



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

29 maart 2012\*

„Hogere voorziening — Milieu — Richtlijn 2003/87/EG — Regeling voor handel in broeikasgasemissierechten — Nationaal plan voor toewijzing van emissierechten voor Republiek Polen voor periode 2008-2012 — Artikel 9, leden 1 en 3, en artikel 11, lid 2, van richtlijn 2003/87 — Respectieve bevoegdheden van Commissie en lidstaten — Gelijke behandeling”

In zaak C-504/09 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 4 december 2009,

**Europese Commissie**, vertegenwoordigd door E. Kružíková, K. Herrmann en E. White als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

rekwirante,

ondersteund door:

**Koninkrijk Denemarken**, vertegenwoordigd door C. Vang als gemachtigde,

interveniënt in hogere voorziening,

andere partijen in de procedure:

**Republiek Polen**, vertegenwoordigd door M. Szpunar, M. Nowacki en B. Majczyna als gemachtigden,

verzoekster in eerste aanleg,

ondersteund door:

**Tsjechische Republiek**, vertegenwoordigd door M. Smolek en D. Hadroušek als gemachtigden,

**Roemenië**, vertegenwoordigd door V. Angelescu en A. Cazacioc, adviseurs,

interveniënten in hogere voorziening,

**Hongarije**,

**Republiek Litouwen**,

**Slowaakse Republiek**,

\* Procestaal: Pools.

**Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland**, vertegenwoordigd door H. Walker als gemachtigde, bijgestaan door J. Maurici, barrister,

interveniënten in eerste aanleg,

wijst HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: J. N. Cunha Rodrigues, kamerpresident, U. Lõhmus, A. Rosas (rapporteur), A. Ó Caoimh en A. Arabadjiev, rechters,

advocaat-generaal: V. Trstenjak,

griffier: C. Strömholm, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 29 september 2011,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 17 november 2011,

het navolgende

### Arrest

- 1 Met haar hogere voorziening vordert de Europese Commissie vernietiging van het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen van 23 september 2009, Polen/Commissie (T-183/07, Jurispr. blz. II-3395; hierna: „bestreden arrest”), waarbij is nietig verklaard beschikking C(2007) 1295 def. van de Commissie van 26 maart 2007 betreffende het nationale plan voor de toewijzing van broeikasgasemissierechten dat de Republiek Polen voor de periode van 2008 tot en met 2012 heeft meegedeeld overeenkomstig richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad (hierna: „litigieuze beschikking”).

### Rechtskader

- 2 Artikel 1 van richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad (PB L 275, blz. 32), zoals gewijzigd bij richtlijn 2004/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 oktober 2004 (PB L 338, blz. 18; hierna: „richtlijn 2003/87”), luidt:

„Bij deze richtlijn wordt een gemeenschapsregeling vastgesteld voor de handel in broeikasgasemissierechten [...] teneinde de emissies van broeikasgassen op een kosteneffectieve en economisch efficiënte wijze te verminderen.”

- 3 Artikel 9 van deze richtlijn luidt als volgt:

„1. Voor elke in artikel 11, leden 1 en 2, bedoelde termijn stelt elke lidstaat een nationaal plan op, waarin de totale hoeveelheid emissierechten wordt vermeld die hij voornemens is voor die periode toe te wijzen, alsmede de manier waarop hij voornemens is deze rechten toe te wijzen. Het plan wordt gebaseerd op objectieve en transparante criteria, waaronder de in bijlage III genoemde, waarbij

terdege rekening wordt gehouden met reacties vanuit het publiek. De Commissie geeft onverminderd het [EG-]Verdrag uiterlijk 31 december 2003 richtsnoeren voor de toepassing van de in bijlage III genoemde criteria.

Voor de in artikel 11, lid 1, bedoelde periode wordt het plan uiterlijk op 31 maart 2004 gepubliceerd en aan de Commissie en de overige lidstaten meegedeeld. Voor latere perioden wordt het plan ten minste achttien maanden voor de aanvang van de betrokken periode gepubliceerd en aan de Commissie en de andere lidstaten meegedeeld.

2. De nationale toewijzingsplannen worden bestudeerd door het in artikel 23, lid 1, bedoelde comité.

3. Binnen drie maanden nadat een lidstaat uit hoofde van lid 1 een nationaal toewijzingsplan heeft meegedeeld, kan de Commissie het plan of een deel daarvan verwerpen als het niet met de in bijlage III genoemde criteria of met artikel 10 verenigbaar is. De lidstaten nemen pas een besluit krachtens artikel 11, lid 1, of lid 2, wanneer de voorgestelde wijzigingen door de Commissie zijn aanvaard. Een besluit tot verwerping wordt door de Commissie gemotiveerd.”

4 Overeenkomstig artikel 10 van die richtlijn wijzen de lidstaten „[v]oor de periode van drie jaar die ingaat op 1 januari 2005 [...] ten minste 95 % van de emissierechten kosteloos toe. Voor de periode van vijf jaar die ingaat op 1 januari 2008 wijzen de lidstaten ten minste 90 % van de emissierechten kosteloos toe”.

5 Artikel 11, lid 2, van richtlijn 2003/87 bepaalt:

„Voor de periode van vijf jaar die ingaat op 1 januari 2008 en voor elke volgende periode van vijf jaar neemt iedere lidstaat een besluit over de totale hoeveelheid emissierechten die hij voor die periode zal toewijzen en leidt hij het proces van toewijzing van die emissierechten aan de exploitant van elke installatie in. Het besluit wordt ten minste twaalf maanden voor het begin van die periode genomen en is gebaseerd op het toewijzingsplan van de lidstaat dat is opgesteld ingevolge artikel 9 en in overeenstemming met artikel 10, met inachtneming van de opmerkingen van het publiek.”

6 Bijlage III bij deze richtlijn vermeldt twaalf criteria die op de nationale toewijzingsplannen van toepassing zijn. De criteria nrs. 1 tot en met 3, 5, 6, 10 en 12 van bijlage III luiden respectievelijk:

„1. De totale hoeveelheid voor de betrokken periode toe te wijzen emissierechten moet enerzijds overeenstemmen met de verplichtingen van de lidstaat om de emissies te beperken overeenkomstig beschikking 2002/358/EG [van de Raad van 25 april 2002 betreffende de goedkeuring, namens de Europese Gemeenschap, van het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering en de gezamenlijke nakoming van de in dat kader aangegane verplichtingen (PB L 130, blz. 1),] en het Protocol van Kyoto, met inachtneming van het aandeel in de totale emissies dat deze vertegenwoordigen in vergelijking met de emissies uit bronnen die niet onder deze richtlijn en het nationale energiebeleid vallen en moeten anderzijds overeenstemmen met het nationaal programma inzake klimaatverandering. De totale hoeveelheid toe te wijzen emissierechten mag niet groter zijn dan de hoeveelheid die waarschijnlijk nodig is voor de strikte toepassing van de in deze bijlage vermelde criteria. Vóór 2008 moet de hoeveelheid in overeenstemming zijn met een ontwikkeling waarmee elke lidstaat zijn streefdoel uit hoofde van beschikking 2002/358/EG en het Protocol van Kyoto kan halen of overtreffen.

2. De totale hoeveelheid toe te wijzen emissierechten moet overeenstemmen met evaluaties die overeenkomstig beschikking 93/389/EEG [van de Raad van 24 juni 1993 inzake een bewakingssysteem voor de uitstoot van CO<sub>2</sub> en andere broeikasgassen in de Gemeenschap (PB L 167, blz. 31)] zijn gemaakt van de feitelijke en de te verwachten vorderingen bij het realiseren van de bijdragen van de lidstaten aan de communautaire verplichtingen.

3. De hoeveelheden toe te wijzen emissierechten moeten overeenstemmen met de mogelijkheden, waaronder de technologische mogelijkheden, van de door deze regeling bestreken activiteiten om de emissies terug te dringen. De lidstaten kunnen hun verdeling van emissierechten baseren op de gemiddelde emissies van broeikasgassen per product bij elke activiteit en de haalbare vooruitgang bij elke activiteit.

[...]

5. Het plan mag geen zodanig onderscheid maken tussen ondernemingen of sectoren dat bepaalde ondernemingen of activiteiten onrechtmatig worden bevoordeeld, in overeenstemming met de bepalingen van het Verdrag, in het bijzonder de artikelen 87 [EG] en 88 [EG].
6. Het plan moet informatie bevatten over de manier waarop nieuwkomers aan de gemeenschapsregeling in de betrokken lidstaat kunnen gaan deelnemen.

[...]

10. Het plan moet een lijst bevatten van de installaties die in deze richtlijn worden opgenomen met de hoeveelheden emissierechten bestemd om te worden toegewezen aan ieder van hen.

[...]

12. In het plan wordt het maximale aantal [gecertificeerde emissiereducties] en [emissiereductie-eenheden] gespecificeerd dat door exploitanten in het kader van de gemeenschapsregeling mag worden gebruikt als een percentage van de aan iedere installatie toegewezen hoeveelheid. Dit percentage moet stroken met de supplementariteitsverplichtingen van de lidstaat overeenkomstig het Protocol van Kyoto en de besluiten die zijn genomen overeenkomstig het [op 9 mei 1992 te New York gesloten Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering] of het Protocol van Kyoto.”

### **Voorgeschiedenis van het geding en litigieuze beschikking**

- 7 De aan het geding ten grondslag liggende feiten en de litigieuze beschikking zijn in de punten 9 tot en met 15 van het bestreden arrest als volgt uiteengezet:

„9 Bij brief van 30 juni 2006 heeft de Republiek Polen overeenkomstig artikel 9, lid, 1, van [...] richtlijn [2003/87] haar nationaal toewijzingsplan voor de periode 2008 tot en met 2012 (hierna: ‚[Poolse] NTP’) aan de Commissie van de Europese Gemeenschappen meegedeeld. Volgens het [Poolse] NTP was de Republiek Polen voornemens aan haar onder de richtlijn vallende nationale industrie een jaarlijks totaal gemiddelde van 284,648332 miljoen ton kooldioxide-equivalent (MteCO<sub>2</sub>) toe te wijzen.

- 10 Bij het [Poolse] NTP was een — op 29 juni 2006 gedateerde — aan de Commissie gerichte brief van de Poolse minister voor Milieu gevoegd, waarin werd gepreciseerd dat ‚de tabellen met de vorige gegevens en de te verwachten emissies, waarvan sprake in bijlage 10 bij voornoemde richtsnoeren, onmiddellijk aan de Commissie zullen worden overgelegd na ontvangst van de onontbeerlijke geactualiseerde gegevens’, en dat ‚[d]e definitieve versie van de lijst met de namen van de exploitanten van de installaties en de hoeveelheid rechten die hun zullen worden toegewezen, aan de Commissie zullen worden overgelegd nadat deze lijst door de Ministerraad is goedgekeurd’.

- 11 Bij een aan de Republiek Polen gerichte brief van 30 augustus 2006 heeft de Commissie erop gewezen dat het [Poolse] NTP — na een eerste onderzoek ervan — onvolledig bleek en in dit stadium niet verenigbaar was met de criteria nrs. 2 en 5 van bijlage III bij [...] richtlijn [2003/87]. Derhalve heeft zij de Republiek Polen verzocht, binnen een termijn van tien werkdagen een aantal vragen en verzoeken om aanvullende informatie te beantwoorden. De Commissie heeft hieraan toegevoegd dat zij uiterlijk binnen een termijn van drie maanden na ontvangst van de volledige informatie in staat zou zijn om een standpunt over het [Poolse] NTP in te nemen.
- 12 Bij brief van 30 oktober 2006 heeft de onderstaatssecretaris van het Poolse ministerie van Milieu de Commissie verzocht, de voor zijn antwoord op de brief van 30 augustus 2006 gestelde termijn te verlengen tot het einde van de derde week van november 2006 en daarbij onder meer aangevoerd dat deze bijkomende termijn hem de mogelijkheid zou bieden om nauwkeurige informatie voor te bereiden en wezenlijke aspecten te preciseren, waardoor de Commissie het overgelegde document correct en daadwerkelijk volledig zou kunnen beoordelen.
- 13 De Republiek Polen heeft bij brief van 29 december 2006 op de brief van 30 augustus 2006 geantwoord. Bij brief van 9 januari 2007 heeft zij aanvullende informatie meegedeeld.
- 14 Op 26 maart 2007 heeft de Commissie krachtens artikel 9, lid 3, van [...] richtlijn [2003/87] [de litigieuze beschikking] vastgesteld. In [deze] beschikking concludeert de Commissie in wezen tot schending van meerdere criteria van bijlage III bij [deze] richtlijn en vermindert zij bijgevolg de in het [Poolse] NTP ingeschreven jaarlijkse totale hoeveelheid emissierechten met 76,132937 MteCO<sub>2</sub>, waardoor zij een uitstootlimiet van 208,515395 MteCO<sub>2</sub> vaststelt.
- 15 Het dispositief van de [litigieuze] beschikking luidt als volgt:

„Artikel 1

De hierna volgende aspecten van het [Poolse NTP] voor de eerste periode van vijf jaar bedoeld in artikel 11, lid 2, van [...] richtlijn [2003/87] zijn onverenigbaar, respectievelijk, met:

1. de criteria [nrs.] 1 [tot en met] 3 van bijlage III bij [...] richtlijn [2003/87]: het deel van de totale hoeveelheid toe te wijzen emissierechten — gelijk aan de som van de jaarlijkse hoeveelheid emissies ten belope van 76,132937 [MteCO<sub>2</sub>], van het niveau van aanpassing wegens elke vermindering van het aantal installaties, en van één vijfde van de totale hoeveelheid emissierechten die door de [Republiek] Polen uit hoofde van artikel 13, lid 2, van [...] richtlijn [2003/87] zijn toegewezen — stemt niet overeen met de volgens beschikking [nr.] 280/2004/EG [van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 betreffende een bewakingssysteem voor de uitstoot van broeikasgassen in de Gemeenschap en de uitvoering van het Protocol van Kyoto (PB L 49, blz. 1)] verrichtte evaluaties en is niet verenigbaar met de mogelijkheden, waaronder de technologische mogelijkheden, van de onder de gemeenschapsregeling vallende activiteiten om de emissies terug te dringen; dit gedeelte wordt verminderd ten belope van de emissierechten die zijn toegewezen voor projecten die betrekking hebben op door [...] richtlijn [2003/87] bestreken installaties die zijn verwezenlijkt in 2005 en waarmee in dat jaar de emissies daarvan konden worden verminderd of beperkt, binnen de grenzen van bewezen en geverifieerde gegevens; voorts het deel van de totale hoeveelheid emissierechten dat potentieel gelijk is aan 6,2884 [MteCO<sub>2</sub>] per jaar en dat overeenkomt met de extra emissies van de verbrandingsinstallaties, aangezien deze emissies niet uitsluitend verband houden met de ontwikkeling van nieuwe activiteiten door deze installaties en niet op bewezen en geverifieerde gegevens volgens de algemene methodologie van het [Poolse NTP] zijn gebaseerd;



2. criterium [nr.] 5 van bijlage III bij [...] richtlijn [2003/87]: de toewijzing aan sommige installaties van hoeveelheden emissierechten die groter zijn dan de geschatte behoeften wegens de erkenning van vroegtijdige maatregelen, het gebruik van biomassa of warmtekrachtkoppeling;
3. criterium [nr.] 6 van bijlage III bij [...] richtlijn [2003/87]: de informatie over de wijze waarop nieuwkomers aan de gemeenschapsregeling kunnen gaan deelnemen;
4. criterium [nr.] 10 van bijlage III bij [...] richtlijn [2003/87]: het voornemen van de [Republiek] Polen om de aanvankelijk aan de installaties van de cokesproductiesector toegewezen emissierechten aan de elektriciteitscentrales over te dragen ingeval deze installaties cokesgas aan de elektriciteitscentrales verkopen;
5. criterium [nr.] 12 van bijlage III bij [...] richtlijn [2003/87]: het maximumaantal gecertificeerde emissiereducties en emissiereductie-eenheden dat door de exploitanten in het kader van de gemeenschapsregeling mag worden gebruikt als percentage van de aan iedere installatie toegewezen emissierechten, dat is vastgesteld op 25 %, strookt niet met de complementariteitsverplichtingen van de [Republiek] Polen overeenkomstig het Protocol van Kyoto en de overeenkomstig het [op 9 mei 1992 te New York gesloten Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering] of het Protocol van Kyoto genomen besluiten, aangezien deze hoeveelheid de limiet van 10 % overschrijdt.

## Artikel 2

Er zal geen bezwaar worden gemaakt tegen het [Poolse NTP] onder voorbehoud dat de hieronder vermelde wijzigingen op niet-discriminerende wijze aan dit plan worden aangebracht en zo snel mogelijk bij de Commissie worden aangemeld, rekening houdend met de termijnen die noodzakelijk zijn om de nationale procedures af te ronden en zonder onnodig verwijl:

1. de totale hoeveelheid emissierechten die in het kader van de gemeenschapsregeling wordt toegewezen, wordt verminderd met de som van de jaarlijkse hoeveelheid emissies ten belope van 76,132937 [MteCO<sub>2</sub>], van het niveau van aanpassing wegens elke vermindering van het aantal installaties, en van één vijfde van de totale hoeveelheid emissierechten die door de [Republiek] Polen uit hoofde van artikel 13, lid 2, van [...] richtlijn [2003/87] zijn toegewezen; de aan de verbrandingsinstallaties toegewezen extra emissierechten worden volgens de in het [Poolse NTP] genoemde algemene methodologie vastgesteld op basis van bewezen en geverifieerde gegevens die enkel de nieuwe activiteiten van deze installaties betreffen, terwijl de totale hoeveelheid wordt verminderd ten belope van alle verschillen tussen de aan voornoemde installaties toegewezen emissierechten en 6,2884 [MteCO<sub>2</sub>], de jaarlijkse reserve voor deze installaties; de totale hoeveelheid wordt vermeerderd met de emissierechten die zijn toegewezen voor projecten die betrekking hebben op door [...] richtlijn [2003/87] bestreken installaties die zijn verwezenlijkt in 2005 en waarmee in dat jaar de emissies daarvan konden worden verminderd of beperkt, voor zover deze verminderingen of beperkingen op bewezen en geverifieerde gegevens zijn gebaseerd;
2. de aan de installaties toegewezen hoeveelheden emissierechten zijn niet groter dan de geschatte behoeften wegens de erkenning van vroegtijdige maatregelen, het gebruik van biomassa of warmtekrachtkoppeling;
3. informatie wordt verstrekt over de manier waarop nieuwkomers aan de gemeenschapsregeling kunnen gaan deelnemen conform de criteria van bijlage III bij [...] richtlijn [2003/87] en artikel 10 ervan;

4. de hoeveelheid emissierechten die zijn toegewezen aan een van de in het [Poolse NTP] vermelde installaties die activiteiten hebben op het nationale grondgebied, wordt niet aangepast wegens de sluiting van andere op dit grondgebied aanwezige installaties;
5. het maximale aantal gecertificeerde emissiereducties en emissiereductie-eenheden dat door de exploitanten in het kader van de gemeenschapsregeling mag worden gebruikt als percentage van de aan iedere installatie toegewezen emissierechten, wordt verminderd zodat de limiet van 10 % niet wordt overschreden.

### Artikel 3

1. De totale gemiddelde jaarlijkse hoeveelheid emissierechten die door [de Republiek] Polen krachtens het [Poolse NTP] moet worden toegewezen aan de in dit plan vermelde installaties en aan de nieuwkomers op de markt — verminderd, enerzijds, met de som van het niveau van aanpassing wegens elke vermindering van het aantal installaties en van één vijfde van de totale hoeveelheid emissierechten die door de [Republiek] Polen uit hoofde van artikel 13, lid 2, van [...] richtlijn [2003/87] zijn toegewezen, en anderzijds, met het verschil tussen de aan de verbrandingsinstallaties toegewezen extra emissierechten en de 6,2884 miljoen ton jaarlijkse reserve voor deze installaties, vervolgens vermeerderd met de emissierechten die zijn toegewezen voor projecten die betrekking hebben op door [...] richtlijn [2003/87] bestreken installaties die zijn verwezenlijkt in 2005 en waarmee in dat jaar de emissies daarvan konden worden verminderd of beperkt, voor zover deze verminderingen of beperkingen uitsluitend voortvloeien uit de uitbreiding van de door deze installaties verrichte soorten activiteiten en op bewezen en geverifieerde gegevens zijn gebaseerd — is gelijk aan 208,515395 [MteCO<sub>2</sub>] en mag niet worden overschreden.

2. Het [Poolse NTP] kan zonder voorafgaande instemming van de Commissie worden gewijzigd, indien de wijziging betrekking heeft op de aan sommige installaties toegewezen hoeveelheden emissierechten, binnen de grenzen van de totale aan de in het plan vermelde installaties toe te wijzen hoeveelheid, als gevolg van verbeteringen van de kwaliteit van de gegevens, of indien deze wijziging uit een vermindering van het percentage van de gratis toe te wijzen emissierechten bestaat, binnen de in artikel 10 van [...] richtlijn [2003/87] gestelde limieten.

3. Elke wijziging van het [Poolse NTP] die noodzakelijk is om de in artikel 1 van deze beschikking vermelde onverenigbaarheden te verhelpen, maar afwijkt van de in artikel 2 bedoelde wijzigingen, moet zo spoedig mogelijk bij de Commissie worden aangemeld, rekening houdend met de termijnen die noodzakelijk zijn om de nationale procedures af te ronden en zonder onnodig verwijl, en vereist de voorafgaande toestemming van de Commissie overeenkomstig artikel 9, lid 3, van [...] richtlijn [2003/87]. Iedere andere wijziging van het [Poolse NTP], met uitzondering van de wijzigingen die overeenkomstig artikel 2 van de onderhavige beschikking noodzakelijk zijn, is niet toelaatbaar.

### Artikel 4

Deze beschikking is gericht tot de Republiek Polen.”

### **Procesverloop voor het Gerecht en bestreden arrest**

- 8 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 28 mei 2007, heeft de Republiek Polen beroep tot nietigverklaring van de litigieuze beschikking ingesteld.

- 9 Bij beschikking van 5 oktober 2007 heeft de president van de Tweede kamer van het Gerecht het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland toegelaten tot interventie aan de zijde van de Commissie. Bij respectieve beschikkingen van 19 november 2007 en 10 april 2008 zijn enerzijds de Republiek Litouwen en anderzijds de Slowaakse Republiek en Hongarije toegelaten tot interventie aan de zijde van de Republiek Polen tijdens de mondelinge behandeling.
- 10 Ter onderbouwing van haar beroep voerde de Republiek Polen negen middelen aan, die in wezen waren ontleend aan, enerzijds, schending van de bepalingen van richtlijn 2003/87, te weten artikel 9, leden 1 en 3, de criteria nrs. 1 tot en met 3 en 12 van bijlage III en artikel 13, lid 2, en, anderzijds, schending van het recht om in de loop van de procedure kennis te kunnen nemen van de feitelijke elementen op basis waarvan de litigieuze beschikking was vastgesteld, alsook inbreuk op de veiligstelling van de nationale energievoorziening.
- 11 De Commissie heeft het Gerecht verzocht het beroep te verwerpen.
- 12 Bij het bestreden arrest heeft het Gerecht de litigieuze beschikking nietig verklaard.
- 13 Om te beginnen heeft het Gerecht in de punten 32 tot en met 46 van dat arrest het eerste middel van het beroep beoordeeld, ontleend aan het feit dat de litigieuze beschikking is vastgesteld na het verstrijken van de in artikel 9, lid 3, van richtlijn 2003/87 gestelde termijn van drie maanden. Het heeft geoordeeld dat deze termijn is ingegaan met de mededeling van het Poolse NTP, dus op 30 juni 2006, ook al was dit plan toen onvolledig. Volgens het Gerecht is deze termijn evenwel geschorst door de bezwaren die de Commissie betreffende sommige aspecten van dit plan bij brief van 30 augustus 2006 heeft aangevoerd. In die omstandigheden heeft het dit middel in punt 47 van het bestreden arrest ongegrond verklaard.
- 14 Vervolgens heeft het Gerecht in de punten 70 tot en met 162 van het bestreden arrest het tweede middel van het beroep onderzocht. Dit middel was gebaseerd op niet-nakoming van de motiveringsplicht en schending van artikel 9 van richtlijn 2003/87.
- 15 In de punten 70 tot en met 78 van het bestreden arrest heeft het Gerecht de gegrondheid beoordeeld van de stelling van de Commissie dat de Republiek Polen in het stadium van de repliek een nieuw middel had aangevoerd, ontleend aan schending van artikel 9, lid 3, van richtlijn 2003/87. Volgens de Commissie had het tweede middel enkel betrekking op de wijze waarop zij de in het Poolse NTP opgenomen gegevens in het stadium van de beoordeling van het NTP heeft benut. Het Gerecht heeft in punt 79 van dat arrest geoordeeld dat geen sprake was van een dergelijk nieuw middel.
- 16 De punten 80 tot en met 98 van het bestreden arrest bevatten voorafgaande opmerkingen ter beoordeling van de gegrondheid van het tweede middel. In deze punten heeft het Gerecht herinnerd aan de doelstellingen die door richtlijn 2003/87 worden nagestreefd, aan de verdeling van de bevoegdheden tussen de Commissie en de lidstaten volgens de bepalingen van deze richtlijn en, ten slotte, aan de omvang van het toezicht van de gemeenschapsrechter op een beschikking zoals de litigieuze beschikking.
- 17 In de punten 99 tot en met 133 van het bestreden arrest heeft het Gerecht het tweede onderdeel van het tweede middel onderzocht, waarmee de Republiek Polen de Commissie verweet, de bepalingen van artikel 9, leden 1 en 3, van richtlijn 2003/87 te hebben geschonden. Volgens het Gerecht heeft de Commissie de grenzen van de haar krachtens artikel 9, lid 3, van deze richtlijn toekomstige controlebevoegdheden overschreden. In de eerste plaats verwijt het Gerecht de Commissie zich niet te hebben beperkt tot een conformiteitsonderzoek van het Poolse NTP en de door de Republiek Polen gebruikte gegevens te hebben vervangen door haar eigen gegevens, die zij op basis van haar eigen evaluatiemethode had verkregen. In de tweede plaats heeft het Gerecht geoordeeld dat de Commissie



de grenzen van de haar door deze bepaling verleende bevoegdheden had overschreden door in het dispositief van de litigieuze beschikking zelf het maximumniveau voor de totale hoeveelheid toe te wijzen emissierechten vast te stellen.

- 18 Ten overvloede heeft het Gerecht in de punten 134 tot en met 152 van het bestreden arrest de gegrondheid van het eerste onderdeel van het tweede middel onderzocht, ontleend aan niet-nakoming van de motiveringsplicht. Gelet op het feit dat de bewijslast op haar rustte, heeft de Commissie in de litigieuze beschikking geen enkel element verstrekt op basis waarvan voldoende duidelijk was waarom de economische analysemethode en de gegevens die door de Republiek Polen waren gehanteerd, in strijd waren met het Unierecht. Derhalve heeft het Gerecht in punt 153 van het bestreden arrest geoordeeld dat dit onderdeel van het tweede middel gegrond was.
- 19 In die omstandigheden heeft het Gerecht in punt 154 van het bestreden arrest het tweede middel op beide onderdelen aanvaard en artikel 1, lid 1, artikel 2, lid 1, en artikel 3, lid 1, van de litigieuze beschikking nietig verklaard.
- 20 Ten slotte heeft het Gerecht zich in de punten 155 tot en met 162 van het bestreden arrest uitgesproken over de gevolgen van de nietigverklaring van deze bepalingen van de litigieuze beschikking voor de andere bepalingen daarvan. Aangezien het van oordeel was dat de nietig verklaarde bepalingen niet van de rest van deze beschikking konden worden gescheiden in de zin van de rechtspraak van het Hof, heeft het Gerecht in punt 163 van het bestreden arrest geconcludeerd tot de nietigverklaring van deze beschikking in haar geheel, zonder dat het de overige ter onderbouwing van het beroep aangevoerde middelen heeft onderzocht.

### **Procesverloop voor het Hof en conclusies van partijen**

- 21 Bij beschikking van de president van het Hof van 28 juni 2010 is het Koninkrijk Denemarken toegelaten tot interventie aan de zijde van de Commissie en zijn de Tsjechische Republiek en Roemenië toegelaten tot interventie aan de zijde van de Republiek Polen.
- 22 Met haar hogere voorziening verzoekt de Commissie het Hof:
- het bestreden arrest te vernietigen;
  - de Republiek Polen te verwijzen in de kosten.
- 23 Het Koninkrijk Denemarken verzoekt het Hof, het bestreden arrest te vernietigen.
- 24 Het Verenigd Koninkrijk verzoekt het Hof, de hogere voorziening toe te wijzen en het bestreden arrest te vernietigen, behoudens wat het eerste middel betreft.
- 25 De Republiek Polen verzoekt het Hof:
- de hogere voorziening in haar geheel af te wijzen op grond van artikel 116, lid 1, eerste streepje, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof;
  - wanneer het Hof de hogere voorziening niet in haar geheel zou afwijzen, overeenkomstig artikel 116, lid 1, tweede streepje, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof alle vorderingen in eerste aanleg te onderzoeken en daarop te beslissen, in het bijzonder het eerste middel van het gedinginleidende verzoekschrift;

- wanneer het Hof de hogere voorziening niet in haar geheel zou afwijzen en niet zou beslissen op de door haar in tweede instantie ingediende vorderingen, nadat de zaak door het Hof of door het Gerecht is onderzocht, hetgeen aan de discretionaire bevoegdheid van het Hof wordt gelaten, uitspraak te doen over de vorderingen in eerste aanleg in de middelen 3 tot en met 9;
  - de Commissie te verwijzen in de kosten.
- 26 De Tsjechische Republiek verzoekt het Hof:
- de hogere voorziening af te wijzen;
  - de Commissie te verwijzen in de kosten.
- 27 Roemenië schaart zich achter de conclusies van de Republiek Polen.

### Hogere voorziening

- 28 Ter onderbouwing van haar hogere voorziening voert de Commissie vier middelen aan. Ten eerste heeft het Gerecht volgens haar artikel 48, lid 2, van zijn Reglement voor de procesvoering geschonden, *ultra petita* beslist en zijn controlebevoegdheden overschreden. Ten tweede heeft het Gerecht blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting met betrekking tot de uitlegging van artikel 9, lid 3, van richtlijn 2003/87. Ten derde heeft het de motiveringsplicht van artikel 253 EG en artikel 9, lid 3, van deze richtlijn onjuist uitgelegd. Ten vierde, ten slotte, heeft het Gerecht de artikelen 1, lid 1, 2, lid 1, en 3, lid 1, van de litigieuze beschikking rechtens onjuist gekwalificeerd, doordat het heeft geoordeeld dat deze bepalingen niet konden worden gescheiden van de overige bepalingen van deze beschikking.

*Eerste middel: schending door het Gerecht van artikel 48, lid 2, van zijn Reglement voor de procesvoering en van het verbod om ultra petita uitspraak te doen, alsook overschrijding door het Gerecht van de grenzen van zijn controlebevoegdheden*

### Argumenten van partijen

- 29 Volgens de Commissie heeft het Gerecht artikel 48, lid 2, van zijn Reglement voor de procesvoering en het verbod om *ultra petita* uitspraak te doen, geschonden, doordat het — in het kader van het tweede onderdeel van het tweede middel van het beroep tot nietigverklaring — de gestelde schending van artikel 9, leden 1 en 3, van richtlijn 2003/87 heeft onderzocht. Dit middel was evenwel niet-ontvankelijk, aangezien het niet bleek uit het door de Republiek Polen in haar verzoekschrift ontwikkelde betoog. Aldus heeft het Gerecht op eigen initiatief de betekenis van dit tweede middel bepaald en de bepalingen van het recht van de Unie die de Commissie zou hebben geschonden, vastgesteld. De door de Republiek Polen in repliek aangevoerde argumenten kunnen evenmin worden beschouwd als de uitbreiding van een middel dat reeds in haar verzoekschrift voorkwam.
- 30 De Republiek Polen verzoekt dit middel af te wijzen. Het tweede onderdeel van het tweede middel is conform de rechtspraak van het Hof reeds in het stadium van het verzoekschrift uiteengezet. Dit onderdeel was weliswaar in algemene termen geformuleerd, maar het was voldoende duidelijk. De door deze lidstaat in het stadium van de repliek ontwikkelde argumenten vormden slechts een uitbreiding en verduidelijking van een reeds eerder aangevoerd middel.
- 31 Bovendien vormt richtlijn 2003/87 geen bijzonder gedetailleerde rechtshandeling. De volledige procedure van aanmelding van de nationale toewijzingsplannen door de lidstaten bij de Commissie en het onderzoek daarvan door deze laatste zijn geregeld in één enkel artikel van deze richtlijn, te weten

artikel 9, dat uit drie leden bestaat. Aangezien de in het verzoekschrift aangevoerde middelen melding maakten van concrete schendingen die de Commissie bij dit onderzoek had begaan, kan moeilijk worden gesteld dat geen verband met deze bepalingen kan worden ontwaard.

#### Beoordeling door het Hof

- 32 Het eerste middel van de hogere voorziening betreft de punten 70 tot en met 79 van het bestreden arrest. In punt 70 van dat arrest heeft het Gerecht geoordeeld dat het tweede middel van het beroep tot nietigverklaring uiteenviel in twee onderdelen. Het eerste onderdeel was gebaseerd op niet-nakoming van de motiveringsplicht en het tweede op onjuiste uitlegging en toepassing van artikel 9, leden 1 en 3, van richtlijn 2003/87. Vervolgens heeft het Gerecht in de punten 71 tot en met 78 van dat arrest de grief van de Commissie onderzocht dat het tweede onderdeel van het tweede middel een nieuw middel was dat door de Republiek Polen in het stadium van de repliek was aangevoerd en dat dus overeenkomstig de artikelen 44, lid 1, sub c, en 48, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht niet-ontvankelijk diende te worden verklaard. Het heeft geconstateerd dat het betoog betreffende de schending door de Commissie van artikel 9, lid 3, van voormelde richtlijn reeds in het stadium van het verzoekschrift naar voren was gebracht en dat de extra argumenten die de Republiek Polen in het stadium van de repliek had aangevoerd slechts een uitbreiding van dat onderdeel waren. In punt 79 van dat arrest heeft het deze grief dan ook verworpen.
- 33 In dit verband zij eraan herinnerd dat krachtens artikel 21, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, dat volgens artikel 53, eerste alinea, van dit Statuut van toepassing is op de procedure voor het Gerecht, alsook artikel 44, lid 1, sub c en d, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht, elk verzoekschrift het voorwerp van het geding moet vermelden en de conclusies en een summierere uiteenzetting van de aangevoerde middelen moet bevatten.
- 34 Verder volgt uit artikel 48, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht dat nieuwe middelen in de loop van het geding niet mogen worden voorgedragen, tenzij zij steunen op gegevens, hetzij rechtens of feitelijk, waarvan eerst in de loop van de behandeling is gebleken. Volgens vaste rechtspraak moet een middel dat een nadere uitwerking van een eerder, in het inleidend verzoekschrift rechtstreeks of stilzwijgend opgeworpen middel is, als ontvankelijk worden beschouwd (zie met name arresten van 19 mei 1983, Verros/Parlement, 306/81, Jurispr. blz. 1755, punt 9; 13 november 2001, Dürbeck/Commissie, C-430/00 P, Jurispr. blz. I-8547, punt 17; 26 april 2007, Alcon/BHIM, C-412/05 P, Jurispr. blz. I-3569, punten 38-40; 17 juli 2008, Campoli/Commissie, C-71/07 P, Jurispr. blz. I-5887, punt 63, en 15 april 2010, Gualtieri/Commissie, C-485/08 P, Jurispr. blz. I-3009, punt 37).
- 35 Anders dan de Commissie stelt, heeft het Gerecht op goede gronden geoordeeld dat de Republiek Polen de Commissie vanaf het stadium van het verzoekschrift had verweten, de grenzen te hebben overschreden van de bevoegdheden die artikel 9, lid 3, van de richtlijn haar verleent met betrekking tot haar bevoegdheid inzake het evalueren van de nationale toewijzingsplannen. Het middel betreffende de onjuiste uitlegging en toepassing door de Commissie van deze bepaling was immers reeds — zij het in embryonale vorm — opgenomen in het gedinginleidend verzoekschrift. Dit middel stond namelijk vermeld bij de overwegingen betreffende de stelling dat de Commissie, door de gegevens die de Republiek Polen in haar nationaal toewijzingsplan had opgenomen niet te onderzoeken en door louter haar eigen gegevens naar voren te schuiven, haar bevoegdheden had overschreden.
- 36 Niet betwist wordt dat, zoals het Gerecht in punt 75 van het bestreden arrest heeft aangegeven, de Republiek Polen in punt 54 van haar verzoekschrift naar artikel 9, lid 3, van richtlijn 2003/87 heeft verwezen in het kader van haar tweede middel. Ook al heeft deze lidstaat die stelling omstandiger en nauwkeuriger uiteengezet in repliek, dit neemt niet weg dat hij het recht had om zijn desbetreffend betoog nader uit te werken.

- 37 Bovendien moet eraan worden herinnerd dat artikel 9, lid 3, van richtlijn 2003/87 de rechtsgrondslag voor de vaststelling van de litigieuze beschikking was en dat een nauwe band tussen bedoeld lid 3 en lid 1 van dat artikel bestaat. Zoals de advocaat-generaal in punt 29 van haar conclusie heeft opgemerkt, maakt de Commissie, wanneer zij de haar krachtens artikel 9, lid 3, van richtlijn 2003/87 verleende bevoegdheden tot controle van een nationaal toewijzingsplan overschrijdt, inbreuk op de bevoegdheden die de lidstaten uit hoofde van lid 1 van dit artikel voor het opstellen van hun eigen nationaal toewijzingsplan zijn verleend.
- 38 Uit een en ander volgt dat het Gerecht, door het tweede onderdeel van het tweede middel van het beroep tot nietigverklaring ontvankelijk te verklaren, geen blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting. Bijgevolg moet het eerste middel worden afgewezen.

*Tweede middel: onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging van artikel 9, lid 3, van richtlijn 2003/87*

- 39 Met haar tweede middel verwijt de Commissie het Gerecht blijk te hebben gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging van artikel 9, lid 3, van richtlijn 2003/87. Na bezwaren te hebben geformuleerd betreffende de door het Gerecht gemaakte algemene opmerkingen, inzonderheid met betrekking tot de aard van de door de Commissie krachtens artikel 9, lid 3, van deze richtlijn uitgeoefende controle, voert deze laatste argumenten aan die in twee onderdelen kunnen worden ingedeeld. Het eerste onderdeel betreft een vermeende schending van het beginsel van gelijke behandeling en het tweede een vermeende miskennis van het doel van deze richtlijn.

De aard van de controle van de Commissie krachtens artikel 9, lid 3, van richtlijn 2003/87

– Argumenten van partijen

- 40 De Commissie brengt in herinnering dat zij volgens het Gerecht, door de in het Poolse NTP opgenomen gegevens te vervangen door haar „eigen gegevens”, die zij op basis van haar eigen methode voor de evaluatie van de nationale toewijzingsplannen van de lidstaten had verkregen, en door een maximumniveau voor de door de Republiek Polen toe te wijzen totale hoeveelheid emissierechten vast te stellen, de bevoegdheidsverdeling tussen de Commissie en de lidstaten, zoals die in de artikelen 9 en 11 van richtlijn 2003/87 is vastgelegd, heeft gewijzigd, en haar bevoegdheden heeft overschreden.
- 41 Aldus heeft het Gerecht echter de omvang van de bevoegdheden van de Commissie inzake de analyse van nationale toewijzingsplannen, zoals die uit artikel 9, lid 3, van richtlijn 2003/87 voortvloeien, miskend. Door de controlebevoegdheid van deze laatste als „streng afgebakend” te kwalificeren, heeft zij zich aan de letterlijke betekenis van de eerste zin van deze bepaling gehouden zonder rekening te houden met die bepaling in haar geheel, het doel van de betrokken richtlijn of het beginsel van gelijke behandeling.
- 42 De controlebevoegdheden van de Commissie, zoals die in artikel 9 van richtlijn 2003/87 zijn vastgesteld, kunnen niet worden opgevat als controle van handelingen waarmee een richtlijn wordt uitgevoerd. De controle ex ante van de nationale toewijzingsplannen verschilt immers van de in artikel 226 EG bepaalde controle ex post. Volgens laatstgenoemd artikel dient de Commissie de keuze van de lidstaten inzake de vorm en de middelen die worden gehanteerd om het door de richtlijn voorgeschreven resultaat te bereiken, te eerbiedigen. Voornoemd artikel 9 is van regelgevende aard en rechtstreeks bindend voor de lidstaten. De beleidsvrijheid van deze lidstaten bij de uitwerking van de nationale toewijzingsplannen wordt dus aanzienlijk beperkt door lid 1 van dit artikel en door de in bijlage III bij richtlijn 2003/87 opgesomde criteria. Bovendien moeten de lidstaten rekening houden

met de door de Commissie krachtens artikel 9, lid 1, van deze richtlijn opgestelde richtsnoeren voor de toepassing van die criteria, alsook met de besprekingen die in het in artikel 23, lid 1, van die richtlijn bedoelde comité worden gevoerd.

- 43 De Republiek Polen is van mening dat alle door de Commissie ontwikkelde argumenten klaarblijkelijk tot de bevestiging leiden dat deze laatste de omvang van haar bevoegdheden, zoals die in richtlijn 2003/87 worden gedefinieerd, heeft miskend. Hoewel deze lidstaat erkent dat een nationaal toewijzingsplan geen klassieke nationale maatregel houdende uitvoering van een richtlijn is, wijst hij erop dat hij geen kennis heeft van situaties waarin artikel 9 van die richtlijn rechtstreekse werking zou hebben. De lidstaten dienen immers vooraf de noodzakelijke nationale maatregelen vast te stellen. Bovendien doet de Commissie ook op andere gebieden een beroep op maatregelen tot controle ex ante, niettegenstaande dat het om klassieke vormen van omzetting van richtlijnen gaat. Dat is onder meer het geval met betrekking tot voorstellen van maatregelen die de lidstaten voornemens zijn vast te stellen in het kader van richtlijn 94/62/EG van het Europees Parlement en de Raad van 20 december 1994 betreffende verpakking en verpakkingsafval (PB L 365, blz. 10).
- 44 Ook al wordt aangenomen dat de Commissie terecht zou stellen dat het uit het oogpunt van de doeltreffendheid van de volledige regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten verstandig zou zijn om een andere uitlegging dan die van het Gerecht te hanteren, deze instelling kan zich — ter versterking van de strekking van sommige bepalingen van het recht van de Europese Unie — geen bevoegdheden toekennen die de wetgever van de Unie haar niet heeft verleend.

– Beoordeling door het Hof

- 45 Het betoog van de Commissie heeft betrekking op de punten 82 tot en met 92 van het bestreden arrest, betreffende de bevoegdheidsverdeling tussen de Commissie en de lidstaten zoals die in de artikelen 9 en 11 van richtlijn 2003/87 is vastgelegd.
- 46 In die punten heeft het Gerecht voor recht verklaard dat enkel de lidstaten bevoegd zijn om, in eerste instantie, hun nationaal toewijzingsplan op te stellen, en, in tweede instantie, een eindbesluit te nemen over de totale hoeveelheid emissierechten die zij zullen toewijzen. Bij de uitoefening van hun bevoegdheden beschikken de lidstaten over een zekere handelingsmarge. De Commissie is volgens artikel 9, lid 3, van richtlijn 2003/87 bevoegd om enerzijds te verifiëren of de nationale toewijzingsplannen in overeenstemming zijn met de criteria van bijlage III en met de bepalingen van artikel 10 van deze richtlijn, en anderzijds om plannen te verwerpen indien deze onverenigbaar zijn met die criteria en bepalingen. De controlebevoegdheid van de Commissie is dus beperkt tot een rechtmatigheidstoetsing.
- 47 Zoals het Gerecht in de punten 84 en 89 van het bestreden arrest terecht heeft gepreciseerd, legt richtlijn 2003/87 in casu, ter verwezenlijking van de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten, in artikel 9, leden 1 en 3, en in artikel 11, lid 2, de verdeling van de bevoegdheden tussen de Commissie en de lidstaten inzake de opstelling, de controle en de uitvoering van de nationale toewijzingsplannen duidelijk en uitdrukkelijk vast. Wat de inhoudelijke begrenzing van deze bevoegdheid tot controle en verwerping van deze plannen betreft, is de Commissie uitsluitend bevoegd om te verifiëren of de door de lidstaat genomen maatregelen in overeenstemming zijn met de criteria van bijlage III en de bepalingen van artikel 10 van de richtlijn.
- 48 Anders dan de Commissie beweert, kan het Gerecht niet worden verweten dat het zich in punt 82 van het bestreden arrest op artikel 249, derde alinea, EG heeft gebaseerd ter beoordeling van de verdeling van de bevoegdheden tussen de Commissie en de lidstaten zoals die in de artikelen 9 en 11 van richtlijn 2003/87 is bepaald. Het beginsel dat een richtlijn verbindend is ten aanzien van het te bereiken resultaat doch dat aan de nationale instanties de bevoegdheid wordt gelaten vorm en middelen te kiezen om dit resultaat te bereiken, geldt in principe voor elke richtlijn.



- 49 Stellig kunnen grote verschillen bestaan tussen de soorten verplichtingen die de richtlijnen de lidstaten opleggen en tussen de resultaten die daarmee moeten worden bereikt. Vaststaat eveneens dat voor de bepalingen van richtlijnen die enkel op de betrekkingen tussen een lidstaat en de Commissie zien, mogelijk er niets aan te wijzen is dat de bepalingen noodzakelijk zijn (zie in die zin arrest van 30 november 2006, Commissie/Luxemburg, C-32/05, Jurispr. blz. I-11323, punten 35 en 36). Dit heeft echter geen invloed op de uitkomst van het onderhavige geding. Ontegengesteldig regelen de artikelen 9 en 11 van richtlijn 2003/87 de respectieve rol van de Commissie en de lidstaten, in het kader van de procedure tot vaststelling van de nationale toewijzingsplannen, met andere woorden de wijze waarop de desbetreffende bevoegdheden tussen hen zijn verdeeld. Op basis van deze bepalingen kan worden uitgemaakt of de lidstaten voor de opstelling van hun plan al dan niet over een handelingsmarge beschikken, en hoe groot deze in voorkomend geval is.
- 50 In casu kan niet worden ontkend dat richtlijn 2003/87 niet specifiek voorschrijft hoe een nationaal toewijzingsplan moet worden vastgesteld en hoe de totale toe te wijzen hoeveelheid broeikasgasemissierechten moet worden bepaald. Integendeel, punt 1 van bijlage III bij die richtlijn bepaalt uitdrukkelijk dat de lidstaten bij de vaststelling van de totale hoeveelheid toe te wijzen emissierechten met name rekening moeten houden met het nationale energiebeleid en met het nationale programma inzake klimaatverandering.
- 51 Derhalve beschikken de lidstaten, zoals het Gerecht in punt 88 van het bestreden arrest heeft vastgesteld, over een zekere handelingsmarge voor de uitvoering van richtlijn 2003/87, en dus voor de keuze van de maatregelen die zij in de specifieke context van de nationale energiemarkt het meest geschikt achten om de door deze richtlijn vastgestelde doelstelling te bereiken.
- 52 Overeenkomstig artikel 9 van richtlijn 2003/87 worden de nationale toewijzingsplannen door de Commissie beoordeeld bij een controle ex ante, die in veel opzichten inderdaad verschilt van de in artikel 226 EG bepaalde controle ex post, maar dit kan niet betekenen dat de controle ex ante verder moet gaan dan een rechtmatigheidscontrole.
- 53 Bijgevolg moeten de bezwaren van de Commissie tegen de algemene overwegingen van het Gerecht over de in richtlijn 2003/87 bepaalde verdeling van de bevoegdheden tussen de Commissie en de lidstaten worden afgewezen.

Eerste onderdeel van het tweede middel: schending van het beginsel van gelijke behandeling

– Argumenten van partijen

- 54 De Commissie stelt dat het Gerecht bij de vaststelling van de draagwijdte en de omvang van haar controlebevoegdheid en de uitoefening daarvan krachtens artikel 9, lid 3, van richtlijn 2003/87 blijkt te hebben gegeven van een onjuiste rechtsopvatting, in wezen doordat het Gerecht het beginsel van gelijke behandeling heeft geschonden.
- 55 Meer bepaald is het Gerecht voorbijgegaan aan het argument dat dit beginsel impliceert dat de verenigbaarheid van de nationale toewijzingsplannen met de criteria van bijlage III bij richtlijn 2003/87 wordt onderzocht op basis van de door de Commissie opgestelde beoordelingsmethode en van gegevens die voor alle lidstaten van dezelfde bron afkomstig zijn. Dat de Commissie haar bevoegdheden zou hebben overschreden, zou voortvloeien uit het feit dat zij niet in de eerste plaats heeft geverifieerd of de in het Poolse NTP opgenomen gegevens met de criteria van bijlage III bij deze richtlijn strookten.
- 56 Volgens de Commissie valt dit verwijt veeleer onder eventuele niet-nakoming van de motiveringsplicht dan onder schending van artikel 9, leden 1 en 3, van richtlijn 2003/87. Hoe dan ook is dat verwijt ongegrond.

- 57 Om te beginnen is het argument dat de Commissie de in het Poolse NTP gebruikte „gegevens” zou hebben vervangen door „haar eigen gegevens”, ongegrond. Voor de gegevens betreffende de reële CO<sub>2</sub>-emissies heeft zij ter controle van het Poolse NTP gegevens gebruikt die rechtstreeks van de in richtlijn 2003/87 bedoelde exploitanten van de installaties afkomstig waren. Deze — overeenkomstig beschikking nr. 280/2004 geverifieerde — gegevens zijn gepubliceerd in het onafhankelijk transactielogboek van de Gemeenschap (*Community Independent Transaction Log*, CITL). Voorts zijn de prognoses over het bruto binnenlands product (bbp) voor de periode 2005-2010 gebaseerd op nationale statistieken die in samenwerking met nationale deskundigen zijn opgesteld.
- 58 Wat vervolgens de uitlegging van artikel 9, lid 3, van richtlijn 2003/87 betreft, kan de erkenning dat elke lidstaat zijn eigen, volgens zijn eigen criteria verkregen gegevens gebruikt, gelet op het beginsel van gelijke behandeling, tot een ongelijke behandeling van de lidstaten leiden. Het voorwerp en het doel van deze richtlijn en het vereiste dat alle nationale toewijzingsplannen min of meer op hetzelfde tijdstip aan de Commissie worden meegedeeld, bevestigen dat deze plannen „zich in een vergelijkbare situatie bevinden” en dat zij dienen te worden onderzocht op basis van de recentste gegevens over dezelfde periode, met betrekking tot de CO<sub>2</sub>-emissies en de bbp-prognoses die op hetzelfde tijdstip voor alle lidstaten beschikbaar zijn. Dat de gecoördineerde controle geschiedt met gebruikmaking van gegevens en/of parameters die uit dezelfde bron voortkomen en op dezelfde periode betrekking hebben, wordt met name gerechtvaardigd door de doelstellingen van richtlijn 2003/87, te weten de broeikasgasemissies te verminderen, de eenheid van de interne markt te helpen bewaren en concurrentievervalsing te voorkomen.
- 59 Ten slotte is de redenering van het Gerecht in strijd met de redenering die het in zijn beschikking van 20 oktober 2008, *BOT Elektrownia Bełchatów e.a./Commissie* (T-208/07), heeft gevolgd. In die beschikking heeft het Gerecht het tijdsbestek aanvaard voor de wijzigingen die de lidstaten aan hun nationale toewijzingsplan aanbrengen, door te oordelen dat uit de bewoordingen van richtlijn 2003/87 en uit de algemene opzet en de doelstellingen van de daarbij ingevoerde regeling volgt dat een lidstaat steeds wijzigingen in zijn plan mag voorstellen nadat dit plan aan de Commissie is medegedeeld en tot aan de vaststelling van het besluit dat deze staat overeenkomstig artikel 11, lid 2, van deze richtlijn moet nemen. Indien de betrokken lidstaat het recht zou worden verleend om zonder beperkingen in de tijd wijzigingen in zijn nationaal toewijzingsplan aan te brengen die tot een verhoging van de totale hoeveelheid toe te wijzen emissierechten zouden leiden nadat recentere economische gegevens en/of prognoses zijn verschenen, zouden het doel van deze richtlijn en de toepassing van de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten tot mislukken gedoemd zijn.
- 60 Volgens de Republiek Polen moet het eerste onderdeel van het tweede middel worden afgewezen. Richtlijn 2003/87 legt de Commissie de verplichting op om elk nationaal toewijzingsplan apart te onderzoeken. Deze richtlijn beoogt niet dat elke lidstaat „te allen prijze” de broeikasgasemissies vermindert, maar strekt louter tot de verwezenlijking van de bij het Protocol van Kyoto aangegane verbintenissen waarbij de economische groei tegelijkertijd zo weinig mogelijk wordt belemmerd. De Commissie dient bij het onderzoek van de nationale toewijzingsplannen rekening te houden met de reële situatie van elke lidstaat, onder meer met de mate waarin de in het Protocol opgenomen doelstellingen reeds tot stand zijn gebracht, met de individuele behoeften van elke lidstaat in verband met de specificiteit van zijn economie en met de ontwikkelingsintensiteit van de nationale economie. Een verschillende behandeling van de lidstaten is ten aanzien van de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling objectief gerechtvaardigd, gelet op de kenmerken van de energiemarkt van elke lidstaat en de mate waarin de in dit Protocol neergelegde verbintenissen zijn verwezenlijkt.

– Beoordeling door het Hof

- 61 Het eerste onderdeel van het tweede middel betreft de punten 100 tot en met 120 van het bestreden arrest. In die punten heeft het Gerecht vastgesteld dat de controlebevoegdheid waarover de Commissie krachtens artikel 9, lid 3, van richtlijn 2003/87 beschikt, ertoe beperkt is na te gaan of de

gegevens die in elk nationaal toewijzingsplan zijn opgenomen, conform de in bijlage III bij deze richtlijn opgesomde criteria zijn, en dat de Commissie haar eigen gegevens niet in de plaats kan stellen van de door de lidstaat in zijn plan ingeschreven gegevens. Enkel de lidstaten zijn bevoegd om een nationaal toewijzingsplan op te stellen en om een eindbesluit over de totale hoeveelheid toe te wijzen emissierechten te nemen. Het Gerecht heeft in punt 104 van dat arrest gepreciseerd dat „de toepassing van het beginsel van gelijke behandeling van de lidstaten geen wijziging kan brengen in de verdeling van de bevoegdheden tussen de lidstaten en de Commissie, zoals die in [deze] richtlijn [...] is vastgelegd”.

- 62 Reeds dient te worden herinnerd aan de vaste rechtspraak dat de eerbiediging van het beginsel van gelijke behandeling vereist dat, behoudens objectieve rechtvaardiging, vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld (zie met name arrest van 16 december 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., C-127/07, Jurispr. blz. I-9895, punt 23).
- 63 Dat dit beginsel moet worden geëerbiedigd, kan echter geen wijziging brengen in de door een voorschrift van de Unie bepaalde verdeling van bevoegdheden tussen de Commissie en de lidstaten. Zoals in punt 47 van het onderhavige arrest is bevestigd, verleent artikel 9, lid 3, van richtlijn 2003/87 de Commissie uitsluitend de bevoegdheid om de rechtmatigheid van de nationale toewijzingsplannen te controleren, op basis van welke bevoegdheid zij een plan kan verwerpen dat niet in overeenstemming is met de criteria van bijlage III bij richtlijn 2003/87 of met artikel 10 van deze richtlijn.
- 64 Met betrekking tot de omvang van die controle heeft het Gerecht in punt 101 van het bestreden arrest terecht vastgesteld dat deze controlebevoegdheid noodzakelijkerwijs ziet op de gegevens die in het Poolse NTP zijn opgenomen. De Commissie dient de door de betrokken lidstaat voor de opstelling van zijn plan gekozen gegevens te controleren.
- 65 Het Gerecht kan dan ook niet worden verweten dat het heeft geoordeeld dat de Commissie de door de Republiek Polen in haar nationale toewijzingsplan opgenomen gegevens diende te onderzoeken. Indien de Commissie twijfel had over die gegevens, moest zij de bevoegde nationale instanties om opheldering vragen dan wel zelf aantonen dat die gegevens niet in overeenstemming waren met de criteria van bijlage III bij richtlijn 2003/87.
- 66 De argumenten van de Commissie over de gelijktijdigheid van de controle op de nationale toewijzingsplannen doen niet af aan die conclusie. Die argumenten berusten namelijk op een onjuiste opvatting van de beoordelingsbevoegdheid waarover de Commissie krachtens artikel 9, lid 3, van richtlijn 2003/87 beschikt. Zoals de advocaat-generaal in punt 68 van haar conclusie heeft opgemerkt, zijn de eventuele verschillen tussen de door de lidstaten gekozen gegevens en evaluatiemethodes een uiting van hun handelingsmarge, die de Commissie bij haar conformiteitscontrole in acht dient te nemen.
- 67 In die context moet worden opgemerkt dat de Commissie de gelijke behandeling van de lidstaten passend kan verzekeren door de plannen die elk van deze staten indient even zorgvuldig te onderzoeken. Ook moet in herinnering worden gebracht dat de Commissie een gemeenschappelijk vergelijkingspunt tussen de plannen van de lidstaten kan kiezen. Zoals het Gerecht in punt 102 van het bestreden arrest heeft opgemerkt, kan de Commissie daartoe inzonderheid „haar eigen evaluatiemethode” voor de nationale toewijzingsplannen uitwerken met inaanmerkingneming van de gegevens die zij het meest geschikt acht, en dit model gebruiken als vergelijkingsmiddel om na te gaan of de in de nationale toewijzingsplannen opgenomen gegevens verenigbaar zijn met de criteria van bijlage III bij richtlijn 2003/87.
- 68 Wat ten slotte het argument van de Commissie betreft dat het Gerecht, door te oordelen dat zij de door de Republiek Polen in haar plan gebruikte gegevens niet mocht vervangen door de gegevens die zij op basis van haar eigen evaluatiemethode had verkregen, laatstgenoemde gegevens ten onrechte als

de „eigen gegevens” van de Commissie heeft aangemerkt, moet worden geconcludeerd dat dit argument op een onjuiste lezing van de punten 100 tot en met 103 en 120 van het bestreden arrest berust. Zoals de advocaat-generaal in punt 76 van haar conclusie heeft aangegeven, heeft het Gerecht door te oordelen dat de Commissie haar eigen gegevens niet in de plaats kon stellen van de door de Republiek Polen gebruikte gegevens, geen kritiek geleverd op de gemaakte keuze of de bron van de door de Commissie gebruikte gegevens, maar wel op het feit dat de Commissie niet had getoetst of de gegevens in het Poolse NTP verenigbaar waren met de in bijlage III bij richtlijn 2003/87 genoemde criteria.

- 69 Gelet op het voorgaande dient het eerste onderdeel van het tweede middel ongegrond te worden verklaard.

Tweede onderdeel van het tweede middel: miskening van het doel van richtlijn 2003/87

– Argumenten van partijen

- 70 De Commissie voert aan dat het Gerecht bij de uitlegging van artikel 9, lid 3, van richtlijn 2003/87 blijk heeft gegeven van een onjuiste opvatting van het recht door het doel van deze richtlijn niet te hebben gerespecteerd.
- 71 De beoordelingsbevoegdheden waarover de Commissie krachtens die bepaling beschikt, moeten worden gelezen en uitgelegd tegen de achtergrond van de doelstellingen van richtlijn 2003/87. Artikel 1 van die richtlijn bepaalt dat zij een gemeenschapsregeling vaststelt voor de handel in broeikasgasemissierechten, teneinde de emissies van broeikasgassen op een kosteneffectieve en economisch efficiënte wijze te verminderen. Het Hof heeft in voormeld arrest Arcelor Atlantique en Lorraine e.a. erkend dat die regeling als einddoel de bescherming van het milieu heeft en dat zij de mogelijkheden bevordert om die emissies tegen de laagste kosten te reduceren. Uit dat arrest volgt dat die doelstelling slechts is bereikt wanneer de vraag naar emissierechten groter is dan het aanbod op de communautaire emissierechtenmarkt. Bovendien dient de uitvoering van die regeling volgens punt 7 van de considerans van richtlijn 2003/87 de eenheid van de interne markt te helpen bewaren en concurrentievervalsing te voorkomen.
- 72 Anders dan het Gerecht in het bestreden arrest heeft geoordeeld, kan de controle die de Commissie krachtens artikel 9 van richtlijn 2003/87 verricht, geen „sterk afgebakende” controle zijn, waarbij enkel de door de lidstaten in hun nationale toewijzingsplannen gebruikte gegevens worden geverifieerd. Bovendien kan ex post worden aangetoond dat de onvoorwaardelijke erkenning van de in het Poolse NTP vermelde CO<sub>2</sub>-emissiegegevens en de voorgestelde totale hoeveelheid emissierechten niet alleen een resultaat zou hebben opgeleverd dat tegen de criteria nrs. 1 tot en met 3 van bijlage III bij de richtlijn was ingegaan, maar ook tot een inflatie van de hoeveelheid emissierechten op de markt zou hebben geleid.
- 73 De Commissie betwist eveneens de vaststelling van het Gerecht dat de litigieuze beschikking de bevoegdheidsverdeling tussen de Commissie en de lidstaten, zoals die in de artikelen 9 en 11 van richtlijn 2003/87 is vastgelegd, heeft gewijzigd.
- 74 De Republiek Polen is van mening dat dit tweede onderdeel van het tweede middel moet worden afgewezen. Ofschoon zij erkent dat artikel 9, lid 3, van richtlijn 2003/87 niet bijzonder precies is, onderstreept zij dat een teleologische uitlegging van die bepaling deze geen betekenis kan verlenen die indruist tegen de letterlijke uitlegging ervan.
- 75 Bovendien vormt de vermindering van de emissies van broeikasgassen geen doel op zich van richtlijn 2003/87. Noch de bepalingen daarvan, noch de werking van de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten, noch de ondersteuning van de vermindering van de emissies door de



lidstaten kunnen worden beschouwd als redenen op grond waarvan de lidstaten kunnen worden verplicht, hun emissies in grotere mate te verminderen dan volgens de internationale verbintenissen van de Unie is vereist. Voorts heeft deze richtlijn niet tot doel, de emissies van broeikasgassen „te allen prijze” te verminderen, maar deze te verminderen „met zo weinig mogelijk schade voor de economische ontwikkeling en de werkgelegenheid”. De richtlijn beoogt een gemeenschapsregeling voor de handel in broeikasgasemissierechten vast te stellen waarbij de emissies van broeikasgassen „op een kosteneffectieve en economisch efficiënte wijze” worden verminderd.

– Beoordeling door het Hof

- 76 Het tweede onderdeel van het tweede middel betreft de punten 121 tot en met 131 van het bestreden arrest. In die punten heeft het Gerecht geoordeeld dat de Commissie de grenzen van haar in artikel 9, lid 3, van richtlijn 2003/87 bedoelde controlebevoegdheid te buiten was gegaan door in de litigieuze beschikking een specifieke hoeveelheid emissierechten vast te stellen waarvan de overschrijding werd geacht onverenigbaar te zijn met de criteria van deze richtlijn, en door het Poolse NTP te verwerpen omdat de daarin voorgestelde totale hoeveelheid emissierechten die drempel te boven ging.
- 77 Het uitdrukkelijke hoofddoel van richtlijn 2003/87 is de substantiële vermindering van broeikasgasemissies teneinde de verplichtingen van de Unie en van de lidstaten uit hoofde van het Protocol van Kyoto te kunnen nakomen. Dit doel moet worden bereikt met inachtneming van een reeks subdoelen en door middel van bepaalde instrumenten. Het belangrijkste instrument hiervoor is de gemeenschapsregeling voor de handel in broeikasgasemissierechten, zoals blijkt uit artikel 1 van richtlijn 2003/87 en punt 2 van de considerans van deze richtlijn. Artikel 1 bepaalt dat deze regeling de emissies van broeikasgassen op een kosteneffectieve en economisch efficiënte wijze beoogt te verminderen. De andere subdoelen van die regeling zijn met name, zoals in de punten 5 en 7 van de considerans van deze richtlijn is uiteengezet, het behoud van de economische ontwikkeling en de werkgelegenheid en het bewaren van de eenheid van de interne markt en van de mededingingsvoorwaarden.
- 78 Gesteld al dat de aanpak van de Commissie de werking van de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten van de Unie verbetert en er dus voor zorgt dat het doel, de emissies van broeikasgassen substantieel te verminderen, op doeltreffendere wijze kan worden bereikt, dit kan de in de artikelen 9 en 11 van richtlijn 2003/87 bepaalde verdeling van de bevoegdheden tussen de Commissie en de lidstaten niet wijzigen.
- 79 Op een gebied met gedeelde bevoegdheden, zoals dat van de milieubescherming, staat het immers aan de Uniewetgever te bepalen welke maatregelen hij nodig acht om de nagestreefde doelstellingen te bereiken, waarbij hij de in artikel 5 EG neergelegde beginselen van subsidiariteit en evenredigheid eerbiedigt.
- 80 Dat de Uniewetgever de Commissie uitsluitend de bevoegdheid wilde verlenen om te controleren of de nationale toewijzingsplannen in overeenstemming zijn met de criteria van bijlage III bij richtlijn 2003/87, en niet een substitutie- of uniformiseringsbevoegdheid waarbij zij een maximale hoeveelheid toe te wijzen broeikasgasemissierechten zou kunnen vaststellen, volgt zowel uit artikel 9, lid 3, van richtlijn 2003/87 als uit de voorbereidende werkzaamheden van deze richtlijn. Indien zou worden geoordeeld dat de Commissie een dergelijke maximale hoeveelheid kan vaststellen, zou dit verder gaan dan een teleologische uitlegging van deze richtlijn en erop neerkomen dat deze instelling bevoegdheden worden verleend waarvoor geen rechtsgrondslag bestaat.
- 81 Zoals reeds uit punt 47 van het onderhavige arrest blijkt, heeft het Gerecht in punt 89 van het bestreden arrest dus terecht geoordeeld dat uit artikel 9, lid 3, van richtlijn 2003/87 ondubbelzinnig volgt dat de rol van de Commissie beperkt is tot een controle van de conformiteit van het nationale



toewijzingsplan van een lidstaat met de criteria van bijlage III bij deze richtlijn en met artikel 10 van deze richtlijn. Het heeft terecht geoordeeld dat de Commissie deze conformiteit kan verifiëren en het nationale toewijzingsplan kan verwerpen wanneer het onverenigbaar is met die criteria of dat artikel.

- 82 De Uniewetgever, die als enige bevoegd is om richtlijn 2003/87 te wijzigen, heeft het noodzakelijk geacht om artikel 9 van deze richtlijn te wijzigen bij richtlijn 2009/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot wijziging van richtlijn 2003/87 teneinde de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten van de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden (PB L 140, blz. 63). Die wijzigingsrichtlijn voorziet in de invoering van een verder geharmoniseerde regeling teneinde de baten van de handel in emissierechten beter te benutten, verstoringen op de interne markt te voorkomen en de koppeling van de verschillende regelingen voor de handel in emissierechten te vergemakkelijken.
- 83 De bewering van de Commissie dat ex post kan worden bewezen dat de onvoorwaardelijke erkenning van de in het Poolse NTP opgenomen CO<sub>2</sub>-emissiegegevens en totale hoeveelheid broeikasgasemissierechten zou hebben geleid tot een resultaat dat in strijd zou zijn geweest met de criteria nrs. 1 tot en met 3 van bijlage III bij richtlijn 2003/87, is gebaseerd op een onjuiste uitlegging van het bestreden arrest. Zoals de advocaat-generaal in punt 85 van haar conclusie heeft opgemerkt, heeft het Gerecht immers erkend dat de Commissie een nationaal toewijzingsplan dat niet in overeenstemming is met de in die bijlage genoemde criteria kan verwerpen, en was het dus niet van oordeel dat de Commissie de in het Poolse NTP vermelde gegevens onvoorwaardelijk moest erkennen.
- 84 Met betrekking tot het argument van de Commissie dat haar om redenen van proceseconomie de bevoegdheid moet worden verleend om de maximale hoeveelheid toe te wijzen broeikasgasemissierechten vast te stellen, moet worden opgemerkt dat een dergelijke aanpak inderdaad het risico vermindert dat telkens weer beschikkingen worden gegeven waarbij nationale toewijzingsplannen worden verworpen omdat zij onverenigbaar zijn met de criteria van bijlage III bij richtlijn 2003/87. In dit verband dient echter te worden benadrukt dat de Commissie haar bevoegdheden niet overschrijdt indien zij in het dispositief van een beschikking waarbij een plan wordt verworpen, zonder de maximale hoeveelheid broeikasgasemissierechten op bindende wijze vast te stellen, te kennen geeft dat zij de wijzigingen van dit plan niet zal verwerpen wanneer zij in overeenstemming zijn met de voorstellen en aanbevelingen in deze afwijzingsbeschikking. Dit strookt met het beginsel van loyale samenwerking tussen de lidstaten en de Commissie en beantwoordt ook aan doelstellingen van proceseconomie.
- 85 Bijgevolg stelt de Commissie ten onrechte dat het Gerecht bij zijn uitlegging van artikel 9, lid 3, van richtlijn 2003/87 de doelstellingen van deze richtlijn heeft miskend. Het tweede onderdeel van het tweede middel is dan ook ongegrond.
- 86 Aangezien de bezwaren van de Commissie tegen de algemene overwegingen van het Gerecht over de in richtlijn 2003/87 bepaalde verdeling van de bevoegdheden tussen de Commissie en de lidstaten zijn afgewezen en de twee onderdelen van het tweede middel niet kunnen worden aanvaard, is dit middel ongegrond.

*Derde middel: onjuiste uitlegging van de motiveringsplicht uit hoofde van artikel 253 EG en artikel 9, lid 3, van richtlijn 2003/87*

#### Argumenten van partijen

- 87 De Commissie betoogt dat het Gerecht de omvang van de motiveringsplicht van artikel 253 EG onjuist heeft uitgelegd. Het heeft immers geoordeeld dat de Commissie ten onrechte, zonder reden en „zonder relevante motivering”, is voorbijgegaan aan de door de Republiek Polen gehanteerde economische analysemethode en aan de door deze laatste in haar nationaal toewijzingsplan opgenomen gegevens.

Het is echter niet noodzakelijk om alle relevante gegevens, feitelijk en rechtens, in de motivering van een handeling te specificeren. Deze motivering moet voortvloeien uit de context waarin die handeling is vastgesteld en uit het geheel van rechtsregels die de betrokken materie beheersen. Overigens volstond de motivering van de litigieuze beschikking om de Republiek Polen in staat te stellen, te begrijpen waarom de betrokken gegevens niet in aanmerking waren genomen en waarom de gekozen analysemethode was afgewezen. Deze lidstaat beschikte bovendien over bijkomende feitelijke en juridische elementen op basis waarvan zij die redenen kon begrijpen.

- 88 De Republiek Polen concludeert tot afwijzing van dit middel. De Commissie stelt ten onrechte dat de verplichting tot motivering van de beschikking houdende afwijzing van het Poolse NTP „beperkt van aard” is en dat geen uitleg hoeft te worden verstrekt over de exacte redenen waarom de in dat plan gebruikte gegevens en methoden zijn afgewezen.

#### Beoordeling door het Hof

- 89 Het derde middel van de hogere voorziening betreft de punten 135 tot en met 153 van het bestreden arrest. In die punten heeft het Gerecht — ten overvloede — de gegrondheid onderzocht van het eerste onderdeel van het tweede middel van het beroep, dat op niet-nakoming van de motiveringsplicht was gebaseerd. In de punten 136 tot en met 143 van het bestreden arrest heeft het Gerecht zich eerst over de omvang van deze verplichting uitgesproken. Het heeft herinnerd aan de rechtspraak betreffende artikel 253 EG en in punt 143 van dat arrest geoordeeld dat „de Commissie in het kader van de uitoefening van haar controlebevoegdheid krachtens artikel 9, lid 3, van richtlijn [2003/87] [moest] uitleggen waarom de door de Republiek Polen voor de opstelling van het [Poolse] NTP gebruikte middelen onverenigbaar waren met de criteria van bijlage III en de bepalingen van artikel 10 van de[ze] richtlijn”. Vervolgens heeft het Gerecht, in de punten 144 tot en met 152 van dat arrest, vastgesteld dat de Commissie die verplichting niet was nagekomen. In punt 153 van het bestreden arrest heeft het dan ook geconcludeerd dat dit eerste onderdeel gegrond was.
- 90 Vastgesteld moet worden dat dit middel, zoals uit punt 134 van het bestreden arrest blijkt, tegen een ten overvloede geformuleerde overweging van dat arrest is gericht en dus, zelfs al zou het gegrond zijn, niet tot de vernietiging van dat arrest kan leiden (zie onder meer arresten van 28 oktober 2004, Van den Berg/Raad en Commissie, C-164/01 P, Jurispr. blz. I-10225, punt 60, en 28 juni 2005, Dansk Rørindustri e.a./Commissie, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P-C-208/02 P en C-213/02 P, Jurispr. blz. I-5425, punt 148).
- 91 De vraag of de Commissie haar motiveringsplicht niet is nagekomen wanneer zij de door de Republiek Polen gehanteerde economische analysemethode en de in het Poolse NTP opgenomen gegevens heeft afgewezen, heeft immers geen invloed op de beoordeling die het Gerecht heeft verricht in punt 132 van het bestreden arrest, waarin het — op goede gronden — heeft geoordeeld dat de Commissie de bepalingen van artikel 9, leden 1 en 3, van richtlijn 2003/87 had geschonden door enerzijds de in het Poolse NTP opgenomen gegevens te vervangen door haar eigen gegevens die zij op basis van haar eigen methode voor de evaluatie van de nationale toewijzingsplannen had verkregen, en door anderzijds een maximumniveau voor de door de Republiek Polen voor de periode 2008 tot en met 2012 toe te wijzen totale hoeveelheid emissierechten vast te stellen.
- 92 In die omstandigheden is dit middel irrelevant en dient het te worden afgewezen.

*Vierde middel: onjuiste rechtsopvatting bij de beoordeling dat de artikelen 1, lid 1, 2, lid 1, en 3, lid 1, van de litigieuze beschikking niet scheidbaar waren*

#### Argumenten van partijen

- 93 De Commissie verwijt het Gerecht dat het heeft geoordeeld dat de artikelen 1, lid 1, 2, lid 1, en 3, lid 1, van de litigieuze beschikking niet konden worden gescheiden van de overige bepalingen van deze beschikking en het deze beschikking dus in haar geheel nietig heeft verklaard.
- 94 Het bestreden arrest berust op een onjuiste opvatting van de scheidbaarheid van de bepalingen van handelingen van de Unie en op een onjuiste uitlegging van de — in punt 156 van het bestreden arrest door het Gerecht aangehaalde — rechtspraak en van de litigieuze beschikking. Volgens de Commissie is het vaste rechtspraak dat aan het vereiste van scheidbaarheid niet is voldaan wanneer de gedeeltelijke nietigverklaring van een handeling tot gevolg heeft dat de kern van deze handeling wordt gewijzigd. Dit is echter niet voor elke wijziging van de inhoud van de handeling het geval. De kern van een handeling wijzigen, betekent namelijk dat deze handeling wordt omgevormd tot een handeling die de auteur ervan niet voornemens was vast te stellen of niet zou hebben vastgesteld.
- 95 De Commissie is van mening dat de respectieve leden 1 van de artikelen 1 tot en met 3 van de litigieuze beschikking onderling samenhangen en dat de andere leden van zowel artikel 1 als artikel 2 van deze beschikking van lid 1 van elk van deze artikelen kunnen worden afgescheiden. De criteria nrs. 1 tot en met 3 van bijlage III van richtlijn 2003/87 zijn overigens scheidbaar van de criteria nrs. 5, 6, 10 en 12 van deze bijlage, hetgeen ook het geval is voor de totale hoeveelheid toe te wijzen emissierechten en andere methoden voor eventuele latere, in artikel 3, leden 2 en 3, van die beschikking bedoelde wijzigingen van het nationale toewijzingsplan.
- 96 De Republiek Polen verzoekt het Hof dit middel af te wijzen. De in het bestreden arrest nietig verklaarde bepalingen van de litigieuze beschikking vormen een wezenlijk bestanddeel van deze beschikking. Zonder die bepalingen is deze beschikking zinloos.

#### Beoordeling door het Hof

- 97 Het vierde middel van de hogere voorziening betreft de punten 155 tot en met 162 van het bestreden arrest, die betrekking hebben op de vraag of de artikelen 1, lid 1, 2, lid 1, en 3, lid 1, van de litigieuze beschikking al dan niet kunnen worden gescheiden van de rest van deze beschikking en of het Gerecht deze beschikking dus terecht in haar geheel nietig heeft verklaard.
- 98 Zoals het Gerecht in punt 156 van het bestreden arrest in herinnering heeft gebracht, is de gedeeltelijke nietigverklaring van een handeling van de Unie alleen dan mogelijk wanneer de elementen waarvan nietigverklaring wordt gevorderd, kunnen worden gescheiden van de rest van de handeling (zie met name arresten van 10 december 2002, Commissie/Raad, C-29/99, Jurispr. blz. I-11221, punt 45, en 30 september 2003, Duitsland/Commissie, C-239/01, Jurispr. blz. I-10333, punt 33; zie in die zin eveneens arrest van 21 januari 2003, Commissie/Parlement en Raad, C-378/00, Jurispr. blz. I-937, punt 30). Evenzo heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld dat niet aan dit vereiste van scheidbaarheid is voldaan wanneer de gedeeltelijke nietigverklaring van een handeling tot gevolg zou hebben dat de kern van deze handeling wordt gewijzigd (arrest Hof van 24 mei 2005, Frankrijk/Parlement en Raad, C-244/03, Jurispr. blz. I-4021, punt 13; zie in die zin eveneens arrest Hof van 31 maart 1998, Frankrijk e.a./Commissie, C-68/94 en C-30/95, Jurispr. blz. I-1375, punt 257, en arrest Commissie/Raad, reeds aangehaald, punt 46).

- 99 In de onderhavige zaak moet voor de beoordeling of de artikelen 1, lid 1, 2, lid 1, en 3, lid 1, van de litigieuze beschikking van de rest van deze beschikking kunnen worden gescheiden, de draagwijdte van deze bepalingen worden onderzocht, om te kunnen uitmaken of de nietigverklaring ervan de geest en de kern van deze beschikking zou wijzigen (zie in die zin arrest van 27 juni 2006, Parlement/Raad, C-540/03, Jurispr. blz. I-5769, punt 29).
- 100 De bepalingen van de litigieuze beschikking zijn het resultaat van de omstandigheid dat de Commissie het door de Republiek Polen aangemelde Poolse NTP negatief heeft beoordeeld. Artikel 1 van die beschikking noemt verschillende punten waarop dit plan onverenigbaar is met een of meer van de criteria van bijlage III bij richtlijn 2003/87. In artikel 2 van de litigieuze beschikking verbindt de Commissie zich ertoe geen bezwaar te maken tegen het plan dat ingevolge deze afwijzende beschikking zal worden vastgesteld, op voorwaarde dat de betrokken lidstaat de in de leden 1 tot en met 5 van dit artikel vermelde wijzigingen aanbrengt. Artikel 3, lid 1, van de litigieuze beschikking betreft de totale hoeveelheid toe te wijzen broeikasgasemissierechten en artikel 3, leden 2 en 3, bevat verduidelijkingen over de uitvoering van de overige bepalingen van deze beschikking.
- 101 Wat meer bepaald het verband tussen de artikelen 1, lid 1, 2, lid 1, en 3, lid 1, van de litigieuze beschikking enerzijds en de overige bepalingen van deze beschikking anderzijds betreft, dient te worden vastgesteld dat deze bepalingen weliswaar naar verschillende aspecten van het Poolse NTP en naar verschillende criteria van bijlage III bij richtlijn 2003/87 verwijzen, maar toch een onlosmakelijke eenheid vormen.
- 102 Het valt niet te ontkennen dat de vaststelling van de totale hoeveelheid toe te wijzen broeikasgasemissierechten (criteria nrs. 1 tot en met 3 van bijlage III bij richtlijn 2003/87), waarop de artikelen 1, lid 1, 2, lid 1, en 3, lid 1, van de litigieuze beschikking betrekking hebben, het hoofdelement van de nationale toewijzingsplannen vormt en nauw verbonden is met de overige elementen van die plannen.
- 103 Zoals het Gerecht terecht heeft vastgesteld in respectievelijk de punten 157 en 158 van het bestreden arrest, zou bovendien de eventuele nietigverklaring van sommige leden van artikel 1 van de litigieuze beschikking, gelet op de indeling van dit artikel, „ertoe leiden dat het aantal in de [litigieuze] beschikking vastgestelde onverenigbaarheden met [richtlijn 2003/87] wordt verminderd”. Een nietigverklaring van bepaalde leden van artikel 2 van die beschikking „zou [...] ertoe leiden dat de verbintenis van de Commissie om geen bezwaar tegen het [Poolse] NTP te maken wordt gehandhaafd, hoewel het aantal wijzigingen onder voorbehoud waarvan deze verbintenis aanvankelijk is aangegaan, zou worden verminderd”.
- 104 De betrokken beschikking bevat geen elementen op basis waarvan kan worden verondersteld dat het Poolse NTP had kunnen worden geacht verenigbaar te zijn met richtlijn 2003/87 zonder dat alle in laatstgenoemde bepaling vermelde wijzigingen daaraan waren aangebracht.
- 105 Zoals het Gerecht in punt 161 van het bestreden arrest terecht heeft opgemerkt, zou eventuele nietigverklaring van een van de leden van artikel 1 van de litigieuze beschikking, alsook van het overeenkomstige lid van artikel 2 van deze beschikking, er immers toe leiden dat „de bestreden beschikking, volgens welke het NTP kon worden vastgesteld onder voorbehoud van vijf specifieke wijzigingen waarmee vijf onverenigbaarheden met de criteria van bijlage III bij de richtlijn konden worden opgeheven, [zou] worden vervangen door een andere beschikking, volgens welke dit plan zou kunnen worden vastgesteld onder voorbehoud van een minder groot aantal wijzigingen”.
- 106 Gelet daarop heeft het Gerecht in punt 160 van het bestreden arrest terecht vastgesteld dat eventuele nietigverklaring van een van de leden van artikel 1 van de litigieuze beschikking en van het overeenkomstige lid van artikel 2 van deze beschikking tot gevolg zouden hebben dat de kern van deze beschikking wordt gewijzigd.

- 107 Met betrekking tot artikel 3, leden 2 en 3, van de litigieuze beschikking volstaat de opmerking dat deze bepalingen preciseringen betreffende de uitvoering van de overige bepalingen van de litigieuze beschikking bevatten. Wanneer de artikelen 1, lid 1, 2, lid 1, en 3, lid 1, van de litigieuze beschikking nietig worden verklaard, heeft artikel 3, leden 2 en 3, geen voorwerp meer.
- 108 Deze vaststellingen worden niet ter discussie gesteld door de bewering van de Commissie dat de kern van een handeling van de Unie enkel wordt gewijzigd indien deze handeling wordt omgevormd tot een handeling die de auteur ervan niet voornemens was vast te stellen of niet zou hebben vastgesteld. Dienaangaande hoeft er slechts op te worden gewezen dat de vraag of een gedeeltelijke nietigverklaring de kern van de handeling van de Unie wijzigt, een objectief criterium is, en geen subjectief criterium dat samenhangt met de politieke wil van de instantie die de litigieuze handeling heeft vastgesteld (zie reeds aangehaalde arresten Duitsland/Commissie, punt 37, en Frankrijk/Parlement en Raad, punt 14).
- 109 Derhalve heeft het Gerecht in zijn arrest geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat de artikelen 1, lid 1, 2, lid 1, en 3, lid 1, van de litigieuze beschikking niet kunnen worden gescheiden van de overige bepalingen van deze beschikking en door deze beschikking dus in haar geheel nietig te verklaren. Bijgevolg is het vierde middel ongegrond.
- 110 Aangezien geen van de middelen van de Commissie is aanvaard, moet de hogere voorziening worden afgewezen.

### **Kosten**

- 111 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof, dat krachtens artikel 118 van dit Reglement van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, wordt de in het ongelijk gestelde partij verwezen in de kosten, voor zover dit is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Republiek Polen worden verwezen in de kosten.
- 112 Overeenkomstig artikel 69, lid 4, eerste alinea, van voornoemd Reglement dragen de Tsjechische Republiek, het Koninkrijk Denemarken, Roemenië en het Verenigd Koninkrijk, die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart:

- 1) De hogere voorziening wordt afgewezen.**
- 2) De Europese Commissie wordt verwezen in de kosten.**
- 3) De Tsjechische Republiek, het Koninkrijk Denemarken, Roemenië en het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland dragen hun eigen kosten.**

ondertekeningen