



## Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

29. marts 2012\*

»Appel — miljø — direktiv 2003/87/EF — ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner — Republikken Polens nationale plan for tildeling af drivhusgasemissionskvoter for perioden 2008-2012 — artikel 9, stk. 1 og 3, og artikel 11, stk. 2, i direktiv 2003/87 — medlemsstaternes og Kommissionens respektive beføjelser — ligebehandling«

I sag C-504/09 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 4. december 2009,

**Europa-Kommissionen** ved E. Kružíková, K. Herrmann og E. White, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

appellant,

støttet af:

**Kongeriget Danmark** ved C. Vang, som befuldmægtiget,

intervenient i appelsagen,

De øvrige parter i appelsagen:

**Republikken Polen** ved M. Szpunar, M. Nowacki og B. Majczyna, som befuldmægtigede,

sagsøger i første instans,

støttet af:

**Den Tjekkiske Republik** ved M. Smolek og D. Hadroušek, som befuldmægtigede,

**Rumænien** ved conseillers V. Angelescu og A. Cazacioc,

intervenienter i appelsagen,

**Republikken Ungarn,**

**Republikken Litauen,**

**Den Slovakiske Republik,**

\* Processprog: polsk.

**Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland** ved H. Walker, som befuldmægtiget, bistået af barrister J. Maurici,

intervenienter i første instans,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.N. Cunha Rodrigues, og dommerne U. Lõhmus, A. Rosas (refererende dommer), A. Ó Caoimh og A. Arabadjiev,

generaladvokat: V. Trstenjak

justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 29. september 2011,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 17. november 2011,

afsagt følgende

**Dom**

- 1 I appelskriftet har Europa-Kommissionen nedlagt påstand om ophævelse af den dom, der blev afsagt af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans den 23. september 2009, Polen mod Kommissionen (sag T-183/07, Sml. II, s. 3395, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten annullerede Kommissionens beslutning K(2007) 1295 endelig af 26. marts 2007 vedrørende den nationale plan for tildeling af drivhusgasemissionskvoter, som Republikken Polen har fremlagt for perioden 2008-2012 i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF (herefter »den anfægtede beslutning«).

**Retsforskrifter**

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

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

- 3 Samme direktivs artikel 9 har følgende ordlyd:

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

For perioden i artikel 11, stk. 1, skal planen offentliggøres og forelægges Kommissionen og de andre medlemsstater senest den 31. marts 2004. For de følgende perioder skal planen offentliggøres og forelægges Kommissionen og de andre medlemsstater senest 18 måneder inden den pågældende periodes begyndelse.

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

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

4 I samme direktivs artikel 10 er det fastsat, at for den treårsperiode, der begynder den 1. januar 2005, tildeler medlemsstaterne mindst 95% af kvoterne gratis. For den femårsperiode, der begynder den 1. januar 2008, tildeler medlemsstaterne mindst 90% af kvoterne gratis.

5 Artikel 11, stk. 2, i direktiv 2003/87 har følgende ordlyd:

»For den femårsperiode, der begynder den 1. januar 2008, og for hver efterfølgende femårsperiode, træffer hver medlemsstat afgørelse om den samlede mængde kvoter, den vil tildele for denne periode, og påbegynder processen for tildeling heraf til driftslederen af hvert anlæg. Afgørelsen træffes mindst 12 måneder inden den pågældende periodes begyndelse og baseres på medlemsstatens nationale tildelingsplan, som er udarbejdet i henhold til artikel 9 og i overensstemmelse med artikel 10, under skyldig hensyntagen til offentlighedens bemærkninger.«

6 I bilag III til det nævnte direktiv fastsættes 12 kriterier for de nationale tildelingsplaner. I kriterium 1-3, 5, 6, 10 og 12 i det pågældende bilag bestemmes følgende:

»1. Den samlede mængde kvoter, der skal tildeles for den pågældende periode, skal være i overensstemmelse med medlemsstatens forpligtelse til at begrænse sine emissioner efter beslutning 2002/358/EF [af 25. april 2002 om godkendelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af Kyotoprotokollen til De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer og om den fælles opfyldelse af forpligtelserne i forbindelse hermed (EFT L 130, s. 1)] og Kyotoprotokollen under hensyn til den andel, som disse kvoter udgør af de samlede emissioner i forhold til emissionerne fra kilder, der ikke er omfattet af dette direktiv, og de nationale energipolitikker, og skal være i overensstemmelse med det nationale klimaændringsprogram. Den samlede mængde kvoter, der skal tildeles, skal ikke være større end den mængde, der kan forventes at være nødvendig med henblik på en nøje anvendelse af kriterierne i dette bilag. Inden 2008 skal mængden af kvoter være tilpasset bestræbelserne på at nå eller overgå hver enkelt medlemsstats mål som fastsat i beslutning 2002/358/EF og Kyotoprotokollen.

2. Den samlede mængde kvoter, der skal tildeles, skal være i overensstemmelse med vurderingen af de faktiske og forventede fremskridt hen imod opfyldelsen af medlemsstaternes bidrag til Fællesskabets forpligtelser i medfør af beslutning 93/389/EØF [af 24. juni 1993 om en overvågningsmekanisme for emissioner af CO<sub>2</sub> og andre drivhusgasser i Fællesskabet (EFT L 167, s. 31)].

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

[...]

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

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

[...]

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

[...]

12. Planen specificerer den maksimale mængde [godkendte emissionsreduktioner] og [emissionsreduktionsenheder], der må benyttes af driftslederne i fællesskabsordningen, som en procentsats af tildelingen af kvoter til hvert anlæg. Procentsatsen skal være i overensstemmelse med medlemsstatens supplerende forpligtelser efter Kyotoprotokollen og beslutninger vedtaget i henhold til [De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer vedtaget i New York den 9. maj 1992] eller Kyotoprotokollen.«

### Sagens baggrund og den anfægtede beslutning

7 De faktiske omstændigheder, der ligger til grund for tvisten og den anfægtede beslutning, er gengivet på følgende måde i den appellerede doms præmis 9-15:

»9 Ved skrivelse af 30. juni 2006 forelagde Republikken Polen i overensstemmelse med artikel 9, stk. 1, [i direktiv 2003/87] Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber sin nationale tildelingsplan for perioden 2008-2012 (herefter »[den polske] NAP«). Ifølge [den polske] NAP havde Republikken Polen til hensigt at tildele sin af direktivet omfattede nationale industri et samlet årligt gennemsnit på 284,648332 mio. tons kuldioxidækvivalent (MteCO<sub>2</sub>).

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

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

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

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

14 Den 26. marts 2007 vedtog Kommissionen i henhold til artikel 9, stk. 3, [i direktiv 2003/87] [den anfægtede beslutning]. I [denne] beslutning fastslog Kommissionen i det væsentlige, at en række af

kriterierne i bilag III til direktivet var blevet tilsidesat, og nedsatte følgelig den i NAP'en angivne samlede årlige mængde emissionskvoter med 76,132937 mio. tons MteCO<sub>2</sub>, således at den øvre grænse herfor blev fastsat til 208,515395 mio. tons MteCO<sub>2</sub>.

15 Den anfægtede beslutnings dispositive del har følgende ordlyd:

»Artikel 1

Følgende dele af [den polske NAP] for den i artikel 11, stk. 2, [i direktiv 2003/87] omhandlede første femårsperiode er uforenelige med henholdsvis:

1. kriterium [nr.] 1-3 i bilag III til direktiv [2003/87]: den andel af den samlede mængde kvoter, der skal tildeles – svarende til summen af et årligt emissionsvolumen på 76,132937 mio. tons [MteCO<sub>2</sub>], justeringer som følge af mindskelser af antallet af anlæg og en femtedel af den samlede mængde kvoter, [Republikken] Polen tildeler i henhold til artikel 13, stk. 2, [i direktiv 2003/87] – er ikke i overensstemmelse med de skøn, der er foretaget i henhold til [Europa-Parlamentets og Rådets] beslutning [nr.] 280/2004/EF [af 11. februar 2004 om en mekanisme til overvågning af emissioner af drivhusgasser i Fællesskabet og til gennemførelse af Kyotoprotokollen (EUT L 49, s. 1)], og med potentialet, herunder det teknologiske potentiale, for reduktion af emissioner fra de af fællesskabsordningen omfattede aktiviteter; denne andel skal nedsættes i et omfang svarende til de kvoter, der er tildelt for projekter vedrørende de af direktiv [2003/87] omfattede anlæg, som var under gennemførelse i 2005, og som i dette år gjorde det muligt at mindske eller begrænse anlæggenes emissioner, i den udstrækning de pågældende data kan dokumenteres og verificeres; endvidere den andel af den samlede mængde kvoter, som potentielt udgør 6,2884 mio. tons [MteCO<sub>2</sub>] pr. år, og som, i overensstemmelse med [den polske NAPs] generelle metodologi, svarer til yderligere emissioner fra forbrændingsanlæggene, i den udstrækning de pågældende emissioner ikke udelukkende relaterer sig til udviklingen af nye aktiviteter på anlæggene og ikke bekræftes af dokumenterede og verificerede data
2. kriterium [nr.] 5 i bilag III til direktiv [2003/87]: tildelingen af kvoter til visse anlæg, som er større end deres forventede behov, til gengæld for foranstaltninger truffet på et tidligt stadium eller for anvendelse af biomasse eller kraftvarme
3. kriterium [nr.] 6 i bilag III til direktiv [2003/87]: oplysningerne om, hvordan nyttilkomne vil kunne begynde at deltage i fællesskabsordningen
4. kriterium [nr.] 10 i bilag III til direktiv [2003/87]: [Republikken] Polens plan om at overføre kvoter, der oprindeligt blev tildelt anlæg inden for koks fremstillingssektoren, til elektricitetsværkerne, når de førstnævnte anlæg sælger koksovngas til elektricitetsværkerne
5. kriterium [nr.] 12 i bilag III til direktiv [2003/87]: den maksimale mængde godkendte emissionsreduktioner og emissionsreduktionsenheder, som må benyttes af driftslederne i fællesskabsordningen, og som udtrykkes som en procentdel af de kvoter, der er tildelt hvert anlæg, er fastsat til 25%, hvilket ikke er i overensstemmelse med [Republikken] Polens supplerende forpligtelser efter Kyotoprotokollen og de beslutninger, der er vedtaget i henhold til [De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer vedtaget i New York den 9. maj 1992] eller Kyotoprotokollen, eftersom den overstiger grænsen på 10%.

Artikel 2

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

1. Den samlede mængde kvoter, der skal tildeles inden for rammerne af fællesskabsordningen, nedsættes med summen af et årligt emissionsvolumen på 76,132937 mio. tons [MteCO<sub>2</sub>],

justeringer som følge af reduktioner af antallet af anlæg og en femtedel af den samlede mængde kvoter, [Republikken] Polen tildeler i henhold til artikel 13, stk. 2, [i direktiv 2003/87]; de kvoter, der tildeles yderligere forbrændingsanlæg, fastsættes i overensstemmelse med den i [den polske NAP] angivne generelle metodologi på grundlag af dokumenterede og verificerede emissionsdata, som kun vedrører nye aktiviteter på anlæggene, mens den samlede mængde nedsættes med forskellen mellem de kvoter, der tildeles førnævnte anlæg, og de 6,2884 mio. tons [MteCO<sub>2</sub>], som den årlige reserve for sådanne anlæg udgør; den samlede mængde forhøjes med de kvoter, der er tildelt for projekter vedrørende de af direktiv [2003/87] omfattede anlæg, som var under gennemførelse i 2005, og som i dette år gjorde det muligt at reducere eller begrænse anlæggenes emissioner, i den udstrækning de pågældende data kan dokumenteres og verificeres.

2. Der tildeles ikke anlæg kvoter, som er større end deres forventede behov, til gengæld for foranstaltninger truffet på et tidligt stadium eller for anvendelse af biomasse eller kraftvarme.
3. Der gives på en måde, som er i overensstemmelse med kriterierne i bilag III til [direktiv 2003/87] og dets artikel 10, oplysninger om, hvordan nyttilkomne vil kunne begynde at deltage i fællesskabsordningen.
4. Den mængde kvoter, der er tildelt et anlæg, som er opført i [den polske NAP], og som driver virksomhed på hele det nationale område, justeres ikke som følge af, at andre anlæg på dette område lukkes.
5. Den maksimale mængde godkendte emissionsreduktioner og emissionsreduktionsenheder, som må benyttes af driftslederne i fællesskabsordningen, og som udtrykkes som en procentdel af de kvoter, der er tildelt hvert anlæg, nedsættes, således at den ikke overstiger grænsen på 10%.

### Artikel 3

1. Den samlede gennemsnitlige årlige mængde kvoter, [Republikken] Polen i henhold til [den polske NAP] skal tildele de i planen angivne anlæg og nyttilkomne – nedsat dels med summen af justeringer som følge af reduktioner af antallet af anlæg og en femtedel af den samlede mængde kvoter, [Republikken] Polen tildeler i henhold til artikel 13, stk. 2, i direktiv 2003/87 dels med forskellen mellem de kvoter, der tildeles yderligere forbrændingsanlæg, og de 6,2884 mio. tons [MteCO<sub>2</sub>], som den årlige reserve for sådanne anlæg udgør, og forhøjet med de kvoter, der er tildelt for projekter vedrørende de af direktiv 2003/87 omfattede anlæg, som var under gennemførelse i 2005, og som i dette år gjorde det muligt at reducere eller begrænse anlæggenes emissioner, i den udstrækning de pågældende reduktioner eller begrænsninger udelukkende hidrører fra en udvidelse af anlæggenes virksomhed og bekræftes af dokumenterede og verificerede data – udgør 208,515395 mio. tons [MteCO<sub>2</sub>] og må ikke overskrides.

2. [Den polske NAP] kan ændres uden Kommissionens forudgående godkendelse, hvis ændringen vedrører de kvoter, som er tildelt bestemte anlæg, ikke medfører en overskridelse af den samlede mængde kvoter, der skal tildeles de i planen angivne anlæg, og hvis den er en følge af forbedringer af dataenes kvalitet eller består i en mindskelse af den procentdel af kvoterne, der skal tildeles gratis inden for de i artikel 10 i direktiv 2003/87 fastsatte rammer.

3. Enhver ændring af [den polske NAP], som er nødvendig for at korrigere de dele af planen, der er uforenelige med direktivet, og hvortil der henvises i artikel 1 i denne beslutning, men som ikke er omfattet af de dele, hvortil der henvises i artikel 2, skal forelægges hurtigst muligt under hensyn til den tid, det kræver at gennemføre de nationale procedurer uden unødigt forsinkelse, og kræver i henhold til artikel 9, stk. 3, i [direktiv 2003/87] forudgående godkendelse af Kommissionen. Enhver anden ændring af [den polske NAP], bortset fra de ændringer, der kræves ifølge artikel 2 i denne beslutning, er uacceptabel.

#### Artikel 4

Denne beslutning er rettet til Republikken Polen.«

#### **Sagen for Retten og den appellerede dom**

- 8 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 28. maj 2007 anlagde Republikken Polen sag med påstand om annullation af den anfægtede beslutning.
- 9 Ved kendelse afsagt af formanden for Rettens Anden Afdeling den 5. oktober 2007 har Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland fået tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionens påstande. Ved kendelser af henholdsvis 19. november 2007 og 10. april 2008 har dels Republikken Litauen, dels Den Slovakiske Republik samt Ungarn fået tilladelse til at intervenere til støtte for Republikken Polens påstande under den mundtlige forhandling.
- 10 Til støtte for søgsmålet fremsatte medlemsstaten ni anbringender. Disse anbringender gik i det væsentlige ud på, at der foreligger en tilsidesættelse dels af en række bestemmelser i direktiv 2003/87, nemlig artikel 9, stk. 1 og 3, kriterium nr. 1-3 og 12 i bilag III hertil, samt direktivets artikel 13, stk. 2, dels af retten til under proceduren at blive gjort bekendt med de faktiske omstændigheder, som dannede grundlag for vedtagelsen af den nævnte beslutning, samt en krænkelse af energisikkerheden.
- 11 Kommissionen nedlagde for Retten påstand om frifindelse.
- 12 Retten annullerede ved den appellerede dom den anfægtede beslutning.
- 13 Først behandlede Retten i dommens præmis 32-46 det første anbringende vedrørende retsstridig vedtagelse af den anfægtede beslutning efter udløbet af den i artikel 9, stk. 3, i direktiv 2003/87 fastsatte frist på tre måneder. Retten lagde til grund, at fristen begyndte at løbe fra forelæggelsen af den polske NAP, dvs. den 30. juni 2006, på trods af denne plans ufuldstændige karakter. Retten fandt imidlertid, at de indvendinger, som Kommissionen var fremkommet med i sin skrivelse af 30. august 2006 med hensyn til visse dele af denne plan, medførte en suspension af fristen. Under disse omstændigheder forkastede den dette anbringende i dommens præmis 47.
- 14 Dernæst gennemgik Retten i den appellerede doms præmis 70-162 det andet anbringende vedrørende en tilsidesættelse af begrundelsespligten og af artikel 9 i direktiv 2003/87.
- 15 I den appellerede doms præmis 70-78 bedømte Retten spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionens påstand om, at Republikken Polen fremsatte et nyt anbringende i replikken vedrørende en tilsidesættelse af artikel 9, stk. 3, i direktiv 2003/87, var velbegrundet. Efter Kommissionens opfattelse drejede det andet anbringende sig kun om den måde, hvorpå den anvendte de i den polske NAP angivne data, da den vurderede planen. Retten udtalte i dommens præmis 79, at der ikke forelå et sådant nyt anbringende.
- 16 Den appellerede doms præmis 80-98 indeholder Rettens indledende betragtninger vedrørende bedømmelsen af spørgsmålet om, hvorvidt det andet anbringende er velbegrundet. I de nævnte præmisser gennemgik Retten de formål, der forfølges med direktiv 2003/87, kompetencefordelingen mellem Kommissionen og medlemsstaterne i henhold til direktivets bestemmelser, og endelig spørgsmålet om, hvilken udstrækning den domstolskontrol har, som Fællesskabets retsinstanser kan foretage af en beslutning som den anfægtede.
- 17 I den appellerede doms præmis 99-133 undersøgte Retten det andet anbringendes andet led, hvorved Republikken Polen foreholdt Kommissionen, at den havde tilsidesat artikel 9, stk. 1 og 3, i direktiv 2003/87. Retten fandt, at Kommissionen havde overskredet sine kontrolbeføjelser i henhold til direktivets artikel 9, stk. 3. Retten foreholdt for det første Kommissionen, at den ikke blot havde foretaget en kontrol af, om den polske NAP opfyldte kravene, men havde erstattet de data, som

Republikken Polen havde brugt, med sine egne data, som den havde opnået ved hjælp af sin egen evalueringmetode. For det andet fandt Retten, at Kommissionen havde overskredet de beføjelser, som den er tildelt ved samme bestemmelse, ved i den anfægtede beslutnings dispositive del at fastsætte en øvre grænse for den samlede mængde kvoter, der skal tildeles.

- 18 Retten undersøgte for fuldstændighedens skyld i den appellerede doms præmis 134-152 spørgsmålet om, hvorvidt det andet anbringendes første led vedrørende en tilsidesættelse af begrundelsespligten er velbegrundet. Henset til den bevisbyrde, der påhviler Kommissionen, fandt Retten, at Kommissionen intet anførte i den anfægtede beslutning, der gjorde det muligt at forstå, hvorfor den metode til økonomisk analyse, Republikken Polen havde valgt, og de data, Republikken Polen havde lagt til grund, var i strid med EU-retten. Retten fastslog således i den appellerede doms præmis 153, at dette led af det andet anbringende var begrundet.
- 19 Under disse omstændigheder tiltrådte Retten i den appellerede doms præmis 154 begge det andet anbringendes led og annullerede den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1, artikel 2, stk. 1, og artikel 3, stk. 1.
- 20 Endelig udtalte Retten sig i den appellerede doms præmis 155-162 om følgerne af annullationen af de nævnte bestemmelser i den anfægtede beslutning for de øvrige bestemmelser heri. Da Retten fandt, at de annullerede bestemmelser ikke kunne udskilles fra resten af denne beslutning – som omhandlet i Domstolens praksis – annullerede den i den appellerede doms præmis 163 den anfægtede beslutning i det hele uden at undersøge de øvrige anbringender, der var fremført til støtte for søgsmålet.

### **Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande**

- 21 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 28. juni 2010 fik Kongeriget Danmark tilladelse til at indtræde i sagen til støtte for Kommissionens påstande, og Den Tjekkiske Republik samt Rumænien fik tilladelse til at intervenere til støtte for Republikken Polens påstande.
- 22 Kommissionen har i appelskriftet nedlagt følgende påstande:
- Den appellerede dom ophæves.
  - Republikken Polen tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 23 Kongeriget Danmark har nedlagt påstand om, at den appellerede dom ophæves.
- 24 Det Forenede Kongerige har nedlagt påstand om, at appellen tages til følge, og den appellerede dom ophæves bortset fra hvad angår det første anbringende.
- 25 Republikken Polen har nedlagt følgende påstande:
- Appellen forkastes i sin helhed på grundlag af artikel 116, stk. 1, første led, i Domstolens procesreglement.
  - I tilfælde af at Domstolen ikke forkaster appellen i sin helhed, prøves samtlige påstande fremført i første instans, og der træffes afgørelse herom, navnlig for så vidt angår det første anbringende i stævningen, i henhold til artikel 116, stk. 1, i Domstolens procesreglement.
  - I tilfælde af at Domstolen ikke forkaster appellen i sin helhed og ikke træffer afgørelse om de påstande, der er nedlagt i anden række, træffer den afgørelse om de påstande, der er fremsat i første instans i det tredje til det niende anbringende, efter at sagen er blevet behandlet af enten Domstolen eller Retten, efter Domstolens skøn.
  - Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.



- 26 Den Tjekkiske Republik har nedlagt følgende påstande:
- Appellen forkastes.
  - Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 27 Rumænien tilslutter sig Republikken Polens påstande.

### Om appellen

- 28 Kommissionen har til støtte for sin appel fremsat fire anbringender. For det første tilsidesatte Retten artikel 48, stk. 2, i sit procesreglement, den traf afgørelse *ultra petita* og overskred sin kontrolbeføjelse. For det andet begik den en retlig fejl ved fortolkningen af artikel 9, stk. 3, i direktiv 2003/87. For det tredje anlagde den en urigtig fortolkning af begrundelsespligten efter artikel 253 EF og direktivets artikel 9, stk. 3. For det fjerde begik Retten endelig en fejl ved den retlige kvalifikation af den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1, artikel 2, stk. 1, og artikel 3, stk. 1, idet den lagde til grund, at disse bestemmelser ikke kan udskilles fra de øvrige bestemmelser i denne beslutning.

*Det første anbringende om, at Retten tilsidesatte artikel 48, stk. 2, i sit procesreglement, at den traf afgørelse ultra petita, og at den overskred sine kontrolbeføjelser*

### Parternes argumenter

- 29 Ifølge Kommissionen tilsidesatte Retten artikel 48, stk. 2, i sit procesreglement og forbuddet mod at træffe afgørelse *ultra petita*. Efter Kommissionens opfattelse overskred den ligeledes grænserne for sin kontrolbeføjelse, for så vidt som den inden for rammerne af det andet anbringendes andet led prøvede den angivelige tilsidesættelse af artikel 9, stk. 1 og 3, i direktiv 2003/87. Et sådant anbringende kan imidlertid ikke antages til realitetsbehandling, idet det ikke fremgår af den argumentation, som Republikken Polen har fremført i sin stævning. Retten afgjorde således af egen drift, hvordan det andet anbringende skulle forstås, og hvilke EU-retlige bestemmelser, den havde tilsidesat. De argumenter, som Republikken Polen fremførte i sin replik, kan heller ikke anses for en uddybning af et anbringende, som den tidligere havde fremsat i sin stævning.
- 30 Republikken Polen har nedlagt påstand om, at dette anbringende forkastes. Det andet anbringendes andet led blev udarbejdet på en måde, der er i overensstemmelse med Domstolens praksis, allerede i stævningen. Selv om dette led blev formuleret på en generel måde, var det tilstrækkeligt klart. Det, som medlemsstaten hævdede i replikken, udgjorde kun en uddybning og en afklaring af et anbringende, der tidligere var blevet fremsat.
- 31 Desuden har direktiv 2003/87 ikke karakter af en specielt udviklet retsakt. Hele proceduren med medlemsstaternes forelæggelse af de nationale tildelingsplaner for Kommissionen og dennes gennemgang heraf reguleres kun af en enkelt artikel i dette direktiv, nemlig artikel 9, der er sammensat af stk. 1-3. Eftersom de anbringender, der blev fremsat i stævningen, omhandlede konkrete tilsidesættelser, som Kommissionen begik under denne gennemgang, kan det ikke med føje hævdes, at forbindelsen med disse bestemmelser ikke er til at erkende.

### Domstolens bemærkninger

- 32 Det første appelanbringende vedrører den appellerede doms præmis 70-79. I den appellerede doms præmis 70 lagde Retten til grund, at det andet anbringende i annulationssøgsmålet var opdelt i to led. Det første led vedrørte en tilsidesættelse af begrundelsespligten og det andet en fejlagtig fortolkning og

anvendelse af artikel 9, stk. 1 og 3, i direktiv 2003/87. Dernæst gennemgik Retten i den nævnte doms præmis 71-78 Kommissionens klagepunkt om, at det andet anbringendes andet led var et nyt anbringende, som Republikken Polen havde fremsat i replikken, og som følgelig måtte afvises i henhold til artikel 44, stk. 1, litra c), og artikel 48, stk. 2, i Rettens procesreglement. Retten konstaterede, at argumentationen vedrørende Kommissionens tilsidesættelse af direktivets artikel 9, stk. 3, allerede havde været fremført i stævningen, og at de supplerende argumenter, som Republikken Polen havde fremført i replikken, kun havde karakter af en uddybning af dette led. Retten forkastede således dette klagepunkt i dommens præmis 79.

- 33 Herved bemærkes, at i henhold til artikel 21, stk. 1, i statuten for Den Europæiske Unions Domstol, der i medfør af artikel 53, stk. 1, i samme statut og artikel 44, stk. 1, litra c) og d), i Rettens procesreglement finder anvendelse på Retten, skal en stævning bl.a. angive søgsmålets genstand, påstandene og en kort fremstilling af søgsmålsgrundene.
- 34 Det fremgår endvidere af artikel 48, stk. 2, i Rettens procesreglement, at fremsættelsen af nye anbringender under sagens behandling ikke er tilladt, medmindre de støttes på retlige eller faktiske omstændigheder, som er kommet frem under retsforhandlingerne. Det fremgår imidlertid af fast retspraksis, at et anbringende, som udgør en uddybning af et anbringende, der tidligere er fremsat direkte eller indirekte i stævningen, bør admittes (jf. bl.a. dom af 19.5.1983, sag 306/81, Verros mod Parlamentet, Sml. s. 1755, præmis 9, dom af 13.11.2001, sag C-430/00 P, Dürbeck mod Kommissionen, Sml. I, s. 8547, præmis 17, dom af 26.4.2007, sag C-412/05 P, Alcon mod KHIM, Sml. I, s. 3569, præmis 38-40, dom af 17.7.2008, sag C-71/07 P, Campoli mod Kommissionen, Sml. I, s. 5887, præmis 63, og dom af 15.4.2010, sag C-485/08 P, Gualtieri mod Kommissionen, Sml. I, s. 3009, præmis 37).
- 35 I modsætning til det af Kommissionen hævdede var det imidlertid med rette, at Retten lagde til grund, at Republikken Polen allerede i stævningen havde foreholdt Kommissionen, at den havde overskredet de beføjelser, som den i artikel 9, stk. 3, i direktiv 2003/87 er tillagt med hensyn til bedømmelse af de nationale tildelingsplaner. Anbringendet vedrørende en fejlagtig fortolkning og anvendelse af denne bestemmelse fandtes nemlig, ganske vist i en uudviklet form, i de afsnit af stævningen, der vedrører påstanden om, at Kommissionen overskred sine beføjelser derved, at den undlod at gennemgå de data, som Republikken Polen havde fremlagt i sin nationale tildelingsplan, og blot indsatte sine egne data.
- 36 Som Retten anførte i den appellerede doms præmis 75, er det ubestridt, at Republikken Polen henviste til artikel 9, stk. 3, i direktiv 2003/87 inden for rammerne af det andet anbringende i punkt 54 i stævningen. Medlemsstaten har ganske vist redegjort for denne påstand på en mere detaljeret og præcis måde i replikken, men det ændrer ikke ved, at den havde ret til at uddybe sin argumentation i denne henseende.
- 37 Det bemærkes desuden, at artikel 9, stk. 3, i direktiv 2003/87 udgjorde retsgrundlaget for vedtagelsen af den anfægtede beslutning, og at der er en snæver forbindelse mellem bestemmelsens stk. 3 og 1. Som generaladvokaten har anført i punkt 29 i forslaget til afgørelse, forholder det sig således, at for så vidt som Kommissionen overskrider de beføjelser til kontrol af en national tildelingsplan, som den er tillagt i henhold til artikel 9, stk. 3, i direktiv 2003/87, gør den indgreb i medlemsstaternes kompetence til at udarbejde deres egen tildelingsplan i medfør af bestemmelsens stk. 1.
- 38 Det følger af disse betragtninger, at Rettens afgørelse om at antage det andet annullationsanbringendes andet led til realitetsbehandling ikke er behæftet med en retlig fejl. Det første anbringende må derfor forkastes.

*Det andet anbringende vedrørende en retlig fejl ved fortolkningen af artikel 9, stk. 3, i direktiv 2003/87*

- 39 Med sit andet anbringende har Kommissionen foreholdt Retten, at den anlagde en fejlagtig fortolkning af artikel 9, stk. 3, i direktiv 2003/87. Efter at have knyttet kritiske bemærkninger til Rettens almindelige betragtninger vedrørende arten af den kontrol, der udøves af Kommissionen i medfør af direktivets artikel 9, stk. 3, har den fremført nogle argumenter, der kan inddeles i to led vedrørende henholdsvis en angivelig tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet og af direktivets formål.

Om arten af Kommissionens kontrol i medfør af artikel 9, stk. 3, i direktiv 2003/87

– Parternes argumenter

- 40 Kommissionen har henvist til, at den ifølge Retten ændrede kompetencefordelingen mellem Kommissionen og medlemsstaterne, således som denne er fastlagt i artikel 9 og 11 i direktiv 2003/87, og overskred sine beføjelser, idet den udskiftede de i den polske NAP angivne data med sine egne data, som var blevet beregnet på grundlag af dens egen metode til bedømmelse af medlemsstaternes nationale tildelingsplaner, og fastsætte et maksimalt niveau for den samlede mængde kvoter, som Republikken Polen skal tildele.
- 41 Herved miskendte Retten imidlertid udstrækningen af Kommissionens beføjelser ved vurderingen af de nationale tildelingsplaner, således som de er fastlagt i artikel 9, stk. 3, i direktiv 2003/87. Ved at betegne Kommissionens kontrolbeføjelser som »stærkt begrænsede« begrænsede den sig til ordlyden af denne bestemmelses første punktum uden at tage hensyn til bestemmelsen i dennes helhed, til bestemmelsens formål og til ligebehandlingsprincippet.
- 42 Kommissionens kontrolbeføjelse som omhandlet i artikel 9 i direktiv 2003/87 skal ikke fortolkes som en kontrol med akterne til gennemførelse af et direktiv. Den forudgående kontrol med de nationale tildelingsplaner afviger nemlig fra den efterfølgende kontrol i henhold til artikel 226 EF, hvor Kommissionen må respektere medlemsstaternes valg med hensyn til form og midler til at nå det med direktivet tilsigtede resultat. Artikel 9 har forordningskarakter og er umiddelbart bindende for medlemsstaterne. Medlemsstaternes frihed til at udarbejde deres nationale tildelingsplaner begrænses i væsentligt omfang af bestemmelsens stk. 1 og af kriterierne i bilag III til direktiv 2003/87. De skal desuden tage hensyn til de retningslinjer for opfyldelsen af disse kriterier, som Kommissionen har udarbejdet i henhold til direktivets artikel 9, stk. 1, samt de drøftelser, der fandt sted i det udvalg, der er omhandlet i direktivets artikel 23, stk. 1.
- 43 Republikken Polen er af den opfattelse, at de argumenter, som Kommissionen har fremført, set under ét synes at bekræfte, at den har fejlvurderet udstrækningen af sine beføjelser efter direktiv 2003/87. Samtidig med at medlemsstaten anerkender, at en national tildelingsplan ikke er en klassisk national foranstaltning til gennemførelse af et direktiv, har den anført, at den ikke har kendskab til tilfælde af direkte anvendelse af direktivets artikel 9. Medlemsstaterne bør nemlig forinden vedtage de nødvendige nationale foranstaltninger. Kommissionen benytter sig desuden af forudgående kontrolforanstaltninger på andre områder, på trods af at der er tale om klassiske former for gennemførelse af direktiverne. Det gælder bl.a. for de udkast til foranstaltninger, som medlemsstaterne agter at gennemføre inden for rammerne af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 94/62/EF af 20. december 1994 om emballage og emballageaffald (EFT L 365, s. 10).
- 44 Selv om det lægges til grund, at Kommissionen har ret i, at en anden fortolkning end den, som Retten anlagde, ville være ønskelig, henset til effektiviteten af den samlede ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner, kan Kommissionen ikke tildele sig selv beføjelser, som EU-lovgiver ikke har overladt den, med henblik på at forbedre indholdet af visse bestemmelser.

– Domstolens bemærkninger

- 45 Kommissionens indvendinger er rettet mod den appellerede doms præmis 82-92, der vedrører kompetencefordelingen mellem medlemsstaterne og Kommissionen som fastsat i artikel 9 og 11 i direktiv 2003/87.
- 46 I disse præmisser fastslog Domstolen, at medlemsstaterne er enekompetente til dels at udarbejde deres nationale tildelingsplan, dels til at træffe endelige afgørelser om bl.a. den samlede mængde kvoter, de vil tildele. Medlemslandene råder over en vis skønsmargen ved udøvelsen af deres kompetence.

Kommissionen har i medfør af artikel 9, stk. 3, i direktiv 2003/87 beføjelse til dels at efterprøve, at de nationale tildelingsplaner opfylder kriterierne i bilag III til direktivet og direktivets artikel 10, dels at afvise planer, der er uforenelige med disse kriterier og bestemmelser. Efter Rettens opfattelse er Kommissionens kontrolbeføjelse begrænset til en legalitetskontrol.

- 47 Som Retten korrekt anførte i den appellerede doms præmis 84-89, fastlægges det i det foreliggende tilfælde klart og udtrykkeligt i artikel 9, stk. 1 og 3, og artikel 11, stk. 2, i direktiv 2003/87, hvordan kompetencen er fordelt mellem medlemsstaterne og Kommissionen i relation til udarbejdelsen, kontrollen og gennemførelsen af de nationale tildelingsplaner med henblik på iværksættelse af ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner. For så vidt angår de betydelige grænser for kontrolbeføjelsen og beføjelsen til at afvise disse planer har Kommissionen kun kompetence til at efterprøve, om de foranstaltninger, der er truffet af medlemsstaten, opfylder kriterierne i bilag III til direktivet og bestemmelserne i direktivets artikel 10.
- 48 I modsætning til det, som Kommissionen har gjort gældende, kan det ikke foreholdes Retten, at den i den appellerede doms præmis 82 støttede sig på artikel 249, stk. 3, EF ved vurderingen af spørgsmålet om fordelingen af beføjelser mellem Kommissionen og medlemsstaterne som fastsat i artikel 9 og 11 i direktiv 2003/87. Princippet om, at et direktiv med hensyn til det tilsigtede mål er bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen, gælder principielt for alle direktiver.
- 49 Det er korrekt, at der kan være stor forskel med hensyn til typen af de forpligtelser, som direktiverne pålægger medlemsstaterne, og dermed de mål, de skal nå. Det er ligeledes ubestridt, at bestemmelserne i direktiver, der kun vedrører relationerne mellem en medlemsstat og Kommissionen, eventuelt ikke behøver gennemførelsesforanstaltninger (jf. i denne retning dom af 30.11.2006, sag C-32/05, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 11323, præmis 35 og 36). Denne omstændighed er imidlertid uden betydning for løsningen af den foreliggende tvist. Det kan ikke nægtes, at artikel 9 og 11 i direktiv 2003/87 regulerer Kommissionens og medlemsstaternes respektive roller i forbindelse med vedtagelsen af nationale tildelingsplaner, dvs. kompetencefordelingen mellem disse. Disse bestemmelser gør det muligt at afgøre spørgsmålet om, hvorvidt medlemsstaterne har et råderum ved udarbejdelsen af deres plan og i givet fald rækkevidden heraf.
- 50 I det foreliggende tilfælde kan det ikke nægtes, at direktiv 2003/87 ikke foreskriver en specifik metode til udarbejdelse af en national tildelingsplan og til fastlæggelse af den samlede mængde kvoter for drivhusgasemissioner, der skal tildeles. Det bestemmes derimod udtrykkeligt i bilag III, punkt I, til direktivet, at medlemsstaterne skal fastsætte den samlede mængde kvoter, der skal tildeles, under iagttagelse af bl.a. den nationale energipolitik og det nationale klimaændringsprogram.
- 51 Således som Retten har fastslået i den appellerede doms præmis 88, har medlemsstaterne derfor et vist råderum ved gennemførelsen af direktiv 2003/87 og dermed ved valget af, hvilke midler de anser for de bedst egnede med hensyn til at nå det i direktivet fastsatte mål i det nationale energimarkeds specifikke sammenhæng.
- 52 Med hensyn til den omstændighed, at de nationale tildelingsplaner i overensstemmelse med artikel 9 i direktiv 2003/87 vurderes af Kommissionen ved en forudgående kontrol, bemærkes, at en sådan kontrolbeføjelse ganske vist i flere henseender afviger fra den efterfølgende kontrol, der er omhandlet i artikel 226 EF. Denne omstændighed indebærer dog ikke, at den forudgående kontrol skal gå videre end en legalitetskontrol.
- 53 Det følger af det ovenstående, at den kritik, som Kommissionen har fremført mod Rettens almindelige betragtninger vedrørende kompetencefordelingen mellem medlemsstaterne og Kommissionen, således som denne er fastsat i direktiv 2003/87, må forkastes.

Det andet anbringendes første led vedrørende en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet

– Parternes argumenter

- 54 Kommissionen har gjort gældende, at Retten ved fastlæggelsen af rækkevidden og udstrækningen af dens kontrolbeføjelse i henhold til artikel 9, stk. 3, i direktiv 2003/87 begik en retlig fejl, der i det væsentlige skyldes en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet.
- 55 Retten forkastede bl.a. argumentet om, at dette princip indebærer, at de nationale tildelingsplaners forenelighed med kriterierne i bilag III til direktiv 2003/87 undersøges på grundlag af den vurderingsmetode, som Kommissionen har udviklet, og de aktualiserede data, der for alle medlemsstaters vedkommende hidrører fra den samme kilde. Den omstændighed, at Kommissionen angiveligt skulle have overskredet sin kompetence, følger af den omstændighed, at den ikke først havde kontrolleret, om dataene i den polske NAP var i overensstemmelse med kriterierne i bilag III til direktivet.
- 56 Kommissionen har anført, at denne kritik snarere hører hjemme inden for rammerne af en eventuel tilsidesættelse af begrundelsespligten end inden for rammerne af en tilsidesættelse af artikel 9, stk. 1 og 3, i direktiv 2003/87. Under alle omstændigheder er kritikken grundløs.
- 57 For det første er argumentet om, at Kommissionen skulle have udskiftet de »data«, der var anvendt i den polske NAP, med sine egne data, ugrundet. Med hensyn til dataene vedrørende de reelle udledninger af CO<sub>2</sub> har den ved kontrollen af den polske NAP anvendt data, der hidrører direkte fra de driftsledere, der er omfattet af direktiv 2003/87, der er efterprøvet i overensstemmelse med beslutning nr. 280/2004, og som blev offentliggjort i Fællesskabets uafhængige transaktionsjournal (*Community Independent Transaction Log* – CITL). Fremskrivningen af bruttonationalproduktet (BNP) for perioden 2005-2010 hviler på de nationale statistikker, der er udarbejdet i samarbejde med nationale sagkyndige.
- 58 For så vidt angår fortolkningen af artikel 9, stk. 3, i direktiv 2003/87 i relation til ligebehandlingsprincippet har Kommissionen dernæst anført, at en accept af, at hver medlemsstat benytter sig af sine egne data, der er frembragt under anvendelse af egne kriterier, kan medføre en ulige behandling af disse stater. Genstanden for og formålet med direktivet samt kravet om, at alle de nationale tildelingsplaner fremlægges for Kommissionen i nogenlunde samme periode, bekræfter efter Kommissionens opfattelse, at disse planer »befinder sig i sammenlignelige situationer«, og at de skal kontrolleres på grundlag af de seneste data for samme periode for så vidt angår udledningen af CO<sub>2</sub> og fremskrivningerne af BNP, der er tilgængelige på samme tidspunkt for alle medlemsstaterne. Den koordinerede kontrolmetode, der er baseret på anvendelsen af data og/eller parametre hidrørende fra samme kilde og vedrørende samme periode, er bl.a. begrundet i formålet med direktiv 2003/87, der består i at nedbringe drivhusgasemissioner, at bidrage til at bevare det indre markeds integritet og at undgå konkurrenceforvridninger.
- 59 Rettens argumentation er endelig i strid med dens argumentation i kendelse af 20. oktober 2008, sag T-208/07, BOT Elektrownia Bełchatów m.fl. mod Kommissionen. Ifølge Kommissionen accepterede Retten i denne kendelse en tidsmæssig begrænsning af de ændringer, som medlemsstaterne foretager af deres nationale tildelingsplan, idet den fastslog, at det følger af ordlyden af direktiv 2003/87 samt af den generelle opbygning af og formålet med den ordning, som direktivet opretter, at en medlemsstat altid har ret til at foreslå ændringer af sin plan efter at have forelagt denne for Kommissionen og indtil vedtagelsen af den afgørelse, den skal træffe i medfør af direktivets artikel 11, stk. 2. Hvis den berørte medlemsstat fik tillagt en tidsmæssigt ubegrænset ret til at indføre ændringer i sin nationale tildelingsplan, der ville medføre en forøgelse af den samlede mængde kvoter, den vil tildele, som følge af fremkomsten af mere aktuelle økonomiske data og/eller fremskrivninger, ville formålet med direktivet og funktionen af ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner blive gjort illusorisk.

60 Republikken Polen har nedlagt påstand om, at det andet anbringendes første led forkastes. Direktiv 2003/87 forpligter Kommissionen til at foretage en individuel analyse af hver national tildelingsplan. Direktivet har ikke til formål, at hver medlemsstat »for enhver pris« nedsætter sine drivhusgasemissioner, men tilsigter at opfylde de forpligtelser, der er fastsat i Kyotoprotokollen, med den mindst mulige negative indvirkning på den økonomiske udvikling. Kommissionen bør ved gennemgangen af de nationale tildelingsplaner tage hensyn til hver medlemsstats reelle situation, bl.a. niveauet for opfyldelse af de mål, der er fastsat i den nævnte protokol, til hver medlemsstats individuelle behov, der er forbundet med den særlige karakter af deres økonomi, og graden af udvikling af den nationale økonomi. Forskelsbehandlingen af medlemsstaterne er objektivt begrundet i relation til ligebehandlingsprincippet, henset til kendetegnene ved hver medlemsstats energimarked og niveauet for opfyldelsen af forpligtelserne i protokollen.

– Domstolens bemærkninger

61 Det andet anbringendes første led vedrører den appellerede doms præmis 100-120. I disse præmisser fastslog Retten, at den kontrolbeføjelse, som Kommissionen er blevet tillagt i medfør af artikel 9, stk. 3, i direktiv 2003/87, er begrænset til en kontrol med, om de data, der er indeholdt i hver enkelt national tildelingsplan, opfylder kriterierne i bilag III til dette direktiv, og at Kommissionen ikke har ret til at erstatte de data, som medlemsstaten har angivet i sin plan, med sine egne data. Medlemsstaterne har enekompetence til at udarbejde en national tildelingsplan og til at træffe en endelig afgørelse om den samlede mængde kvoter for drivhusgasemissioner, der skal tildeles. Retten præciserede i dommens præmis 104, at »iagttagelsen af princippet om ligebehandling af medlemsstaterne [...] ikke [kan] føre til en ændring af kompetencefordelingen mellem medlemsstaterne og Kommissionen, således som den [...] er fastlagt ved direktivet«.

62 Det bemærkes indledningsvis, at det fremgår af fast retspraksis, at lighedsprincippet kræver, at ensartede forhold ikke behandles forskelligt, og at forskellige forhold ikke behandles ensartet, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet (jf. bl.a. dom af 16.12.2008, sag C-127/07, Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., Sml. I, s. 9895, præmis 23).

63 Nødvendigheden af at overholde dette princip kan imidlertid ikke ændre kompetencefordelingen mellem medlemsstaterne og Kommissionen, således som den er fastlagt i en EU-retlig bestemmelse. Som det er blevet bekræftet i denne doms præmis 47, tillægger artikel 9, stk. 3, i direktiv 2003/87 udelukkende Kommissionen en beføjelse til at foretage en legalitetskontrol af de nationale tildelingsplaner, der giver den adgang til at afvise en plan, der ikke er i overensstemmelse med kriterierne i bilag III til direktiv 2003/87 eller med direktivets artikel 10.

64 Hvad angår intensiteten af denne kontrol fastslog Retten med rette i den appellerede doms præmis 101, at denne kontrolbeføjelse nødvendigvis vedrører de data, der er angivet i den pågældende nationale tildelingsplan. Det påhviler Kommissionen at kontrollere de data, den pågældende medlemsstat har valgt med henblik på udarbejdelse af dens plan.

65 Under disse omstændigheder kan det ikke bebrejdes Retten, at den lagde til grund, at Kommissionen var forpligtet til at undersøge de data, som Republikken Polen havde angivet i sin plan. Såfremt Kommissionen fandt, at de pågældende data gav anledning til tvivl, påhvilede det den at søge denne tvivl afklaret hos de kompetente nationale myndigheder eller endog at godtgøre, at disse data var uforenelige med kriterierne i bilag III til direktiv 2003/87.

66 De argumenter, som Kommissionen har fremført vedrørende den samtidige karakter af kontrollen med de nationale tildelingsplaner, kan ikke rejse tvivl om denne konklusion. Disse argumenter hviler nemlig på en urigtig opfattelse af dens kontrolbeføjelse i henhold til artikel 9, stk. 3, i direktiv 2003/87. Som generaladvokaten har anført i punkt 68 i forslaget til afgørelse, er de eventuelle forskelle mellem de data og de vurderingsmetoder, som medlemsstaterne har valgt, et udtryk for deres råderum, som Kommissionen må respektere i forbindelse med sin forenelighedskontrol.

- 67 I denne sammenhæng bemærkes, at Kommissionen i fyldestgørende udstrækning kan sikre, at medlemsstaterne behandles lige, ved at bedømme den plan, de hver især forelægger, med den samme grad af omhu. Det bemærkes ligeledes, at det står Kommissionen frit for at vælge et fælles punkt til brug for sammenligning af de planer, som hver stat udarbejder. Som Retten bemærkede i den appellerede doms præmis 102, kan Kommissionen i dette øjemed udarbejde »sin egen metode til bedømmelse af [de nationale tildelingsplaner]«, som bygger på data, Kommissionen anser for mere rigtige, og anvende denne metode som et sammenligningsredskab, når den vurderer, om de data, der er angivet i de nationale tildelingsplaner, er forenelige med kriterierne i bilag III til direktiv 2003/87.
- 68 Endelig bemærkes for så vidt angår Kommissionens argument om, at Retten ved at lægge til grund, at Kommissionen ikke kunne erstatte de data, som Republikken Polen havde anvendt i sin plan, med dem, som den havde opnået ved sin egen vurderingsmetode, med urette anså sidstnævnte data for Kommissionens »egne data«, at dette argument hviler på en misforståelse af den appellerede doms præmis 100-103 og 120. Som generaladvokaten har anført i punkt 76 i forslaget til afgørelse, sigtede Retten ved at lægge til grund, at Kommissionen ikke kunne erstatte de data, som Republikken Polen havde anvendt i sin plan, med sine egne data, ikke til valget af eller kilden til de data, som Kommissionen havde anvendt, men til den omstændighed, at Kommissionen ikke havde kontrolleret, om de data, der var angivet i den polske NAP, var forenelige med kriterierne i bilag III til direktiv 2003/87.
- 69 Henset til disse elementer må det andet anbringendes første led forkastes som ugrundet.

Om det andet anbringendes andet led vedrørende en tilsidesættelse af formålet med direktiv 2003/87

– Parternes argumenter

- 70 Kommissionen har gjort gældende, at Retten anlagde en urigtig fortolkning af artikel 9, stk. 3, i direktiv 2003/87 i strid med direktivets formål.
- 71 Den kontrolbeføjelse, som Kommissionen råder over i medfør af denne bestemmelse, bør opfattes og fortolkes i lyset af formålet med direktiv 2003/87. Ved det omhandlede direktiv indføres ifølge dets artikel 1 en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner med henblik på at fremme reduktionen af drivhusgasemissioner på en omkostningseffektiv og økonomisk effektiv måde. Ifølge Kommissionen anerkendte Domstolen i dommen i sagen Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., at det endelige formål med denne ordning er at beskytte miljøet, og at den pågældende ordning stimulerer og fremmer bestræbelserne på at reducere omkostningerne mest muligt med henblik på at opnå en reduktion af disse emissioner. Det følger af denne dom, at dette formål kun kan nås, når efterspørgslen efter kvoter overstiger udbuddet på Fællesskabets kvotemarked. Som anført i syvende betragtning til direktiv 2003/87, bør iværksættelsen af denne ordning bidrage til at bevare det indre markeds integritet og undgå konkurrencefordrejninger.
- 72 I modsætning til det, som Retten fastslog i den appellerede dom, kan denne kontrol ikke være en »stærkt begrænset« kontrol, der er reduceret til en simpel efterprøvelse af de data, som medlemsstaterne har anvendt i deres nationale tildelingsplaner. Det er desuden muligt efterfølgende at bevise, at en betingelsesløs godkendelse af CO<sub>2</sub>-emissionsdataene i den polske NAP samt den samlede mængde kvoter, der foreslås tildelt, ville have ført til et resultat, der ikke blot er i strid med kriterium nr. 1-3 i bilag III til direktiv 2003/87, men også til en inflation af CO<sub>2</sub>-emissionskvoter på markedet.
- 73 Kommissionen har ligeledes bestridt Rettens udtalelse om, at den anfægtede beslutning har ændret kompetencefordelingen mellem den selv og medlemsstaterne, således som denne fordeling er fastlagt i artikel 9 og 11 i direktiv 2003/87.
- 74 Republikken Polen er af den opfattelse, at det andet anbringendes andet led må forkastes. Medlemsstaten har, samtidig med at den medgiver, at artikel 9, stk. 3, i direktiv 2003/87 er upræcis, fremhævet, at en formålsfortolkning af nævnte direktiv ikke kan medføre, at denne bestemmelse tillægges en anden betydning end den, der følger af en fortolkning af dennes ordlyd.

75 Desuden udgør reduktionen af drivhusgasemissioner ikke et selvstændigt formål med direktiv 2003/87. Hverken bestemmelserne heri, funktionen af ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner eller medlemsstaternes støtte til reduktionen af emissionerne kan anses for grunde, der gør det muligt at tvinge medlemsstaterne til at reducere den del af deres emissioner, der overstiger den mængde, som følger af Den Europæiske Unions internationale forpligtelser. Direktivet har endvidere ikke til formål »for enhver pris« at nedsætte drivhusgasemissionerne, men at nedsætte dem »med den mindst mulige negative indvirkning på den økonomiske udvikling og beskæftigelsessituationen«. Det tilsigter at indføre en fællesskabsordning for handel med kvoter for sådanne emissioner, der gør det muligt at opfylde disse mål »på en omkostningseffektiv og økonomisk effektiv måde«.

– Domstolens bemærkninger

76 Det andet anbringendes andet led vedrører den appellerede doms præmis 121-131. I de nævnte præmisser gav Retten udtryk for den opfattelse, at Kommissionen ved i den anfægtede beslutning at have fastsat en specifik kvotemængde, hvoraf enhver overskridelse anses for uforenelig med de kriterier, der er fastsat i direktiv 2003/87, og ved at forkaste den polske NAP, i den udstrækning den heri foreslåede samlede mængde kvoter overstiger denne tærskel, overskred grænserne for sine kontrolbeføjelser i henhold til direktivets artikel 9, stk. 3.

77 Herved bemærkes, at det erklærede hovedmål med direktiv 2003/87 er væsentligt at reducere drivhusgasemissioner for at være i stand til at overholde Unionens og medlemsstaternes forpligtelser i henhold til Kyotoprotokollen. Dette mål skal nås ved opfyldelsen af en række »delmål« og ved hjælp af visse instrumenter. Det vigtigste instrument i denne henseende udgøres af fællesskabsordningen for handel med drivhusgasemissioner, således som dette fremgår af artikel 1 i direktiv 2003/87 og anden betragtning hertil. Det er fastsat i nævnte artikel 1, at denne ordning fremmer reduktionen af disse emissioner på en omkostningseffektiv og økonomisk effektiv måde. De øvrige delmål, som denne ordning skal opfylde, er bl.a., som anført i femte og syvende betragtning til nævnte direktiv, at sikre den økonomiske udvikling og beskæftigelsessituationen samt at beskytte det indre markeds integritet og konkurrencevilkårene.

78 Selv om det antages, at Kommissionens fremgangsmåde er egnet til at forbedre funktionen af Unionens ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner og således gør det muligt på en mere effektiv måde at nå det formål, der består i væsentligt at reducere drivhusgasemissioner, kan denne omstændighed i den foreliggende sag ikke ændre kompetencefordelingen mellem medlemsstaterne og Kommissionen som omhandlet i artikel 9 og 11 i direktiv 2003/87.

79 På et område med delt kompetence såsom miljøbeskyttelsesområdet påhviler det nemlig EU-lovgiver at fastsætte de foranstaltninger, som den finder er nødvendige for at opnå de tilstræbte formål, med respekt af subsidiaritetsprincippet og proportionalitetsprincippet som omhandlet i artikel 5 EF.

80 EU-lovgivers vilje til udelukkende at tildele Kommissionen en beføjelse til at føre kontrol med, at de nationale tildelingsplaner er forenelige med kriterierne i bilag III til direktiv 2003/87, og ikke en erstatnings- eller harmoniseringsbeføjelse, der omfatter kompetence til at fastsætte den samlede mængde kvoter for drivhusgasemissioner, der skal tildeles, fremgår såvel af artikel 9, stk. 3, i direktiv 2003/87 som af forarbejderne til direktivet. At antage, at Kommissionen kan fastsætte en sådan samlet mængde, overskrider således grænserne for en formålsfortolkning af direktivet og er ensbetydende med at tildele denne institution beføjelser uden nogen form for hjemmel.

81 Som det allerede fremgår af denne doms præmis 47, fastslog Retten med rette i den appellerede doms præmis 89, at det entydigt fremgår af artikel 9, stk. 3, i direktiv 2003/87, at Kommissionens rolle er begrænset til en kontrol af, at en medlemsstats nationale tildelingsplan er forenelig med kriterierne i bilag III til direktivet og med bestemmelserne i direktivets artikel 10, samt at Kommissionen har kompetence til at efterprøve denne forenelighed og afvise den nationale tildelingsplan, hvis den er uforenelig med disse kriterier eller bestemmelser.



- 82 Herved bemærkes, at EU-lovgiver, der er enekompetent til at foretage ændringer af direktiv 2003/87, har fundet det nødvendigt at tilpasse direktivets artikel 9 ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/29/EF af 23. april 2009 om ændring af direktiv 2003/87/EF med henblik på at forbedre og udvide ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet (EUT L 140, s. 63). Ved dette ændringsdirektiv indføres der en mere harmoniseret ordning for bedre at kunne udnytte emissionshandelens fordele, for at undgå skævvridning af det indre marked og for at lette sammenkoblingen af de forskellige emissionshandelsordninger.
- 83 For så vidt angår Kommissionens påstand om, at det er muligt efterfølgende at bevise, at en betingelsesløs godkendelse af CO<sub>2</sub>-emissionsdataene og den samlede mængde drivhusgasemissionskvoter i den polske NAP ville have ført til et resultat, der er i strid med kriterium nr. 1-3 i bilag III til direktiv 2003/87, bemærkes, at denne påstand hviler på en urigtig fortolkning af den appellerede dom. Som generaladvokaten har anført i punkt 85 i forslaget til afgørelse, medgav Retten nemlig, at Kommissionen kan afvise en national tildelingsplan, som ikke er forenelig med kriterierne i dette bilag, men ikke, at den betingelsesløst skulle godkende de data, som var angivet i den polske NAP.
- 84 Hvad angår Kommissionens argument om, at det af procesøkonomiske årsager ville være hensigtsmæssigt at tillægge den kompetence til at fastsætte den samlede mængde kvoter for drivhusgasemissioner, der skal tildeles, bemærkes, at det ganske vist er rigtigt, at en sådan fremgangsmåde ville gøre det muligt at undgå risikoen for, at der træffes flere på hinanden følgende afgørelser om afvisning af nationale tildelingsplaner som følge af, at de er uforenelige med kriterierne i bilag III til direktiv 2003/87. I denne forbindelse skal det imidlertid understreges, at Kommissionen ikke overskrider sine beføjelser, hvis den tilkendegiver i afgørelsen om afvisning af en plan – uden bindende at fastsætte den maksimale mængde kvoter – at den ikke vil afvise ændringerne til denne plan, såfremt de er i overensstemmelse med de forslag og anbefalinger, som den er fremkommet med i denne afgørelse om afvisning. En sådan fremgangsmåde lever op til princippet om loyalt samarbejde mellem Kommissionen og medlemsstaterne og imødekommer ligeledes procesbesparende hensyn.
- 85 Det følger heraf, at Kommissionen ikke med føje kan gøre gældende, at Retten anlagde en fortolkning af artikel 9, stk. 3, i direktiv 2003/87 i strid med de formål, der forfølges hermed. Det andet anbringendes andet led skal følgelig forkastes som ugrundet.
- 86 Da den kritik, som Kommissionen har rettet mod Rettens almindelige betragtninger vedrørende kompetencefordelingen mellem medlemsstaterne og Kommissionen som fastsat i direktiv 2003/87, er blevet gendrevet, og det andet anbringendes to led ikke har kunnet tiltrædes, skal dette anbringende forkastes som ugrundet.

*Det tredje anbringende vedrørende en fejlagtig fortolkning af begrundelsespligten som omhandlet i artikel 253 EF og artikel 9, stk. 3, i direktiv 2003/87*

#### Parternes argumenter

- 87 Kommissionen har gjort gældende, at Retten anlagde en fejlagtig fortolkning af begrundelsespligten i artikel 253 EF. Retten fandt nemlig med urette, at Kommissionen uden grund og »uden at give nogen relevant begrundelse« havde forkastet den metode til økonomisk analyse, Republikken Polen havde valgt, og de data, som den havde angivet i sin nationale tildelingsplan. Det er imidlertid ikke nødvendigt, at begrundelsen for en retsakt angiver alle de forskellige relevante faktiske og retlige forhold. Denne begrundelse skal udformes under hensyn til den sammenhæng, hvori akten blev vedtaget, samt under hensyn til alle de retsregler, som gælder på det pågældende område. I øvrigt var begrundelsen for den anfægtede beslutning tilstrækkelig til, at Republikken Polen kunne få kendskab til grundene til, at de omhandlede data ikke blev taget i betragtning, og den valgte analysemetode blev forkastet. Desuden var medlemsstaten i besiddelse af supplerende faktiske og retlige omstændigheder, der gjorde det muligt for den at få kendskab til de pågældende grunde.

88 Republikken Polen har nedlagt påstand om, at dette anbringende forkastes. Kommissionen har med urette hævdet, at pligten til at begrunde afgørelsen om afvisning af den nationale tildelingsplan er »snæver«, og at det ikke er nødvendigt at redegøre for de præcise grunde til, at de data og den metode, der er anvendt i en sådan plan, forkastes.

#### Domstolens bemærkninger

89 Det tredje anbringende vedrører den appellerede doms præmis 135-153, hvori Retten for fuldstændighedens skyld undersøgte velbegrundetheden af det andet anbringendes første led vedrørende en tilsidesættelse af begrundelsespligten. I den appellerede doms præmis 136-143 udtalte Retten sig først om udstrækningen af denne pligt. Efter at have henvist til retspraksis vedrørende artikel 253 EF fastslog den i dommens præmis 143, at det »påhvilede [...] Kommissionen som led i udøvelsen af sin kontrolbeføjelse i henhold til artikel 9, stk. 3, i direktiv 2003/87 at forklare, på hvilken måde de instrumenter, Republikken Polen havde anvendt til udarbejdelsen af sin nationale tildelingsplan, var uforenelige med kriterierne i bilag III til direktivet og bestemmelserne i dets artikel 10«. Dernæst fastslog Retten i den appellerede doms præmis 144-152, at Kommissionen havde tilsidesat den omhandlede forpligtelse. Den udtalte derfor i den appellerede doms præmis 153, at dette første led var velbegrundet.

90 Det må konstateres, at dette anbringende, således som det fremgår af den appellerede doms præmis 134, er rettet mod en præmis i nævnte dom, der er anført for fuldstændighedens skyld og ikke, selv om det anses for at være begrundet, kan medføre en ophævelse af denne (jf. bl.a. dom af 28.10.2004, sag C-164/01 P, Van den Berg mod Rådet og Kommissionen, Sml. I, s. 10225, præmis 60, og dom af 28.6.2005, forenede sager C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P – C-208/02 P og C-213/02 P, Dansk Rørindustri m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 5425, præmis 148).

91 Spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen tilsidesatte sin begrundelsespligt, da den forkastede den metode til økonomisk analyse, Republikken Polen havde valgt, og dataene i den polske NAP, er nemlig uden betydning for Rettens vurdering, da den i den appellerede doms præmis 132 med rette lagde til grund, at Kommissionen havde tilsidesat bestemmelserne i artikel 9, stk. 1 og 3, i direktiv 2003/87 ved dels at udskifte de i den polske NAP angivne data med sine egne data, som var blevet beregnet på grundlag af dens egen metode til bedømmelse af de nationale tildelingsplaner, dels at fastsætte et maksimalt niveau for den samlede mængde kvoter, som Republikken Polen skal tildele i perioden 2008-2012.

92 Under disse omstændigheder må dette anbringende forkastes, da det er irrelevant.

*Det fjerde anbringende vedrørende en retlig fejl i forbindelse med analysen af den ikke-udskillelige karakter af den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1, artikel 2, stk. 1, samt artikel 3, stk. 1*

#### Parternes argumenter

93 Kommissionen har foreholdt Retten, at den lagde til grund, at den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1, artikel 2, stk. 1, og artikel 3, stk. 1, ikke kan udskilles fra de øvrige bestemmelser heri, og følgelig annullerede denne beslutning i sin helhed.

94 Den appellerede dom hviler ifølge Kommissionen på en misforståelse af den udskillelige karakter af bestemmelserne i Unionens retsakter og på en urigtig fortolkning af den retspraksis, som Retten henviste til i den appellerede doms præmis 156, samt af den anfægtede beslutning. Efter Kommissionens opfattelse fremgår det af fast retspraksis, at kravet om, at elementerne skal kunne udskilles, ikke er opfyldt, når en delvis annullation af en retsakt bevirker, at det materielle indhold ændres. Dette gælder imidlertid ikke for enhver ændring af indholdet af akten. Den omstændighed, at det materielle indhold af en retsakt ændres, indebærer nemlig, at den konverteres til en retsakt, som dens ophavsmand ikke havde til hensigt at vedtage, eller som den ikke havde vedtaget.

- 95 Kommissionen er af den opfattelse, at stk. 1 i artikel 1-3 i den anfægtede beslutning er indbyrdes forbundne, og at de øvrige stykker, såvel i beslutningens artikel 1 som i artikel 2, kan udskilles fra stk. 1 i hver af disse artikler. Der forefindes i øvrigt en udskillelig forbindelse mellem kriterium nr. 1-3 i bilag III til direktiv 2003/87 på den ene side og kriterium nr. 5, 6, 10 og 12 i samme bilag på den anden side, ligesom der forefindes en sådan forbindelse mellem den samlede mængde kvoter, der skal tildeles, og andre metoder, der vedrører eventuelle fremtidige ændringer af den nationale tildelingsplan som omhandlet i beslutningens artikel 3, stk. 2 og 3.
- 96 Republikken Polen har nedlagt påstand om, at Domstolen forkaster dette anbringende. Bestemmelserne i den anfægtede beslutning, hvis nullitet blev fastslået i den appellerede dom, udgør et væsentligt element i denne beslutning. Uden disse bestemmelser giver beslutningen ingen mening.

#### Domstolens bemærkninger

- 97 Det fjerde appelanbringende vedrører den appellerede doms præmis 155-162, der vedrører spørgsmålet om, hvorvidt den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1, artikel 2, stk. 1, samt artikel 3, stk. 1, kan udskilles eller ej fra resten af denne beslutning, og om Retten følgelig med rette annullerede beslutningen i sin helhed.
- 98 Som Retten bemærkede i den appellerede doms præmis 156, kan en unionsretsakt kun annulleres delvis, såfremt de elementer, der kræves annulleret, kan udskilles fra den øvrige retsakt (dom af 10.12.2002, sag C-29/99, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 11221, præmis 45, og af 30.9.2003, sag C-239/01, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 10333, præmis 33; jf. ligeledes i denne retning dom af 21.1.2003, sag C-378/00, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 937, præmis 30). Domstolen har ligeledes gentagne gange fastslået, at dette krav om, at elementerne skal kunne udskilles, ikke er opfyldt, når en delvis annullation af en akt bevirker, at aktens materielle indhold ændres (dom af 24.5.2005, sag C-244/03, Frankrig mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 4021, præmis 13; jf. ligeledes i denne retning Domstolens dom af 31.3.1998, forenede sager C-68/94 og C-30/95, Frankrig m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1375, præmis 257, og dommen i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 46).
- 99 I denne sag afhænger besvarelsen af spørgsmålet om, hvorvidt den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1, artikel 2, stk. 1, og artikel 3, stk. 1, kan udskilles fra den øvrige del af denne beslutning, af en prøvelse af disse bestemmelsers rækkevidde med henblik på at vurdere, om en annullation af disse ville ændre direktivets ånd eller materielle indhold (jf. i denne retning dom af 27.6.2006, sag C-540/03, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 5769, præmis 29).
- 100 Det bemærkes, at bestemmelserne i den anfægtede beslutning er et resultat af Kommissionens negative vurdering af den polske NAP, som Republikken Polen forelagde den. I beslutningens artikel 1 opregnes forskellige punkter, hvorpå denne plan er uforenelig med et eller flere af kriterierne i bilag III til direktiv 2003/87. I den anfægtede beslutnings artikel 2 giver Kommissionen tilsagn om ikke at gøre indsigelse mod den plan, som vedtages som følge af denne beslutning om afvisning, under forudsætning af at den berørte medlemsstat foretager de ændringer, der er opregnet i artikel 2, stk. 1-5. Den anfægtede beslutnings artikel 3, stk. 1, vedrører den samlede mængde kvoter for drivhusgasemissioner, der skal tildeles, og artikel 3, stk. 2 og 3, indeholder nærmere bestemmelser om gennemførelsen af beslutningens øvrige bestemmelser.
- 101 Hvad særligt angår forholdet mellem på den ene side den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1, artikel 2, stk. 1, og artikel 3, stk. 1, og de øvrige bestemmelser heri på den anden side må det konstateres, at disse bestemmelser, uanset at de refererer til forskellige aspekter af den polske NAP og forskellige kriterier i bilag III til direktiv 2003/87, udgør en uadskillelig enhed.
- 102 Det kan på den ene side ikke nægtes, at fastsættelsen af den samlede mængde kvoter for drivhusgasemissioner, der skal tildeles (kriterium nr. 1-3 i bilag III til direktiv 2003/87) som omhandlet i den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1, artikel 2, stk. 1, og artikel 3, stk. 1, udgør hovedelementet i de nationale tildelingsplaner og er snævert forbundet med de øvrige elementer i sådanne planer.

- 103 Som Retten med rette konstaterede i den appellerede doms præmis 157 og 158, forholder det sig på den anden side således, at hvis kun nogle af stykkerne i den anfægtede beslutnings artikel 1 blev annulleret, »ville det på grund af artiklens struktur føre til, at det blev fastslået i den [anfægtede] beslutning, at et mindre antal dele var uforenelige med direktiv [2003/87]«. Hvis kun nogle af stykkerne i beslutningens artikel 2 blev annulleret, »ville Kommissionens tilsagn om ikke at gøre indsigelse mod [den polske] NAP blive opretholdt, samtidig med at det antal ændringer blev mindsket, som var en forudsætning for, at tilsagnet oprindeligt blev givet«.
- 104 Der er imidlertid intet i den omhandlede beslutning, der gør det muligt at antage, at den polske NAP ville kunne anses for forenelig med direktiv 2003/87, uden at samtlige de ændringer, der er opregnet i sidstnævnte bestemmelse, er blevet foretaget deri.
- 105 Som Retten med rette bemærkede i den appellerede doms præmis 161, ville en eventuel annulation af et af stykkerne i den anfægtede beslutnings artikel 1, og af det tilsvarende stykke i artikel 2, »indebære, at der i stedet for [denne] beslutning, hvorefter [den polske NAP] kunne godkendes under forudsætning af fem specifikke ændringer, der råder bod på, at fem dele af planen er uforenelige med kriterierne i bilag III til direktiv [2003/87], trådte en anden beslutning, ifølge hvilken planen kunne godkendes under forudsætning af et mindre antal ændringer«.
- 106 Henset til disse elementer må det fastslås, at det var med rette, at Retten i den appellerede doms præmis 160 lagde til grund, at hvis et af stykkerne i den anfægtede beslutnings artikel 1 og det tilsvarende stykke i beslutningens artikel 2 blev annulleret, ville det ændre selve det materielle indhold af den anfægtede beslutning.
- 107 Med hensyn til den anfægtede beslutnings artikel 3, stk. 2 og 3, er det tilstrækkeligt at bemærke, at de indeholder nærmere bestemmelser om gennemførelsen af den anfægtede beslutnings øvrige bestemmelser. For så vidt som den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1, artikel 2, stk. 1, og artikel 3, stk. 1, er annulleret, har artikel 3, stk. 2 og 3, således ikke længere nogen genstand.
- 108 Disse konklusioner kan ikke afsvækkes af Kommissionens påstand om, at en ændring af det materielle indhold af en unionsretsakt udelukkende indebærer, at den konverteres til en retsakt, som dens ophavsmand ikke havde til hensigt at vedtage, eller som den ikke havde vedtaget. I denne forbindelse skal det blot bemærkes, at spørgsmålet om, hvorvidt en delvis annulation ændrer indholdet af unionsretsakten, udgør et objektivt og ikke et subjektivt kriterium, der har sammenhæng med den politiske vilje hos den myndighed, som har vedtaget den omstridte retsakt (jf. domme af 30.9.2003 i sagerne Tyskland mod Kommissionen, præmis 37, og Frankrig mod Parlamentet og Rådet, præmis 14).
- 109 Det følger af de foregående bemærkninger, at Retten ikke behæftede sin dom med retlige fejl, da den fastslog, at den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1, artikel 2, stk. 1, og artikel 3, stk. 1, ikke kan udskilles fra de øvrige bestemmelser heri, og følgelig annullerede denne beslutning i sin helhed. Det fjerde anbringende kan derfor ikke tages til følge.
- 110 Da ingen af Kommissionens anbringender til støtte for søgsmålet har kunnet tiltrædes, skal det forkastes i det hele.

### **Sagens omkostninger**

- 111 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, der i henhold til samme reglements artikel 118 finder anvendelse på appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har tabt sagen, og Republikken Polen har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

<sup>112</sup> I henhold til nævnte artikel 69, stk. 4, første afsnit, bærer Den Tjekkiske Republik, Kongeriget Danmark, Rumænien og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, der er interveneret i sagen, deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

- 1) **Appellen forkastes.**
- 2) **Europa-Kommissionen betaler sagens omkostninger.**
- 3) **Den Tjekkiske Republik, Kongeriget Danmark, Rumænien og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer deres egne omkostninger.**

Underskrifter