



Zbiór Orzeczeń

WYROK TRYBUNAŁU (druga izba)

z dnia 29 marca 2012 r.*

Odwołanie — Środowisko naturalne — Dyrektywa 2003/87/WE — System handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych — Krajowy plan rozdziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych zgłoszony przez Republikę Estońską na lata 2008-2012 — Kompetencje Komisji i państw członkowskich — Artykuł 9 ust. 1 i 3 oraz art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/87 — Równość traktowania — Zasada dobrej administracji

W sprawie C-505/09 P

mającej za przedmiot odwołanie w trybie art. 56 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, wniesione w dniu 3 grudnia 2009 r.,

Komisja Europejska, reprezentowana przez E. Kružíkovą oraz E. Randvere, a także E. White'a, działających w charakterze pełnomocników, z adresem do doręczeń w Luksemburgu,

wnosząca odwołanie,

popierana przez:

Królestwo Danii, reprezentowane przez C. Vanga, działającego w charakterze pełnomocnika,

interwenient w postępowaniu odwoławczym,

w której pozostałymi uczestnikami postępowania są:

Republika Estońska, reprezentowana przez L. Uiba oraz M. Linntam, działających w charakterze pełnomocników,

strona skarżąca w pierwszej instancji,

popierana przez:

Republikę Czeską, reprezentowaną przez M. Smolka, działającego w charakterze pełnomocnika,

Republikę Łotewską, reprezentowaną przez K. Drēviņę oraz I. Kalniņa, działających w charakterze pełnomocników,

interwenienci w postępowaniu odwoławczym,

Republika Litewska,

Republika Słowacka,

* Język postępowania: estoński.

Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej,

interwenienci w pierwszej instancji,

TRYBUNAŁ (druga izba),

w składzie: J.N. Cunha Rodrigues, prezes izby, U. Löhmus, A. Rosas (sprawozdawca), A. Ó Caoimh i A. Arabadjiev, sędziowie,

rzecznik generalny: V. Trstenjak,

sekretarz: C. Strömholm, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 29 września 2011 r.,

po zapoznaniu się z opinią rzecznika generalnego na posiedzeniu w dniu 17 listopada 2011 r.,

wydaje następujący

Wyrok

- 1 W odwołaniu Komisja Europejska wnosi o uchylenie wyroku Sądu Pierwszej Instancji Wspólnot Europejskich z dnia 23 września 2009 r. w sprawie T-263/07 Estonia przeciwko Komisji, Zb. Orz. s. II-3463 (zwanego dalej „zaskarżonym wyrokiem”), którym Sąd stwierdził nieważność decyzji Komisji z dnia 4 maja 2007 r. dotyczącej krajowego planu rozdziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych zgłoszonego przez Republikę Estońską na lata 2008–2012 zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającą dyrektywę Rady 96/61/WE (zwanej dalej „sporną decyzją”).

Ramy prawne

- 2 Artykuł 1 dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.U. L 275, s. 32), zmienionej dyrektywą 2004/101/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 27 października 2004 r. (Dz.U. L 338, s. 18) (zwanej dalej „dyrektywą 2003/87”) przewiduje:

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

- 3 Artykuł 9 dyrektywy brzmi następująco:

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

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

2. Krajowe plany rozdzielania [rozdziału] są rozpatrywane w ramach Komitetu określonego w art. 23 ust. 1.

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

4. Artykuł 10 dyrektywy stanowi, że „państwa członkowskie rozdzielają przynajmniej 95% przydziałów wolnych od opłat [uprawnień nieodpłatnie] na trzyletni okres rozpoczynający się dnia 1 stycznia 2005 r. Na pięcioletni okres rozpoczynający się dnia 1 stycznia 2008 r. państwa członkowskie rozdzielają przynajmniej 90% przydziałów wolnych od opłat [uprawnień nieodpłatnie]”.

5. Zgodnie z art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/87:

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

6. Załącznik III do wspomnianej dyrektywy wymienia dwanaście kryteriów znajdujących zastosowanie do krajowych planów rozdziału uprawnień. Kryteria nr 1–3, 5 i 6 tego załącznika przewidują odpowiednio:

„1. Całkowita ilość przydziałów [liczba uprawnień], jak[a] ma zostać rozdzielona w odniesieniu do odpowiedniego okresu, jest zgodna z zobowiązaniem państwa członkowskiego do ograniczenia swoich emisji na mocy decyzji [Rady] 2002/358/WE [z dnia 25 kwietnia 2002 r. dotyczącej zatwierdzenia przez Wspólnotę Europejską Protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu i wspólnej realizacji wynikających z niego zobowiązań (Dz.U. L 130, s. 1)] oraz protokołu z Kioto, biorąc pod uwagę z jednej strony udział całkowity emisji, jaki te przydziały [uprawnienia] stanowią w porównaniu z emisjami ze źródeł nieobjętymi [nieobjętych] niniejszą dyrektywą oraz z drugiej strony krajowy[a] polityk[ą] energetyczn[ą], oraz powinny być spójne [powinna być spójna] z krajowym programem dotyczącym zmian klimatu. Całkowita ilość przydziałów [liczba uprawnień], która ma zostać rozdzielona, nie jest większa, niż miałaby być potrzebna [wedle wszelkiego prawdopodobieństwa] w odniesieniu do ścisłego zastosowania kryteriów niniejszego załącznika. Przed rozpoczęciem roku 2008 ilość [liczba] powinna być zgodna z drogą w kierunku osiągnięcia wyników oraz wyników lepszych niż spodziewane lub celu wyznaczonego przez każde państwo członkowskie na podstawie decyzji 2002/358/WE oraz protokołu z Kioto.

2. Całkowita ilość przydziałów [liczba uprawnień], jaka ma zostać rozdzielona, jest zgodna z ocenami rzeczywistego oraz projektowanego postępu w kierunku wnoszenia wkładu przez państwa członkowskie do spełniania wspólnotowych zobowiązań poczynionych na mocy decyzji [Rady] 93/389/EWG [z dnia 24 czerwca 1993 r. w sprawie mechanizmu monitorowania emisji CO₂ i innych gazów cieplarnianych we Wspólnocie (Dz.U. L 167, s. 31)].

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

[...]

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

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

7 Artykuł 3 decyzji Komisji 2006/780/WE z dnia 13 listopada 2006 r. w sprawie zapobiegania podwójnemu liczeniu redukcji emisji gazów cieplarnianych w ramach wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w przypadku projektów realizowanych w ramach protokołu z Kioto (Dz.U. L 316, s. 12) stanowi w ust. 1 i 2:

„1. Każde państwo członkowskie, które przed upływem terminu zgłoszenia krajowego planu rozdziału [uprawnień] ustanowionego w art. 9 ust. 1 dyrektywy 2003/87/WE wydało pisma zatwierdzające realizację projektu na swoim terytorium, zobowiązując się do wydania [jednostek redukcji emisji] lub [jednostek poświadczonych redukcji emisji] dla projektów prowadzących do redukcji lub ograniczeń emisji w instalacjach objętych zakresem dyrektywy 2003/87/WE, podaje w krajowym planie rozdziału [uprawnień] na okres obejmujący lata 2008–2012 w ramach całkowitej ilości uprawnień informacje na temat rezerwy uprawnień przedstawione dla każdego projektu przy pomocy tabeli zamieszczonej w załączniku I do niniejszej decyzji.

2. Każde państwo członkowskie, które po podjęciu decyzji na mocy art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/87/WE zamierza wydać pismo zatwierdzające realizację projektu na swoim terytorium, zobowiązując się do wydania [jednostek redukcji emisji] lub [jednostek poświadczonych redukcji emisji] przed dniem 31 grudnia 2012 r. dla projektów prowadzących do redukcji lub ograniczeń emisji w instalacjach objętych zakresem dyrektywy 2003/87/WE, może również podać w krajowym planie rozdziału [uprawnień] na okres obejmujący lata 2008–2012 w ramach całkowitej ilości uprawnień informacje na temat dodatkowej rezerwy uprawnień przedstawione przy pomocy tabeli zamieszczonej w załączniku II do niniejszej decyzji. Planowane projekty stosujące w celu redukcji emisji tę samą metodę, w odniesieniu do których nie wydano jeszcze pisma popierającego, mogą zostać wpisane w tej samej kolumnie tabeli dotyczącej rezerwy, sporządzonej zgodnie z załącznikiem II”.

Okoliczności powstania sporu i sporna decyzja

8 Okoliczności faktyczne leżące u podstaw sporu i sporna decyzja zostały przedstawione w pkt 6–12 zaskarżonego wyroku w następujący sposób:

„6 Republika Estońska notyfikowała Komisji [...] krajowy plan rozdziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, zgodnie z dyrektywą [2003/87]. Według Republiki Estońskiej notyfikacja ta miała miejsce w dniu 30 czerwca 2006 r., podczas gdy Komisja twierdzi, że nastąpiła ona w dniu 7 lipca 2006 r.

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

8 W dniu 4 maja 2007 r. Komisja wydała [sporną decyzję]. Decyzja ta przewidywała redukcję liczby uprawnień do emisji o 47,8% w stosunku do wielkości emisji zaproponowanych przez Republikę Estońską.

9 Rozstrzygnięcie [spornej] decyzji brzmi następująco:

»Artykuł 1

Poniższe aspekty [elementy] krajowego planu rozdziału uprawnień zgłoszonego przez [Republikę Estońską] dla pierwszego pięcioletniego okresu określonego w art. 11 ust. 2 dyrektywy [2003/87] są niezgodne odpowiednio z:

- 1) kryteriami [nr] 1–3 załącznika III do dyrektywy [2003/87]: część zamierzonej łącznej liczby uprawnień, stanowiąca sumę 11,657987 mln ton ekwiwalentu CO₂ rocznie, która nie jest zgodna z szacunkami dokonanymi na podstawie decyzji [nr] 280/2004/WE [Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lutego 2004 r. dotyczącej mechanizmu monitorowania emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz wykonania protokołu z Kioto (Dz.U. L 49, s. 1)], z potencjałem, w tym także potencjałem technologicznym, działań objętych systemem redukcji emisji; część ta zostaje zmniejszona w odniesieniu do emisji dotyczących projektów, które były realizowane już w 2005 r. i w tymże roku doprowadziły do redukcji lub ograniczenia emisji w instalacjach objętych zakresem dyrektywy [2003/87] w takim stopniu, w jakim redukcje lub ograniczenia emisji wynikające z tych projektów zostały uzasadnione i zweryfikowane; dodatkowo część całkowitej liczby uprawnień wynosząca potencjalnie 0,313883 mln ton rocznie w odniesieniu do dodatkowych emisji z instalacji energetycznego spalania nieujętej w krajowym planie rozdziału uprawnień sporządzonym dla fazy pierwszej, w stopniu, w jakim nie jest to uzasadnione zgodnie z ogólną metodologią zawartą w krajowym planie rozdziału uprawnień, na podstawie uzasadnionych i sprawdzonych danych dotyczących emisji;
- 2) kryterium [nr] 3 załącznika III do dyrektywy [2003/87]: nieuwzględnienie w ramach całkowitej liczby uprawnień, jakie mają zostać rozdzielone, przewidzianych w krajowym planie rozdziału, rezerwy uprawnień utworzonej przez [Republikę Estońską] zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 decyzji 2006/780[WE] oraz okoliczność, że nie zredukowano proporcjonalnie liczby uprawnień przyznanych na rzecz instalacji, w których prowadzona jest odnośna działalność;
- 3) kryterium [nr] 5 załącznika III do dyrektywy [2003/87]: przydziały dla niektórych instalacji przekraczające przewidywane potrzeby w wyniku kumulacji premii dotyczących wczesnych działań i uprawnień obliczonych w inny sposób;
- 4) kryterium [nr] 6 załącznika III do dyrektywy [2003/87]: informacje o sposobie, w jaki nowi operatorzy mogą rozpocząć uczestnictwo w systemie wspólnotowym.

Artykuł 2

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

- 1) całkowita liczba uprawnień, która ma zostać przyznana w ramach systemu wspólnotowego, zostanie zmniejszona o sumę 11,657987 mln ton ekwiwalentu CO₂ rocznie, a liczby przydzielone dodatkowej instalacji energetycznego spalania, nieuwzględnionej w ramach planu sporządzonego dla fazy pierwszej zostają określone zgodnie z ogólną metodologią zawartą w krajowym planie rozdziału uprawnień, na podstawie uzasadnionych

i sprawdzonych danych dotyczących emisji, zaś całkowita liczba zostaje zmniejszona o jakąkolwiek różnicę między przydziałami dla tej instalacji a liczbą 0,313883 mln ton rocznej rezerwy dla tych instalacji; ponadto całkowita liczba zostaje zwiększona w odniesieniu do emisji dotyczących projektów, które były realizowane już w 2005 r. i w tymże roku doprowadziły do redukcji lub ograniczenia emisji w instalacjach objętych zakresem dyrektywy [2003/87] w takim stopniu, w jakim redukcje lub ograniczenia emisji wynikające z tych projektów zostały uzasadnione i zweryfikowane;

- 2) rezerwa uprawnień, jaką [Republika Estońska] zamierza utworzyć zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 decyzji 2006/780/WE, zostaje uwzględniona w ramach całkowitej liczby uprawnień wynoszącej 12,717058 mln ton, obliczonej zgodnie z kryteriami [nr 1–3] załącznika III do dyrektywy [2003/87] przed wydaniem ostatecznej decyzji krajowej w sprawie rozdziału uprawnień na podstawie art. 11 ust. 2 dyrektywy [2003/87], zaś liczba uprawnień przyznanych na rzecz instalacji, w których prowadzona jest odnośna działalność, zostaje proporcjonalnie zredukowana;
- 3) przydziały dla pewnych instalacji nie przekraczają przewidywanych potrzeb w wyniku zastosowania premii w odniesieniu do wczesnych działań;
- 4) przekazane zostają informacje o sposobie, w jaki nowi operatorzy mogą rozpocząć uczestnictwo w systemie wspólnotowym, zgodnie z kryteriami załącznika III do dyrektywy [2003/87] i uregulowaniami zawartymi w jej art. 10.

Artykuł 3

1. Całkowita średnia roczna liczba uprawnień równa 12,717058 mln ton, pomniejszona o wielkość rezerwy, jaką [Republika Estońska] zamierza utworzyć zgodnie z art. 3 ust. 1 i 2 decyzji 2006/780/WE, oraz dalej pomniejszona o każdą różnicę między przydziałami dla dodatkowej instalacji energetycznego spalania, nieuwzględnionej w planie rozdziału sporządzonym dla fazy pierwszej, a liczbą 0,313883 mln ton rocznej rezerwy dla tej instalacji, niemającą uzasadnienia w ogólnej metodologii zawartej w krajowym planie rozdziału uprawnień, na podstawie uzasadnionych i sprawdzonych danych dotyczących emisji, oraz zwiększona w odniesieniu do emisji dotyczących projektów, które były realizowane już w 2005 r. i w tymże roku osiągnęły redukcje lub ograniczenia emisji w instalacjach objętych zakresem dyrektywy [2003/87] w takim stopniu, w jakim redukcje lub ograniczenia emisji wynikające z tych projektów – która ma zostać rozdzielona przez [Republikę Estońską] zgodnie z jej krajowym planem rozdziału uprawnień między instalacje wymienione w planie i nowych operatorów, nie zostaje przekroczona.

2. W krajowym planie rozdziału uprawnień można wprowadzić zmiany bez uprzedniej zgody Komisji, jeżeli polegają one na zmianie przydziału uprawnień dla poszczególnych instalacji w ramach całkowitej liczby przydziałów uprawnień dla wymienionych w planie instalacji wynikającej z technicznej poprawy jakości danych lub na zmianie w przydziale bezpłatnych uprawnień w granicach określonych w art. 10 dyrektywy [2003/87].

3. O wszelkich zmianach w krajowym planie rozdziału uprawnień dokonanych w celu korekt niezgodności wymienionych w art. 1 niniejszej decyzji, ale różniących się od zmian, o których mowa w art. 2, należy powiadomić jak najszybciej, biorąc pod uwagę czas niezbędny na zastosowanie procedur krajowych, bez zbędnych opóźnień; zmiany te wymagają uprzedniego zatwierdzenia przez Komisję zgodnie z art. 9 ust. 3 dyrektywy [2003/87]. Wszelkie inne zmiany w krajowym planie rozdziału uprawnień poza zmianami dokonanymi w celu spełnienia wymogów art. 2 niniejszej decyzji, są niedopuszczalne.

Artykuł 4

Niniejsza decyzja skierowana jest do Republiki Estońskiej«”.

Postępowanie przed Sądem i zaskarżony wyrok

- 9 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 16 lipca 2007 r. Republika Estońska wniosła skargę mającą na celu stwierdzenie nieważności spornej decyzji.
- 10 Postanowieniem z dnia 29 stycznia 2008 r. prezes siódmej izby Sądu dopuścił do sprawy – jako interwenienta popierającego żądania Komisji – Zjednoczone Królestwo Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, a także – jako interwenientów popierających żądania Republiki Estońskiej – Republikę Litewską i Republikę Słowacką.
- 11 W uzasadnieniu skargi Republika Estońska podniosła pięć zarzutów. Dotyczyły one, po pierwsze, przekroczenia uprawnień wynikających z naruszenia art. 9 ust. 1 i 3 oraz art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/87, po drugie, oczywistych błędów w ocenie, po trzecie, naruszenia art. 175 WE, po czwarte, naruszenia zasady dobrej administracji i po piąte, braku uzasadnienia.
- 12 Komisja wniosła do Sądu o uznanie skargi za niedopuszczalną w części, w której dotyczy ona art. 1 ust. 3 i 4, art. 2 ust. 3 i 4, a także art. 3 ust. 2 i 3 spornej decyzji, ponieważ Republika Estońska nie przedstawiła żadnego zarzutu faktycznego ani prawnego, który byłby skierowany przeciwko tym postanowieniom, oraz o oddalenie skargi jako bezzasadnej o odniesieniu do pozostałych postanowień tego aktu.
- 13 Zaskarżonym wyrokiem Sąd stwierdził nieważność całej spornej decyzji.
- 14 W pierwszej kolejności w pkt 28–34 rzeczonego wyroku Sąd oddalił podniesiony przez Komisję zarzut częściowej niedopuszczalności skargi. Uznał on, że art. 1 ust. 1 i 2, art. 2 ust. 1 i 2 oraz art. 3 ust. 1 spornej decyzji nie mogą zostać oddzielone od pozostałych postanowień tego aktu i że gdyby zarzuty podniesione przez Republikę Estońską okazały się zasadne, należałoby stwierdzić nieważność całej spornej decyzji.
- 15 Następnie, w pkt 49–93 zaskarżonego wyroku, Sąd zbadał pierwszy zarzut skargi, dotyczący przekroczenia uprawnień wynikających z naruszenia art. 9 ust. 1 i 3 oraz art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/87. W pierwszej kolejności Sąd stwierdził, iż Komisja przekroczyła granice kompetencji kontrolnych, które przysługują jej na mocy art. 9 ust. 3 dyrektywy, po pierwsze, wskazując w spornej decyzji konkretną liczbę uprawnień, której każde przekroczenie uważa się za niezgodne z określonymi w dyrektywie kryteriami, a po drugie, odrzucając krajowy plan rozdziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych zgłoszony przez Republikę Estońską na lata 2008–2012 zgodnie z dyrektywą 2003/87 (zwany dalej „estońskim KPRU”) ze względu na to, że zaproponowana w nim całkowita liczba uprawnień przekracza wyznaczony próg. W drugiej kolejności Sąd uznał, że Komisja naruszyła art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87, zastępując własną analizą analizę, którą w planie tym przedstawiła Republika Estońska. W tym kontekście Sąd stwierdził także, że wykorzystane przez Komisję dane i metody oceny „nie musiały wcale” być bardziej reprezentatywne.
- 16 W pkt 94 zaskarżonego wyroku Sąd uznał, że należy stwierdzić nieważność art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1 i art. 3 ust. 1 spornej decyzji, dotyczących ustalania całkowitej liczby podlegających rozdzieleniu uprawnień do emisji gazów cieplarnianych. W odniesieniu do podniesionych przez Republikę Estońską zarzutów drugiego, trzeciego i piątego Sąd stwierdził, że nie zachodzi potrzeba ich badania, skoro skierowane są one przeciwko tym samym przepisom.
- 17 Wreszcie w pkt 99–112 zaskarżonego wyroku Sąd zbadał czwarty zarzut skargi, dotyczący naruszenia zasady dobrej administracji. Przedmiotem tego zarzutu była dokonana przez Komisję ocena kwestii zgodności estońskiego KPRU z kryterium nr 3 załącznika III do dyrektywy 2003/87, dotyczącego uwzględniania rezerw w całkowitej liczbie podlegających rozdziałowi uprawnień do emisji gazów cieplarnianych. Według Sądu Komisja nie wykazała, że zawarte w tym planie obliczenia są błędne.

- 18 W tym stanie rzeczy w pkt 113 wyroku Sąd uznał, że należy stwierdzić nieważność art. 1 ust. 2 i art. 2 ust. 2 spornej decyzji, dotyczących domniemanego nieuwzględnienia rezerw uprawnień w ich całkowitej liczbie.
- 19 Wobec stwierdzenia nieważności art. 1 ust. 1 i 2, art. 2 ust. 1 i 2 oraz art. 3 ust. 1 spornej decyzji i wobec stwierdzenia, że postanowień tych nie można oddzielić od pozostałej części tego aktu, w pkt 114 zaskarżonego wyroku Sąd orzekł, iż należy stwierdzić nieważność spornej decyzji w całości.

Postępowania przed Trybunałem i żądania stron

- 20 Postanowieniem prezesa Trybunału z dnia 1 czerwca 2010 r. Królestwo Danii zostało dopuszczone do udziału w sprawie w charakterze interwenienta po stronie Komisji, zaś Republika Czeska i Republika Łotewska zostały dopuszczone do udziału w sprawie w charakterze interwenientów po stronie Republiki Estońskiej.
- 21 W odwołaniu Komisja wnosi do Trybunału o:
- uchylenie zaskarżonego wyroku oraz
 - obciążenie Republiki Estońskiej kosztami postępowania.
- 22 Królestwo Danii wnosi do Trybunału o uchylenie zaskarżonego wyroku.
- 23 Republika Estońska wnosi do Trybunału o:
- tytułem żądania głównego – oddalenie odwołania;
 - tytułem żądania ewentualnego – odesłanie sprawy do Sądu w celu orzeczenia przezeń w przedmiocie zarzutów, które państwo to podniosło w pierwszej instancji i które nie zostały ocenione w zaskarżonym wyroku; oraz
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 24 Republika Czeska wnosi do Trybunału o:
- oddalenie odwołania oraz
 - obciążenie Komisji kosztami postępowania.
- 25 Republika Łotewska wnosi do Trybunału oddalenie odwołania.

W przedmiocie odwołania

- 26 W uzasadnieniu odwołania Komisja podnosi cztery zarzuty. Zarzut pierwszy dotyczy naruszenia prawa w ramach badania dopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności. Zarzut drugi dotyczy naruszenia prawa przy wykładni art. 9 ust. 1 i 3 oraz art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/87. W zarzucie trzecim Komisja twierdzi, że Sąd dokonał błędnej wykładni zasady dobrej administracji, zaś w zarzucie czwartym – że Sąd dokonał błędnej oceny prawnej art. 1 ust. 1 i 2, art. 2 ust. 1 i 2 oraz art. 3 ust. 1, uznając, że postanowień tych nie można oddzielić od pozostałych postanowień tego aktu.

W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia prawa w ramach badania dopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności

Argumentacja stron

- 27 Komisja podnosi, że uznając skargę o stwierdzenie nieważności za dopuszczalną w odniesieniu do art. 1 ust. 3 i 4, art. 2 ust. 3 i 4 oraz art. 3 ust. 2 i 3 spornej decyzji, Sąd naruszył art. 21 statutu Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i art. 44 § 1 lit. c) regulaminu postępowania przed Sądem.
- 28 Komisja przypomina, że zarzuty podniesione przed Sądem przez Republikę Estońską dotyczyły zasadniczo zgodności z prawem pułapu określonego dla całkowitej liczby uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, przewidzianego w art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1 i art. 3 ust. 1 spornej decyzji, a także – częściowo – nieuwzględnienia rezerw uprawnień, o których mowa w art. 1 ust. 2 i art. 2 ust. 2 tej decyzji. Państwo to nie podniosło żadnych zarzutów, które dotyczyłyby innych niezgodności stwierdzonych w odniesieniu do estońskiego KPRU, a mianowicie faworyzowania pewnych podmiotów przy rozdzielaniu uprawnień do emisji gazów cieplarnianych oraz braku przejrzystego traktowania nowych operatorów. Tymczasem, aby wnieść skargę przeciwko całości spornej decyzji, Republika Estońska Komisja powinna była podnieść zarzuty przeciwko każdemu z jej postanowień.
- 29 Ponadto Sąd naruszył prawo, uznając, że art. 1 ust. 3 i 4, art. 2 ust. 3 i 4 oraz art. 3 ust. 2 i 3 spornej decyzji nie można oddzielić od pozostałych jej postanowień.
- 30 Republika Estońska wnosi o oddalenie tego zarzutu. Państwo to przypomina, że wniosło o stwierdzenie nieważności całej spornej decyzji. Skarga zawierała zwięzłe przedstawienie podniesionych zarzutów, zgodnie z wymogami formalnymi określonymi w art. 21 statutu Trybunału i art. 44 § 1 lit. c) regulaminu postępowania przed Sądem. Co się tyczy zaskarżonego wyroku, jest on oparty na prawidłowym rozumieniu przesłanki rozerwalnego charakteru postanowień decyzji.

Ocena Trybunału

- 31 Pierwszy zarzut odwołania dotyczy pkt 28–34 zaskarżonego wyroku, których przedmiotem jest zarzut częściowej niedopuszczalności skargi o stwierdzenie nieważności.
- 32 W pkt 28–33 wyroku Sąd zbadał zagadnienie, czy art. 1 ust. 1 i 2, art. 2 ust. 1 i 2 oraz art. 3 ust. 1 spornej decyzji można oddzielić od pozostałych postanowień tej decyzji, i uznał, że tak nie jest. W tym stanie rzeczy w pkt 34 wyroku Sąd oddalił argumenty Komisji dotyczące zarzucanej niedopuszczalności części skargi, wyjaśniając przy tym, że jeśli zarzuty podniesione przez Republikę Estońską okażą się zasadne, trzeba będzie stwierdzić nieważność całej zaskarżonej decyzji.
- 33 W niniejszej sprawie nie ulega wątpliwości, że Republika Estońska wniosła w skardze o stwierdzenie nieważności całej spornej decyzji. Podniesiony przez Komisję zarzut niedopuszczalności dotyczył rzekomo niewystarczającego uzasadnienia skargi w odniesieniu do zakresu żądanego stwierdzenia nieważności, jako że zarzuty podniesione przez to państwo członkowskie dotyczyły jedynie art. 1 ust. 1 i 2, art. 2 ust. 1 i 2 oraz art. 3 ust. 1 decyzji. Według Komisji skarga taka nie spełnia wymogów ustanowionych w art. 21 akapit pierwszy statutu Trybunału Sprawiedliwości i w art. 44 § 1 lit. c) regulaminu postępowania przed Sądem. Utrzymując, że postanowienia będące przedmiotem zarzutów podniesionych przez Republikę Estońską można oddzielić od pozostałych postanowień tego aktu, Komisja wniosła do Sądu o odrzucenie skargi jako niedopuszczalnej w odniesieniu do tych pozostałych postanowień.
- 34 W tym względzie należy przypomnieć, iż zgodnie z art. 21 akapit pierwszy statutu Trybunału, który znajduje zastosowanie do Sądu na podstawie art. 53 akapit pierwszy tego statutu oraz art. 44 § 1 lit. c) i d) regulaminu postępowania przed Sądem, skarga winna wskazywać w szczególności przedmiot sporu,

żądania oraz wymieniać podnoszone zarzuty. Opis ten winien być wystarczająco zrozumiały i precyzyjny, by umożliwić stronie pozwanej przygotowanie obrony, a Sądowi rozstrzygnięcie sporu, w razie konieczności bez dodatkowych informacji. Ze względów pewności prawa i wymogów prawidłowego administrowania wymierzaniem sprawiedliwości dopuszczalność skargi wymaga, by z samej jej treści wynikały, przynajmniej w skrócie, lecz w sposób spójny i zrozumiały, podstawowe okoliczności faktyczne i prawne, na których skarga ta jest oparta (zob. wyrok z dnia 14 stycznia 2010 r. w sprawie C-343/08 Komisja przeciwko Republice Czeskiej, Zb. Orz. s. I-275, pkt 26 i przytoczone tam orzecznictwo).

- 35 Na marginesie należy stwierdzić, iż skarga wniesiona przez Republikę Estońską spełniała te wymogi formalne, gdyż bez wątpienia wskazywała ona przedmiot sporu, a także zawierała związane przedstawienie podniesionych przez to państwo członkowskie zarzutów odnoszących się do art. 1 ust. 1 i 2, art. 2 ust. 1 i 2 oraz art. 3 ust. 1 spornej decyzji. Bezsporne jest także, że podstawowe okoliczności faktyczne i prawne, na których zarzuty te zostały oparte, wynikały w sposób spójny i zrozumiały z treści skargi.
- 36 Republika Estońska rzeczywiście nie przedstawiła w skardze zarzutów ani argumentów, które odnosiłyby się do art. 1 ust. 3 i 4, art. 2 ust. 3 i 4 oraz art. 3 ust. 2 i 3 spornej decyzji. Jednakże do wniesienia skargi o stwierdzenie nieważności całego aktu prawnego Unii nie jest konieczne, aby skarżący podniósł zarzuty czy argumenty wymierzone przeciwko każdemu jego postanowieniu.
- 37 Co się tyczy kwestii, czy stwierdzenie nieważności postanowień wyraźnie wskazanych w zarzutach skargi, a mianowicie art. 1 ust. 1 i 2, art. 2 ust. 1 i 2 oraz art. 3 ust. 1 spornej decyzji, mogło pociągnąć za sobą stwierdzenie nieważności pozostałej części tej decyzji – jak twierdzi Republika Estońska w żądaniu swej skargi – a mówiąc ściślej, czy Sąd naruszył prawo, uznając te postanowienia za nierozdzielnie związane z pozostałymi postanowieniami tej decyzji, zagadnienie to należy ocenić w ramach analizy czwartego zarzutu odwołania.
- 38 Wobec tego Sąd słusznie oddalił zarzut niedopuszczalności podniesiony przez Komisję w odniesieniu do art. 1 ust. 3 i 4, art. 2 ust. 3 i 4 oraz art. 3 ust. 2 i 3 spornej decyzji. Zarzut pierwszy należy zatem oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia prawa przy wykładni art. 9 ust. 1 i 3 oraz art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/87

- 39 W zarzucie drugim Komisja podnosi, że Sąd naruszył prawo przy wykładni art. 9 ust. 1 i 3 oraz art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/87. Po przedstawieniu krytyki ogólnych uwag, jakie poczynił Sąd w szczególności w odniesieniu do charakteru kontroli sprawowanej przez Komisję na podstawie art. 9 ust. 3 rzeczony dyrektywy, instytucja ta przedstawia argumenty, które można podzielić na dwie części. Część pierwsza dotyczy rzekomego naruszenia zasady równego traktowania, a część druga – rzekomego wypaczenia celu dyrektywy.
- 40 Republika Estońska wnosi o oddalenie tego zarzutu. Twierdzi, że Komisja nie przedstawiła żadnego argumentu, który pozwalałby wykazać, że Sąd dopuścił się takiego naruszenia prawa, uznając, że zgodnie z art. 9 i 11 dyrektywy 2003/87 instytucja ta nie powinna wykraczać poza przeprowadzenie kontroli zgodności z prawem wyborów dokonanych przez to państwo członkowskie i powinna uszanować przysługującą temu państwu swobodę działania.

W przedmiocie charakteru kontroli sprawowanej przez Komisję na podstawie art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87

– Argumentacja stron

- 41 Komisja zarzuca Sądowi, że nie uwzględnił on przewidzianego w art. 9 i 11 dyrektywy 2003/87 podziału kompetencji między nią a państwa członkowskie i że naruszył prawo, uznając kontrolę sprawowaną przez tę instytucję na podstawie art. 9 ust. 3 rzeczony dyrektywy za kontrolę zgodności z prawem.

- 42 W pkt 51 zaskarżonego wyroku Sąd błędnie rozszerzył kompetencje państw członkowskich, opierając się na definicji charakteru prawnego dyrektywy, która wynika z art. 249 WE. Artykuły 9 i 11 dyrektywy 2003/87 znajdują zastosowanie jedynie w relacji między instytucjami a państwami członkowskimi i nie wymagają uprzedniej transpozycji do prawa krajowego. Mają one charakter normatywny i stosuje się je bezpośrednio, tak jak przepisy rozporządzeń. Co się tyczy formy i treści krajowych planów rozdziału uprawnień, są one w dużej mierze określone i kontrolowane na szczeblu Unii Europejskiej, przy uwzględnieniu w szczególności wytycznych opracowanych przez Komisję na podstawie art. 9 ust. 1 tej dyrektywy, w celu zapewnienia przestrzegania kryteriów ustanowionych w załączniku III do tego aktu.
- 43 Przeciwnie do podejścia rekomendowanego przez Sąd, zastosowanie zasady pomocniczości wyrażonej w art. 5 akapit drugi WE nie może ograniczać uprawnień kontrolnych przyznanych Komisji przez prawodawcę Unii. Z chwilą, gdy prawodawca ten uzna bowiem, że konieczne jest uregulowanie danej kwestii na poziomie Unii, zasada ta przestaje mieć zastosowanie.
- 44 Co więcej, Sąd błędnie oparł się na art. 211 WE i 226 WE. Krajowe plany rozdziału uprawnień nie stanowią klasycznych środków transpozycji dyrektywy. O ile akt dokonujący transpozycji nie może być przedmiotem kontroli ex post sprawowanej przez Komisję na podstawie art. 226 WE, o tyle krajowe plany rozdziału uprawnień oceniane są przez tę instytucję w ramach kontroli ex ante, zgodnie z art. 9 dyrektywy 2003/87. W tym kontekście istotną rolę odgrywa Komitet ds. Zmian Klimatycznych, o którym mowa w ust. 2 wskazanego artykułu. W omawianej dziedzinie kontrola Komisji wykracza zatem poza zwykłą kontrolę zgodności z prawem.
- 45 W odpowiedzi na uwagi interwenienta przedstawione przez Republikę Czeską, Królestwo Danii i Republikę Łotewską Komisja wyjaśnia, że celem tego zarzutu nie jest stwierdzenie, że instytucja ta jest uprawniona do ustalania w wiążący sposób całkowitej liczby podlegających rozdzieleniu uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, lecz wykazanie, że rozumowanie przedstawione przez Sąd w celu ograniczenia jej uprawnień kontrolnych jest błędne. W każdym razie, nawet jeśli należy uznać – wbrew stanowisku Komisji – że w spornej decyzji nie mogła ona wskazać całkowitej liczby uprawnień do emisji, jaką uważa za możliwą do przyjęcia, twierdzenie to nie wystarcza do stwierdzenia nieważności rzeczony decyzji, gdyż Komisja szczegółowo wyjaśniła, że całkowita liczba uprawnień przewidziana przez Republikę Estońską jest oczywiście zbyt duża.
- 46 Państwo to utrzymuje, że twierdzenia Komisji nie są zasadne. Sąd nie ograniczył kompetencji tej instytucji, opierając się na art. 249 WE. Poprzestał na stwierdzeniu, że jeśli dyrektywa nie określa formy i środków, jakie należy zastosować przy dokonywaniu transpozycji, dla osiągnięcia zamierzonego rezultatu, swoboda państw członkowskich w zakresie ich wyboru jest co do zasady pełna. Kwestia, czy art. 9 i 11 dyrektywy 2003/87 mają charakter normatywny, nie ma żadnego znaczenia dla podziału kompetencji między państwa członkowskie i Komisję. Nie można również twierdzić, że powołując się na zasadę pomocniczości, Sąd ograniczył kompetencje przyznane Komisji.

– Ocena Trybunału

- 47 Twierdzenia Komisji dotyczą pkt 49–56 zaskarżonego wyroku, które odnoszą się do przewidzianego w art. 9 i 11 dyrektywy 2003/87 podziału kompetencji między Komisję i państwa członkowskie.
- 48 W punktach tych Sąd uznał, że państwu członkowskiemu przysługuje wyłączna kompetencja, po pierwsze, do opracowania krajowego planu rozdziału uprawnień, a po drugie, do podjęcia ostatecznej decyzji określającej w szczególności całkowitą liczbę uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, którą będą rozdzielać. Przy wykonywaniu tych kompetencji państwa członkowskie dysponują pewnym marginesem swobody. Komisja uprawniona jest, na mocy art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87, po pierwsze, do weryfikacji, czy krajowe plany rozdziału uprawnień są zgodne z określonymi w tym akcie kryteriami, a po drugie, do odrzucenia planu ze względu na brak zgodności z rzeczonymi kryteriami. Kompetencje kontrolne Komisji ograniczone są do kontroli zgodności z prawem.

- 49 W niniejszej sprawie – jak słusznie wskazał Sąd w pkt 53 i 54 zaskarżonego wyroku – z art. 11 ust. 2 dyrektywy 2003/87 wynika jednoznacznie, „że wyłącznie w gestii państwa członkowskiego leży z jednej strony opracowanie podlegającego notyfikacji Komisji krajowego planu rozdziału uprawnień, zawierającego propozycje co do realizacji określonych w [tej] dyrektywie celów w dziedzinie emisji gazów cieplarnianych, a z drugiej strony podjęcie ostatecznych decyzji określających całkowitą liczbę uprawnień, jaką państwo to przyzna w każdym z pięcioletnich okresów, oraz sposób rozdziału tych uprawnień pomiędzy podmioty gospodarcze”. Z art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87 wynika natomiast jednoznacznie, że rola Komisji ogranicza się do kontroli zgodności krajowego planu rozdziału uprawnień zgłoszonego przez państwo członkowskie z kryteriami określonymi w załączniku III do dyrektywy i z postanowieniami jej art. 10. Komisja uprawniona jest do zbadania, czy zgodność taka zachodzi, i do odrzucenia krajowego planu rozdziału uprawnień – w drodze wydania uzasadnionej decyzji – w przypadku jego niezgodności z tymi kryteriami lub przepisami. W przypadku odrzucenia planu przez Komisję państwo członkowskie może wydać decyzję na podstawie art. 11 ust. 2 dyrektywy, tylko jeśli zaproponowane przez nie zmiany zostaną przyjęte przez Komisję.
- 50 Wbrew twierdzeniom Komisji Sądowi nie można zarzucać, że w pkt 51 zaskarżonego wyroku oparł się na art. 249 akapit trzeci WE w celu dokonania oceny przewidzianego w art. 9 i 11 dyrektywy 2003/87 podziału kompetencji między Komisję i państwa członkowskie. Zasada, w myśl której dyrektywa wiąże będące jej adresatem państwo członkowskie co do przewidzianego w niej rezultatu, pozostawiając władzom krajowym kompetencje w zakresie wyboru formy i środków służących osiągnięciu tego rezultatu, odnosi się zasadniczo do każdej dyrektywy.
- 51 Mogą oczywiście zachodzić duże różnice co do kategorii obowiązków, jakie dyrektywy nakładają na państwa członkowskie, a także rezultatów, do których osiągnięcia akty te zmierzają. Nie ulega też wątpliwości, że postanowienia dyrektyw dotyczące wyłącznie relacji między państwem członkowskim a Komisją nie muszą wymagać wydania przepisów dokonujących ich transpozycji (zob. podobnie wyrok z dnia 30 listopada 2006 r. w sprawie C-32/05 Komisja przeciwko Luksemburgowi, Zb. Orz. s. I-11323, pkt 35, 36). Okoliczność ta nie ma jednak wpływu na rozstrzygnięcie niniejszego sporu. Nie można zaprzeczyć, że art. 9 i 11 dyrektywy 2003/87 określają rolę odpowiednio Komisji i państw członkowskich w procedurze przyjmowania krajowych planów rozdziału uprawnień, czyli kwestię podziału kompetencji między nimi. Przepisy te pozwalają ustalić, czy przy opracowywaniu swego planu państwa członkowskie posiadają swobodę działania, a jeśli tak, to jaki jest zakres tej swobody.
- 52 W niniejszej sprawie nie można zaprzeczyć, że dyrektywa 2003/87 nie określa żadnej konkretnej metody opracowywania krajowego planu rozdziału uprawnień ani ustalania całkowitej liczby uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, jakie mają zostać rozdzielone. Wprost przeciwnie, pkt 1 załącznika III do tej dyrektywy wyraźnie stanowi, że – jak w istocie stwierdził Sąd w pkt 81 zaskarżonego wyroku – państwa członkowskie winny ustalać całkowitą liczbę uprawnień, jakie mają zostać rozdzielone, przy uwzględnieniu w szczególności krajowej polityki energetycznej i programu krajowego w dziedzinie zmian klimatycznych.
- 53 Jak stwierdził Sąd w pkt 53 zaskarżonego wyroku, państwa członkowskie dysponują pewnym marginesem swobody w ramach wyboru środków, które uznają za najbardziej właściwe do osiągnięcia określonego przez tę dyrektywę celu w specyficznym kontekście krajowego rynku energetycznego.
- 54 Co się tyczy faktu, że zgodnie z art. 9 dyrektywy 2003/87 krajowe plany rozdziału uprawnień oceniane są przez Komisję w trybie kontroli *ex ante*, tego rodzaju kompetencje kontrolne oczywiście różnią się pod wieloma względami od kontroli *ex post* przewidzianej w art. 226 WE. Okoliczność ta nie może jednak oznaczać, że kontrola *ex ante* powinna wykraczać poza kontrolę zgodności z prawem.
- 55 Wobec powyższego argumenty Komisji wymierzone przeciwko ogólnym rozważaniom Sądu dotyczącym przewidzianego w dyrektywie 2003/87 podziału kompetencji między Komisję i państwa członkowskie należy oddalić.

W przedmiocie pierwszej części zarzutu drugiego, dotyczącej naruszenia zasady równego traktowania

– Argumentacja stron

- 56 Komisja utrzymuje, że przy określaniu zasięgu i zakresu jej uprawnień kontrolnych wynikających z art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87 Sąd dopuścił się naruszenia prawa, polegającego zasadniczo na naruszeniu zasady równego traktowania.
- 57 Wniosek, że Komisja naruszyła art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87, zastępując własną analizę analizą dokonaną przez Republikę Estońską, jest błędny. Sąd zinterpretował ten przepis bez uwzględnienia rzeczowej zasady, a ponadto naruszył prawo przy ocenie doboru dotyczących poziomu emisji danych, które powinny posłużyć za punkt wyjściowy przy sporządzaniu prognoz obejmujących lata 2008–2012.
- 58 Sąd błędnie uznał, że Komisja nie mogła odrzucić danych dotyczących emisji CO₂ pochodzących sprzed 2005 r., zamieszczonych przez Republikę Estońską w jej krajowym planie rozdziału uprawnień, ani prognoz produktu krajowego brutto (PKB) wykorzystanych przez to państwo zamiast prognoz opublikowanych dla wszystkich państw członkowskich w trakcie 2005 r. Tymczasem uznanie, że każde państwo członkowskie posługuje się swymi własnymi danymi, opracowanymi według własnych kryteriów, może jednak prowadzić do nierównego traktowania tych państw.
- 59 Przedmiotem i celem dyrektywy 2003/87, a także procedury kontroli krajowych planów rozdziału uprawnień, jest „zagwarantowanie, aby krajowe plany rozdziału uprawnień wszystkich państw członkowskich znajdowały się w porównywalnych sytuacjach”. Zgodność krajowych planów rozdziału uprawnień z kryteriami określonymi w załączniku III do tej dyrektywy winna zatem być oceniana przy zastosowaniu metody oceny opracowanej przez Komisję oraz na podstawie danych uzyskanych w wyniku zastosowania tej metody. Badanie to wymaga wykorzystania przez Komisję danych dotyczących emisji CO₂ pochodzących z tego samego roku w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich oraz prognoz wzrostu PKB w latach 2005–2010 dostępnych w tym samym momencie dla wszystkich tych państw.
- 60 Przebieg procedury kontroli przewidzianej w art. 9 dyrektywy 2003/87 świadczy o tym, że chodzi tu o jednoczesne przeprowadzenie kontroli w ograniczonym przedziale czasowym, tak aby umożliwić wprowadzenie w życie wspólnego systemu handlu uprawnieniami we wszystkich państwach członkowskich przed dniem 1 stycznia 2008 r. Krajowe plany rozdziału uprawnień badane są równolegle przez Komitet ds. Zmian Klimatycznych i przez Komisję, co potwierdza istnienie konieczności, by instytucja ta stosowała jednolite podejście w odniesieniu do wszystkich planów.
- 61 Rozumowanie Sądu przedstawione w pkt 84–86 zaskarżonego wyroku stoi w sprzeczności z rozumowaniem przedstawionym w postanowieniu z dnia 20 października 2008 r. w sprawie T-208/07 BOT Elektrownia Bełchatów i in. przeciwko Komisji. W postanowieniu tym Sąd uznał istnienie ram czasowych dla modyfikacji, które państwa członkowskie wprowadzają do swego krajowego planu rozdziału uprawnień, stwierdzając, że z brzmienia dyrektywy 2003/87 oraz z ogólnej systematyki i celów systemu, który ona tworzy, wynika, że państwo członkowskie ma zawsze prawo zaproponowania modyfikacji swego planu po jego notyfikacji Komisji i to do momentu przyjęcia decyzji, którą państwo to ma przyjąć na podstawie art. 11 ust. 2 wspomnianej dyrektywy.
- 62 Republika Estońska wnosi o oddalenie pierwszej części zarzutu drugiego. Twierdzi, że Komisja oparła się na zasadzie równego traktowania, tak jakby była to zasada absolutna. Możliwość wystąpienia nierównego traktowania nie może uzasadniać zmiany przewidzianego w dyrektywie 2003/87 podziału kompetencji między państwa członkowskie i Komisję. Równość traktowania między państwami członkowskimi może zostać w odpowiedni sposób zapewniona dzięki temu, że Komisja zbada każdy plan z zachowaniem tego samego poziomu staranności.

– Ocena Trybunału

- 63 Pierwsza część zarzutu drugiego skierowana jest przeciwko pkt 56–93 zaskarżonego wyroku. W punktach tych Sąd stwierdził, że uprawnienia kontrolne przyznane Komisji na mocy art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87 nie pozwalają jej na zastępowanie własnymi danymi danych zamieszczonych przez państwo członkowskie w jego planie. Sąd wyjaśnił, że zasada równego traktowania „nie może [...] prowadzić do zmiany podziału między Komisję a państwa członkowskie przewidzianych w [omawianej] dyrektywie kompetencji, w ramach którego to do państw członkowskich należy opracowanie krajowego planu rozdziału uprawnień i podjęcie ostatecznej decyzji co do całkowitej liczby uprawnień, które mają zostać rozdzielone”.
- 64 Na wstępie należy przypomnieć, że zgodnie z utrwalonym orzecznictwem zasada niedyskryminacji wymaga, by porównywalne sytuacje nie były traktowane w odmienny sposób, a sytuacje odmiennie nie były traktowane jednakowo, chyba że takie traktowanie jest uzasadnione w sposób obiektywny (zob. w szczególności wyrok z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie C-127/07 Arcelor Atlantique et Lorraine i in., Zb. Orz. s. I-9895, pkt 23).
- 65 Konieczność poszanowania tej zasady nie może jednak prowadzić do zmiany przewidzianego przez przepis prawa Unii podziału kompetencji między państwa członkowskie i Komisję. Tymczasem w pkt 49 niniejszego wyroku potwierdzono, że art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87 przyznaje Komisji jedynie kompetencje w zakresie kontrolowania zgodności z prawem krajowych planów rozdziału uprawnień, pozwalając jej na odrzucenie planu, który nie jest zgodny z kryteriami określonymi w załączniku III do dyrektywy 2003/87 lub z unormowaniami art. 10 tej dyrektywy.
- 66 Co się tyczy zakresu kontroli, w pkt 68, 69, 75, 79 i 80 zaskarżonego wyroku Sąd słusznie stwierdził, że państwa członkowskie zachowują swobodę przy wyborze danych i metod oceny, o ile ich zastosowanie nie prowadzi do rezultatów, które nie byłyby zgodne z tymi kryteriami bądź unormowaniami. Wykonując swe uprawnienia kontrolne wynikające z art. 9 ust. 3 dyrektywy Komisja winna uszanować zakres swobody, jakim dysponują państwa członkowskie. Nie może ona zatem odrzucić krajowego planu rozdziału uprawnień wyłącznie z tego powodu, że zamieszczone w nim dane nie są zgodne z danymi preferowanymi przez tę instytucję.
- 67 W tym stanie rzeczy Sądowi nie można zarzucać, iż uznał on, że na Komisji ciążył obowiązek zbadania danych zamieszczonych przez Republikę Estońską w jej krajowym planie rozdziału uprawnień. Jeżeli Komisja miała wątpliwości co do prawidłowości tych danych, powinna ona była zwrócić się do właściwych władz krajowych o przedstawienie wyjaśnień bądź wykazać niezgodność tych danych z kryteriami określonymi w załączniku III do dyrektywy 2003/87.
- 68 Wniosku tego nie są w stanie podważyć argumenty Komisji dotyczące równoczesności kontroli krajowych planów rozdziału uprawnień. Argumenty te są bowiem wynikiem błędnej interpretacji uprawnień kontrolnych tej instytucji określonych w art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87. Jak zauważyła rzecznik generalna w pkt 65 opinii, ewentualne różnice między danymi i metodami oceny wybranymi przez państwa członkowskie są przejawem przyznanego im marginesu swobody, który Komisja powinna respektować przy przeprowadzaniu kontroli zgodności z prawem.
- 69 W tym kontekście należy zaznaczyć, że – jak stwierdził Sąd w pkt 89 zaskarżonego wyroku – Komisja może w odpowiedni sposób zapewnić państwom członkowskim ich równe traktowanie dzięki temu, że każdy ze zgłoszonych planów zostanie zbadany z zachowaniem tego samego poziomu staranności. Należy również przypomnieć, iż Komisja może przyjąć wspólną podstawę porównywania planów opracowanych przez każde z tych państw. Jak wskazał Sąd w pkt 63 zaskarżonego wyroku, w tym celu Komisja może w szczególności opracować „swoją własną model ekonomiczny i ekologiczny” oparty na wybranych przez siebie danych oraz posłużyć się nim jako narzędziem porównawczym w celu dokonania oceny, czy dane zawarte w krajowych planach rozdziału uprawnień są zgodne z kryteriami określonymi w załączniku III do dyrektywy 2003/87 bądź z postanowieniami jej art. 10.

70 Wobec powyższego należy oddalić pierwszą część zarzutu drugiego jako bezzasadną.

W przedmiocie drugiej części zarzutu drugiego, dotyczącej wypaczenia celu dyrektywy 2003/87

– Argumentacja stron

- 71 Komisja twierdzi, że Sąd naruszył prawo przy dokonywaniu wykładni art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87, wypaczając cel, któremu służy ten akt. Instytucja ta utrzymuje, że nie przekroczyła granic swych uprawnień kontrolnych wynikających ze wskazanego artykułu, badając estoński KPRU przy zastosowaniu własnej metodologii, wskazując konkretną liczbę podlegających rozdzieleniu uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, której każde przekroczenie uznawane jest za niezgodne z kryteriami określonymi w dyrektywie, a w konsekwencji odrzucając estoński KPRU ze względu na to, że zaproponowana w nim całkowita liczba uprawnień przekraczała ten próg.
- 72 Uprawnienia kontrolne przyznane Komisji na podstawie tego przepisu winny być odczytywane i interpretowane w świetle celów dyrektywy 2003/87. Zgodnie z art. 1 tego aktu ustanawia on wspólnotowy system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych w celu wspierania zmniejszania emisji gazów cieplarnianych w efektywny pod względem kosztów oraz skuteczny gospodarczo sposób. W ww. wyroku w sprawie Arcelor Atlantique et Lorraine i in. Trybunał uznał, że ostatecznym celem tego systemu jest ochrona środowiska naturalnego oraz że system ten zachęca do poszukiwania i sprzyja poszukiwaniu najniższych kosztów zmniejszenia tych emisji. Z wyroku tego wynika, iż wskazany cel można osiągnąć jedynie wówczas, gdy popyt na uprawnienia przewyższa ich podaż na wspólnotowym rynku uprawnień. Ponadto, zgodnie z motywem 7 dyrektywy 2003/87, system ten winien być wdrażany przy uwzględnieniu konieczności przyczynienia się do zachowania spójności rynku wewnętrznego oraz uniknięcia zakłócania konkurencji.
- 73 Wbrew temu, co orzekł Sąd w zaskarżonym wyroku, kontrola wykonywana przez Komisję na podstawie art. 9 dyrektywy 2003/87 nie może być kontrolą „bardzo zawężoną”, ograniczoną do zwykłej weryfikacji danych wykorzystywanych przez państwa członkowskie w ich krajowych planach rozdziału uprawnień. Kontrola ta powinna opierać się na jednolitym podejściu, co oznacza, że Komisja winna wykorzystywać dane dotyczące emisji CO₂ z tego samego roku w odniesieniu do wszystkich państw członkowskich i prognoz wzrostu PKB w latach 2005–2010, dostępne w tym samym czasie dla wszystkich państw.
- 74 Według Komisji cele dyrektywy 2003/87 nie mogą zostać osiągnięte, jeśli nie przysługuje jej uprawnienie do ustalania maksymalnego poziomu podlegających rozdzieleniu uprawnień do emisji gazów cieplarnianych. Stanowisko tej instytucji uzasadnione jest również względami ekonomiki postępowania.
- 75 Sąd błędnie uznał, że państwa członkowskie posiadają wyłączne uprawnienie do ustalania całkowitej liczby podlegających rozdzieleniu uprawnień do emisji gazów cieplarnianych. Można udowodnić *ex post*, że bezwarunkowe uznanie danych dotyczących emisji CO₂ zawartych w estońskim KPRU, dotyczących okresów sprzed 2005 r., a także zaproponowanej całkowitej liczby uprawnień do rozdzielenia, doprowadziłoby do rezultatu sprzecznego nie tylko z kryteriami nr 1–3 załącznika III do dyrektywy 2003/87, ale także z celem tej dyrektywy, jakim jest zmniejszenie emisji CO₂.
- 76 Ponadto Sąd nie odróżnił w prawidłowy sposób ustalania przez Komisję górnej granicy całkowitej liczby uprawnień od ustalania całkowitej liczby uprawnień podlegających rozdzieleniu przez państwo członkowskie.
- 77 Republika Estońska twierdzi, iż drugą część zarzutu drugiego należy oddalić. Komisja w żaden sposób nie wykazała jej zdaniem, że wypełnienie celu dyrektywy 2003/87 jest niemożliwe wobec istnienia potwierdzonego przez Sąd w zaskarżonym wyroku podziału kompetencji między państwa członkowskie i Komisję.

– Ocena Trybunału

- 78 Druga część zarzutu drugiego skierowana jest przeciwko pkt 59–66 zaskarżonego wyroku. W punktach tych Sąd uznał, że ustalając w spornej decyzji konkretną liczbę uprawnień, której każde przekroczenie uznawane będzie za niezgodne z kryteriami określonymi w dyrektywie 2003/87, i odrzucając estoński KPRU w zakresie, w jakim zaproponowana w nim całkowita liczba uprawnień przewyższa ten próg, Komisja przekroczyła granice swych uprawnień kontrolnych wynikających z art. 9 ust. 1 i 3 oraz z art. 11 ust. 2 wspomnianej dyrektywy. Rozpatrywana część zarzutu odnosi się także do sformułowanego przez Sąd wniosku, że Komisja przekroczyła rzeczne granice, wykorzystując przy ocenie estońskiego KPRU własne dane i własną metodę. Dochodząc do takiego wniosku, Sąd dokonał wykładni art. 9 ust. 3 dyrektywy, która nie uwzględnia celów, jakim akt ten służy.
- 79 W tym względzie należy przypomnieć, że głównym zadeklarowanym celem dyrektywy 2003/87 jest zmniejszenie w znaczącym stopniu emisji gazów cieplarnianych i wypełnienie tym samym zobowiązań Unii oraz państw członkowskich w świetle protokołu z Kioto. Cel ten należy osiągnąć w poszanowaniu szeregu podcelów oraz poprzez skorzystanie z pewnych instrumentów. Głównym służącym do tego instrumentem jest wspólnotowy system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych – jak wynika z art. 1 dyrektywy 2003/87 i motywu 2 tego aktu. Wskazany art. 1 stanowi także, że system ten sprzyja zmniejszeniu takich emisji w efektywny pod względem kosztów oraz skuteczny gospodarczo sposób. Innymi podcelami, których realizacji winien służyć rzeczony system, są w szczególności – jak wynika z motywów 5 i 7 dyrektywy – utrzymanie rozwoju gospodarczego i zatrudnienia, a także zachowanie spójności rynku wewnętrznego i warunków konkurencji.
- 80 W niniejszej sprawie, nawet jeśli przyjęcie podejścia, za którym opowiada się Komisja, mogłoby poprawić funkcjonowanie systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych Unii, a tym samym umożliwić skuteczniejszą realizację celu, jakim jest istotne zmniejszenie poziomu emisji gazów cieplarnianych, to okoliczność ta nie może prowadzić do zmiany przewidzianego w art. 9 i 11 dyrektywy 2003/87 podziału kompetencji między Komisję i państwa członkowskie.
- 81 W dziedzinie takiej jak ochrona środowiska naturalnego, w której kompetencje są podzielone, zadaniem prawodawcy Unii jest bowiem określenie środków, jakie uważa on za niezbędne do osiągnięcia założonych celów, przy jednoczesnym poszanowaniu zasad pomocniczości i proporcjonalności znajdujących wyraz w art. 5 WE.
- 82 Zamiar przyznania Komisji przez prawodawcę Unii wyłącznie kompetencji do kontroli zgodności krajowych planów rozdziału uprawnień z kryteriami określonymi w załączniku III do dyrektywy 2003/87, nie zaś kompetencji do ich zastępowania bądź ujednolicania, które to kompetencje obejmowałyby uprawnienie do określenia maksymalnej liczby podlegających rozdzieleniu uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, wynika zarówno z art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87, jak i z prac przygotowawczych nad tą dyrektywą. Tak więc uznanie, że Komisja może ustalić taką liczbę maksymalną wykraczałoby poza granice wykładni teleologicznej dyrektywy i byłoby równoznaczne z przyznaniem tej instytucji kompetencji pozbawionych jakiejkolwiek podstawy prawnej.
- 83 Jak wskazano już w pkt 51 niniejszego wyroku, Sąd słusznie orzekł zatem w pkt 54 zaskarżonego wyroku, iż z art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87 jasno wynika, że rola Komisji ogranicza się do kontroli zgodności krajowego planu rozdziału uprawnień danego państwa członkowskiego z kryteriami określonymi w załączniku III do rzeczony dyrektywy i z postanowieniami jej art. 10. Sąd prawidłowo uznał, że Komisja może weryfikować, czy zgodność taka zachodzi, i odrzucić krajowy plan rozdziału uprawnień ze względu na niezgodność ze wspomnianymi kryteriami i postanowieniami, zaś dane państwo członkowskie może w takim wypadku podjąć decyzję na podstawie art. 11 ust. 2 dyrektywy tylko w sytuacji, gdy zaproponowane przez nie zmiany zostaną zaakceptowane przez tę instytucję.

- 84 W tym względzie należy zaznaczyć, iż prawodawca Unii, który jako jedyny może wprowadzać zmiany do dyrektywy 2003/87, uznał za konieczną zmianę art. 9 tego aktu dyrektywą Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/29/WE z dnia 23 kwietnia 2009 r. zmieniającą dyrektywę 2003/87/WE w celu usprawnienia i rozszerzenia wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (Dz.U. L 140, s. 63). Ta dyrektywa zmieniająca przewiduje wdrożenie bardziej zharmonizowanego systemu, który umożliwi zwiększenie korzyści płynących z handlu uprawnieniami, uniknięcie zakłóceń rynku wewnętrznego oraz ułatwi tworzenie powiązań między różnymi systemami handlu.
- 85 Co się tyczy twierdzenia Komisji, zgodnie z którym możliwe jest udowodnienie *ex post*, że bezwarunkowe uznanie zawartych w polskim KPRU danych dotyczących emisji CO₂ oraz wskazanej tam całkowitej liczby uprawnień do emisji gazów cieplarnianych doprowadziłoby do rezultatu sprzecznego z kryteriami nr 1–3 sformułowanymi w załączniku III do dyrektywy 2003/87, należy stwierdzić, iż twierdzenie to jest następstwem błędnej interpretacji zaskarżonego wyroku. Jak wskazała bowiem rzecznik generalna w pkt 80 opinii, Sąd uznał, iż Komisja może odrzucić krajowy plan rozdziału uprawnień, który nie jest zgodny z kryteriami wymienionymi w tym załączniku, a zatem nie stwierdził, że Komisja powinna bezwarunkowo uznać dane zawarte w estońskim KPRU.
- 86 Co się tyczy argumentu Komisji, że w interesie ekonomiki postępowania należy uznać jej prawo do ustalania maksymalnej liczby podlegających rozdzieleniu uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, należy stwierdzić, że podejście takie z pewnością zmniejszałoby ryzyko wydawania kolejnych decyzji odrzucających krajowy plan rozdziału uprawnień ze względu na jego niezgodność z kryteriami określonymi w załączniku III do dyrektywy 2003/87 lub z postanowieniami jej art. 10. W tym kontekście trzeba jednak podkreślić, iż Komisja nie przekracza swych kompetencji, jeśli w rozstrzygnięciu decyzji odrzucającej plan oznajmia – bez wyznaczania w sposób wiążący maksymalnej liczby tych uprawnień – że nie odrzuci ona zmian, jakie zostaną wprowadzone do planu, jeśli będą one zgodne z propozycjami i zaleceniami zawartymi w decyzji o jego odrzuceniu. Postępowanie takie jest zgodne z zasadą lojalnej współpracy między państwami członkowskimi a Komisją, a jednocześnie jest ono odpowiednie do realizacji celów ekonomiki postępowania.
- 87 Oznacza to, że Komisja bezzasadnie twierdzi, iż dokonując wykładni art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87, Sąd wypaczył cele, których realizacji akt ten służy. Druga część zarzutu drugiego musi zatem zostać oddalona jako bezzasadna.
- 88 Ponieważ argumenty wytoczone przez Komisję przeciwko ogólnym rozważaniom Sądu dotyczącym przewidzianego w dyrektywie 2003/87 podziału kompetencji między Komisję i państwa członkowskie zostały oddalone, a nie można było uwzględnić także żadnej z dwóch części zarzutu drugiego, zarzut ten należy oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia prawa przy wykładni zasady dobrej administracji

Argumentacja stron

- 89 Komisja podnosi argument, że Sąd naruszył prawo przy wykładni zasady dobrej administracji, dokonując oceny czwartego zarzutu skargi, dotyczącego naruszenia tej zasady.
- 90 Dla oceny kwestii, czy estoński KPRU był zgodny z kryterium nr 3 załącznika III do dyrektywy 2003/87, a mianowicie czy utworzona na podstawie art. 3 ust. 1 i 2 decyzji 2006/780 rezerwa uprawnień zawierała się w całkowitej liczbie podlegających rozdzieleniu uprawnień, Komisja mogła skutecznie oprzeć się na danych wykorzystanych w odniesieniu do wszystkich krajowych planów

rozdziału uprawnień zgłoszonych przez państwa członkowskie. Uzasadnienie art. 1 ust 2 spornej decyzji jest w tym względzie wystarczające, właściwe i adekwatne. Sąd błędnie uznał, że Komisja oparła uzasadnienie tej decyzji na własnych danych zamiast na danych Republiki Estońskiej.

- 91 Wobec braku w estońskim KPRU jednoznaczności co do kwestii uwzględnienia pewnych części rezerw w całkowitej liczbie podlegających rozdzieleniu uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, Komisja miała podstawy do uznania, że zaproponowana w tym planie całkowita liczba uprawnień jest niezgodna z trzema kryteriami załącznika III do dyrektywy 2003/87. W pkt 107 zaskarżonego wyroku Sąd sam dostrzegł ten brak jednoznaczności.
- 92 Republika Estońska wnosi o oddalenie tego zarzutu. Twierdzi, że argumenty Komisji są wynikiem błędnej interpretacji zaskarżonego wyroku. Analizując czwarty zarzut skargi, Sąd nie odniósł się do kwestii, czy Komisja mogła posłużyć się własnymi danymi przy ocenie zagadnienia uwzględnienia rezerw uprawnień, lecz ograniczył się do zbadania, czy instytucja ta przeanalizowała w sposób staranny i bezstronny wszystkie okoliczności sprawy.

Ocena Trybunału

- 93 Rozpatrywany zarzut odwołania, który odnosi się do pkt 99–112 zaskarżonego wyroku, dotyczy zasadności stwierdzenia Sądu, że Komisja naruszyła zasadę dobrej administracji, gdyż nie zbadała w odpowiedni sposób estońskiego KPRU, a w szczególności załączników 1 i 3 do tego dokumentu, w celu dokonania oceny, czy utworzona na podstawie art. 3 ust. 1 i 2 decyzji 2006/780 rezerwa uprawnień została uwzględniona przy obliczaniu całkowitej liczby podlegających rozdzieleniu uprawnień.
- 94 Wbrew twierdzeniom Komisji, we wskazanych punktach wyroku Sąd nie ocenił kwestii, czy mogła ona oprzeć się na swych własnych danych przy ocenie, czy taka rezerwa została uwzględniona, czy też nie. Jak słusznie podnosi Republika Estońska, Sąd ograniczył się do zbadania, czy Komisja przeanalizowała dane przedstawione przez to państwo członkowskie w krajowym planie rozdziału uprawnień w poszanowaniu zasady dobrej administracji.
- 95 Przede wszystkim, w pkt 99 wyroku Sąd przypomniał, że wśród gwarancji zapewnianych przez wspólnotowy porządek prawny w postępowaniu administracyjnym znajduje się w szczególności zasada dobrej administracji, z którą związany jest obowiązek zbadania przez właściwą instytucję, przy zachowaniu staranności i bezstronności, wszystkich istotnych kwestii rozpatrywanego przypadku (zob. w szczególności wyrok z dnia 21 listopada 1991 r. w sprawie C-269/90 Technische Universität München, Rec. s. I-5469, pkt 14).
- 96 Co się tyczy danych liczbowych przedstawionych przez Republikę Estońską w jej krajowym planie rozdziału uprawnień, w pkt 103–108 zaskarżonego wyroku Sąd uznał następnie, że dane te wydają się spójne i zrozumiałe. Wreszcie w pkt 109–111 wyroku Sąd ocenił, czy w świetle tych danych Komisja zbadała w sposób staranny i bezstronny wszystkie istotne okoliczności sprawy. W pierwszej kolejności Sąd stwierdził, iż wniosek Komisji, zgodnie z którym uprawnienia zawarte w badanej rezerwie nie zostały uwzględnione w całkowitej liczbie podlegających rozdzieleniu uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, wydaje się nie znajdować poparcia w aktach sprawy. W drugiej kolejności Sąd uznał, że Komisja powinna była wyjaśnić, na jakiej podstawie doszła do wniosku, że estoński KPRU nie jest zgodny z kryterium nr 3 załącznika III do dyrektywy 2003/87. Sąd wywiódł stąd, że Komisja nie wykazała, jakoby obliczenia zawarte w estońskim krajowym planie rozdziału uprawnień obarczone były błędami.
- 97 Co się tyczy twierdzenia Komisji, że Sąd sam uznał, iż estoński KPRU nie jest jednoznaczny, w pkt 107 zaskarżonego wyroku Sąd rzeczywiście stwierdził, że plan ten wydaje się niejednoznaczny w odniesieniu do kwestii nieuwzględnienia części rezerw w całkowitej liczbie uprawnień, ponieważ z załączników do planu nie wynika, z jakich powodów Republika Estońska uznała, że rzeczoną część rezerw należy odjąć od całkowitej liczby uprawnień.

- 98 Sama ta okoliczność nie uprawnia jednak do wniosku, że estoński KPRU mógł zostać uznany za niezgodny z kryteriami określonymi w załączniku III do dyrektywy 2003/87. Sama obecność w krajowym planie rozdziału uprawnień niejednoznacznej informacji nie może bowiem prowadzić do odrzucenia tego planu.
- 99 Zgodnie z art. 9 ust. 3 tej dyrektywy, jak również zasadą lojalnej współpracy między Komisją a państwami członkowskimi i zasadą dobrej administracji, instytucja ta winna podjąć niezbędne środki w celu ustalenia, czy ta niejednoznaczna informacja jest sprzeczna, czy też zgodna z kryteriami wyliczonymi w rzeczonym załączniku. W tym kontekście Komisja powinna ocenić wszystkie informacje zawarte w badanym przez nią krajowym planie rozdziału uprawnień, a w stosownym wypadku zażądać wyjaśnień od właściwych władz krajowych.
- 100 Tym samym zarzut ten opiera się na błędnej interpretacji zaskarżonego wyroku, a zatem należy go oddalić jako bezzasadny.

W przedmiocie zarzutu czwartego, dotyczącego naruszenia prawa przy analizie nierozzerwalnego charakteru art. 1 ust. 1 i 2, art. 2 ust. 1 i 2 oraz art. 3 ust. 1 spornej decyzji

Argumentacja stron

- 101 Komisja zarzuca Sądowi, że uznał on, iż art. 1 ust. 1 i 2, art. 2 ust. 1 i 2 oraz art. 3 ust. 1 spornej decyzji są nierozzerwalnie związane z pozostałymi postanowieniami tego aktu, i w konsekwencji stwierdził nieważność całej spornej decyzji.
- 102 Według Komisji zaskarżony wyrok opiera się na nieprawidłowym rozumieniu rozerwalnego charakteru postanowień aktów Unii, a także na błędnej interpretacji orzecznictwa przytoczonego przez Sąd w pkt 28 zaskarżonego wyroku oraz spornej decyzji. Komisja twierdzi, iż zgodnie z utrwalonym orzecznictwem wymóg rozerwalności nie jest spełniony, jeżeli skutkiem stwierdzenia nieważności części aktu byłaby jego zmiana co do istoty. Nie będzie tak jednak w wypadku każdej zmiany treści danego aktu. Zmiana istoty aktu oznacza bowiem przeobrażenie go w akt, którego jego autor nie miałby zamiaru przyjąć bądź nie przyjąłby.
- 103 Artykuł 1 ust. 1 i 2, art. 2 ust. 1 i 2 oraz art. 3 ust. 1 spornej decyzji dotyczą całkowitej liczby podlegających rozdzieleniu uprawnień do emisji gazów cieplarnianych (kryteria nr 1–3 załącznika III do dyrektywy 2003/87). Artykuły te oczywiście są ze sobą powiązane, jednak można je oddzielić od pozostałych postanowień rzeczony decyzji. Artykuł 1 ust. 3 i art. 2 ust. 3 tej decyzji dotyczą kwestii nadmiernych przydziałów uprawnień na rzecz pewnych przedsiębiorstw (kryterium nr 5 załącznika), zaś art. 1 ust. 4 i art. 2 ust. 4 odnoszą się do kwestii braku wystarczających informacji na temat nowych operatorów (kryterium nr 6 załącznika).
- 104 Rozumowanie Sądu opiera się z jednej strony na twierdzeniu o istnieniu paralelizmu między art. 1 i 2 spornej decyzji, które to twierdzenie popiera Komisja, a z drugiej strony na błędnej wykładni zakresu art. 2 tego aktu. Zakres ostatniego z wymienionych postanowień należy oceniać w kontekście art. 1, a nie odwrotnie.
- 105 Artykuł 1 spornej decyzji zawiera wykaz elementów estońskiego KPRU, które Komisja uznała za sprzeczne z kryteriami określonymi w załączniku III do dyrektywy 2003/87. Artykuł 2 decyzji zawiera szereg sugestii co do usunięcia każdej z niezgodności stwierdzonych w art. 1. Niezgodności opisane w ust. 1 i 2 obu tych artykułów są różne i niezależne od niezgodności stwierdzonych w ust. 3 i 4. Ustępy te, a przynajmniej te dwie grupy ustępów, są zatem nierozzerwalne.

- 106 Ze struktury i uzasadnienia spornej decyzji jasno wynika, że każdy ustęp jej art. 2 jest nierozzerwalnie związany z odpowiednim ustępem art. 1, a nie z innymi postanowieniami samego art. 2. To samo można wykazać w odniesieniu do postanowień art. 1.
- 107 Chociaż Komisja zobowiązała się, że nie wniesie zastrzeżeń przy badaniu kolejnego krajowego planu rozdziału uprawnień, który uwzględniać będzie wszystkie sugestie przedstawione w art. 2 spornej decyzji, to jednak sugestie te nie stanowią nierozzerwalnej całości. Gdyby uznano, że jednej lub kilku niezgodności opisanych w art. 1 tej decyzji nie można za takie uznać, to odpowiednie sugestie zawarte w art. 2 straciłyby rację bytu. Jednakże pozostałe postanowienia tego artykułu w dalszym ciągu nadawałyby się do stosowania.
- 108 W tym stanie rzeczy stwierdzenie nieważności art. 1 ust. 1 i 2, art. 2 ust. 1 i 2 oraz art. 3 ust. 1 spornej decyzji nie mogło według Komisji zmienić istoty tego aktu. Ponadto można by uznać, że poszczególne postanowienia stanowią kilka decyzji zebranych w jednym akcie normatywnym.
- 109 Republika Estońska wnosi do Trybunału o oddalenie tego zarzutu. Twierdzi, że istnieje nierozzerwalny związek między kryteriami nr 1–3 załącznika III do dyrektywy 2003/87, które odnoszą się do poziomu, na jakim można ustalić całkowitą liczbę uprawnień do emisji gazów cieplarnianych, z jednej strony, a kryteriami nr 5 i 6 tego załącznika, z drugiej strony. Ta całkowita liczba oraz sposób, w jaki estoński KPRU zostanie zmieniony w kontekście kryteriów wskazanych w ostatniej kolejności, są ze sobą wzajemnie związane. Istotne zmniejszenie przez Komisję tej liczby, na mocy art. 1 i art. 2 ust. 1 spornej decyzji, wywiera wpływ zarówno na korzystne traktowanie przyznane pewnym przedsiębiorstwom w odniesieniu do środków podjętych we wczesnym stadium (kryterium nr 5 załącznika III do dyrektywy), jak i na uprawnienia dla nowych operatorów (kryterium nr 6 załącznika).

Ocena Trybunału

- 110 Czwarty zarzut odwołania dotyczy pkt 31–34 i 114 zaskarżonego wyroku, w których poruszono kwestię, czy art. 1 ust. 1 i 2, art. 2 ust. 1 i 2 oraz art. 3 ust. 1 spornej decyzji są czy też nie są rozerwalne od pozostałej części tego aktu i czy w konsekwencji Sąd postąpił słusznie, stwierdzając nieważność całości decyzji.
- 111 Jak przypomniał Sąd w pkt 28 zaskarżonego wyroku, stwierdzenie nieważności części aktu Unii jest możliwe tylko pod warunkiem, że przepisy, których stwierdzenia nieważności domaga się strona, mogą zostać oddzielone od pozostałych przepisów tego aktu (zob. w szczególności wyroki: z dnia 10 grudnia 2002 r. w sprawie C-29/99 Komisja przeciwko Radzie, Rec. s. I-11221, pkt 45; z dnia 24 maja 2005 r. w sprawie C-244/03 Francja przeciwko Parlamentowi i Radzie, Zb. Orz. s. I-4021, pkt 12; zob. podobnie wyrok z dnia 21 stycznia 2003 r. w sprawie C-378/00 Komisja przeciwko Parlamentowi i Radzie, Rec. s. I-937, pkt 30). Podobnie Trybunał wielokrotnie orzekał, iż ten wymóg rozerwalności nie jest spełniony, jeśli konsekwencją stwierdzenia nieważności części aktu jest zmiana jego istoty (wyrok z dnia 31 marca 1998 r. w sprawach połączonych C-68/94 i C-30/95 Francja i in. przeciwko Komisji, Rec. s. I-1375, pkt 257; ww. wyroki: w sprawie Komisja przeciwko Radzie, pkt 46; w sprawie Francja przeciwko Parlamentowi i Radzie, pkt 13).
- 112 W niniejszej sprawie sprawdzenie rozerwalności postanowień art. 1 ust. 1 i 2, art. 2 ust. 1 i 2 oraz art. 3 ust. 1 spornej decyzji od reszty tego aktu wymaga zbadania zakresu wspomnianych przepisów, aby móc ocenić, czy stwierdzenie ich nieważności zmieniałoby ducha i istotę dyrektywy (zob. podobnie wyrok z dnia 27 czerwca 2006 r. w sprawie C-540/03 Parlament przeciwko Radzie, Zb. Orz. s. I-5769, pkt 29).
- 113 Należy przypomnieć, że postanowienia spornej decyzji są wynikiem negatywnej oceny przez Komisję estońskiego KPRU zgłoszonego przez Republikę Estońską. W art. 1 rzeczony decyzji wymieniono różne niezgodności tego planu z jednym lub kilkoma kryteriami wyliczonymi w załączniku III do

dyrektywy 2003/87. Artykuł 2 spornej decyzji zawiera zobowiązanie Komisji, że nie wniesie ona zastrzeżeń wobec planu, który zostanie przyjęty po wydaniu decyzji o odrzuceniu, o ile zainteresowane państwo członkowskie wprowadzi do niego zmiany wskazane w ust. 1–4 tego artykułu. Jeśli chodzi o art. 3 spornej decyzji, to jego ust. 1 odnosi się do ustalenia rezerwy uprawnień, zaś ust. 2 i 3 doprecyzowują sposób wykonania pozostałych postanowień decyzji.

- 114 Odnosząc się bardziej szczegółowo do stosunku między, z jednej strony, art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1 i art. 3 ust. 1 spornej decyzji, a z drugiej strony, pozostałymi postanowieniami tego aktu, należy stwierdzić, że chociaż dotyczą one różnych aspektów estońskiego KPRU i różnych kryteriów wymienionych w załączniku III do dyrektywy 2003/87, postanowienia te stanowią nierozdzielalną całość.
- 115 Po pierwsze, nie można zaprzeczyć, że ustalenie całkowitej liczby podlegających rozdzieleniu uprawnień do emisji gazów cieplarnianych (kryteria nr 1–3 załącznika III do dyrektywy 2003/87), o którym mowa w art. 1 ust. 1, art. 2 ust. 1 i art. 3 ust. 1 spornej decyzji, stanowi główny element krajowych planów rozdziału uprawnień, ściśle powiązany z innymi elementami tych planów.
- 116 Po drugie, jak słusznie stwierdził Sąd odpowiednio w pkt 29 i 30 zaskarżonego wyroku, ewentualne stwierdzenie nieważności tylko niektórych jego ustępów „skutkowałoby zmniejszeniem liczby stwierdzonych niezgodności z dyrektywą [2003/87]”. Z kolei stwierdzenie nieważności niektórych ustępów art. 2 tej decyzji „skutkowałoby utrzymaniem w mocy zapewnienia Komisji, że nie wniesie ona zastrzeżeń do planu krajowego, przy jednoczesnym zmniejszeniu liczby zmian, których wprowadzenie stanowiło początkowo warunek udzielenia takiego zapewnienia”.
- 117 Tymczasem żaden fragment decyzji nie pozwala na przyjęcie założenia, że estoński KPRU mógłby zostać uznany za zgodny z dyrektywą 2003/87 bez wprowadzenia do niego wszystkich zmian wskazanych w tym ostatnim postanowieniu.
- 118 Jak słusznie stwierdził bowiem Sąd w pkt 32 zaskarżonego wyroku, stwierdzenie nieważności tylko niektórych ustępów art. 2 „równałoby się zastąpieniu [spornej] decyzji – zgodnie z którą [estoński KPRU] może zostać przyjęty z zastrzeżeniem czterech konkretnych zmian umożliwiających usunięcie niezgodności z kryteriami określonymi w załączniku III [do dyrektywy 2003/87] – inną decyzją, która stanowiłaby, że plan ten może zostać przyjęty z zastrzeżeniem mniejszej liczby zmian”.
- 119 W tym stanie rzeczy należy stwierdzić, iż w pkt 31 zaskarżonego wyroku Sąd słusznie uznał, że ewentualne stwierdzenie nieważności jednego z ustępów art. 1 spornej decyzji czy też jednego z odpowiednich ustępów art. 2 skutkowałoby zmianą samej istoty tego aktu.
- 120 Co się tyczy art. 3 ust. 2 i 3 spornej decyzji, wystarczy zauważyć, że uregulowania te doprecyzowują sposób wykonania pozostałych postanowień spornej decyzji. Tak więc w wypadku stwierdzenia nieważności art. 1 ust. 1 i 2, art. 2 ust. 1 i 2 oraz art. 3 ust. 1 spornej decyzji, uregulowania zawarte w art. 3 ust. 2 i 3 tego aktu stają się bezprzedmiotowe.
- 121 Wniosków tych nie może podważyć twierdzenie Komisji, że zmiana istoty aktu Unii oznacza wyłącznie przeobrażenie go w akt, którego jego autor nie miałby zamiaru przyjąć bądź nie przyjąłby. W tym względzie wystarczy wskazać, że ustalenie, czy stwierdzenie częściowej nieważności zmienia istotę aktu Unii, stanowi kryterium obiektywne, a nie kryterium subiektywne, związane z wolą polityczną organu, który wydał sporny akt (zob. wyrok z dnia 30 września 2003 r. w sprawie C-239/01 Niemcy przeciwko Komisji, Rec. s. I-10333, pkt 37; a także ww. wyrok w sprawie Francja przeciwko Parlamentowi i Radzie, pkt 14).
- 122 Wobec powyższego Sąd nie naruszył prawa, orzekając, że art. 1 ust. 1 i 2, art. 2 ust. 1 i 2, a także art. 3 ust. 1 spornej decyzji są nierozdzielalnie związane z pozostałymi postanowieniami tego aktu, i stwierdzając w konsekwencji nieważność całej decyzji. Zarzut czwarty jest zatem bezzasadny.

- ¹²³ Ponieważ żaden z zarzutów przedstawionych przez Komisję nie został uwzględniony, odwołanie należy oddalić.

W przedmiocie kosztów

- ¹²⁴ Zgodnie z art. 69 § 2 regulaminu postępowania przed Trybunałem, mającym zastosowanie do postępowania odwoławczego na podstawie art. 118 tego regulaminu, kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania zgodnie z żądaniem Republiki Estońskiej.
- ¹²⁵ Zgodnie z § 4 akapit pierwszy tego artykułu Republika Czeska, Królestwo Danii Republika Łotewska, które przystąpiły do sprawy w charakterze interwenientów, pokrywają własne koszty.

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

- 1) Odwołanie zostaje oddalone.**
- 2) Komisja Europejska zostaje obciążona kosztami postępowania.**
- 3) Republika Czeska, Królestwo Danii i Republika Łotewska pokrywają własne koszty.**

Podpisy