawnień, pozbawia państwo członkowskie wszelkiego marginesu swobody w tym względzie. Zastosowawszy takie podejście, Komisja nie wzięła pod uwagę, że jej zadaniem jest kontrola poprawności danych wybranych przez państwo członkowskie na użytek opracowania krajowego planu rozdziału uprawnień — nie zaś dokonywanie wyboru takich danych we własnym zakresie — oraz że powinna ona wypowiadać się na temat takich danych tylko w sytuacji, gdy ich dobór zostanie zakwestionowany przez państwa członkowskie.

76 Z akt sprawy wynika w każdym razie, że wykorzystane przez Komisję dane liczbowe dotyczące poziomów emisji dla Republiki Estońskiej nie musiały wcale być bardziej reprezentatywne ani też bardziej wiarygodne. W tym względzie trzeba zaznaczyć, że nie można zaakceptować — przynajmniej w odniesieniu do konkretnego przypadku Republiki Estonii — wskazanych przez Komisję przyczyn odrzucenia argumentacji pewnych państw członkowskich, do której odnosi się motyw 6 zaskarżonej decyzji. Po pierwsze, z załącznika 4 do krajowego planu rozdziału uprawnień wynika, że uwzględniony przez Komisję rok 2005 nie był w odniesieniu do Republiki Estońskiej rokiem reprezentatywnym. Poziomy emisji uzyskane w tym roku są bowiem wyraźnie niższe od wartości referencyjnej obliczonej w odniesieniu do elektrowni i instalacji przemysłowych na podstawie trzech lat, w których poziomy emisji były najwyższe na przestrzeni okresu między 2000 r. a 2005 r., a w odniesieniu do elektrociepłowni na podstawie trzech lat, w których poziomy emisji były najwyższe na przestrzeni okresu między 1995 r. a 2005 r., pomimo wypracowywanego z roku na rok, w latach 2000–2005, znacznego wzrostu produktu krajowego brutto (PKB). Po drugie, Komisja — przesłuchana na tę okoliczność przez Sąd podczas rozprawy — nie przedstawiła żadnego dowodu, który uzasadniałby jej tezę, że skutki oddziaływania różnych branych pod uwagę czynników, takich jak warunki meteorologiczne, generalnie kompensują się na przestrzeni całego roku.

77 Wynika stąd — wbrew temu, co twierdzi Komisja w zaskarżonej decyzji — że nie tylko wykorzystane przez nią dane liczbowe dotyczące poziomów emisji dla Republiki Estońskiej nie musiały wcale być najbardziej reprezentatywne ani też najbardziej wiarygodne, ale także że dysponowała ona szeregiem informacji, z których wynikało, że przynajmniej w przypadku Republiki Estońskiej dane liczbowe dotyczące roku 2005, które przyjęła ona za punkt wyjściowy dla swych obliczeń, mogły zniekształcić wyniki tych obliczeń.

— W przedmiocie wyboru metod wykorzystanych do opracowania prognoz zmian poziomów emisji między okresem referencyjnym a okresem przypadającym na lata 2008–2012

78 W motywach 8 i nast. zaskarżonej decyzji Komisja zbadała zgodność krajowego planu rozdziału uprawnień z kryterium 3 załącznika III, według którego liczba uprawnień, jakie mają zostać rozdzielone, powinna być „zgodna z możliwościami, w tym [z] potencjałem technologicznym działań objętych tym systemem w celu zmniejszenia emisji". W tym celu, aby ocenić zmiany poziomu emisji między okresem referencyjnym a okresem przypadającym na lata 2008–2012, a także zmiany zachodzące w trakcie drugiego z wymienionych okresów, Komisja postanowiła posłużyć się danymi uzyskanymi w wyniku zastosowania modelu Primes opracowanego przez eksperta z politechniki narodowej w Atenach, ze względu na to, że dane te „pozwalały oszacować w sposób najbardziej dokładny i wiarygodny zarówno wzrost PKB, jak i wzrost intensywności zużycia węgla". W zaskarżonej decyzji Komisja oparła bowiem swe prognozy dotyczące tych zmian na zweryfikowanych danych liczbowych dotyczących poziomów emisji z 2005 r., dostosowanych przy wykorzystaniu dwóch współczynników odzwierciedlających odpowiednio szacowaną przez nią stopę wzrostu PKB w ciągu okresu przypadającego na lata 2005–2010 oraz prawdopodobną stopę wzrostu intensywności zużycia węgla na jednostkę PKB w tym samym okresie.

79 W tym względzie należy jeszcze raz przypomnieć, że państwa członkowskie dysponują marginesem swobody przy wyborze metody, jaką zamierzają się posłużyć przy opracowywaniu krajowego planu rozdziału uprawnień. Komisja nie uszanowała tego marginesu swobody, gdy postanowiła wykorzystać dane uzyskane w wyniku zastosowania modelu Primes, ze względu na ich rzekomo większą wiarygodność w porównaniu do innych danych, nie wykazawszy jednak, że metoda zastosowana przez Republikę Estońską do obliczenia danych uwzględnionych w krajowym planie rozdziału nie była wystarczająco poprawna.

80 W szczególności Komisja sama wyraźnie przyznała na rozprawie, że nie ma ona prawa do zastępowania swą własną oceną dokonanej przez państwo członkowskie w celu opracowania krajowego planu rozdziału uprawnień oceny kwestii wyborów natury politycznej ani nawet przeprowadzania marginalnej kontroli w odniesieniu do takich wyborów. Komisja podniosła jednak, że taki wybór polityczny mógł zostać uwzględniony przy dokonywaniu oceny krajowego planu rozdziału uprawnień jedynie o tyle, o ile znajduje odzwierciedlenie w aktach prawnych sprzed 2004 r. i o ile został notyfikowany Komisji, tak aby mogła ona wziąć go pod uwagę przy opracowywaniu własnego modelu ekonomicznego.

81 Należy jednak zwrócić uwagę, że Komisja nie powołała się na żaden tekst ani przepis prawny, który uzasadniałby takie ograniczenie możliwości uwzględnienia przez państwo członkowskie — przy opracowywaniu krajowego planu rozdziału uprawnień — własnej polityki energetycznej. Wprost przeciwnie, to do państwa członkowskiego należy opracowanie krajowego planu rozdziału uprawnień zgodnie z art. 9 ust. 1 dyrektywy, a także określenie, jakie aspekty krajowej polityki energetycznej należy wziąć w nim pod uwagę. Tymczasem z pkt 3 załączonego do skargi krajowego planu rozdziału uprawnień zgłoszonego przez Republikę Estońską wynika, że państwo to podkreśliło strategiczny charakter rezerw łupków bitumicznych, a także zwróciło uwagę na mogące wynikać ze znacznego zwiększenia zużycia gazu ziemnego trudności związane z utrzymaniem pewności dostaw, wskazując w szczególności, że importowany przez to państwo gaz pochodzi z jednego tylko państwa eksportującego ten surowiec, a mianowicie z Rosji.

82 Stosując model Primes, oparty zasadniczo na parametrach ekonomicznych i ekologicznych, w rozpatrywanym przypadku Komisja nie wzięła zatem pod uwagę ewentualnego znaczenia tych przesłanek natury geostrategicznej, które Republika Estońska wyraźnie uwzględniła w swym krajowym planie rozdziału uprawnień, a zatem instytucja ta przekroczyła granice swych kompetencji kontrolnych.

83 Tak czy inaczej, co się tyczy po pierwsze poziomu zmian wartości PKB w trakcie okresu przypadającego na lata 2005–2010, z akt sprawy wynika, że dane liczbowe dotyczące wzrostu PKB, które Komisja wykorzystała w zaskarżonej decyzji do określenia pułapu emisji dla Estonii na okres przypadający na lata 2008–2012, nie były najlepszymi z danych dostępnych w dniu wydania zaskarżonej decyzji. W krajowym planie rozdziału uprawnień Republika Estońska założyła — opierając się na danych, jakimi dysponowało estońskie ministerstwo finansów — że w 2006 r. wzrost gospodarczy wyniesie 9,6%. Dla każdego z kolejnych czterech lat przewidywana stopa wzrostu była niższa, tj. od 7,4 do 8,4%.

84 W zaskarżonej decyzji Komisja wskazuje w przypisie 24, że według danych liczbowych opublikowanych w 2005 r. w dokumencie zatytułowanym „European Energy and Transport Trends" przewidywany dla Estonii roczny wzrost gospodarczy w latach 2005–2010 miał wynosić 5,1839%. Tymczasem z akt sprawy, a w szczególności z treści załączonego do skargi dokumentu zatytułowanego „Tabela Primes »Estonia: niskie ograniczenie emisji węgla / brak wychwytywania i składowania dwutlenku węgla«" oraz z treści przypisu 24 zawartego w zaskarżonej decyzji wynika, że stopa wynosząca

5,1839% jest wynikiem zwykłego rachunku arytmetycznego dokonanego na podstawie danych liczbowych dotyczących PKB Republiki Estońskiej, wykorzystanych także w modelu Primes, a mianowicie kwoty 8 mld EUR w 2005 r. i 10,3 mld EUR w 2010 r. W tym samym przypisie Komisja wyjaśnia jednak, że w celu uwzględnienia najnowszych dostępnych jej danych liczbowych postanowiła zastąpić wartość wzrostu PKB przewidzianą w dokumencie zatytułowanym „European Energy and Transport Trends" innymi prognozami ekonomicznymi, opublikowanymi w listopadzie 2006 r. w dokumencie zatytułowanym „Economic Forecasts Autumn 2006", jednakże tylko w odniesieniu do lat, dla których te najnowsze prognozy były dostępne. Nowe dane liczbowe zostały zatem użyte w odniesieniu do lat 2006–2008, podczas gdy w odniesieniu do lat 2009 i 2010 uwzględniona została stopa wzrostu obliczona na podstawie danych zawartych w dokumencie zatytułowanym „European Energy and Transport Trends" z 2005 r.

85 Należy stwierdzić, że postąpiwszy w ten sposób, Komisja nie wykorzystała najlepszych spośród dostępnych danych dotyczących prognoz wzrostu PKB dla Republiki Estońskiej w latach 2009 i 2010 oraz że nie uzasadniła ona także w wystarczający sposób przyczyn odrzucenia prognoz przedstawionych w odniesieniu do tych dwóch lat przez Republikę Estońską. Prognozy przedstawione przez Republikę Estońską w krajowym planie rozdziału uprawnień są bowiem z jednej strony oparte na danych bazowych nowszych niż dane wykorzystane w dokumencie zatytułowanym „European Energy and Transport Trends" a z drugiej strony bardziej precyzyjne niż dane zawarte w dokumencie zatytułowanym „Economic Forecasts Autumn 2006", które Komisja sama uwzględniła w odniesieniu do lat 2006–2008, uznając je za bardziej wiarygodne. W tych okolicznościach twierdzenie Komisji, że odrzuciwszy prognozy przedstawione przez Republikę Estońską i uwzględniwszy zamiast nich prognozy zawarte w dokumencie zatytułowanym „European Energy and Transport Trends", instytucja ta wykorzystała najlepsze z danych dostępnych dla lat 2009 i 2010, nie jest wiarygodne.

86 Co się tyczy po drugie kwestii obliczenia wzrostu intensywności emisji węgla na jednostkę PKB, bezsporne jest, że Komisja oparła się wprost na danych wynikających z zastosowania modelu Primes, a więc uwzględniła wartość 1945,3 tony emisji CO_2 na 1 milion EUR PKB w 2005 r. oraz 1346,3 tony emisji CO_2 na 1 milion EUR PKB w 2010 r. Tymczasem — jak przyznała Komisja na rozprawie — jeśli jedna ze zmiennych uwzględnionych w obliczeniach dokonanych w ramach opracowywania modelu Primes okaże się niepoprawna — tak jak stopa wzrostu PKB Republiki Estońskiej w rozpatrywanym przypadku (zob. pkt 84 i 85 powyżej) — pozostałe dane figurujące w ostatniej wersji tego modelu będą zawsze zniekształcone. Oparte są one bowiem na prognozie wzrostu PKB, która nie była najdokładniejszą z prognoz dostępnych w momencie opracowywania modelu. Na rozprawie Komisja przyznała również, że

w takich okolicznościach wszystkie prognozy uzyskiwane w wyniku zastosowania tego modelu należy wyliczyć ponownie, przy wykorzystaniu uaktualnionej szacowanej wartości stopy wzrostu PKB. Ponieważ Komisja nie postąpiła w ten sposób, danych wykorzystanych przez nią w zaskarżonej decyzji nie można uznać za najlepsze z dostępnych.

— W przedmiocie pozostałych argumentów przedstawionych przez Komisję w uzasadnieniu odrzucenia krajowego planu rozdziału uprawnień

87 Następnie należy odnieść się do argumentów Komisji, z których wynika, że wykorzystanie danych z 2005 r. oraz modelu Primes było uzasadnione koniecznością dokonania oceny każdego z krajowych planów rozdziału uprawnień na podstawie jednakowych danych liczbowych i parametrów analizy, tak aby spełnić wymogi zasady równego traktowania.

88 Nie sposób zgodzić się z tym argumentem. Powołanie się na tę zasadę nie może bowiem prowadzić do zmiany podziału między Komisję a państwa członkowskie przewidzianych w dyrektywie kompetencji, w ramach którego to do państw członkowskich należy opracowanie krajowego planu rozdziału uprawnień i podjęcie ostatecznej decyzji co do całkowitej liczby uprawnień, które mają zostać rozdzielone.

89 Co więcej — jak trafnie spostrzegła Republika Estońska — Komisja może w odpowiedni sposób zapewnić państwom członkowskim ich równe traktowanie dzięki temu, że każdy ze zgłoszonych planów zostanie zbadany z zachowaniem tego samego poziomu staranności. Jak przypomniano w pkt 63 powyżej, Komisja może oczywiście opracować swój własny model ekonomiczny i ekologiczny na podstawie wybranych przez siebie danych i posłużyć się tym modelem, jako źródłem porównawczym, w celu dokonania weryfikacji, czy każdy ze zgłoszonych przez państwa członkowskie krajowych planów rozdziału uprawnień jest zgodny z kryteriami załącznika III. Zgodnie z orzecznictwem wymienionym w pkt 55 powyżej przy opracowywaniu takiego modelu Komisja dysponuje zakresem uznania.

90 Komisja nie może jednak zastąpić oceny dokonanej przez państwo członkowskie w krajowym planie rozdziału uprawnień oceną wynikającą z zastosowania własnego modelu ani odrzucić planu ze względu na istnienie rozbieżności między zawartą w nim oceną a wynikiem własnej analizy Komisji. Gdyby bowiem Komisji przysługiwało uprawnienie do uznania swej własnej analizy za rozstrzygającą, sensu pozbawione byłyby art. 9 ust. 1 i art. 11 ust. 2 dyrektywy, które przyznają państwom członkowskim kompetencje w zakresie opracowania krajowego planu rozdziału uprawnień, a następnie określenia całkowitej liczby uprawnień, które mają zostać rozdzielone.

91 Należy wreszcie oddalić argumentację Komisji, zgodnie z którą art. 9 ust. 3 dyrektywy, który przyznaje jej uprawnienie do kontrolowania i odrzucania krajowych planów rozdziału uprawnień, byłby pozbawiony swej skuteczności (effet utile), gdyby nie była ona uprawniona do wydania decyzji ustalającej pułap całkowitej liczby uprawnień, jakie państwo członkowskie ma prawo rozdzielić.

92 Z powyższych rozważań, a w szczególności z pkt 62 i 63 powyżej wynika bowiem, że Komisja może przeprowadzić skuteczną kontrolę krajowego planu rozdziału uprawnień, a w razie potrzeby go odrzucić, bez konieczności ustalania takiego pułapu. Ponadto nie sposób zgodzić się z argumentem, że przepisy dyrektywy mogą doprowadzić do impasu, jeśli państwo członkowskie i Komisja nie dojdą do porozumienia co do całkowitej liczby uprawnień, jakie mają zostać rozdzielone na podstawie kolejnych zmian krajowego planu przedstawionych przez państwo członkowskie. Z jednej strony, zadaniem Sądu nie jest rozwiązanie tego potencjalnego problemu w ramach niniejszego sporu, w którym problem taki nie powstał. Z drugiej strony jeśli problem ten miałby zostać rozwiązany w celu uniknięcia trwałego impasu, przyjęcie dla jego rozwiązania stanowiska Komisji zamiast stanowiska prezentowanego przez państwo członkowskie jest nie do pomyślenia, mając na uwadze, że — jak wynika z pkt 54 powyżej — Komisja uprawniona jest do przeprowadzenia kontroli i odrzucenia planu, podczas gdy państwo członkowskie posiada kompetencje zarówno w zakresie przedstawienia planu, jak i podjęcia ostatecznej decyzji co do rozdziału uprawnień.

93 W art. 1 ust. 1 zaskarżonej decyzji zawarte jest wreszcie stwierdzenie, zgodnie z którym uwzględnienie dodatkowych emisji z konkretnej instalacji w wymiarze 0,313883 mln ton ekwiwalentu CO_2 rocznie także jest niezgodne z kryteriami 1–3 załącznika III. W świetle przedstawionych wyżej rozważań nieważność zaskarżonej decyzji należy stwierdzić także w odniesieniu do tego wniosku, ponieważ Komisja nie ograniczyła się

do wyjaśnienia przyczyn stwierdzonej niezgodności, ale nakazała wyłączenie kwestionowanej kwoty z całkowitej liczby uprawnień, między innymi w art. 2 ust. 1 i art. 3 ust. 1 zaskarżonej decyzji.

94 Z całości powyższych rozważań wynika, że należy stwierdzić nieważność art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1 i art. 3 ust. 1 zaskarżonej decyzji. Zbędne jest zatem rozpoznawanie drugiego, trzeciego i piątego z zarzutów podniesionych przez Republikę Estońską, skoro zarzuty te skierowane są przeciwko tym samym przepisom.

W przedmiocie zarzutu czwartego dotyczącego naruszenia zasady dobrej administracji

Argumenty stron

95 Republika Estońska podnosi, że zgodnie z zasadą dobrej administracji instytucje wspólnotowe zobowiązane są pełnić swe funkcje w sposób staranny i bezstronny. Państwo to twierdzi, że zasada ta winna być stosowana nie tylko w relacjach tych instytucji z jednostkami, ale także w ich relacjach z państwami członkowskimi. W niniejszej sprawie Komisja nie wzięła pod uwagę wszystkich przedstawionych jej okoliczności faktycznych i informacji, a zatem nie dochowała wystarczającej staranności przy wydawaniu zaskarżonej decyzji.

96 Mówiąc bardziej konkretnie, Republika Estońska zarzuca Komisji, że w art. 1 ust. 2 zaskarżonej decyzji uznała ona, iż krajowy plan rozdziału uprawnień jest niezgodny z kryterium 3 załącznika III, gdyż nie uwzględnia on w ramach całkowitej liczby uprawnień, jakie mają zostać rozdzielone, „rezerwy" uprawnień utworzonej zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 decyzji Komisji 2006/780/WE z dnia 13 listopada 2006 r., w celu zapobieżenia podwójnemu liczeniu redukcji emisji gazów cieplarnianych w ramach wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji w przypadku projektów realizowanych w ramach protokołu z Kioto zgodnie z dyrektywą (Dz.U. L 316, s. 12). Republika Estońska podnosi, że to twierdzenie Komisji jest błędne, ponieważ z uważnej

analizy planu rozdziału uprawnień, a w szczególności z załączników 1 i 3 do tego planu wynika, że państwo to rzeczywiście uwzględniło w ramach całkowitej liczby uprawnień rezerwę uprawnień ustaloną zgodnie z art. 3 ust. 1 decyzji 2006/780.

97 Komisja zwraca uwagę, że przedstawione przez Republikę Estońską w krajowym planie rozdziału uprawnień informacje dotyczące uwzględnienia „rezerwy" w całkowitej liczbie uprawnień do emisji były niewystarczająco jasne, a nawet sprzeczne. Ponadto służby Komisji zsumowały wszystkie ilości emisji z instalacji uwzględnionych w odniesieniu do drugiego okresu handlu uprawnieniami i wskazanych w załączniku 1 do estońskiego planu rozdziału uprawnień. Wynik tych obliczeń nie pozwala uznać, że przy określaniu całkowitej liczby uprawnień zgodnie z art. 3 ust. 1 lub 3 decyzji 2006/780 uwzględniona została „rezerwa".

98 W pozostałym zakresie Komisja odsyła do argumentów przedstawionych w odpowiedzi na drugi z zarzutów podniesionych przez Republikę Estońską.

Ocena Sądu

99 Należy zwrócić uwagę, że wśród gwarancji zapewnianych przez wspólnotowy porządek prawny w postępowaniu administracyjnym znajduje się w szczególności zasada dobrej administracji, z którą związany jest obowiązek zbadania przez właściwą instytucję, przy zachowaniu staranności i bezstronności, wszystkich istotnych kwestii rozpatrywanego przypadku (wyroki Sądu: z dnia 24 stycznia 1992 r. w sprawie T-44/90 La Cinq przeciwko Komisji, Rec. s. II-1, pkt 86; z dnia 29 czerwca 1993 r. w sprawie T-7/92 Asia Motor France i in. przeciwko Komisji, Rec. s. II-669, pkt 34; z dnia 20 marca 2002 r. w sprawie T-31/99 ABB Asea Brown Boveri przeciwko Komisji, Rec. s. II-1881, pkt 99).

100 Następnie należy zwrócić uwagę, że kwestionując okoliczność określenia przez Komisję w art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1 i art. 3 ust. 1 zaskarżonej decyzji pułapu całkowitej liczby uprawnień, jakie mają zostać rozdzielone, Republika Estońska wskazuje zasadniczo na te same uchybienia, o których mówi w zarzucie drugim. Nieważność tych trzech przepisów została już stwierdzona po rozpoznaniu zarzutu pierwszego, a zatem nie ma potrzeby rozpoznawania omawianego zarzutu w części, w której odnosi się on do tych uchybień.

101 Natomiast w kolejnych punktach poniżej rozpoznana zostanie ta część zarzutu, w której Republika Estońska zarzuca Komisji, że w art. 1 ust. 2 zaskarżonej decyzji uznała, iż krajowy plan rozdziału uprawnień jest niezgodny z kryterium 3 załącznika III, gdyż nie uwzględnia w ramach całkowitej liczby uprawnień, jakie mają zostać rozdzielone, „rezerwy" uprawnień utworzonej zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 decyzji 2006/780. Ponieważ art. 3 decyzji 2006/780 przewiduje w rzeczywistości — odpowiednio w ust. 1 i 2 — utworzenie dwóch odrębnych rezerw, w dalszej części niniejszego wyroku dwie części rezerwy, do której odnosi się Komisja w zaskarżonej decyzji, zostaną potraktowane jako dwie odrębne rezerwy.

102 Na rozprawie Komisja zmieniła nieco swoje stanowisko dotyczące tej ostatniej części rozpatrywanego zarzutu. W swych pismach instytucja ta utrzymuje nie tylko, że krajowy plan rozdziału uprawnień był niejasny w odniesieniu do kwestii rezerw przewidzianych w art. 3 ust. 1 i 2 decyzji 2006/780, ale także że z jej własnych obliczeń dokonanych na podstawie załączników do tego planu wynikało, że rezerwy takie nie zostały uwzględnione w całkowitej liczbie uprawnień, jaką przewidziano w planie. Na rozprawie Komisja wskazała natomiast, że w czasie, w którym redagowano zaskarżoną decyzję, z treści zgłoszonego przez Republikę Estońską krajowego planu rozdziału uprawnień, a w szczególności z treści jego załączników nie wynikało w jasny sposób, czy wspomniane wyżej rezerwy zostały wzięte pod uwagę przy obliczaniu całkowitej liczby uprawnień.

103 Trzeba stwierdzić, że wbrew opinii Komisji, dane liczbowe przedstawione przez Republikę Estońską w załącznikach do krajowego planu rozdziału uprawnień wydają się spójne i zrozumiałe oraz że rezerwy uprawnień utworzone przez Republikę Estońską

zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 decyzji 2006/780 zostały uwzględnione w ramach przewidzianej w tym planie całkowitej liczby uprawnień, jakie mają zostać rozdzielone. W szczególności z treści załącznika 1 do krajowego planu rozdziału uprawnień w związku z tabelą zamieszczoną na pierwszej stronie załącznika 3 do tego planu wynika, że kwota 948 531 ton ekwiwalentu CO_2 odzwierciedla całość uprawnień ujętych w rezerwie dotyczącej instalacji, w ramach których prowadzona jest działalność w zakresie projektów, w odniesieniu do których doręczono już pismo zatwierdzające zgodnie z art. 3 ust. 1 decyzji 2006/780. Z tych dwóch załączników wynika także, że liczba uprawnień wynosząca 795 026 ton ekwiwalentu CO_2 powinna zostać skompensowana w wyniku cofnięcia uprawnień przyznanych dla niektórych konkretnych instalacji, których poziom emisji zostanie bezpośrednio obniżony dzięki realizacji tych projektów. Po dokonaniu prostego działania arytmetycznego na podstawie danych zawartych w tych samych załącznikach okazuje się, że pozostaje rezerwa w kwocie 153 505 ton ekwiwalentu CO_2. Z omawianych załączników wynika także, że te liczby uprawnień powinny zostać skompensowane w konkretny sposób, poprzez cofnięcie uprawnień przyznanych dla niezidentyfikowanych jeszcze instalacji, należących do sektora produkcji ciepła, których poziom emisji zostanie pośrednio obniżony dzięki realizacji tych projektów.

104 Podobnie z treści załącznika 1 do krajowego planu rozdziału uprawnień w związku z tabelą zamieszczoną na drugiej stronie załącznika 3 do tego planu wynika, że kwota 9 194 742 ton ekwiwalentu CO_2 odzwierciedla całość uprawnień ujętych w rezerwie dotyczącej instalacji, w ramach których prowadzona jest działalność w zakresie projektów, w odniesieniu do których nie doręczono jeszcze pisma zatwierdzającego zgodnie z art. 3 ust. 2 decyzji 2006/780. Z wyjaśnień zawartych na tej samej stronie załącznika 3 do krajowego planu rozdziału uprawnień wynika, że liczby uprawnień ujęte w tej rezerwie powinny także zostać skompensowane dzięki obniżeniu poziomu emisji pochodzących z pewnych niezidentyfikowanych jeszcze instalacji.

105 Należy podkreślić, że liczby uprawnień ujęte w dwóch wspomnianych rezerwach są kompensowane kwotami obniżek poziomów emisji w pewnych instalacjach, których rzeczywiste poziomy emisji zostały jednak uwzględnione w załączniku 1 do krajowego planu rozdziału uprawnień przy obliczaniu całkowitej liczby uprawnień. Uwzględnienie tych uprawnień w rezerwach ma zatem całkowicie neutralny skutek dla całkowitej liczby uprawnień, jakie mają zostać rozdzielone. Skoro tak jest, to jeśli liczby uprawnień ujęte w tych rezerwach nie zostały odjęte od całkowitej liczby uprawnień, należy stwierdzić, że muszą one zawierać się w ich całkowitej liczbie.

106 W tym względzie trzeba stwierdzić, że suma wartości wskazanych w załączniku 1 do krajowego planu rozdziału uprawnień odpowiadająca poziomowi emisji każdej z wymienionych instalacji wynosi 112 820 158 ton ekwiwalentu CO_2. Suma ta odpowiada dokładnie sumie 112 666 653 ton ekwiwalentu CO_2 uwzględnionej w ostatecznym rachunku przedstawionym na ostatniej stronie tego załącznika i odzwierciedlającej sumę uprawnień przewidzianych dla instalacji, które funkcjonowały już w okresie przypadającym na lata 2008–2012, przy czym odjęto od niej liczbę uprawnień wynoszącą 153 505 ton ekwiwalentu CO_2. Tymczasem ta ostatnia kwota odpowiada dokładnie części rezerwy utworzonej zgodnie z art. 3 ust. 1 decyzji 2006/780, która powinna zostać pośrednio skompensowana w instalacjach, których nie zidentyfikowano.

107 Z załączników do krajowego planu rozdziału uprawnień nie wynika, z jakich powodów Republika Estońska uznała, że kwotę tę należy odjąć od całkowitej liczby uprawnień. Dlatego ta część omawianej rezerwy najwyraźniej nie została uwzględniona w ramach całkowitej liczby uprawnień obliczonej przez Republikę Estońską. W każdym razie wydaje się, że krajowy plan rozdziału uprawnień jest w tym względzie niejednoznaczny.

108 Z drugiej strony, chociaż pozostała część rezerwy utworzonej zgodnie z art. 3 ust. 1 decyzji 2006/780, czyli liczba uprawnień wynosząca 795 026 ton ekwiwalentu CO_2, a także całość rezerwy utworzonej zgodnie z art. 3 ust. 2 tej decyzji nie zostały odjęte od całkowitej liczby uprawnień, to ze zgromadzonych w aktach materiałów wynika, że uwzględniając te kwoty w ramach całkowitej liczby uprawnień, postąpiono prawidłowo.

109 Zadaniem sądu wspólnotowego nie jest dokładne i ostateczne określenie — w ramach analizy rozpatrywanego zarzutu dotyczącego rzekomego naruszenia zasady dobrej administracji — w jakim stopniu kwestionowane rezerwy zostały rzeczywiście uwzględnione w całkowitej liczbie uprawnień. W tym kontekście sąd wspólnotowy powinien zweryfikować, czy Komisja w staranny i bezstronny sposób zbadała wszystkie istotne okoliczności rozpatrywanego przypadku.

110 Z powyższych rozważań wynika w tym względzie, że zawartych w aktach sprawy materiałów nie da się pogodzić ze sformułowanym przez Komisję w zaskarżonej decyzji wnioskiem, iż uprawnienia ujęte w omawianych rezerwach nie zostały uwzględnione w całkowitej liczbie uprawnień, jakie mają zostać rozdzielone. Ponadto ani w treści zaskarżonej decyzji, ani przed Sądem Komisja nie wyjaśniła, na jakiej podstawie doszła do takiego wniosku, ale ograniczyła się do wskazania w swych pismach, że z jej własnych obliczeń wynika, iż tak nie jest, oraz do stwierdzenia na rozprawie, iż nie jest jasne, czy omawiane rezerwy wzięto pod uwagę przy obliczaniu całkowitej liczby uprawnień. Na rozprawie Komisja zwróciła się początkowo do Sądu o dopuszczenie dowodu z dokumentu, który zawierać miał jej własne obliczenia w tym względzie, a następnie cofnęła to żądanie, twierdząc, że dowód ten nie ma już znaczenia.

111 Wobec nieprzedstawienia szczegółowych wyjaśnień dotyczących luk, jakie zawierać miałby krajowy plan rozdziału uprawnień, czy też błędów popełnionych rzekomo przez Republikę Estońską przy sporządzaniu tego planu, Komisja nie wykazała, jakoby obliczenia zawarte w estońskim krajowym planie rozdziału uprawnień obarczone były błędem.

112 W świetle powyższych rozważań należy stwierdzić, że w ramach oceny kwestii, czy rezerwy przewidziane w art. 3 ust. 1 i 2 decyzji 2006/780 zostały uwzględnione w proponowanej całkowitej liczbie uprawnień, Komisja nie zbadała w odpowiedni sposób krajowego planu rozdziału uprawnień przedstawionego przez Republikę Estońską, a zwłaszcza jego załączników 1 i 3. Wobec tego Komisja naruszyła zasadę dobrej administracji i w tym względzie rozpatrywany zarzut jest zasadny.

113 Należy zatem stwierdzić nieważność art. 1 ust. 2 i art. 2 ust. 2 zaskarżonej decyzji.

Wnioski

114 Jak wynika z pkt 31–34 powyżej, wobec stwierdzenia nieważności art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1 i art. 3 ust. 1 zaskarżonej decyzji (zob. pkt 94 powyżej), a także jej art. 1 ust. 2 i art. 2 ust. 2 (zob. pkt 113 powyżej), należy stwierdzić nieważność tej decyzji w całości. Przepisy te nie mogą bowiem zostać oddzielone od pozostałej części zaskarżonej decyzji, gdyż stwierdzenie ich nieważności powoduje zmianę istoty tego aktu.

W przedmiocie kosztów

115 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja przegrała sprawę, zgodnie z żądaniem Republiki Estońskiej należy obciążyć ją kosztami postępowania.

116 Zgodnie z art. 87 § 4 akapit pierwszy regulaminu państwa członkowskie, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenienta, pokrywają własne koszty. Republika Litewska, Republika Słowacka oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej ponoszą zatem koszty własne.

Z powyższych względów

SĄD (siódma izba)

orzeka, co następuje:

1) **Stwierdza się nieważność decyzji Komisji z dnia 4 maja 2007 r. dotyczącej krajowego planu rozdziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych zgłoszonego przez Republikę Estońską na lata 2008–2012 zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającą dyrektywę Rady 96/61/WE.**

2) **Komisja pokrywa, poza własnymi kosztami, koszty poniesione przez Republikę Estońską.**

3) **Republika Litewska, Republika Słowacka oraz Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej ponoszą koszty własne.**

Forwood Šváby Moavero Milanesi

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 23 września 2009 r.

Podpisy

Spis treści

Ramy prawne . . . . . II - 3470

Okoliczności faktyczne i postępowanie . . . . . II - 3474

Żądania stron . . . . . II - 3480

W przedmiocie dopuszczalności . . . . . II - 3482

Argumenty stron . . . . . II - 3482

Ocena Sądu . . . . . II - 3483

Co do istoty . . . . . II - 3485

W przedmiocie zarzutu pierwszego dotyczącego przekroczenia uprawnień wynikających z naruszenia art. 9 ust. 1 i 3 oraz art. 11 ust. 2 dyrektywy . . . . . II - 3486

Argumenty stron . . . . . II - 3486

Ocena Sądu . . . . . II - 3490

— W przedmiocie podziału kompetencji między Komisję i państwa członkowskie . . . . . II - 3490

— W przedmiocie wykonania przez Komisję jej kompetencji w niniejszej sprawie . . . . . II - 3492

— W przedmiocie doboru dotyczących poziomu emisji danych liczbowych, które powinny posłużyć za punkt wyjściowy przy sporządzaniu prognoz obejmujących okres od 2008 r. do 2012 r. . . . . II - 3497

— W przedmiocie wyboru metod wykorzystanych do opracowania prognoz zmian poziomów emisji między okresem referencyjnym a okresem przypadającym na lata 2008–2012 . . . . . II - 3500

— W przedmiocie pozostałych argumentów przedstawionych przez Komisję w uzasadnieniu odrzucenia krajowego planu rozdziału uprawnień . . . . . II - 3503

W przedmiocie zarzutu czwartego dotyczącego naruszenia zasady dobrej administracji . . II - 3505

Argumenty stron . . . . . II - 3505

Ocena Sądu . . . . . II - 3506

Wnioski . . . . . II - 3511

W przedmiocie kosztów . . . . . II - 3511