Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

29 март 2012 година*

„Обжалване — Околна среда — Директива 2003/87/ЕО — Схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове — Национален план за разпределение на квоти за емисии за Република Полша за периода 2008–2012 г. — Член 9, параграфи 1 и 3 и член 11, параграф 2 от Директива 2003/87 — Съответни области на компетентност на Комисията и на държавите членки — Равно третиране“

По дело C-504/09P

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадена на 4 декември 2009 г.,

Европейска комисия, за която се явяват г-жа E. Kružíková и г-жа K. Herrmann, както и г-н E. White, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

жалбоподател,

подпомагана от:

Кралство Дания, за което се явява г-н C. Vang, в качеството на представител,

встъпила страна в производството по обжалване,

като другите страни в производството са:

Република Полша, за която се явяват г-н M. Szpunar, г-н M. Nowacki и г-н B. Majczyna, в качеството на представители,

жалбоподател в първоинстанционното производство,

подпомагана от:

Чешка република, за която се явяват г-н M. Smolek и г-н D. Hadroušek, в качеството на представители,

Румъния, за която се явяват г-н V. Angelescu и г-жа A. Cazacioc, съветници,

встъпили страни в производството по обжалване,

Унгария,

Република Литва,

* Език на производството: полски.

Словашка република,

Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия, за което се явява г-жа H. Walker, в качеството на представител, подпомагана от г-н J. Maurici, barrister,

встъпили страни в първоинстанционното производство,

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: г-н J. N. Cunha Rodrigues, председател на състав, г-н U. Lõhmus, г-н A. Rosas (докладчик), г-н A. Ó Caoimh и г-н Ал. Арабаджиев, съдии,

генерален адвокат: г-жа V. Trstenjak,

секретар: г-жа C. Strömholm, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 29 септември 2011 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 17 ноември 2011 г.,

постанови настоящото

Решение

1 С жалбата си Европейската комисия иска отмяната на Решение на Първоинстанционния съд на Европейските общности [понастоящем „Общия съд“] от 23 септември 2009 г. по дело Полша/Комисия (T-183/07, Сборник, стр. II-3395, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“), с което този съд отменя Решение C (2007) 1295 окончателен на Комисията от 26 март 2007 година относно националния план за разпределение на квоти за емисии на парникови газове, за който Република Полша е уведомила, за периода 2008—2012 г., съгласно Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 година за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета (наричано по-нататък „спорното решение“).

Правна уредба

2 Член 1 от Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 година за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета (ОВ L 275, стр. 32; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 78, поправка в ОВ L 199, 2.8.2011 г., стр. 76), изменена с Директива 2004/101/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 27 октомври 2004 година (ОВ L 338, стр. 18; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 12, стр. 61, наричана по-нататък „Директива 2003/87“), предвижда:

„С настоящата директива се въвежда схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността […], за да се стимулира намаляването на емисии на парникови газове по икономичен и икономически ефективен начин“.

3 Член 9 от тази директива има следното съдържание:

„1. За всеки период, упоменат в член 11, параграфи 1 и 2, всяка държава членка разработва национален план, в който се посочва общото количество на квотите, които тя възнамерява да разпредели за този период, и как предлага да ги разпредели. Планът трябва да се основава на обективни и прозрачни критерии, включително тези, включени в приложение III, като се отчетат надлежно коментарите на обществеността. Най-късно до 31 декември 2003 г. Комисията, без да накърнява Договора [за ЕО], разработва указания за прилагане на критериите, включени в списъка в приложение III.

Планът за периода, упоменат в член 11, параграф 1, се публикува и за него се уведомяват Комисията и другите държави[…] членки най-късно до 31 март 2004 г. Планът за следващите периоди се публикува и за него се уведомяват Комисията и другите държави[…] членки най-малко 18 месеца преди началото на съответния период.

2. Националните планове за разпределение се разглеждат в рамките на комитета, упоменат в член 23, параграф 1.

3. В срок от три месеца след уведомяването за национален план за разпределение от страна на държава членка съгласно параграф 1 Комисията може да отхвърли този план или някой аспект от него въз основа на това, че е несъвместим с критериите, изброени в приложение III[,] или [с разпоредбите на] член 10. [Само] [а]ко предложените изменения се приемат от Комисията, държавата членка взима решение […] по член 11, параграф 1 или 2. Всяко решение за отхвърляне от Комисията се мотивира“.

4 Член 10 от посочената директива предвижда, че „за тригодишния период, започващ на 1 януари 2005 г., държавите членки следва да разпределят най-малко 95 % от квотите безплатно. За петгодишния период, започващ на 1 януари 2008 г., държавите членки следва да разпределят най-малко 90 % от квотите безплатно“.

5 Съгласно член 11, параграф 2 от Директива 2003/87:

„За петгодишния период, започващ на 1 януари 2008 г., и за всеки следващ петгодишен период всяка държава членка взима решение за общото количество квоти, които ще разпредели за този период, и полага началото на процес на отпускане на тези квоти на оператора на всяка инсталация. Това решение се взима най-малко 12 месеца преди началото на съответния период и се основава на националния план за разпределение на държавата членка, изготвен съгласно член 9 и в съответствие с член 10, като се отчитат бележките на обществеността“.

6 Приложение III към тази директива изброява дванадесет критерия, приложими за националните планове за разпределение. Критерии 1—3, 5, 6, 10 и 12 от посоченото приложение предвиждат съответно следното:

„1. Общото количество на квотите, които следва да се разпределят за съответния период, трябва да съответства на задължението на държавата членка за ограничаване на нейните емисии съгласно Решение 2002/358/ЕО [на Съвета от 25 април 2002 година за одобрение от името на Европейската общност на Протокола от Киото към Рамковата конвенция на Организацията на обединените нации за промените на климата и съвместното изпълнение на ангажиментите, произтичащи от нея (ОВ L 130, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 27, стр. 220)] и Протокола от Киото, като се вземе предвид, от една страна, делът на общото количество емисии, които тези квоти представляват, в сравнение с емисиите от източници, които не влизат в приложното поле на настоящата директива, и от друга страна, националните енергийни политики, и трябва да е в съответствие с националната програма във връзка с изменението на климата. Общото

количество на квотите, които следва да се разпределят, не бива да превишава количеството, което вероятно ще е необходимо за стриктното прилагане на критериите от настоящото приложение. Преди 2008 г. количеството следва да съответства на етапа от пътя към изпълнението или преизпълнението на плановия показател за всяка държава членка съгласно Решение 2002/358/ЕО и Протокола от Киото.

2. Общото количество на квотите, които следва да се разпределят, трябва да съответства на оценките на действителния и прогнозен напредък към осъществяване на приноса на държавите членки към ангажиментите на Общността, поети съгласно Решение 93/389/ЕИО [на Съвета от 24 юни 1993 година относно мониторингов механизъм на емисиите на Общността от CO_2 и други парникови газове (ОВ L 167, стр. 31)].

3. Количествата на квотите, които следва да се разпределят, трябва да съответстват на потенциала, включително технологичния потенциал на дейностите, обхванати от настоящата схема за намаляване на емисиите. Държавите членки могат да извършат разпределението на своите квоти въз основа на средното количество емисии на парникови газове на един продукт от всяка дейност и на постижимия напредък във всяка дейност.

[…]

5. В плана не бива да съществува дискриминация между дружества или сектори по такъв начин, че неоправдано да се облагодетелстват определени предприятия или дейности в съответствие с изискванията на Договора, и по-конкретно на членове 87 [ЕО] и 88 [ЕО].

6. Планът трябва да съдържа информация за начина, по който новите участници ще бъдат включени в схемата на Общността в съответната държава членка.

[…]

10. Планът трябва да съдържа списък с инсталациите, влизащи в обхвата на настоящата директива, заедно с количествата квоти, които се планира да бъдат определени за всяка от тях.

[…]

12. Планът трябва да посочва максималното количество [сертифицирани единици редуцирани емисии] и [единици редуцирани емисии], които се допуска да се използват от операторите на инсталации, включени в схемата на Общността, в процентно изражение от разпределението на квотите за всяка инсталация. Процентът трябва да съответства на допълнителните задължения на държавите членки съгласно Протокола от Киото и решенията, приети в изпълнение на [Рамковата конвенция на Организацията на обединените нации за изменение на климата, приета в Ню Йорк на 9 май 1992 г.] или на Протокола от Киото“.

Обстоятелства, предхождащи спора и спорното решение

7 Обстоятелствата в основата на спора и спорното решение са изложени в точки 9—15 от обжалваното съдебно решение по следния начин:

„9 С писмо от 30 юни 2006 г. Република Полша уведомява съгласно разпоредбите на член 9, параграф 1 от Директива [2003/87] Комисията на Европейските общности за своя национален план за разпределение за периода от 2008 г. до 2012 г. (наричан по-нататък „[полският] НПР“). Съгласно [полския] НПР Република Полша е възнамерявала да разпредели на своята национална промишленост, обхваната от [тази] директива, обща средна годишна стойност от 284,648332 милиона тона еквивалент на въглероден диоксид ($MteCO_2$).

10 [Полският] НПР се е съпътствал от писмо от 29 юни 2006 г. от полския министър на околната среда до Комисията, където се е посочвало, че „таблиците, които съдържат по-ранни данни, както и прогнозите за емисии, за които става въпрос в приложение 10 към гореспоменатите насоки, ще бъдат предадени на Комисията при получаването на необходимите актуализирани данни“ и че „[о]кончателната версия на списъка, посочващ операторите на инсталации, и стойностите на разпределените им квоти ще бъдат предадени на Комисията след приемане в Министерски съвет“.

11 С писмо от 30 август 2006 г. до Република Полша Комисията е посочила, че след първоначално разглеждане на [полския] НПР последният е непълен и че на този стадий той не съответства на критерии 2 и 5 от приложение III към Директива [2003/87]. Поради това тя е приканила Република Полша да отговори в срок от десет работни дни на няколко въпроса и искания за допълнителна информация. Комисията е допълнила, че ще бъде в състояние да вземе отношение по [полския] НПР в срок не по-дълъг от три месеца след получаване на пълната информация.

12 С писмо от 30 октомври 2006 г. заместник държавният секретар на полск[ото Министерство] на околната среда иска от Комисията да отложи предоставения срок за представяне на неговия отговор на писмото от 30 август 2006 г. до края на третата седмица на ноември 2006 г. и по-конкретно твърди, че това допълнително време щяло да му позволи да изготви точна информация и да уточни същностните аспекти, вследствие на което Комисията щяла да може да извърши точна и действително пълна оценка на представените документи.

13 Република Полша отговаря на писмото от 30 август 2006 г. с писмо от 29 декември 2006 г. С писмо от 9 януари 2007 г. тя съобщава допълнителна информация.

14 На 26 март 2007 г. по силата на разпоредбите на член 9, параграф 3 от Директива [2003/87] Комисията приема [спорното решение]. В [това] решение Комисията по същество прави извод за нарушението на няколко критерия от приложение III към [тази] директива и следователно намалява със 76,132937 $MteCO_2$ общото годишно количество квоти за емисии, вписано в [полския] НПР, за да определи за него таван от 208,515395 $MteCO_2$.

15 Диспозитивът на [спорното] решение гласи следното:

„Член 1

Следните аспекти от [полския НПР] за първия петгодишен период, посочен в член 11, параграф 2 от [Директива 2003/87], са несъвместими съответно с:

1. критерии 1 [до] 3 от приложение III към Директива [2003/87]: частта от общото количество квоти, които следва да се разпределят — равняваща се на сбора от годишния обем емисии в размер на 76,132937 [$MteCO_2$], от нивото на адаптиране вследствие на всяко намаляване броя на инсталациите и от една пета от общото количество квоти, разпределено от [Република] Полша по силата на член 13, параграф 2 от Директива[2003/87], — не съответства на прогнозите, направени съгласно Решение [№]280/2004/ЕО [на Европейския парламент и на Съвета от 11 февруари 2004 година относно механизма за мониторинг на емисиите на парникови газове в Общността и прилагане на Протокола от Киото (ОВ L 49, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 194)], и не е съвместима с потенциала, включително технологичния потенциал, за намаляване на емисиите от дейностите, попадащи в обхвата на схемата на Общността; тази част се намалява до нивото на квотите, отпуснати поради проектите, отнасящи се до инсталациите, попадащи в обхвата на Директива [2003/87], които са в процес на изпълнение през 2005 г. и които позволяват през същата година да се намалят или ограничат техните емисии, в рамките на обоснованите и проверени данни; освен това

частта от общото количество квоти, потенциално равняваща се на 6,2884 [$MteCO_2$] годишно, съответстваща на допълнителните емисии от инсталациите за изгаряне, доколкото тези емисии не са свързани изключително с разработването от тези инсталации на новите дейности и не се опират на обосновани и проверени данни в съответствие с общата методология на [полския НПР];

2. критерий 5 от приложение III към Директива [2003/87]: разпределението в полза на определени инсталации на квоти над предвидените нужди поради признаването на мерките, предприети на по-ранен стадий, поради използването на биомаса или поради съвместното генериране;

3. критерий 6 от приложение III към Директива [2003/87]: информацията относно начина, по който новите участници могат да започнат да участват в схемата на Общността;

4. критерий 10 от приложение III към Директива [2003/87]: намерението на [Република] Полша да прехвърли квотите, първоначално разпределени на инсталациите от сектора за производство на кокс, към електрическите централи в случай на продажба от тези инсталации на коксов газ на електрическите централи;

5. критерий 12 от приложение III към Директива [2003/87]: максималното количество [сертифицирани] единици редуцирани емисии и [...] единици редуцирани емисии, които операторите могат да използват в схемата на Общността под формата на процент разпределени квоти за всяка инсталация, определено на 25 %, не съответства на допълнителните задължения на [Република] Полша, произтичащи от Протокола от Киото, и на решенията, приети по силата на [Рамковата конвенция на Организацията на обединените нации за изменение на климата, приета в Ню Йорк на 9 май 1992 г.], или на Протокола от Киото, доколкото превишава прага от 10 %.

Член 2

Няма да се повдигат възражения срещу [полския НПР], при условие че в него по недискриминационен начин бъдат направени посочените по-долу изменения и бъдат съобщени на Комисията възможно най-бързо, с оглед на необходимите срокове за изпълнение на националните процедури без неоснователна забава:

1. общото количество квоти, които следва да се разпределят в рамките на схемата на Общността, се намалява до сбора: от годишния обем емисии в размер на 76,132937 [$MteCO_2$], от нивото на адаптиране вследствие на всяко намаляване броя на инсталациите и от една пета от общото количество квоти, разпределено от [Република] Полша по силата на член 13, параграф 2 от Директива [2003/87]; допълнителните квоти, разпределени на инсталациите за изгаряне, се определят в съответствие с общата методология, посочена в [полския НПР], въз основа на обоснованите и проверени данни за емисии, които се отнасят само до новите дейности на тези инсталации, така че общото количество се намалява до нивото на всяка разлика между квотите, разпределени на посочените по-горе инсталации, и онези 6,2884 [$MteCO_2$], които съответстват на годишния резерв за тези инсталации; общото количество се увеличава с квотите, разпределени поради проекти, отнасящи се до инсталациите, попадащи в обхвата на Директива [2003/87], които са в процес на изпълнение през 2005 г. и които позволяват през същата година да се намалят или ограничат техните емисии, доколкото тези намаления или ограничения се опират на обосновани и проверени данни;

2. квотите, разпределени на инсталациите, не надвишават предвидените нужди поради признаването на мерките, предприети на по-ранен стадий, поради използването на биомаса или поради съвместното генериране;

3. предоставя се информация за начина, по който новите участници могат да започнат да участват в схемата на Общността, в съответствие с критериите от приложение III към [Директива 2003/87] и с разпоредбите на член 10 от последната;

4. количеството квоти, разпределено на едната от инсталациите, упоменати в [полския НПР] и извършващи дейност на цялата национална територия, не се адаптира поради закриването на други инсталации, разположени на тази територия;

5. максималният таван на сертифицирани единици редуцирани емисии и […] единици редуцирани емисии, които операторите могат да използват в схемата на Общността под формата на процент разпределени квоти за всяка инсталация, се намалява така, че да не надвишава прага от 10 %.

Член 3

1. Средногодишното общо количество квоти, които трябва да се разпределят от [Република Полша] в приложение [на полския НПР] на инсталациите, упоменати в този план, и на новите участници — намалено, от една страна, до сбора от нивото на адаптиране вследствие всяко намаляване броя на инсталациите и от една пета от общото количество квоти, разпределено от [Република] Полша по силата на член 13, параграф 2 от Директива [2003/87], и от друга страна, до разликата между допълнителните квоти, отпуснати на инсталациите за изгаряне, и 6,2884-те милиона тона, които съответстват на годишния резерв за тези инсталации, впоследствие увеличено с квотите, разпределени поради проекти, отнасящи се до инсталациите, попадащи в обхвата на Директива [2003/87], които са в процес на изпълнение през 2005 г. и които позволяват през същата година да се намалят или ограничат техните емисии, доколкото тези намаления или ограничения следват изключително от разширяването на гамата на техните дейности и се опират на обосновани и проверени данни, — е равно на 208,515395 [MteCO_2] и не е превишено.

2. [Полският НПР] може да бъде изменен без предварително съгласие на Комисията, ако изменението се отнася до квотите, отпуснати на някои инсталации, в границите на общото количество квоти, които следва да се разпределят на инсталациите, упоменати в плана, вследствие на подобрения в качеството на данните, или ако то се изразява в намаляване на процента на квотите, които следва да се разпределят безплатно в границите, определени в член 10 от Директива [2003/87].

3. Всяко изменение на [полския НПР], изисквано с оглед поправяне на несъвместимостите, посочени в член 1 от това решение, но което се отклонява от тези, упоменати в член 2, трябва да бъде съобщено възможно най-бързо, предвид необходимите срокове за изпълнението на националните процедури без неоснователна забава, и изисква предварителното съгласие на Комисията в съответствие с член 9, параграф 3 от Директива [2003/87]. Всяко друго изменение на [полския НПР], с изключение на тези, изисквани в член 2 от настоящото решение, е недопустимо.

Член 4

Адресат на настоящото решение е Република Полша“ [неофициален превод].

Производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение

8 С жалба, подадена в секретариата на Общия съд на 28 май 2007 г., Република Полша иска да се отмени спорното решение.

9 С определение от 5 октомври 2007 г. председателят на втори състав на Общия съд допуска Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия да встъпи в производството в подкрепа на исканията на Комисията. С определения, съответно от 19 ноември 2007 г. и от

10 април 2008 г., Република Литва, от една страна, и Словашката република и Унгария, от друга, са допуснати да встъпят в подкрепа на исканията на Република Полша в устната фаза на производството.

10 В подкрепа на своята жалба тази държава членка изтъква девет правни основания. Те по същество са изведени, от една страна, от нарушението на разпоредби от Директива 2003/87, по-специално на член 9, параграфи 1 и 3 от нея, на критерии 1—3 и 12 от приложение III към нея, както и на член 13, параграф 2 от посочената директива, и от друга страна, от нарушението на правото на запознаване в хода на процедурата с фактическите обстоятелства, въз основа на които е прието спорното решение, и от засягане на националната енергийна сигурност.

11 Комисията иска Общият съд да отхвърли жалбата.

12 С обжалваното съдебно решение Общият съд отменя спорното решение.

13 На първо място, в точки 32—46 от посоченото съдебно решение Общият съд преценява първото правно основание, изведено от неправомерното приемане на спорното решение след изтичането на тримесечния срок, предвиден в член 9, параграф 3 от Директива 2003/87. Той приема, че този срок е започнал да тече, считано от уведомяването за полския НПР, т.е. от 30 юни 2006 г., независимо от непълнотата на този план. Общият съд обаче счита, че възраженията, повдигнати от Комисията с писмо от 30 август 2006 г., по отношение на някои аспекти от този план са довели до спиране на посочения срок. При тези условия в точка 47 от обжалваното съдебно решение той отхвърля това правно основание като неоснователно.

14 На следващо място, в точки 70—162 от обжалваното съдебно решение Общият съд разглежда второто правно основание, изведено от нарушение на задължението за мотивиране и от нарушение на член 9 от Директива 2003/87.

15 В точки 70—78 от обжалваното съдебно решение Общият съд преценява основателността на твърдението на Комисията, съгласно което Република Полша е изтъкнала ново правно основание на етапа на репликата, изведено от нарушение на член 9, параграф 3 от Директива 2003/87. Според Комисията второто правно основание на жалбата се отнасяло само до начина, по който тя е използвала данните, вписани в полския НПР на стадия на неговата оценка. В точка 79 от посоченото съдебно решение Общият съд отхвърля наличието на такова ново правно основание.

16 Точки 80—98 от обжалваното съдебно решение са посветени на предварителни бележки относно преценката на основателността на второто правно основание. В посочените точки Общият съд напомня целите, преследвани от Директива 2003/87, разпределението на правомощията между Комисията и държавите членки по силата на разпоредбите на тази директива и накрая, обхватът на съдебния контрол, упражняван от общностния съд върху решение като спорното.

17 В точки 99—133 от обжалваното съдебно решение Общият съд разглежда втората част от второто правно основание, с която Република Полша упреква Комисията в нарушение на разпоредбите на член 9, параграфи 1 и 3 от Директива 2003/87. Според Общия съд Комисията е превишила своите контролни правомощия по член 9, параграф 3 от тази директива. На първо място, той я упреква, че не се е ограничила до контрол за съответствието на полския НПР и че е заменила използваните от Република Полша данни със свои собствени, получени от собствения ѝ метод за оценка. На второ място, Общият съд приема, че Комисията е превишила правомощията, които са ѝ предоставени по силата на същата разпоредба, като самата тя е определила в разпоредителната част на спорното решение максималното равнище за общото количество квоти, които следва да се разпределят.

18 В точки 134—152 от обжалваното съдебно решение Общият съд разглежда по съображения за изчерпателност основателността на първата част от второто правно основание, изведена от неизпълнение на задължението за мотивиране. С оглед на възложената ѝ тежест на доказване в

спорното решение Комисията не представила никакво доказателство, което да позволи да се разбере причината, поради която изборът на метода за икономически анализ и възприетите от Република Полша данни са противоречали на правото на Съюза. Така, в точка 153 от обжалваното съдебно решение Общият съд приема тази част от второто правно основание за основателна.

19 При тези условия Общият съд уважава в точка 154 от обжалваното съдебно решение второто правно основание, разглеждано в двете му части, и отменя член 1, параграф 1, член 2, параграф 1 и член 3, параграф 1 от спорното решение.

20 На последно място, в точки 155—162 от обжалваното съдебно решение Общият съд се произнася относно последиците от отмяната на посочените разпоредби от спорното решение по отношение на останалите негови разпоредби. Тъй като счита, че отменените разпоредби не могат да бъдат отделени от останалата част от това решение по смисъла на практиката на Съда, в точка 163 от обжалваното съдебно решение Общият съд стига до извода, че посоченото решение трябва да се отмени в неговата цялост, без да се разглеждат останалите правни основания, изложени в подкрепа на жалбата.

Производството пред Съда и исканията на страните

21 С определение на председателя на Съда от 28 юни 2010 г. Кралство Дания е допуснато да встъпи в подкрепа на исканията на Комисията, а Чешката република и Румъния са допуснати да встъпят в подкрепа на исканията на Република Полша.

22 С жалбата си Комисията иска от Съда:

— да отмени обжалваното съдебно решение,

— да осъди Република Полша да заплати съдебните разноски.

23 Кралство Дания иска от Съда да отмени обжалваното съдебно решение.

24 Обединеното кралство иска от Съда да уважи жалбата и да отмени обжалваното съдебно решение, освен в частта, която се отнася до първото правно основание.

25 Република Полша иска от Съда:

— да отхвърли жалбата в нейната цялост въз основа на член 116, параграф 1, първо тире от Процедурния правилник на Съда,

— в случай че Съдът не отхвърли жалбата в нейната цялост, да разгледа и да се произнесе по всички направени в първоинстанционното производство искания, и по-специално да разгледа и да се произнесе по първото правно основание от жалбата в първоинстанционното производство в съответствие с член 116, параграф 1, второ тире от Процедурния правилник на Съда,

— в случай че Съдът не отхвърли жалбата в нейната цялост и не се произнесе по исканията, посочени на второ място, да се произнесе по исканията, направени в първоинстанционното производство в от трето до девето правно основание, след разглеждане на делото от Съда или от Общия съд в зависимост от дискреционната преценка на Съда,

— да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

26 Чешката република иска от Съда:

— да отхвърли жалбата,

— да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

27 Румъния се присъединява към исканията на Република Полша.

По жалбата

28 В подкрепа на жалбата си Комисията изтъква четири правни основания. Първо, Общият съд нарушил член 48, параграф 2 от своя процедурен правилник, произнесъл се ultra petita и превишил контролните си правомощия. Второ, Общият съд допуснал грешка при тълкуването на член 9, параграф 3 от Директива 2003/87. Трето, той извършил неправилно тълкуване на задължението за мотивиране по член 253 ЕО и по член 9, параграф 3 от посочената директива. Накрая, четвърто, Общият съд допуснал грешка при правната квалификация на член 1, параграф 1, член 2, параграф 1 и член 3, параграф 1 от спорното решение, като приел, че тези разпоредби не можели да се отделят от останалите разпоредби на това решение.

По първото правно основание, изведено от нарушение от Общия съд на член 48, параграф 2 от процедурния му правилник и на забраната за произнасяне ultra petita, както и от превишаване от негова страна на пределите на контролните му правомощия

Доводи на страните

29 Според Комисията Общият съд е нарушил член 48, параграф 2 от своя процедурен правилник и забраната за произнасяне ultra petita. Той също така превишил пределите на контролните си правомощия, доколкото разгледал като втора част от второто правно основание на жалбата за отмяна твърдяното нарушение на член 9, параграфи 1 и 3 от Директива 2003/87. Такова правно основание обаче било недопустимо, тъй като не следвало от доводите, изтъкнати от Република Полша в нейната жалба. В този смисъл Общият съд определил по своя собствена инициатива смисъла на посоченото второ правно основание и разпоредбите от правото на Съюза, които тя била нарушила. Доводите, посочени от Република Полша в писмената ѝ реплика, също не можели да се разглеждат като представляващи разгръщане на правно основание, изтъкнато преди това в жалбата.

30 Република Полша иска това правно основание да бъде отхвърлено. Втората част от второто правно основание била изготвена по начин, който съответства на практиката на Съда, още на етапа на жалбата. Въпреки че тази част била формулирана по общ начин, тя била достатъчно ясна. Твърденията, представени от тази държава членка на етапа на репликата, представлявали само разгръщане и разясняване на изтъкнато преди това правно основание.

31 Освен това Директива 2003/87 не представлявала особено добре разработен правен акт. Цялата процедура за съобщаване на националните планове за разпределение от държавите членки на Комисията и анализът им от последната били уредени само от един-единствен член от посочената директива, а именно член 9, състоящ се от параграфи 1—3. Тъй като посочените в жалбата правни основания изтъквали конкретни нарушения, допуснати от Комисията в рамките на този анализ, било трудно да се твърди, че връзката с тези разпоредби не е видна.

Съображения на Съда

32 Първото правно основание на жалбата се отнася до точки 70—79 от обжалваното съдебно решение. В точка 70 от него Общият съд приема, че второто правно основание за отмяна се разделя на две части. Първата част е изведена от неизпълнение на задължението за

мотивиране, а втората — от неправилно тълкуване и прилагане на разпоредбите на член 9, параграфи 1 и 3 от Директива 2003/87. По-нататък, в точки 71—78 от посоченото решение Общият съд разглежда твърдението за нарушение на Комисията, съгласно което втората част от второто правно основание била ново правно основание, изтъкнато от Република Полша на етапа на репликата, и поради това съгласно разпоредбите на член 44, параграф 1, буква в) и на член 48, параграф 2 от Процедурния правилник на Общия съд трябвало да бъде обявено за недопустимо. Той констатира, че доводът относно нарушението от страна на Комисията на член 9, параграф 3 от посочената директива вече е бил представен на етапа на жалбата и че допълнителните доводи, които Република Полша изтъкнала на етапа на репликата, представлявали само разгръщане на тази част. Така, в точка 79 от посоченото съдебно решение той отхвърля това твърдение за нарушение.

33 В това отношение трябва да се напомни, че по силата на член 21, първа алинея от Статута на Съда на Европейския съюз, приложим към производството пред Общия съд в съответствие с член 53, първа алинея от същия статут, и съгласно член 44, параграф 1, букви в) и г) от Процедурния правилник на Общия съд исковата молба или жалбата трябва по-конкретно да съдържа предмета на спора, исканията и кратко изложение на изложените правни основания.

34 Освен това от член 48, параграф 2 от Процедурния правилник на Общия съд следва, че в хода на производството не могат да се въвеждат нови правни основания, освен ако те не почиват върху правни или фактически обстоятелства, установени по време на производството. Според постоянната съдебна практика правно основание, което представлява разгръщане на пряко или имплицитно изложено по-рано правно основание в подадената жалба, трябва да бъде прието за допустимо (вж. по-специално Решение от 19 май 1983 г. по дело Verros/Парламент, 306/81, Recueil, стр. 1755, точка 9, Решение от 13 ноември 2001 г. по дело Dürbeck/Комисия, C-430/00 P, Recueil, стр. I-8547, точка 17, Решение от 26 април 2007 г. по дело Alcon/СХВП, C-412/05 P, Сборник, стр. I-3569, точки 38—40, Решение от 17 юли 2008 г. по дело Campoli/Комисия, C-71/07 P, Сборник, стр. I-5887, точка 63 и Решение от 15 април 2010 г. по дело Gualtieri/Комисия, C-485/08 P, Сборник, стр. I-3009, точка 37).

35 Обратно на изтъкнатото от Комисията обаче, Общият съд основателно е приел, че Република Полша още на етапа на жалбата е упрекнала Комисията, че е превишила правомощията, предоставени ѝ от член 9, параграф 3 от Директива 2003/87 и свързани с правомощието ѝ за оценка на националните планове за разпределение. Всъщност правното основание, отнасящо се до неправилното тълкуване и прилагане на тази разпоредба от Комисията, вече се съдържало в жалбата, макар и в начална форма. Това правно основание всъщност се съдържало в изложеното във връзка с твърдението, че като не разгледала данните, които Република Полша представила в своя националния план за разпределение, и като се е ограничила до въвеждане на собствените си данни, Комисията е превишила своите правомощия.

36 Не се оспорва, че — както Общият съд отбелязва в точка 75 от обжалваното съдебно решение — Република Полша се е позовала в точка 54 от своята жалба на член 9, параграф 3 от Директива 2003/87 в рамките на второто правно основание. Макар посочената държава членка да е изразила мнение по това твърдение по по-подробен и точен начин в своята писмена реплика, това не променя факта, че тя е имала право да разгърне своите доводи в това отношение.

37 Освен това трябва да се напомни, че член 9, параграф 3 от Директива 2003/87 представлява правното основание за приемането на спорното решение и че съществува тясна връзка между този параграф 3 и параграф 1 от посочения член. Както посочва генералният адвокат в точка 29 от своето заключение, доколкото Комисията превишава правомощията си за контрол на даден национален план за разпределение, които са ѝ предоставени от член 9, параграф 3 от Директива 2003/87, тя изземва правомощията на държавите членки за изготвянето на собствените им национални планове за разпределение съгласно параграф 1 от този член.

38 От тези съображения следва, че като обявява за допустима втората част от второто правно основание за отмяна, Общият съд не е опорочил решението си с грешка при прилагане на правото. Следователно първото правно основание трябва да се отхвърли.

По второто правно основание, изведено от грешка при тълкуването на член 9, параграф 3 от Директива 2003/87

39 С второто си правно основание Комисията упреква Общия съд, че е допуснал грешка при тълкуването на член 9, параграф 3 от Директива 2003/87. След като отправя критики, що се отнася до общите бележки, направени от Общия съд по-специално по естеството на контрола, упражняван от Комисията по член 9, параграф 3 от посочената директива, Комисията представя доводи, които могат да се подразделят в две части, изведени съответно от твърдяно нарушение на принципа на равно третиране и от твърдяно незачитане на целта на тази директива.

По естеството на контрола на Комисията по член 9, параграф 3 от Директива 2003/87

– Доводи на страните

40 Комисията напомня, че според Общия съд, като е заменила вписаните в полския НПР данни със свои „собствени данни“, получени посредством собствения ѝ метод за оценка на националните планове за разпределение на държавите членки, и като е определила максималното ниво за общото количество квоти, които следва да се разпределят от Република Полша, тя е изменила предвиденото в членове 9 и 11 от Директива 2003/87 разпределение на правомощията между Комисията и държавите членки и е превишила своите правомощия.

41 Впрочем по този начин Общият съд нарушил обхвата на правомощията на Комисията в областта на анализа на националните планове за разпределение, както следват от член 9, параграф 3 от Директива 2003/87. Като квалифицирал като „силно ограничено“ нейното контролно правомощие, той се ограничил до буквалното съдържание на първото изречение на тази разпоредба, без да вземе предвид посочената разпоредба в нейната цялост, целта на споменатата директива или принципа на равно третиране.

42 Контролните правомощия на Комисията, предвидени в член 9 от Директива 2003/87, не следвало да се тълкуват като представляващи контрол на актовете за транспониране на дадена директива. Всъщност контролът ex ante на националните планове за разпределение се различавал от контрола ex post, предвиден в член 226 ЕО, съгласно който Комисията трябвало да зачете избора на държавите членки във връзка с формата и средствата за постигане на резултата, предписан от тази директива. Посоченият член 9 имал характер на регламент и обвързвал пряко тези държави. Свободата на посочените държави членки при изготвянето на националните планове за разпределение била значително ограничена от параграф 1 на този член, както и от критериите, изброени в приложение III към Директива 2003/87. Освен това те следвало да вземат предвид указанията за прилагането на тези критерии, разработени от Комисията по силата на член 9, параграф 1 от посочената директива, както и обсъжданията, водени в рамките на комитета, упоменат в член 23, параграф 1 от нея.

43 Република Полша счита, че всички доводи, изложени от Комисията, потвърждават, че последната е нарушила обхвата на своите правомощия, определени от Директива 2003/87. Като признава, че националният план за разпределение не е класическа национална мярка за транспониране на директива, тази държава същевременно отбелязва, че не са ѝ известни случаи на пряко приложение на член 9 от нея. Всъщност държавите членки трябвало предварително да приемат необходимите национални мерки. Освен това Комисията можело да прибегне до мерки за контрол ex ante и в други области, независимо от факта, че става въпрос за класически форми

на транспониране на директивите. Това било така по-специално що се отнася до проектомерките, които държавите членки предвиждат да приемат в рамките на Директива 94/62/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 20 декември 1994 година относно опаковките и отпадъците от опаковки (ОВ L 365, стр. 10; Специално издание на български език, 2007 г., глава 13, том 14, стр. 238).

44 Дори да се признае основателността на съображенията на Комисията, съгласно които от гледна точка на ефикасността на цялата схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове тълкуване, различно от приетото от Общият съд, би било разумно, тази институция не можело да си присвоява правомощия, които законодателят на Съюза не ѝ е предоставил, за да усъвършенства съдържанието на определени разпоредби на Европейския съюз.

– Съображения на Съда

45 Твърденията на Комисията се отнасят до точки 82—92 от обжалваното съдебно решение, свързани с разпределението на правомощията между Комисията и държавите членки, предвидено в членове 9 и 11 от Директива 2003/87.

46 В посочените точки Общият съд постановява, че единствено държавите членки са компетентни, от една страна, да разработят своя национален план за разпределение и от друга страна, да вземат окончателните решения, определящи по-специално общото количество квоти за емисии на парникови газове, които следва да се разпределят. При упражняването на своите правомощия те разполагат с определена свобода на действие. Комисията е оправомощена на основание член 9, параграф 3 от Директива 2003/87, от една страна, да провери дали националните планове за разпределение съответстват на критериите, посочени в приложение III към тази директива, и на разпоредбите на член 10 от нея, а от друга страна, да отхвърли плановете поради несъвместимост с тези критерии и разпоредби. Контролното правомощие на Комисията се свежда до контрол за законосъобразност.

47 В конкретния случай, както правилно отбелязва Общият съд в точки 84 и 89 от обжалваното съдебно решение, в член 9, параграфи 1 и 3 от Директива 2003/87, както и в член 11, параграф 2 от същата, се определя ясно и изрично разпределението на правомощията между Комисията и държавите членки за изготвянето, контрола и прилагането на националните планове за разпределение за целите на прилагането на схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове. Що се отнася до материалните граници на правомощието за контрол и за отхвърляне на тези планове, Комисията може единствено да прави проверка на съответствието на предприетите от държавата членка мерки с критериите, посочени в приложение III към споменатата директива, и с разпоредбите на член 10 от нея.

48 Обратно на поддържаното от Комисията, Общият съд не може да бъде упрекнат, че в точка 82 от обжалваното съдебно решение се е основал на член 249, трета алинея ЕО, за да прецени въпроса за разпределението на правомощията между Комисията и държавите членки, предвидено от членове 9 и 11 от Директива 2003/87. Принципът, съгласно който дадена директива обвързва по отношение на постигането на даден резултат от държавите членки, до които е адресирана, като оставя на националните власти свобода при избора на формата и средствата за постигане на този резултат, поначало се прилага по отношение на всяка директива.

49 Вярно е, че могат да съществуват големи разлики относно видовете задължения, които директивите налагат на държавите членки, и относно резултатите, които трябва да бъдат постигнати от тях. Безспорно е също, че разпоредбите на директивите, които засягат само отношенията между държава членка и Комисията, могат да не се нуждаят от мерки за транспониране (в този смисъл вж. Решение от 30 ноември 2006 г. по дело

Комисия/Люксембург, C-32/05, Recueil, стр. I-11323, точки 35 и 36). Това обстоятелство обаче е без значение за решаването на настоящия спор. Не може да се отрече, че членове 9 и 11 от Директива 2003/87 уреждат съответните роли на Комисията и на държавите членки в рамките на процедурата за приемане на националните планове за разпределение, а именно въпроса за разпределението на правомощията между тях. Тези разпоредби позволяват да се определи дали държавите членки разполагат със свобода на действие, за да изготвят своя план и евентуално да определят какъв е нейният обхват.

50 В конкретния случай не може да се отрече, че Директива 2003/87 не предписва никакъв специфичен метод за разработването на национален план за разпределение и за определянето на общото количество квоти за емисии на парникови газове, които следва да се разпределят. Точно обратното, приложение III, точка 1 към посочената директива предвижда изрично, че държавите членки трябва да определят общото количество квоти, които следва да се разпределят, като вземат предвид по-специално националната енергийна политика и националната програма във връзка с изменението на климата.

51 Така, както Общият съд е констатирал в точка 88 от обжалваното съдебно решение, държавите членки разполагат с определена свобода на действие за транспонирането на Директива 2003/87 и съответно за избор на мерките, които според тях са най-подходящи за постигане в конкретния контекст на националния енергиен пазар на определената от посочената директива цел.

52 Колкото до факта, че съгласно член 9 от Директива 2003/87 националните планове за разпределение се оценяват от Комисията в рамките на контрол ex ante, това контролно правомощие несъмнено се различава в много отношения от контрола ex post, предвиден в член 226 ЕО. Това обстоятелство обаче не би могло да означава, че контролът ex ante трябва да надхвърля обхвата на контрола за законосъобразност.

53 От гореизложеното следва, че критиките на Комисията срещу общите съображения на Общия съд относно разпределението на правомощията между Комисията и държавите членки, предвидено от Директива 2003/87, трябва да бъдат отхвърлени.

По първата част от второто правно основание, изведена от нарушение на принципа на равно третиране

– Доводи на страните

54 Комисията поддържа, че като е определил значението и обхвата на нейното контролно правомощие и на упражняването му по силата на член 9, параграф 3 от Директива 2003/87, Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, която произтича по същество от нарушение на принципа на равно третиране.

55 Общият съд по-специално отхвърлил довода, съгласно който този принцип предполага съвместимостта на националните планове за разпределение с критериите, посочени в приложение III към Директива 2003/87, да бъде разгледана на базата на метод за оценка, изработен от Комисията, и въз основа на актуализирани данни, произхождащи за всички държави членки от един и същ източник. Обстоятелството, че Комисията евентуално е превишила правомощията си, се дължало на факта, че последната не осъществила контрол най-напред върху съвместимостта на данните, съдържащи се в полския НПР, с критериите, посочени в приложение III към тази директива.

56 Комисията поддържа, че тази критика следвало да се впише в по-голяма степен в рамките на евентуално неизпълнение на задължението за мотивиране, отколкото в рамките на нарушение на член 9, параграфи 1 и 3 от Директива 2003/87. Във всеки случай критиката била неоснователна.

57 На първо място, доводът, съгласно който Комисията заменила „данните“, използвани в полския НПР, със „собствените си данни“, бил неоснователен. Що се отнася до данните за действителните емисии на CO_2, при контрола на полския НПР тя използвала данните, произтичащи пряко от посочените в Директива 2003/87 оператори на инсталации, които данни са проверени в съответствие с Решение № 280/2004 и са публикувани в Независимия регистър на транзакциите на Общността (Community Independent Transaction Log, CITL). Колкото до прогнозите за растеж на брутния вътрешен продукт (БВП) за периода 2005—2010 г., те били основани на национална статистика, изготвена в сътрудничество с национални експерти.

58 На следващо място, що се отнася до тълкуването на член 9, параграф 3 от Директива 2003/87 с оглед на принципа на равно третиране, да се приеме, че всяка държава членка използва свои собствени данни, развити съобразно свои собствени критерии, можело да породи неравно третиране между посочените държави. Предметът и целта на тази директива, както и изискването да се съобщят на Комисията всички национални планове за разпределение в рамките на повече или по-малко един и същ период, потвърждавали, че тези планове „се намират в сходни положения“ и че трябва да бъдат контролирани въз основа на най-новите данни за същия този период, що се отнася до емисиите на CO_2 и до прогнозите за растеж на БВП, които са налични към същия момент за всички държави членки. Координираният метод за контрол, основан на използването на данни и/или на параметри, произтичащи от същия източник и отнасящи се до същия период, се обосновавал по-специално с целите на Директива 2003/87, а именно намаляване на емисиите на парникови газове, спомагане за запазване на целостта на вътрешния пазар и избягване на нарушенията на конкуренцията.

59 На последно място, съображенията на Общия съд противоречали на съображенията, приложени в неговото Определение от 20 октомври 2008 г. по дело BOT Elektrownia Bełchatów и др./Комисия (T-208/07). В него Общият съд приел времевите ограничения на измененията, които държавите членки въвеждат в своя национален план за разпределение, като постановил, че от текста на Директива 2003/87, както и от общата структура и от целите на схемата, която тя установява, следва, че дадена държава членка винаги има право да предложи изменения на своя план, след като го е съобщила на Комисията до приемането на решението, което тази държава членка трябва да вземе съгласно член 11, параграф 2 от посочената директива. Ако на съответната държава членка бъдело признато неограничено във времето право да въвежда изменения в своя национален план за разпределение, които биха довели до увеличение на общото количество квоти за разпределяне в резултат на появата на по-актуални икономически данни и/или прогнози, целта на тази директива и функционирането на схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове щели да бъдат обречени на неуспех.

60 Република Полша иска да се отхвърли тази първа част от второто правно основание. Директива 2003/87 задължавала Комисията да предприеме индивидуален анализ на всеки национален план за разпределение. Посочената директива нямала за цел всяка от държавите членки да намали „на всяка цена“ емисиите на парникови газове, а била насочена към реализиране на ангажиментите, предвидени в Протокола от Киото, като същевременно възможно най-малко забавя икономическото развитие. При анализа на националните планове за разпределение Комисията трябвало да вземе предвид реалното положение на всяка от държавите членки, по-специално напредъка по отношение на целите, предвидени в посочения протокол, индивидуалните нужди на всяка държава членка, свързани със спецификата на нейната икономика, или степента на развитие на националната икономика. Различното третиране на държавите членки било обективно обосновано от гледна точка на принципа на равно третиране, предвид характеристиките на енергийния пазар на всяка от държавите членки и предвид напредъка по отношение на посочените от този протокол ангажименти.

– Съображения на Съда

61 Първата част от второто правно основание се отнася до точки 100—120 от обжалваното съдебно решение. В посочените точки Общият съд установява, че контролното правомощие, с което разполага Комисията по силата на член 9, параграф 3 от Директива 2003/87, е

ограничено до контрол за съответствието на данните, вписани във всеки национален план за разпределение, спрямо критериите, включени в приложение III от тази директива, и че Комисията няма право да заменя данните, вписани от държавата членка в нейния план, със собствените си данни. Единствено държавите членки са компетентни да изготвят национален план за разпределение и да вземат окончателно решение относно общото количество квоти за емисии на парникови газове, които следва да се разпределят. Общият съд пояснява в точка 104 от посоченото съдебно решение, „че прилагането на принципа на равно третиране между държавите членки не може да води до изменение на разпределението на правомощията между държавите членки и Комисията, както е предвидено то от [посочената] директива“.

62 Веднага трябва да се припомни, че според постоянната съдебна практика принципът на равно третиране изисква да не се третират по различен начин сходни положения и да не се третират еднакво различни положения, освен ако такова третиране не е обективно обосновано (вж. по-специално Решение от 16 декември 2008 г. по дело Arcelor Atlantique и Lorraine и др., C-127/07, Сборник, стр. I-9895, точка 23).

63 Необходимостта да се спазва този принцип обаче не може да измени разпределението на правомощията между Комисията и държавите членки, предвидено в дадена разпоредба на Съюза. Впрочем, както е потвърдено в точка 47 от настоящото решение, член 9, параграф 3 от Директива 2003/87 предоставя на Комисията само контролно правомощие относно законосъобразността на националните планове за разпределение, което ѝ позволява да отхвърли план, който не съответства на критериите, посочени в приложение III към Директива 2003/87, или на разпоредбите на член 10 от нея.

64 Колкото до степента на този контрол, Общият съд правилно констатира в точка 101 от обжалваното съдебно решение, че посоченото контролно правомощие по необходимост се отнася до вписаните в полския НПР данни. Комисията е длъжна да контролира избора на данните от съответната държава членка за целите на изготвянето на нейния план.

65 При тези условия Общият съд не може да бъде упрекнат, че е приел, че Комисията е била длъжна да разгледа данните, вписани от Република Полша в нейния план. Ако Комисията е изпитвала съмнения относно посочените данни, тя е трябвало да поиска разяснения от компетентните национални органи и дори да докаже несъответствието на тези данни спрямо критериите, посочени в приложение III към Директива 2003/87.

66 Доводите, изложени от Комисията относно едновременния характер на контрола на националните планове за разпределение, не могат да поставят под въпрос този извод. Всъщност тези доводи почиват на неправилно схващане за контролното правомощие на Комисията по член 9, параграф 3 от Директива 2003/87. Както посочва генералният адвокат в точка 68 от своето заключение, евентуалните разлики относно приетите от държавите членки данни и методи за оценка са проява на тяхната свобода на действие, която Комисията трябва да зачита в рамките на своя контрол за съответствие.

67 В този контекст трябва да се отбележи, че Комисията може да осигури равното третиране на държавите членки по подходящ начин, като разгледа представения от всяка от тях план с една и съща степен на дължима грижа. Следва също да се припомни, че Комисията има право да избере обща точка за сравнение между плановете, изготвени от всяка от тези държави. Както отбелязва Общият съд в точка 102 от обжалваното съдебно решение, за тази цел тя може по-специално да изработи „свой собствен метод за оценка на националните планове за разпределение“, основан на данните, които тя счита за най-подходящи, и да го използва като средство за сравнение при проверката дали данните, вписани в националните планове за разпределение, са съвместими с критериите, посочени в приложение III към Директива 2003/87.

68 На последно място, що се отнася до довода на Комисията, съгласно който, като е преценил, че Комисията не е можела да замени данните, използвани от Република Полша в нейния план, с данните, получени от собствения ѝ метод за оценка, Общият съд неправилно е приел, че последните представляват „собствени данни“ на Комисията, този довод почива на погрешен прочит на точки 100—103 и 120 от обжалваното съдебно решение. Както отбелязва генералният адвокат в точка 76 от своето заключение, като приема, че Комисията не може да замени със своите собствени данни данните, използвани от Република Полша, Общият съд няма предвид избора или източника на данните, използвани от Комисията, а обстоятелството, че последната не е осъществила контрол върху съвместимостта на съдържащите в полския НПР данни по отношение на критериите, посочени в приложение III към Директива 2003/87.

69 С оглед на тези обстоятелства първата част от второто правно основание трябва да бъде отхвърлена като неоснователна.

По втората част от второто правно основание, изведена от незачитане на целта на Директива 2003/87

– Доводи на страните

70 Комисията поддържа, че Общият съд е допуснал грешка при тълкуването на член 9, параграф 3 от Директива 2003/87, като не е зачел преследваната от нея цел.

71 Контролните правомощия, с които разполага Комисията по силата на тази разпоредба, трябвало да се разглеждат и тълкуват в светлината на целите на Директива 2003/87. Впрочем посочената директива въвеждала, съгласно член 1 от нея, общностна схема за търговия с квоти на емисии на парникови газове, за да се стимулира намаляването на емисиите на тези газове по икономичен и икономически ефективен начин. Съдът признал в Решение по дело Arcelor Atlantique и Lorraine и др., посочено по-горе, че крайната цел на тази схема е опазването на околната среда и че посочената схема поощрява и благоприятства търсенето на най-ниските разходи, за да се получи намаляване на тези емисии. От това решение следвало, че тази цел може да бъде постигната само когато търсенето на квоти надвиши предлагането на общностния пазар на квоти. Освен това, съгласно съображение 7 от Директива 2003/87, прилагането на тази схема трябвало да спомогне за запазване целостта на вътрешния пазар и за избягване на нарушения на конкуренцията.

72 Обратно на това, което приема Общият съд в обжалваното съдебно решение, контролът, осъществен от Комисията по силата на член 9 от Директива 2003/87, не можел да бъде „силно ограничен“, свеждащ се просто до проверка на данните, използвани от държавите членки в техните национални планове за разпределение. Освен това било възможно да се докаже ex post, че безусловното признаване на посочените в полския НПР данни за емисии на CO_2, както и предложеното общо количество квоти, които следва да се разпределят, щели да доведат до резултат, който противоречи не само на критерии 1—3 от приложение III към Директива 2003/87, но също щели да предизвикат инфлация на квотите за емисии на CO_2 на пазара.

73 Комисията оспорва и твърдението на Общия съд, че спорното решение е изменило разпределението на правомощията между самата нея и държавите членки, предвидено в членове 9 и 11 от Директива 2003/87.

74 Република Полша счита, че тази втора част от второто правно основание следва да се отхвърли. Като приема, че член 9, параграф 3 от Директива 2003/87 не е ясно формулиран, тя същевременно подчертава, че прибягването до телеологично тълкуване на посочената директива нямало да доведе до това, на тази разпоредба да се придаде смисъл, обратен на произтичащия от буквалното тълкуване на последната.

75 По-нататък, намаляването на емисиите на парникови газове не представлявало самостоятелна цел на Директива 2003/87. Нито разпоредбите ѝ, нито функционирането на схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове, нито подкрепата за намаляването на емисиите от държавите членки можело да бъдат разглеждани като основания, позволяващи държавите членки да бъдат принудени да намалят своите емисии до равнище, което надвишава изискваното съгласно международните ангажименти на Съюза. Освен това посочената Директива имала за цел не да намали „на всяка цена“ емисиите на парникови газове, а да ги намали „с възможно най-малкото забавяне на икономическото развитие и намаляване на заетостта“. Тя имала за цел да установи общностна схема за търговия с квоти на такива емисии, която позволява осъществяването на тези цели „по икономичен и икономически ефективен начин“.

– Съображения на Съда

76 Втората част от второто правно основание се отнася до точки 121—131 от обжалваното съдебно решение. В посочените точки Общият съд приема, че като е определила в спорното решение специфично количество квоти, чието превишаване се е считало за несъвместимо с критериите, установени от Директива 2003/87, и като е отхвърлила полския НПР, доколкото предложеното в него общо количество квоти надвишавало този праг, Комисията е превишила границите на своето контролно правомощие по член 9, параграф 3 от тази директива.

77 В това отношение следва да се напомни, че основната декларирана цел на Директива 2003/87 е да намали съществено емисиите на парникови газове с оглед спазване на задълженията на Съюза и на държавите членки по Протокола от Киото. Посочената цел трябва да се постигне при спазване на редица подцели и посредством прибягването до определени инструменти. Основен инструмент в това отношение представлява общностната схема за търговия с права за емисии на парникови газове, както това произтича от член 1 от Директива 2003/87 и от съображение 2 от нея. Споменатият член 1 посочва, че тази схема стимулира намаляването на посочените емисии по икономичен и икономически ефективен начин. Останалите подцели, на които трябва да отговаря посочената схема, са по-специално, както е отбелязано в съображения 5 и 7 от тази директива, запазването на икономическото развитие и на заетостта, както и запазването целостта на вътрешния пазар и условията на конкуренция.

78 В конкретния случай, дори да се предположи, че препоръчаният от Комисията подход може да подобри функционирането на схемата на Съюза за търговия с квоти за емисии на парникови газове и по този начин да позволи по-ефикасно постигане на целта за съществено намаляване на емисиите на парникови газове, това обстоятелство не може да измени разпределението на правомощията между Комисията и държавите членки, предвидено в членове 9 и 11 от Директива 2003/78.

79 Всъщност в област на споделена компетентност като областта на опазване на околната среда законодателят на Съюза следва да определи мерките, които счита за необходими за постигането на определените цели, като същевременно спазва принципите на субсидиарност и на пропорционалност, прогласени в член 5 ЕО.

80 Волята на законодателя на Съюза да предостави на Комисията единствено правомощие за контрол за съответствие на националните планове за разпределение с критериите, посочени в приложение III към Директива 2003/87, а не правомощие за субституиране или за унифициране, което би включвало правомощието за определяне на максимално количество квоти за емисии на парникови газове, които следва да се разпределят, следва както от член 9, параграф 3 от Директива 2003/87, така и от подготвителните работи по тази директива. В този смисъл

изводът, че Комисията може да определя такова максимално количество, би излязъл извън границите на телеологичното тълкуване на тази директива и би довел до предоставяне на тази институция на правомощия, лишени от всякакво правно основание.

81 Както произтича от точка 47 от настоящото съдебно решение, Общият съд следователно правилно е постановил в точка 89 от обжалваното съдебно решение, че от член 9, параграф 3 от Директива 2003/87 недвусмислено е видно, че ролята на Комисията е сведена до контрол за съответствието на националния план за разпределение на държава членка спрямо критериите, посочени в приложение III към споменатата директива, и спрямо разпоредбите на член 10 от нея. Той основателно е приел, че Комисията е оправомощена да провери това съответствие и да отхвърли националния план за разпределение поради несъвместимост с тези критерии или с тези разпоредби.

82 В това отношение следва да се отбележи, че законодателят на Съюза, който единствено е компетентен да изменя Директива 2003/87, е счел за необходимо да измени член 9 от нея с Директива 2009/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 година за изменение на Директива 2003/87/ЕО с оглед подобряване и разширяване на схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове на Общността (ОВ L 140, стр. 63). Тази директива за изменение предвижда създаването на по-хармонизирана схема с цел по-добро използване на предимствата от търговията с емисии, предотвратяване на смущения на вътрешния пазар и улесняване на връзките между различните схеми за търговия.

83 Що се отнася до твърдението на Комисията, че било възможно да се докаже ex post, че безусловното признаване на данните за емисии на CO_2 и на общото количество квоти за емисии на парникови газове, посочени в полския НПР, щяло да доведе до резултат, който противоречи на критерии 1—3, посочени в приложение III към Директива 2003/87, това твърдение се основава на неправилно тълкуване на обжалваното съдебно решение. Всъщност, както отбелязва генералният адвокат в точка 85 от своето заключение, Общият съд признава, че Комисията може да отхвърли национален план за разпределение, който не е в съответствие с изброените в това приложение критерии, и следователно не приема, че Комисията трябва да одобри безусловно вписаните в полския НПР данни.

84 Колкото до довода на Комисията, че в интерес на процесуалната икономия следвало да ѝ се признае правомощието да определя максималното количество квоти за емисии на парникови газове, които следва да се разпределят, несъмнено е вярно, че подобен подход би намалил риска да бъдат приети последователни решения за отхвърляне на национални планове за разпределение поради несъвместимост с критериите, посочени в приложение III към Директива 2003/87. В този контекст трябва обаче да се подчертае, че Комисията не превишава своите правомощия, ако обяви в разпоредителната част на дадено решение за отхвърляне на план, без да определя по обвързващ начин максималното количество на такива квоти, че няма да отхвърли измененията на този план, ако те съответстват на предложенията и препоръките, направени в това решение за отхвърляне. Този подход съответства на принципа за лоялно сътрудничество между държавите членки и Комисията и отговаря и на целите за процесуална икономия.

85 Поради това Комисията няма основание да поддържа, че със своето тълкуване на член 9, параграф 3 от Директива 2003/87 Общият съд не е зачел преследваните от нея цели. Следователно втората част от второто правно основание трябва да се отхвърли като неоснователна.

86 Тъй като критиките на Комисията срещу общите съображения на Общия съд относно разпределението на правомощията между Комисията и държавите членки, предвидено от Директива 2003/87, са отхвърлени и двете части от второто правно основание не са могли да бъдат уважени, това правно основание следва да бъде отхвърлено като неоснователно.

По третото правно основание, изведено от неправилно тълкуване на задължението за мотивиране, посочено в член 253 ЕО и в член 9, параграф 3 от Директива 2003/87

Доводи на страните

87 Комисията поддържа, че Общият съд е тълкувал неправилно обхвата на прогласеното в член 253 ЕО задължение за мотивиране. Всъщност той погрешно приел, че Комисията е изключила неоснователно и „без релевантно мотивиране“ използвания от Република Полша метод за икономически анализ, както и вписаните от последната данни в националния ѝ план за разпределение. Не било задължително обаче мотивите на даден акт да уточняват всички относими фактически и правни обстоятелства. Тези мотиви трябвало да следват от контекста, в който този акт е приет, както и от съвкупността от правни норми, уреждащи съответната материя. Впрочем мотивите на спорното решение били достатъчни, за да може Република Полша да разбере причините, поради които разглежданите данни не са взети предвид и използваният метод за анализ е отхвърлен. Освен това тази държава членка разполагала с допълнителни фактически и правни обстоятелства, които ѝ позволявали да разбере посочените причини.

88 Република Полша иска това правно основание да се отхвърли. Комисията неправилно поддържала, че задължението за мотивиране на решението за отхвърляне на полския НПР било „с ограничен характер“ и че не било необходимо да обяснява точните причини за отхвърляне на данните и методите, използвани в такъв план.

Съображения на Съда

89 Третото правно основание на жалбата се отнася до точки 135—153 от обжалваното съдебно решение, в които Общият съд разглежда по съображения за изчерпателност основателността на първата част от второто правно основание на жалбата, изведена от неизпълнение на задължението за мотивиране. В точки 136—143 от обжалваното съдебно решение Общият съд най-напред се произнася по обхвата на това задължение. След като припомня съдебната практика, отнасяща се до член 253 ЕО, той постановява в точка 143 от това съдебно решение, че „Комисията е длъжна в рамките на упражняването на контролното си правомощие в съответствие с член 9, параграф 3 от Директива [2003/87] да обясни причината, поради която използваните от Република Полша инструменти при изготвяне на [полския] НПР са били несъвместими с критериите от приложение III и с разпоредбите на член 10 от [тази Д]иректива“. На следващо място, в точки 144—152 от посоченото решение, Общият съд установява, че Комисията не е изпълнила посоченото задължение. Така той заключава в точка 153 от обжалваното съдебно решение, че тази първа част е основателна.

90 Трябва да се приеме, че това правно основание, както следва от точка 134 от обжалваното съдебно решение, е насочено срещу изложен по съображения за изчерпателност мотив на споменатото съдебно решение и следователно, дори да се предположи, че е основателно, не може да доведе до неговата отмяна (вж. по-специално Решение от 28 октомври 2004 г. по дело Van den Berg/Съвет и Комисия, C-164/01 P, Recueil, стр. I-10225, точка 60 и Решение от 28 юни 2005 г. по дело Dansk Rørindustri и др./Комисия, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P-C-208/02 P и C-213/02 P, Recueil, стр. I-5425, точка 148).

91 Всъщност въпросът дали Комисията не е изпълнила задължението си за мотивиране, когато е отхвърлила използвания от Република Полша метод за икономически анализ, както и данните, вписани в полския НПР, е без значение с оглед преценката, извършена от Общия съд, когато той правилно приема в точка 132 от обжалваното съдебно решение, че Комисията е нарушила разпоредбите на член 9, параграфи 1 и 3 от Директива 2003/87, от една страна, като е заменила вписаните в полския НПР данни със свои собствени данни, получени посредством собствения ѝ

метод за оценка на националните планове за разпределение, и от друга страна, като е определила максималното равнище на общото количество квоти, които следва да се разпределят от Република Полша през периода 2008—2012 г.

92 При тези условия това правно основание трябва да бъде отхвърлено като неотносимо.

По четвъртото правно основание, изведено от грешка при прилагане на правото в анализа на неотделимия характер на член 1, параграф 1, член 2, параграф 1, както и на член 3, параграф 1 от спорното решение

Доводи на страните

93 Комисията упреква Общия съд, че е приел, че член 1, параграф 1, член 2, параграф 1 и член 3, параграф 1 от спорното решение не могат да се отделят от останалите разпоредби на спорното решение, и че в резултат на това е отменил решението в неговата цялост.

94 Обжалваното съдебно решение почивало върху неправилно разбиране на отделимия характер на разпоредбите на актовете на Съюза, както и върху неправилно тълкуване на цитираната от Общият съд в точка 156 от обжалваното съдебно решение съдебна практика и на спорното решение. Според Комисията съгласно установената съдебна практика условието за отделимост не е изпълнено, когато частичната отмяна на акта води до изменение на неговата същност. Това обаче не било така по отношение на всяко изменение на съдържанието на акта. Всъщност изменението на същността на акта предполагало превръщането му в акт, който неговият автор не е имал намерение да приеме или не би приел.

95 Комисията счита, че параграфи 1 на членове 1—3 от спорното решение са свързани помежду си и че другите параграфи както на член 1, така и на член 2 от това решение могат да бъдат отделени от параграф 1 на всеки от тези членове. Освен това съществувала връзка на отделимост между критерии 1—3, посочени в приложение III към Директива 2003/87, от една страна, и критерии 5, 6, 10 и 12, изброени в посоченото приложение, от друга страна, също както съществувала такава връзка между общото количество на квотите, които следва да се разпределят, и другите методи, отнасящи се до евентуални бъдещи изменения на националния план за разпределение, посочени в член 3, параграфи 2 и 3 от споменатото решение.

96 Република Полша иска от Съда да отхвърли това правно основание. Разпоредбите на спорното решение, чиято недействителност е обявена в обжалваното съдебно решение, представлявали съществен елемент от това решение. Без тези разпоредби това решение нямало смисъл.

Съображения на Съда

97 Четвъртото правно основание на жалбата се отнася до точки 155—162 от обжалваното съдебно решение, които обхващат въпроса дали член 1, параграф 1, член 2, параграф 1 и член 3, параграф 1 от спорното решение могат да бъдат отделени или не от останалата част на това решение и дали следователно Общият съд основателно е отменил това решение в неговата цялост.

98 Както припомня Общият съд в точка 156 от обжалваното съдебно решение, частичната отмяна на акт на Съюза е възможна само ако частта, за която се иска отмяна, може да бъде отделена от останалата част на акта (вж. по-специално Решение от 10 декември 2002 г. по дело Комисия/Съвет, C-29/99, Recueil, стр. I-11221, точка 45 и Решение от 30 септември 2003 г. по дело Германия/Комисия, C-239/01, Recueil, стр. I-10333, точка 33; вж. в този смисъл и Решение от 21 януари 2003 г. по дело Комисия/Парламент и Съвет, C-378/00, Recueil, стр. I-937, точка 30).

Съдът също така нееднократно е постановявал, че това условие за отделимост не е изпълнено, когато частичната отмяна на акта води до изменение на неговата същност (Решение от 24 май 2005 г. по дело Франция/Парламент и Съвет, C-244/03, Recueil, стр. I-4021, точка 13; вж. в този смисъл и Решение от 31 март 1998 г. по дело Франция и др./Комисия, C-68/94 и C-30/95, Recueil, стр. I-1375, точка 257 и Решение по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе, точка 46).

99 В конкретния случай проверката на възможността за отделяне на член 1, параграф 1, член 2, параграф 1 и член 3, параграф 1 от спорното решение от останалата част на това решение предполага да бъде разгледан обхватът на посочените разпоредби, за да може да се прецени дали тяхната отмяна би изменила духа и същността на споменатото решение (вж. в този смисъл Решение от 27 юни 2006 г. по дело Парламент/Съвет, C-540/03, Recueil, стр. I-5769, точка 29).

100 Необходимо е да се напомни, че разпоредбите на спорното решение са резултат от негативната преценка на Комисията на полския НПР, за който Република Полша е отправила уведомление. Член 1 от посоченото решение изброява различни несъвместими аспекти на този план с един или с няколко от критериите, посочени в приложение III към Директива 2003/87. Член 2 от спорното решение съдържа ангажимента на Комисията да не повдига възражения срещу плана, който ще бъде приет вследствие на това решение за отхвърляне, при условие че засегнатата държава членка въведе измененията, изброени в параграфи 1—5 от посочения член. Колкото до член 3 от спорното решение, параграф 1 от него се отнася до общото количество квоти за емисии на парникови газове, които следва да се разпределят, а параграфи 2 и 3 от него съдържат уточнения във връзка с прилагането на останалите разпоредби на посоченото решение.

101 Що се отнася по-специално до връзката между, от една страна, член 1, параграф 1, член 2, параграф 1 и член 3, параграф 1 от спорното решение и от друга страна, останалите разпоредби от него, трябва да се приеме, че макар да се позовават на различни аспекти от полския НПР и на различни критерии, посочени в приложение III към Директива 2003/87, тези разпоредби образуват неделимо цяло.

102 От една страна, не може да се отрече, че определянето на общото количество квоти за емисии на парникови газове, които следва да се разпределят (критерии 1—3 от приложение III към Директива 2003/87), посочено в член 1, параграф 1, член 2, параграф 1 и в член 3, параграф 1 от спорното решение, представлява основният елемент от националните планове за разпределение и е тясно свързано с останалите елементи от тези планове.

103 От друга страна — както правилно е констатирал Общият съд съответно в точки 157 и 158 от обжалваното съдебно решение, — предвид структурата на член 1 от спорното решение евентуалната отмяна на някои от параграфите на този член „би имала за последица да намали броя на несъвместимостите с [Директива 2003/87], които са констатирани в [спорното] решение“. Що се отнася до отмяната на някои от параграфите на член 2 от това решение, тя „би имала за последица да остави в сила ангажимента на Комисията да не повдига възражения по отношение на [полския] НПР, като се намали броят на измененията, под условието на които първоначално е поет този ангажимент“.

104 Нищо в посоченото решение обаче не позволява да се предположи, че полският НПР е можело да бъде приет за съвместим с Директива 2003/87, без в него да са били направени всички изброени в последната разпоредба изменения.

105 Всъщност — както правилно е отбелязал Общият съд в точка 161 от обжалваното съдебно решение — евентуална отмяна на един от параграфите на член 1 от спорното решение, както и отмяната на съответния параграф на член 2 от него, „би заменила [това] решение, според което [полският] НПР е можел да се приеме под условието на пет специфични изменения,

позволяващи да се поправят петте несъвместимости с критериите от приложение III към Директива [2003/87], с едно различно решение, съгласно което този план би могъл да се приеме под условието на по-малък брой изменения“.

106 С оглед на тези елементи следва да се приеме, че Общият съд основателно е приел в точка 160 от обжалваното съдебно решение, че евентуалната отмяна на един от параграфите на член 1 от спорното решение, както и отмяната на съответния параграф на член 2 от това решение, би довела до изменение на самата същност на спорното решение.

107 Що се отнася до член 3, параграфи 2 и 3 от спорното решение, достатъчно е да се отбележи, че тези разпоредби съдържат уточнения относно прилагането на останалите разпоредби на спорното решение. В този смисъл, доколкото член 1, параграф 1, член 2, параграф 1 и член 3, параграф 1 от спорното решение са отменени, член 3, параграфи 2 и 3 остават без предмет.

108 Тези заключения не могат да бъдат оборени от твърдението на Комисията, че изменението на същността на акт на Съюза означавало единствено превръщането му в акт, който неговият автор не е имал намерение да приеме или не би приел. В това отношение е достатъчно да се отбележи, че въпросът дали частичната отмяна би изменила същността на акт на Съюза, представлява обективен критерий, а не субективен критерий, свързан с политическата воля на органа, приел спорния акт (вж. Решение по дело Германия/Комисия, посочено по-горе, точка 37 и Решение по дело Франция/Парламент и Съвет, посочено по-горе, точка 14).

109 От гореизложеното следва, че Общият съд не е опорочил решението си с грешка при прилагане на правото, като е приел, че член 1, параграф 1, член 2, параграф 1 и член 3, параграф 1 от спорното решение не могат да се отделят от останалите разпоредби на това решение, и като е отменил в резултат на това решението в неговата цялост. Поради това четвъртото правно основание е неоснователно.

110 Тъй като никое от изложените от Комисията правни основания не е уважено, жалбата следва да се отхвърли.

По съдебните разноски

111 Съгласно член 69, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда, приложим към производството по обжалване по силата на член 118 от същия правилник, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Република Полша е направила искане в този смисъл и Комисията е загубила делото, последната трябва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

112 В съответствие с параграф 4, първа алинея от посочения член 69 Чешката република, Кралство Дания, Румъния и Обединеното кралство, които са встъпили в делото, понасят направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

1) Отхвърля жалбата.

2) Осъжда Европейската комисия да заплати съдебните разноски.

3) Чешката република, Кралство Дания, Румъния и Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия понасят направените от тях съдебни разноски.

Подписи