Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (dziesiąta izba)

z dnia 16 stycznia 2014 r.*

Uchybienie zobowiązaniom państwa członkowskiego — Dyrektywa 2002/91/WE — Charakterystyka energetyczna budynków — Artykuły 3, 7 i 8 — Niepełna transpozycja

W sprawie C-67/12

mającej za przedmiot skargę o stwierdzenie, na podstawie art. 258 TFUE, uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego, wniesioną w dniu 9 lutego 2012 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez K. Herrmann oraz I. Galindo Martin, działające w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca,

przeciwko

Królestwu Hiszpanii, reprezentowanemu przez A. Rubia Gonzáleza oraz S. Centeno Huertę, działających w charakterze pełnomocników,

strona pozwana,

TRYBUNAŁ (dziesiąta izba),

w składzie: E. Juhász, prezes izby, D. Šváby (sprawozdawca) i C. Vajda, sędziowie,

rzecznik generalny: N. Wahl,

sekretarz: A. Calot Escobar,

uwzględniając pisemny etap postępowania,

podjąwszy, po wysłuchaniu rzecznika generalnego, decyzję o rozstrzygnięciu sprawy bez opinii,

wydaje następujący

Wyrok

1 Komisja Europejska wnosi w swej skardze o stwierdzenie, że nie przyjmując wszystkich przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do zastosowania się do art. 3, 7 i 8 dyrektywy 2002/91/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (Dz.U. 2003, L 1, s. 65 – wyd. spec. w jęz. polskim, rozdz. 12,

* Język postępowania: hiszpański.

t. 2, s. 168), a w każdym razie nie zawiadamiając Komisji o takich przepisach, Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom, które ciążą na nim na mocy ww. artykułów w związku z art. 29 dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2010/31/UE z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków (Dz.U. L 153, s. 13).

Ramy prawne

Prawo Unii

2 Artykuł 3 dyrektywy 2002/91 ma następujące brzmienie:

„Państwa członkowskie stosują metodologię, na poziomie krajowym lub regionalnym, obliczania charakterystyki energetycznej budynków, na podstawie ram ogólnych podanych w załączniku. Części 1 i 2 tych ram dostosowuje się do postępu technicznego zgodnie z procedurą określoną w art. 14 ust. [2], biorąc pod uwagę normy lub kryteria stosowane w prawodawstwie państwa członkowskiego”.

3 Artykuł 7 wspomnianej dyrektywy, zatytułowany „Świadectwo charakterystyki energetycznej”, przewiduje w ust. 1:

„Państwa członkowskie zapewniają, aby przy wznoszeniu, sprzedaży lub wynajmie budynków świadectwo charakterystyki energetycznej było udostępniane właścicielowi lub przez właściciela przyszłemu kupującemu lub najemcy, [zależnie] od sytuacji, jaka mogłaby mieć miejsce. Ważność świadectwa nie przekracza 10 lat.

[…]”.

4 Artykuł 8 tej dyrektywy, zatytułowany „Kontrola kotłów”, stanowi:

„W związku z redukcją zużycia energii oraz ograniczaniem emisji dwutlenku węgla państwa członkowskie:

a) ustanawiają środki niezbędne do wprowadzenia regularnych kontroli kotłów opalanych nieodnawialnym paliwem ciekłym lub stałym o efektywnej nominalnej wydajności od 20 kW do 100 kW. Takie kontrole mogą być stosowane również do kotłów stosujących inne paliwa.

   Kotły o efektywnej nominalnej wydajności ponad 100 kW są kontrolowane co najmniej co dwa lata. Dla kotłów opalanych gazem okres ten może być wydłużony do czterech lat.

   Dla instalacji grzewczych z kotłami o efektywnej nominalnej wydajności powyżej 20 kW, starszych niż 15 lat, państwa członkowskie ustanawiają niezbędne środki celem wprowadzenia jednorazowej kontroli całej instalacji grzewczej. Na podstawie tej kontroli, która obejmuje ocenę efektywności kotła oraz dopasowania kotła poprzez porównanie go z wymaganiami grzewczymi budynku, eksperci udzielają porady użytkownikom w sprawie wymiany kotłów, innych modyfikacji do systemu grzewczego oraz w sprawie rozwiązań alternatywnych; lub

b) podejmują kroki [konieczne] do zapewnienia udzielenia porad użytkownikom w sprawie wymiany kotłów, innych modyfikacji do systemu grzewczego oraz w sprawie rozwiązań alternatywnych, które mogą obejmować kontrole dla dokonania oceny efektywności i odpowiedniego dopasowania kotła. Ogólny wpływ tego podejścia powinien być zasadniczo równoważny z tym wynikającym z warunków podanych w lit. a). Państwa członkowskie, które wybiorą tę opcję, przedkładają Komisji sprawozdanie na temat równoważności swych sposobów podejścia do sprawy co dwa lata”.

5 Zgodnie z art. 15 ust. 1 dyrektywy 2002/91 państwa członkowskie miały obowiązek wprowadzić w życie przepisy ustawowe, wykonawcze i administracyjne niezbędne w celu dostosowania się do tej dyrektywy nie później niż do dnia 4 stycznia 2006 r. oraz niezwłocznie poinformować o tym Komisję. Dyrektywą 2010/31 uchylono dyrektywę 2002/91 ze skutkiem od dnia 1 lutego 2012 r., bez uszczerbku dla zobowiązań państw członkowskich dotyczących terminów transpozycji do prawa krajowego oraz stosowania dyrektywy 2002/91.

Prawo hiszpańskie

6 Punkt 8 uzasadnienia dekretu królewskiego 1027/2007 z dnia 20 lipca, w sprawie zatwierdzenia rozporządzenia dotyczącego instalacji cieplnych w budynkach (RITE) brzmi następująco:

„Norma przyjęta mocą niniejszego dekretu dokonuje częściowej transpozycji dyrektywy 2002/91 […], ustalającej minimalne wymagania dotyczące charakterystyki energetycznej, jakie powinny spełniać instalacje cieplne w nowych i istniejących budynkach, oraz procedurę okresowej kontroli kotłów i systemów klimatyzacji”.

7 Instrukcja techniczna 3.4.4 zawarta w dekrecie królewskim 1027/2007 stanowi:

„1. Przedsiębiorstwo zajmujące się utrzymaniem budynku udziela lokatorowi porad i zaleceń co do modernizacji i modyfikacji dotyczących instalacji, a także jej użytkowania i funkcjonowania, w celu zwiększenia efektywności energetycznej.

2. Ponadto w odniesieniu do instalacji, których nominalna moc cieplna jest wyższa niż 70 kW, przedsiębiorstwo zajmujące się utrzymaniem budynku dokonuje okresowej kontroli poziomu zużycia energii i wody przez instalacje cieplne, w celu umożliwienia wykrycia ewentualnych odstępstw od normy i podjęcia stosownych środków naprawczych. Informacje te przechowuje się przez co najmniej 5 lat”.

8 Instrukcja techniczna 4.3.1 zawarta w dekrecie królewskim 1027/2007, zatytułowana „Częstotliwość kontroli źródeł ciepła”, stanowi:

„1. Źródła ciepła oddane do użytku po dacie wejścia w życie niniejszego RITE i mające zainstalowaną nominalną moc cieplną równą lub przekraczającą 20 kW podlegają okresowej kontroli z częstotliwością określoną w tabeli 4.3.1.

Tabela 4.3.1. Częstotliwość kontroli źródeł ciepła

Nominalna moc cieplna (kW)	Rodzaj paliwa	Częstotliwość kontroli
$20 \leq P \leq 70$	Gaz i paliwa odnawialne	Co 5 lat
	Pozostałe paliwa	Co 5 lat
$P > 70$	Gaz i paliwa odnawialne	Co 4 lata
	Pozostałe paliwa	Co 2 lata

2. Źródła ciepła instalacji istniejących w dniu wejścia w życie niniejszego RITE powinny zostać poddane pierwszej kontroli zgodnie z terminarzem ustalonym przez właściwy organ wspólnoty autonomicznej, w zależności od ich mocy, rodzaju paliwa i wieku".

Postępowanie poprzedzające wniesienie skargi

9 Pismem z dnia 24 lutego 2009 r. Komisja zarzuciła Królestwu Hiszpanii brak transpozycji, w odniesieniu do istniejących budynków, art. 3 i 4 dyrektywy 2002/91.

10 W piśmie z dnia 7 kwietnia 2009 r. Królestwo Hiszpanii przyznało, że dyrektywa ta oczekuje na transpozycję w odniesieniu do certyfikacji energetycznej istniejących budynków.

11 W dniu 29 stycznia 2010 r. Komisja skierowała do Królestwa Hiszpanii dodatkowe wezwanie do usunięcia uchybienia, w którym wskazała, że nie otrzymała dotąd zgłoszenia przepisów transponujących art. 7 i 8 dyrektywy 2002/91. Co się tyczy art. 8 tej dyrektywy, Komisja wskazała, że dekret królewski 1027/2007 określa częstotliwość kontroli kotłów jedynie w odniesieniu do kotłów oddanych do użytku po wejściu w życie tego aktu i pozostawia wspólnotom autonomicznym decyzję w przedmiocie terminarza kontroli kotłów istniejących już instalacji. Komisja uznała w konsekwencji, że oprócz uchybień zarzuconych w wezwaniu z dnia 24 lutego 2009 r. Królestwo Hiszpanii uchybiło także zobowiązaniom, które ciążą na tym państwie na mocy art. 7 i art. 8 lit. a) dyrektywy 2002/91.

12 W piśmie z dnia 22 lipca 2010 r. Królestwo Hiszpanii wyjaśniło przyczyny opóźnienia w przyjęciu projektu dekretu królewskiego w sprawie certyfikacji istniejących budynków i wskazało, w odniesieniu do transpozycji art. 8 dyrektywy 2002/91, że trzy wspólnoty autonomiczne opublikowały już uchwały ustalające normy dotyczące stosowania dekretu królewskiego 1027/2007 na swych terytoriach i że kolejne uchwały są w trakcie przyjmowania.

13 W dniu 25 listopada 2010 r. Komisja wydała uzasadnioną opinię, w której uznała, że nie dokonując pełnej transpozycji do hiszpańskiego porządku prawnego art. 3, art. 7 ust. 1 i art. 8 lit. a) dyrektywy 2002/91, Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom, jakie ciążą na nim na mocy tej dyrektywy, i wezwała to państwo do podjęcia niezbędnych środków w terminie dwóch miesięcy od daty powiadomienia.

14 W piśmie z dnia 31 stycznia 2011 r. Królestwo Hiszpanii udzieliło odpowiedzi, że przyjęcie dekretu królewskiego w sprawie certyfikacji istniejących budynków kończy proces transpozycji art. 3 i 7 dyrektywy 2002/91. Co się tyczy art. 8 tej dyrektywy, Królestwo Hiszpanii wyjaśniło, że wspólnoty autonomiczne nie są zobowiązane do zgłaszania Komisji terminarzy kontroli kotłów. Państwo to dodało, że postanowiło skorzystać z dwóch możliwości przewidzianych w art. 8 rzeczonej dyrektywy.

15 W piśmie z dnia 29 kwietnia 2011 r. Królestwo Hiszpanii ponownie notyfikowało Komisji projekt dekretu królewskiego w sprawie certyfikacji istniejących budynków.

16 Ponieważ uchybienie, którego dopuściło się Królestwo Hiszpanii, nie zostało usunięte przed upływem terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, Komisja wniosła niniejszą skargę.

W przedmiocie skargi

17 W odrębnym piśmie z dnia 20 kwietnia 2012 r. Królestwo Hiszpanii podniosło zarzut niedopuszczalności, w ramach którego wniosło do Trybunału o stwierdzenie, że skarga jest niedopuszczalna w odniesieniu do uchybienia dotyczącego wszystkich przepisów art. 8 dyrektywy 2002/91, a posiłkowo o stwierdzenie, że skarga jest niedopuszczalna w odniesieniu do uchybienia dotyczącego art. 8 lit. b) tej dyrektywy.

18 Postanowieniem z dnia 16 października 2012 r. zarzut niedopuszczalności został pozostawiony do rozstrzygnięcia w wyroku kończącym postępowanie w sprawie, a Królestwo Hiszpanii zostało wezwane do złożenia odpowiedzi na skargę.

W przedmiocie zarzutu dotyczącego braku transpozycji art. 3 i 7 dyrektywy 2002/91

Argumenty stron

19 Komisja stawia Królestwu Hiszpanii zarzut, że nie podjęło ono wszystkich środków koniecznych do zastosowania się do art. 3 i 7 dyrektywy 2002/91, a w każdym razie nie powiadomiło jej o tych środkach, skoro dekret królewski 1027/2007 zawiera unormowania dotyczące metody obliczania charakterystyki energetycznej budynków oraz świadectwa charakterystyki energetycznej jedynie w odniesieniu do nowych budynków i nie obejmuje budynków istniejących. Instytucja ta podkreśla, że w odpowiedzi na uzasadnioną opinię Królestwo Hiszpanii przyznało zasadniczo, że pełna transpozycja do prawa hiszpańskiego jeszcze nie nastąpiła, i ograniczyło się do wskazania, że nastąpi ona z chwilą przyjęcia projektu dekretu królewskiego w sprawie certyfikacji istniejących budynków.

20 Komisja twierdzi, że Królestwo Hiszpanii zrezygnowało z obrony w odniesieniu do uchybienia dotyczącego art. 3 i 7 dyrektywy 2002/91 i że odnoszące się do tej kwestii uwagi zawarte w odpowiedzi na skargę oraz w duplice zostały przedstawione po upływie terminu, skoro zarzut częściowej niedopuszczalności skargi, podniesiony w odrębnym piśmie, nie dotyczy uchybienia odnoszącego się do art. 3 i 7 dyrektywy 2002/91.

21 Królestwo Hiszpanii zaprzecza twierdzeniu, że zrezygnowało ono z obrony w odniesieniu do art. 3 i 7 dyrektywy 2002/91. Państwo to podkreśla, że art. 91 regulaminu postępowania przed Trybunałem przewiduje, iż zarzut niedopuszczalności powinien zostać podniesiony w odrębnym piśmie, i nie dokonuje żadnego rozróżnienia między sytuacją, w której niedopuszczalność dotyczy całości skargi, a sytuacją, w której dotyczy ona tylko części skargi. Dozwolone jest zatem podniesienie zarzutu niedopuszczalności części skargi w odrębnym piśmie i nie prowadzi to do powstania żadnych negatywnych konsekwencji.

Ocena Trybunału

22 Ponieważ Królestwo Hiszpanii podniosło w odrębnym piśmie zarzut nieważności odnoszący się jedynie do zarzutu dotyczącego art. 8 dyrektywy 2002/91, bez przedstawienia na tym etapie jakiejkolwiek argumentacji – ani w przedmiocie dopuszczalności, ani co do istoty – w odniesieniu do zarzutu dotyczącego art. 3 i 7 tej dyrektywy, powstaje pytanie, czy należy uznać, że państwo to utraciło w ten sposób możliwość obrony przed tym drugim zarzutem.

23 Należy w tym względzie przypomnieć, że zgodnie z art. 40 regulaminu postępowania w brzmieniu obowiązującym w dniu wniesienia niniejszej skargi, pozwany powinien przedstawić odpowiedź na skargę w terminie miesiąca od doręczenia skargi. Artykuł 91 tego regulaminu przewiduje jednak możliwość zwrócenia się do Trybunału, w odrębnym piśmie, o rozstrzygnięcie zarzutu niedopuszczalności lub kwestii incydentalnej bez rozpatrywania istoty sprawy.

24 Zarzut niedopuszczalności umożliwia, ze względów ekonomii procesowej, ograniczenie – w pierwszej fazie – sporu i analizy do kwestii, czy rozpatrywana skarga jest dopuszczalna. Ta kwestia incydentalna umożliwia zatem uniknięcie, by pisma procesowe stron oraz analiza sądu dotyczyły istoty sprawy mimo niedopuszczalności skargi (zob. wyrok z dnia 17 grudnia 2009 r. w sprawie C-197/09 RX-II szczególna procedura kontroli orzeczenia M przeciwko EMEA, Zb.Orz. s. I-12033, pkt 48).

25 Natomiast w razie uznania skargi za dopuszczalną w wyniku oddalenia zarzutu niedopuszczalności lub w razie pozostawienia wspomnianego zarzutu do rozstrzygnięcia w wyroku skarga powinna zostać poddana badaniu co do istoty w drugiej fazie. Wyżej wspomniane przepisy przewidują bowiem wyraźnie, że prezes wyznacza nowe terminy dalszych czynności procesowych, gdy wniosek o rozpatrzenie zarzutu niedopuszczalności zostaje oddalony albo pozostawiony do rozstrzygnięcia w wyroku (zob. ww. wyrok w sprawie, szczególna procedura kontroli orzeczenia, M przeciwko EMEA, pkt 49).

26 Z treści art. 40 w związku z art. 91 regulaminu postępowania, w brzmieniu obowiązującym w dniu wniesienia skargi w niniejszej sprawie, wynika, że debata dotycząca istoty sprawy może być kontynuowana jedynie w odniesieniu do części skargi objętej zarzutem niedopuszczalności, skoro strona pozwana nie złożyła uzupełniającej odpowiedzi na skargę w miesięcznym terminie przewidzianym w art. 40.

27 Nawet gdyby zarzut niedopuszczalności dotyczący jedynie części skargi był zasadny, nie może to prowadzić do jej odrzucenia w całości, a zatem nie ma racjonalnych podstaw, by przyjąć, że strona pozwana nie przedstawi argumentów na swą obronę w odniesieniu do części skargi nieobjętej tym zarzutem w terminie przewidzianym w art. 40 regulaminu postępowania.

28 Jeżeli strona pozwana twierdzi, że tylko część skargi jest niedopuszczalna, to powinna ona w tej sytuacji albo zakwestionować jej dopuszczalność w odpowiedzi na skargę, albo przedstawić, w terminie wyznaczonym do udzielenia odpowiedzi na skargę, zarzut częściowej niedopuszczalności, a także odpowiedź co do istoty w odniesieniu do części skargi nieobjętej zarzutem niedopuszczalności, pod rygorem utraty prawa do przedstawienia argumentów w tej kwestii.

29 Uwagi Królestwa Hiszpanii dotyczące art. 3 i 7 dyrektywy 2002/91 zostały przedstawione w dniu 26 grudnia 2012 r., czyli osiem miesięcy po upływie terminu wyznaczonego na przedstawienie uwag w odpowiedzi na skargę, który to termin został przedłużony, wobec czego uwagi te zostały przedłożone po terminie, a zatem nie mogą one zostać uwzględnione.

30 Jednakże zadaniem Trybunału jest w każdym razie stwierdzenie, czy zarzucane danemu państwu uchybienie ma miejsce, nawet jeśli państwo członkowskie, którego zarzut dotyczy, tego uchybienia nie podważa (zob. wyroki: z dnia 15 stycznia 2002 r. w sprawie C-439/99 Komisja przeciwko Włochom, Rec. s. I-305, pkt 20; z dnia 6 października 2009 r. w sprawie C-438/07 Komisja przeciwko Szwecji, Zb.Orz. s. I-9517, pkt 53).

31 W tym względzie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem istnienie uchybienia powinno być oceniane w odniesieniu do sytuacji w państwie członkowskim w momencie upływu terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii oraz że zmiany, które nastąpiły w okresie późniejszym, nie mogą być uwzględniane przez Trybunał (zob. w szczególności wyrok z dnia 28 lutego 2013 r. w sprawie C-473/10 Komisja przeciwko Węgrom, pkt 96 i przytoczone tam orzecznictwo).

32 W niniejszej sprawie wystarczy stwierdzić, że z postępowania poprzedzającego wniesienie skargi oraz ze skargi wynika, iż Królestwo Hiszpanii przyznaje w istocie, że w odniesieniu do istniejących budynków, których dotyczy postawiony przez Komisję zarzut, pełna transpozycja art. 3 i 7 dyrektywy 2002/91 do prawa hiszpańskiego zostanie ukończona dopiero po przyjęciu projektu dekretu królewskiego.

33 Nie nastąpiło to jednak wraz z upływem terminu wyznaczonego w uzasadnionej opinii, czyli w dniu 25 stycznia 2011 r.

34 Oznacza to, że zarzut dotyczący braku transpozycji art. 3 i 7 dyrektywy 2002/91 jest zasadny.

W przedmiocie zarzutu dotyczącego braku transpozycji art. 8 dyrektywy 2002/91

W przedmiocie dopuszczalności

– Argumenty stron

35 Królestwo Hiszpanii podnosi w pierwszej kolejności, że w odniesieniu do tej kwestii skarga jest niedopuszczalna, jako niewystarczająco spójna i naruszająca art. 38 regulaminu postępowania, ze względu na to, że podczas postępowania poprzedzającego wniesienie skargi Komisja ograniczyła się do zarzucenia temu państwu uchybienia zobowiązaniom wynikającym z art. 8 lit. a) dyrektywy 2002/91, podczas gdy w art. 8 lit. b) przewidziano inną możliwość osiągnięcia wyznaczonego w tym artykule celu. Według Królestwa Hiszpanii, aby postawić temu państwu zarzut uchybienia zobowiązaniom, jakie ciążą na nim na mocy art. 8, Komisja powinna była upewnić się, że dla dokonania transpozycji dyrektywy 2002/91 państwo to nie skorzystało ani z pierwszej możliwej opcji, ani z drugiej.

36 Posiłkowo Królestwo Hiszpanii utrzymuje, że skarga jest niedopuszczalna w odniesieniu do art. 8 lit. b) dyrektywy 2002/91, ponieważ do przepisu tego nie odniesiono się w uzasadnionej opinii.

37 Co się tyczy głównego zarzutu niedopuszczalności, Komisja nie kwestionuje okoliczności, że państwa członkowskie mogą dokonać transpozycji jednej z opcji przewidzianych w art. 8 dyrektywy 2002/91, ale podkreśla, że już przed wystosowaniem dodatkowego wezwania do usunięcia uchybienia Królestwo Hiszpanii poinformowało tę instytucję o pewnych przepisach krajowych służących częściowej transpozycji art. 8 lit. a) tej dyrektywy.

38 W tym kontekście Królestwo Hiszpanii w pełni zrozumiało zakres zarzuconego mu uchybienia i nie można doszukiwać się błędnego rozumowania w tym, że wskazanemu państwu członkowskiemu zarzucono niepełną transpozycję opcji przewidzianej w art. 8 lit. a) dyrektywy 2002/91, nie wskazawszy przy tym, że nie poinformowało ono Komisji o żadnych przepisach dotyczących opcji przewidzianej w art. 8 lit. b).

39 Co się tyczy podniesionego posiłkowo zarzutu niedopuszczalności, Komisja twierdzi, że przedstawione w skardze argumenty dotyczące art. 8 lit. b) dyrektywy 2002/91 nie zmieniają przedmiotu uchybienia, który został określony na etapie postępowania poprzedzającego wniesienie skargi.

– Ocena Trybunału

40 Królestwo Hiszpanii podnosi w pierwszej kolejności, że zarzut dotyczący braku transpozycji art. 8 dyrektywy 2002/91 jest niewystarczająco spójny i narusza art. 38 regulaminu postępowania w brzmieniu obowiązującym w dniu wniesienia niniejszej skargi, ze względu na to, że podczas postępowania poprzedzającego wniesienie skargi i w uzasadnionej opinii Komisja zarzuciła temu państwu wyłącznie niepełną transpozycję art. 8 lit. a) tej dyrektywy, podczas gdy przepis ten stanowi tylko jedną z dwóch pozostawionych do dyspozycji państw członkowskich opcji umożliwiających realizację wyznaczonego w art. 8 celu, jakim jest ograniczenie zużycia energii.

41 Należy przypomnieć w tym względzie, że z art. 38 § 1 lit. c) regulaminu postępowania przed Trybunałem, jak i z odnoszącego się do niego orzecznictwa wynika, że skarga wszczynająca postępowanie musi wskazywać przedmiot sporu oraz zawierać zwięzłe przedstawienie zarzutów, zaś wspomniane elementy muszą być wystarczająco zrozumiałe i precyzyjne, tak aby pozwalało to stronie pozwanej na przygotowanie obrony, a Trybunałowi na dokonanie kontroli. Z powyższego wynika, że istotne okoliczności faktyczne i prawne, na których opiera się skarga, muszą wynikać w sposób spójny i zrozumiały z tekstu samej skargi oraz że żądania w niej zawarte powinny być sformułowane w sposób pozbawiony dwuznaczności w celu uniknięcia orzekania przez Trybunał ultra petita lub z pominięciem jednego z zarzutów (zob. w szczególności wyroki: z dnia 12 lutego 2009 r. w sprawie C-475/07 Komisja przeciwko Polsce, pkt 43; z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie C-165/08 Komisja przeciwko Polsce, Zb.Orz. s. I-6843, pkt 42).

42 Trybunał orzekł też, że skarga wniesiona na podstawie art. 258 TFUE powinna przedstawiać zarzuty w sposób spójny i precyzyjny, aby umożliwić państwu członkowskiemu oraz Trybunałowi dokładne zapoznanie się z zakresem zarzucanego naruszenia prawa Unii, co jest niezbędnym warunkiem możliwości podjęcia przez to państwo skutecznej obrony oraz zbadania przez Trybunał istnienia zarzucanego uchybienia (zob. w szczególności ww. wyrok z dnia 16 lipca 2009 r. w sprawie Komisja przeciwko Polsce, pkt 43).

43 W niniejszej sprawie zarówno w dodatkowym wezwaniu do usunięcia uchybienia z dnia 29 stycznia 2010 r., jak i w uzasadnionej opinii Komisja jasno wskazała, że art. 8 dyrektywy 2002/91 pozostawia państwom członkowskim wybór między dwiema przewidzianymi w tym przepisie możliwościami. Komisja wyjaśniła następnie, że chociaż w notyfikowanym przez Królestwo Hiszpanii dekrecie królewskim 1027/2007 ustalono częstotliwość kontroli w odniesieniu do kotłów oddanych do użytku przed jego wejściem w życie i dokonano transpozycji opcji przewidzianej w art. 8 lit. a), to jednak zadanie sporządzenia terminarza kontroli istniejących kotłów powierzono wspólnotom autonomicznym.

44 W tym kontekście okoliczność, że w uzasadnionej opinii Komisja uznała, że naruszone zostały nie wszystkie przepisy art. 8 dyrektywy 2002/91, ale jedynie przepisy art. 8 lit. a) tego aktu, nie stanowi żadnej niespójności ani błędu w rozumowaniu. To właśnie ze względu na okoliczność, że Królestwo Hiszpanii poinformowało już Komisję o przepisach transponujących dotyczących art. 8 lit. a), które jednak w ocenie Komisji były niewystarczające, instytucja ta uznała, iż transpozycja opcji przewidzianej w tym przepisie jest niekompletna.

45 Z akt sprawy wynika ponadto, że Królestwo Hiszpanii miało możliwość zrozumienia zakresu zarzucanego mu uchybienia i skorzystania w pełni z prawa do obrony już w postępowaniu poprzedzającym wniesienie skargi.

46 Tak więc w odpowiedzi z dnia 22 lipca 2010 r. na dodatkowe wezwanie do usunięcia uchybienia Królestwo Hiszpanii poprzestało na wskazaniu, że trzy wspólnoty autonomiczne ogłosiły już uchwały ustalające normy dotyczące stosowania dekretu królewskiego 1027/2007, w ramach posiadanych przez nie kompetencji, i że w odniesieniu do innych uchwał procedura legislacyjna jest w toku. Królestwo Hiszpanii nie zakwestionowało zatem oceny Komisji odnoszącej się do zamiaru ograniczenia się przez to państwo przy transpozycji art. 8 dyrektywy 2002/91 do lit. a) tego artykułu.

47 Z powyższych rozważań wynika, że Komisja nie naruszyła art. 38 regulaminu postępowania przed Trybunałem, w brzmieniu obowiązującym w dniu wniesienia niniejszej skargi, zarzucając Królestwu Hiszpanii niekompletną transpozycję opcji przewidzianej w art. 8 lit. a) dyrektywy 2002/91 i nie wspominając przy tym, że państwo to nie poinformowało jej o żadnych przepisach, które dotyczyłyby opcji przewidzianej w art. 8 lit. b).

48 A zatem podniesiony w pierwszej kolejności zarzut niedopuszczalności należy oddalić.

49 Podniesiony posiłkowo zarzut niedopuszczalności, według którego niedopuszczalny jest zarzut odnoszący się do art. 8 lit. b) dyrektywy 2002/91, także należy oddalić.

50 Z jednej bowiem strony w uzasadnionej opinii Komisja zarzuciła Królestwu Hiszpanii, że państwo to nie podjęło środków koniecznych do zastosowania się do art. 8 dyrektywy 2002/91, kładąc nacisk na lit. a) tego artykułu, ze względu na to, iż owo państwo członkowskie zgłosiło już przepisy transponujące w odniesieniu do przewidzianej w tym przepisie opcji.

51 Z drugiej strony, ponieważ Królestwo Hiszpanii podniosło później, w odpowiedzi na uzasadnioną opinię, że postanowiło dokonać transpozycji zobowiązań wynikających z art. 8 dyrektywy 2002/91, korzystając łącznie z dwóch opcji określonych w art. 8 lit. a) i b), w skardze Komisja musiała zbadać, czy w przepisach wydanych przez Królestwo Hiszpanii dokonano pełnej transpozycji art. 8 zarówno w odniesieniu do lit. a), jak i w odniesieniu do lit. b) tego unormowania.

52 Zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wezwanie do usunięcia uchybienia wystosowane do danego państwa członkowskiego przez Komisję, a następnie wydana przez nią uzasadniona opinia, określają przedmiot sporu, który od tej chwili nie może już zostać rozszerzony. W konsekwencji uzasadniona opinia i skarga muszą opierać się na identycznych zarzutach (zob. w szczególności wyroki: z dnia 29 września 1998 r. w sprawie C-191/95 Komisja przeciwko Niemcom, Rec. s. I-5449, pkt 55; z dnia 11 lipca 2002 r. w sprawie C-139/00 Komisja przeciwko Hiszpanii, Rec. s. I-6407, pkt 18).

53 Niemniej jednak wymóg ten nie sięga aż tak daleko, aby w każdym przypadku nakładać obowiązek zachowania identycznej treści zarzutów w wezwaniu do usunięcia uchybienia, zarzutów uzasadnionej opinii i żądań skargi, jeśli przedmiot sporu określony w uzasadnionej opinii nie został rozszerzony ani zmieniony (zob. w szczególności ww. wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Niemcom, pkt 56; w sprawie Komisja przeciwko Hiszpanii, pkt 19).

54 W niniejszej sprawie należy stwierdzić – w świetle całego postępowania poprzedzającego wniesienie skargi – że zarzucone przez Komisję uchybienie dotyczyło całego art. 8 dyrektywy 2002/91. Tak więc, jeśli Komisja odniosła się wyraźnie jedynie do argumentów dotyczących transpozycji art. 8 lit. a) tej dyrektywy, to jest oczywiste, że w uzasadnionej opinii oparto się także na dorozumianym stwierdzeniu braku transpozycji art. 8 lit. b) tej dyrektywy.

55 Stąd zarzuty Komisji dotyczące art. 8 lit. b) dyrektywy 2002/91 nie rozszerzyły przedmiotu sporu.

56 Oznacza to, że zarzut dotyczący braku transpozycji art. 8 dyrektywy 2002/91 jest dopuszczalny.

Co do istoty

– Argumentacja stron

57 Komisja twierdzi po pierwsze, że dekret królewski 1027/2007 stanowi zaledwie niepełną transpozycję art. 8 lit. a) dyrektywy 2002/91, gdyż określa on bezpośrednio środki w zakresie regularnych kontroli wyłącznie w odniesieniu do kotłów oddanych do użytku po jego wejściu w życie i pozostawia wspólnotom autonomicznym decyzję w przedmiocie terminarza kontroli kotłów istniejących już instalacji.

58 Co się tyczy, po drugie, argumentacji Królestwa Hiszpanii, w myśl której państwo to postanowiło dokonać transpozycji art. 8 dyrektywy 2002/91, korzystając łącznie z dwóch opcji określonych w tym przepisie, Komisja podnosi przede wszystkim, że obydwie te opcje są rozwiązaniami alternatywnymi.

59 Następnie Komisja podkreśla, że Królestwo Hiszpanii nie twierdziło wcześniej, iż postanowiło zastosować tę metodę łącznej transpozycji art. 8 dyrektywy 2002/91 do prawa wewnętrznego, i że z pkt 8 motywów dekretu królewskiego 1027/2007 wynika ponadto, że celem tego aktu było dokonanie transpozycji opcji przewidzianej w art. 8 lit. a). Instytucja ta przypomina, że w odpowiedzi z dnia 22 lipca 2010 r. na dodatkowe wezwanie do usunięcia uchybienia Królestwo Hiszpanii powołało się jedynie na uchwały wspólnot autonomicznych – w tym na uchwały będące jeszcze w trakcie procedury legislacyjnej – dotyczące kontroli kotłów, i to pomimo okoliczności, że przepisy, które powinny transponować do prawa hiszpańskiego art. 8 lit. b), istniały już w tym czasie.

60 Co się tyczy wreszcie przepisów dotyczących rzekomo transpozycji art. 8 lit. b) dyrektywy 2002/91, Komisja zwraca uwagę, że Królestwo Hiszpanii nie wspomina już o „planie działań", na który powołało się w swej odpowiedzi na uzasadnioną opinię i że ów plan nie został zgłoszony. Instytucja ta podnosi także, że obowiązek rady energetycznej określony w instrukcji technicznej 3.4.4 dekretu królewskiego 1027/2007 jest obowiązkiem o charakterze bardzo ogólnym i nie można uznać, że stanowi on transpozycję art. 8 lit. b) dyrektywy 2002/91.

61 Królestwo Hiszpanii utrzymuje po pierwsze, że transpozycji art. 8 tej dyrektywy dokonano dekretem królewskim 1027/2007.

62 Państwo to podnosi w tym względzie, że dyrektywa 2002/91 nakłada jedynie obowiązek podjęcia „środk[ów] niezbędn[ych] do wprowadzenia regularnych kontroli kotłów", ale nie nakłada obowiązku zgłaszania ustalonych w tym względzie terminarzy kontroli. Tymczasem dekret królewski 1027/2007 przewiduje nie tylko konkretny obowiązek przeprowadzania okresowych kontroli, ale określa ich częstotliwość, w zależności od mocy kotłów i rodzaju paliwa, jakim są zasilane, a jedynymi kompetencjami powierzonymi wspólnotom autonomicznym są kompetencje w zakresie konkretnego ustalenia pierwszej kontroli istniejących urządzeń.

63 Królestwo Hiszpanii twierdzi, po drugie, że wypełniło zobowiązanie przewidziane w art. 8 dyrektywy 2002/91, gdyż w dekrecie królewskim 1027/2007 nałożono obowiązek przeprowadzania okresowych kontroli oraz podjęto szereg środków zmierzających do zmniejszenia zużycia energii i ograniczenia emisji dwutlenku węgla. Państwo to wspomina w tym względzie o normie IT 3, która nakłada obowiązek przeprowadzania corocznych przeglądów i udzielania właścicielom instalacji porad w przedmiocie ich ewentualnej modernizacji.

64 W duplice Królestwo Hiszpanii wspomina o rychłym przyjęciu projektu dekretu królewskiego zmieniającego niektóre artykuły i instrukcje techniczne zatwierdzonego dekretem królewskim 1027/2007 rozporządzenia dotyczącego instalacji cieplnych w budynkach, w którym częstotliwość kontroli instalacji grzewczych i instalacji wytwarzających ciepłą wodę nie jest już określana przez wspólnoty autonomiczne, ale dla całego terytorium państwowego.

– Ocena Trybunału

65 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że bezsporne jest to, iż art. 8 dyrektywy 2002/91 dotyczy zarówno budynków nowych, jak i budynków istniejących, i że Komisja nie postawiła Królestwu Hiszpanii zarzutu, że nie podjęło ono, a w każdym razie nie notyfikowało, koniecznych środków w odniesieniu do istniejących budynków.

66 Co się tyczy, po pierwsze, twierdzenia Królestwa Hiszpanii, że art. 8 dyrektywy 2002/91 został przetransponowany dekretem królewskim 1027/2007, wystarczy stwierdzić, iż dekret ten określa bezpośrednio środki w zakresie regularnych kontroli wyłącznie w odniesieniu do kotłów oddanych do użytku po jego wejściu w życie i pozostawia wspólnotom autonomicznym decyzję w przedmiocie terminarza kontroli kotłów istniejących już instalacji.

67 W odpowiedzi na dodatkowe wezwanie do usunięcia uchybienia Królestwo Hiszpanii podniosło w tym względzie, że trzy wspólnoty autonomiczne ogłosiły już uchwały ustalające normy dotyczące stosowania dekretu królewskiego 1027/2007 na swych terytoriach i że inne uchwały są w trakcie przyjmowania.

68 Wbrew temu, co twierdzi Królestwo Hiszpanii w odpowiedzi na skargę, z brzmienia instrukcji technicznej 4.3.1 dekretu królewskiego 1027/2007 wynika, że zadaniem wspólnot autonomicznych jest nie tylko określenie daty pierwszej kontroli, ale także określenie częstotliwości kontroli, w zależności od mocy, rodzaju paliwa i wieku kotła.

69 Na uwzględnienie nie zasługuje także argument, że terminarz kontroli i szczegóły dotyczące jego zastosowania nie powinny być zgłaszane Komisji.

70 Dyrektywa 2002/91 przewiduje bowiem okresowe kontrole w odniesieniu do wszystkich kotłów i powinna być interpretowana w ten sposób, że nawet w odniesieniu do kotłów, dla których minimalna częstotliwość kontroli nie została ustalona w samej dyrektywie, państwa członkowskie powinny także ustalić precyzyjnie częstotliwość kontroli i poinformować Komisję o przyjętych środkach, tak aby mogła ona zbadać, czy owe środki umożliwiają osiągnięcie celów wyznaczonych w rzeczonej dyrektywie.

71 Co się tyczy, po drugie, argumentu Królestwa Hiszpanii, że pełna transpozycja art. 8 dyrektywy 2002/91 jest rezultatem łącznego wprowadzenia dekretu królewskiego 1027/2007 i szeregu przepisów zawartych w instrukcji technicznej 3.4.4 dekretu królewskiego 1027/2007, zmierzających do zmniejszenia zużycia energii, należy podkreślić, że obydwie opcje przewidziane odpowiednio w art. 8 lit. a) i w art. 8 lit. b) mają charakter alternatywny, wobec czego państwa członkowskie powinny dokonać pełnej transpozycji jednej z nich i nie mogą poprzestać na częściowej transpozycji obu tych opcji. Przyjęcie pewnych przepisów dotyczących art. 8 lit. a) oraz innych, dotyczących art. 8 lit. b), nie może zatem stanowić pełnej transpozycji dyrektywy 2002/91.

72 Ponadto obowiązek rady energetycznej określony w instrukcji technicznej 3.4 dekretu królewskiego 1027/2007 jest obowiązkiem o charakterze bardzo ogólnym i nie można uznać, że stanowi on transpozycję art. 8 lit. b) dyrektywy 2002/91, zważywszy, że nie zawiera on żadnego konkretnego odniesienia do obowiązku udzielania porad w przedmiocie wymiany kotła czy też w przedmiocie innych możliwych rozwiązań. Podobnie, mimo że opcja przewidziana w art. 8 lit. b) jest objęta zastrzeżeniem, iż ogólny efekt zastosowania tego rozwiązania powinien być w przybliżeniu równoważny z efektem zastosowania art. 8 lit. a), udzielanie porad przewidzianych w instrukcji technicznej 3.4.4 dekretu królewskiego 1027/2007 jest zadaniem przedsiębiorstw zajmujących się utrzymaniem budynków, podczas gdy art. 8 lit. a) w związku z art. 10 dyrektywy 2002/91 wymaga, aby okresowe kontrole były przeprowadzane przez niezależnych ekspertów.

73 Należy wreszcie zaznaczyć, że w duplice Królestwo Hiszpanii przyznało w istocie, że przyjęte dotąd środki są niewystarczające, i ograniczyło się do stwierdzenia, że wciąż w toku jest procedura legislacyjna prowadząca do przyjęcia projektu dekretu zmieniającego dekret królewski 1027/2007, ustalającego bezpośrednio, dla całego terytorium państwowego, częstotliwość kontroli istniejących instalacji.

74 Wobec tego zarzut dotyczący braku transpozycji art. 8 dyrektywy 2002/91 w odniesieniu do istniejących budynków jest zasadny.

75 Z całości powyższych rozważań wynika, że skarga jest zasadna.

76 W konsekwencji należy stwierdzić, że nie ustanawiając w wyznaczonym terminie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych w celu zastosowania się do art. 3, 7 i 8 dyrektywy 2002/91, Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom ciążącym na nim na mocy tych przepisów.

W przedmiocie kosztów

77 Zgodnie z art. 138 § 1 regulaminu postępowania kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja wniosła o obciążenie kosztami postępowania Królestwa Hiszpanii, a Królestwo Hiszpanii przegrało sprawę, należy obciążyć je kosztami postępowania.

Z powyższych względów Trybunał (dziesiąta izba) orzeka, co następuje:

1) **Nie przyjmując w przewidzianym terminie wszystkich przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych niezbędnych do zastosowania się do art. 3, 7 i 8 dyrektywy 2002/91/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 grudnia 2002 r. w sprawie charakterystyki energetycznej budynków, Królestwo Hiszpanii uchybiło zobowiązaniom, które ciążą na nim na mocy tych przepisów.**

2) **Królestwo Hiszpanii zostaje obciążone kosztami postępowania.**

Podpisy