PIRMOSIOS INSTANCIJOS TEISMO (trečioji išplėstinė kolegija) SPRENDIMAS

2007 m. lapkričio 7 d. *

Byloje T-374/04

Vokietijos Federacinė Respublika, iš pradžių atstovaujama C.-D. Quassowski, A. Tiemann ir C. Schulze-Bahr, vėliau Schulze-Bahr ir M. Lumma, padedamų advokatų D. Sellner ir U. Karpenstein,

ieškovė,

prieš

Europos Bendrijų Komisiją, atstovaujamą U. Wölker,

atsakovę,

dėl prašymo iš dalies panaikinti 2004 m. liepos 7 d. Komisijos sprendimą C(2004) 2515/2 galutinis dėl nacionalinio šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų paskirstymo plano, kurį Vokietijos Federacinė Respublika pateikė pagal 2003 m. spalio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2003/87/EB,

* Proceso kalba: vokiečių.

nustatančią šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų sistemą Bendrijoje ir iš dalies pakeičiančią Tarybos direktyvą 96/61/EB (OL L 275, p. 32), kiek Komisija jame atmetė kai kurias paskirstymų *ex post* patikslinimo priemones kaip neatitinkančias šios direktyvos III priedo kriterijų Nr. 5 ir Nr. 10,

EUROPOS BENDRIJŲ PIRMOSIOS INSTANCIJOS TEISMAS
(trečioji išplėstinė kolegija),

kurį sudaro pirmininkas M. Jaeger, teisėjai V. Tiili, J. Azizi, E. Cremona ir O. Czúcz,

posėdžio sekretorė K. Andová, administratorė,

atsižvelgęs į rašytinę proceso dalį ir įvykus 2006 m. birželio 21 d. posėdžiui,

priima šį

Sprendimą

Teisinis pagrindas

1 2003 m. spalio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2003/87/EB, nustatanti šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų sistemą Bendrijoje ir iš dalies

pakeičianti Tarybos direktyvą 96/61/EB (OL L 275, p. 32), įsigaliojusi 2003 m. spalio 25 d., nustato šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų sistemą Bendrijoje (toliau – leidimų sistema), įsigaliojusi 2003 m. spalio 25 d., nustato šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų sistemą Bendrijoje (toliau – leidimų sistema), siekiant, kad būtų skatinamas taupus ir ekonomiškai efektyvus šiltnamio efektą sukeliančių išmetamųjų dujų, ypač anglies dioksido (toliau – CO_2) emisijos mažinimas (Direktyvos 2003/87 1 straipsnis). Jos pagrindas yra Bendrijos įsipareigojimai pagal Jungtinių Tautų bendrąją klimato kaitos konvenciją ir Kioto protokolą. Šis buvo patvirtintas 2002 m. balandžio 25 d. Sprendimu 2002/358/EB dėl Jungtinių Tautų bendrosios klimato kaitos konvencijos Kioto protokolo patvirtinimo Europos bendrijos vardu ir bendro jame numatytų įsipareigojimų vykdymo (OL L 130, p. 1). Protokolas įsigaliojo 2005 m. vasario 16 dieną.

2 Bendrija ir jos valstybės narės įsipareigojo Kioto protokolo A priede išvardytų antropogeninės kilmės šiltnamio efektą sukeliančią dujų bendrą emisiją, palyginti su 1990 m. lygiais, 2008–2012 m. sumažinti 8 % (Direktyvos 2003/87 ketvirta konstatuojamoji dalis).

3 Todėl Direktyva 2003/87 iš esmės nustato, kad šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijai iš jos I priede išvardytų įrenginių būtinas išankstinis sutikimas ir leidimai, suteikti laikantis nacionalinių paskirstymo planų (toliau – NPP). Jeigu ūkio subjektui pavyksta sumažinti savo emisiją, pertekliniai leidimai gali būti parduodami kitiems ūkio subjektams. Atvirkščiai, įrenginio, kurio emisija yra per didelė, operatorius gali nusipirkti reikiamus leidimus iš operatoriaus, turinčio perteklinių leidimų.

4 Direktyva 2003/87 numato pirmąjį etapą nuo 2005 m. iki 2007 m. (toliau – pirmasis paskirstymo laikotarpis), kuris yra ankstesnis už Kioto protokole numatytą pirmąjį

įsipareigojimų laikotarpį, ir antrąjį etapą nuo 2008 m. iki 2012 m. (toliau – antrasis paskirstymo laikotarpis), atitinkantį minėtą pirmąjį įsipareigojimų laikotarpį (Direktyvos 2003/87 11 straipsnis).

5 Siekiant laikytis įsipareigojimų pagal Sprendimą 2002/358 ir Kioto protokolą, Direktyvos 2003/87 III priede nurodytas kriterijus Nr. 1 numato:

„Atitinkamam laikotarpiui paskirtinų leidimų bendras skaičius atitinka valstybės narės įsipareigojimą pagal Sprendimą 2002/358 <…> ir Kioto protokolą apriboti emisijas <…>. Bendras paskirtinų leidimų skaičius neturi būti didesnis nei reikia, kad būtų griežtai taikomi šio priedo kriterijai. Iki 2008 m. tas kiekis turi atitikti siekį, kad kiekviena valstybė narė pasiektų Sprendimu 2002/358 <…> ir Kioto protokolu nustatytą tikslą ir dar daugiau nei juo buvo nustatyta.“

6 Tiksliau tariant, leidimų sistema yra pagrįsta, pirma, išankstinio sutikimo dėl šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos reikalavimu (Direktyvos 2003/87 4–8 straipsniai) ir, antra, leidimais, kuriais juos turinčiam operatoriui leidžiama išmesti tam tikrą šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekį, nustatant pareigą kasmet atsisakyti tokio leidimų skaičiaus, kuris atitiktų bendrą jo įrenginio emisijų kiekį (Direktyvos 2003/87 12 straipsnio 3 dalis).

7 Direktyvos 2003/87 9–11 straipsniai nustato sąlygas ir tvarką, kuria vadovaudamosi kompetentingos nacionalinės institucijos NPP pagrindu išduoda leidimus įrenginių operatoriams.

8 Direktyvos 2003/87 9 straipsnio 1 dalyje nurodyta:

„Kiekvienam 11 straipsnio 1 ir 2 dalyse nurodytam laikotarpiui visos valstybės narės parengia (NPP) ir nurodo bendrą leidimų skaičių, kurį ketina skirti tam laikotarpiui, ir kaip tą skaičių ketina skirti. (NPP) grindžiamas objektyviais ir skaidriais kriterijais, įskaitant išvardytuosius III priede, ir deramai atsižvelgiant į visuomenės pastabas. Komisija, nepažeisdama sutarties nuostatų, ne vėliau nei 2003 m. gruodžio 31 d. parengia III priede išvardytų kriterijų įgyvendinimo rekomendacijas.

11 straipsnio 1 dalyje nurodyto laikotarpio (NPP) paskelbiamas ir pateikiamas Komisijai bei kitoms valstybėms narėms ne vėliau nei 2004 m. kovo 31 dieną <…>“

9 Komisija pateikė minėtas rekomendacijas savo 2004 m. sausio 7 d. Pranešime COM(2003) 830 galutinis dėl rekomendacijų, skirtų padėti valstybėms narėms įgyvendinti Direktyvos 2003/87 III priede nurodytus kriterijus, ir aplinkybių, kurios gali būti laikomos *force majeure* (toliau – Komisijos rekomendacijos).

10 Direktyvos 2003/87 9 straipsnio 3 dalyje numatyta:

„Komisija per tris mėnesius nuo valstybės narės (NPP) pateikimo pagal šio straipsnio 1 dalį gali atmesti (NPP) arba bet kokį jo aspektą remdamasi tuo, kad jis neatitinka III priede išvardytų kriterijų arba 10 straipsnio nuostatų. Valstybė narė pagal

11 straipsnio 1 arba 2 dalį sprendimą priima tik tada, jeigu pasiūlytiems pakeitimams pritaria Komisija. Komisija nurodo kiekvieno sprendimo atmesti planą priežastis.“

11 Pagal Direktyvos 2003/87 10 straipsnį valstybės narės per pirmąjį paskirstymo laikotarpį skiria nemokamai bent 95 % leidimų ir bent 90 % per antrąjį paskirstymo laikotarpį.

12 Direktyvos 2003/87 11 straipsnyje dėl leidimų paskirstymo ir išdavimo numatyta:

„1. Trejų metų laikotarpiui, prasidedančiam 2005 m. sausio 1 d., kiekviena valstybė narė nusprendžia, kokį bendrą leidimų skaičių skirs tam laikotarpiui ir kiek kiekvieno įrenginio operatoriui. Šis sprendimas priimamas bent prieš tris mėnesius iki laikotarpio pradžios ir grindžiamas pagal 9 bei 10 straipsnius parengtu jos (NPP), deramai atsižvelgiant į visuomenės pastabas.

<…>

3. Pagal šio straipsnio 1 arba 2 dalį priimti sprendimai atitinka Sutarties reikalavimus, ypač jos 87 ir 88 straipsnius. Priimdamos sprendimą skirti leidimą, valstybės narės atsižvelgia į būtinybę numatyti naujiems rinkos dalyviams galimybę gauti leidimus.

4. Kompetentinga institucija bendro leidimų skaičiaus dalį, skirtą 1 dalyje <…> nurodytam laikotarpiui, kiekvienais metais išduoda iki vasario 28 dienos.“

13 Direktyvos 2003/87 III priede numatyta vienuolika NPP taikomų kriterijų.

14 Pagal III priede nurodytą kriterijų Nr. 1:

„Atitinkamam laikotarpiui paskirtinų leidimų bendras skaičius atitinka valstybės narės įsipareigojimą pagal Sprendimą 2002/358 <…> ir Kioto protokolą apriboti emisijas atsižvelgiant, pirma, į bendrą emisijų dalį, kurią sudaro tie leidimai palyginti su šaltinių, kuriems netaikoma ši direktyva, emisijomis, ir, antra, nacionalinę energetikos politiką, bei turėtų atitikti nacionalinę klimato kaitos programą. Bendras paskirtinų leidimų skaičius neturi būti didesnis nei reikia, kad būtų griežtai taikomi šio priedo kriterijai. Iki 2008 m. tas kiekis turi atitikti siekį, kad kiekviena valstybė narė pasiektų Sprendimu 2002/358/EB ir Kioto protokolu nustatytą tikslą ir dar daugiau nei juo buvo nustatyta.“

15 Pagal III priede nurodytą kriterijų Nr. 5:

„Laikantis Sutarties reikalavimų, ypač jos 87 ir 88 straipsnių, (NPP) bendrovių arba sektorių neturi diskriminuoti taip, kad netinkamai būtų teikiama pirmenybė tam tikroms įmonėms arba veikloms.“ (pataisytas vertimas)

16 Pagal III priede nurodytą kriterijų Nr. 9:

„(NPP) pateikiamos nuostatos, kurias įgyvendinant visuomenė galėtų pareikšti savo pastabas, ir nurodomos priemonės, kurias taikant būtų deramai atsižvelgiama į tas pastabas prieš priimant sprendimą skirti leidimus.“

17 Šiuo klausimu Komisijos rekomendacijų 93–96 punktuose nurodyta:

„93. Kriterijus yra privalomas.

94. <…> (NPP) turi būti prieinamas visuomenei, kad ji galėtų iš anksto veiksmingai pareikšti pastabas <…>

95. Valstybė narė turi numatyti protingą terminą pastaboms pateikti ir suderinti šį terminą su nacionaline sprendimų priėmimų procedūra taip, kad prieš priimant sprendimą dėl (NPP) būtų visapusiškai atsižvelgta į pastabas. „Visapusiškai atsižvelgta“ reiškia, kad prireikus turi būti atsižvelgta į pastabas remiantis III priede pateiktais kriterijais ar bet kokiu kitu objektyviu ir skaidriu kriterijumi, kurį valstybė narė taiko jos (NPP). Valstybė narė turi pranešti Komisijai apie bet kokį pakeitimą, kurį numato padaryti, išklausiusi visuomenės nuomonę po (NPP) paskelbimo ir pateikimo, ir prieš priimdama galutinį sprendimą pagal (Direktyvos 2003/87) 11 straipsnį. Visuomenė turi būti informuota apie priimtą sprendimą ir apie esminius jį pagrindžiančius elementus.

96. Reikia atkreipti dėmesį, kad pagal šį kriterijų numatyta galimybė visuomenei pateikti pastabas dėl (NPP) yra antrasis konsultacijų su visuomene etapas. Pagal Direktyvos (2003/87) 9 straipsnio 1 dalį pastabos, pateiktos po pirmojo konsultacijų su visuomene dėl (NPP) projekto etapo, jei yra tinkamos, turi būti įtrauktos į (NPP) prieš pateikiant jį Komisijai ir kitoms valstybėms narėms. Siekiant, kad visas visuomenės dalyvavimo procesas (konsultacija ir atsižvelgimas į pastabas) būtų veiksmingas, pirmasis konsultacijų su visuomene etapas yra esminis. Pirmajame konsultacijų etape taip pat turi būti taikomos šiame kriterijuje aprašytos taisyklės.

Valstybė narė turi informuoti Komisiją apie bet kokį pakeitimą, kurį numato padaryti po (NPP) paskelbimo ir pateikimo prieš priimdama savo galutinį sprendimą pagal (Direktyvos 2003/87) 11 straipsnį.“

18 Pagal III priedo kriterijų Nr. 10 „(NPP) pateikiamas įrenginių, kuriems taikoma ši direktyva, sąrašas su nurodytu leidimų, kuriuos numatoma skirti kiekvienam įrenginiui, skaičiumi“.

19 Dėl kriterijaus Nr. 10 Komisijos rekomendacijų 97–100 punktuose numatyta:

„97. Šis kriterijus numato, kad (NPP) turi būti skaidrus. Tai reiškia, kad kai (NPP) pateikiamas Komisijai ir kitoms valstybėms narėms, turi būti nurodytas leidimų, kuriuos numatoma skirti kiekvienam įrenginiui, skaičius, kuris turi būti žinomas visuomenei.

<…>

98. Šis kriterijus laikomas įvykdytu, jei valstybė narė laikėsi įsipareigojimo pateikti visų įrenginių, patenkančių į Direktyvos (2003/87) taikymo sritį, sąrašą <…>

<…>

100. Valstybė narė turi nurodyti bendrą leidimų, kuriuos ketina skirti kiekvienam įrenginiui, skaičių bei leidimų, skirtų kiekvienais metais kiekvienam įrenginiui, skaičių pagal (Direktyvos 2003/87) 11 straipsnio 4 dalį."

20 Komisijos rekomendacijų 60–74 punktuose numatyta, kad valstybė narė gali sudaryti leidimų rezervą (toliau – rezervas), kuriuo gali leisti nemokamai naudotis naujiems rinkos dalyviams pagal objektyvias ir skaidrias taisykles ir procedūras. NPP turi būti nurodytas šio rezervo dydis palyginti su bendru numatytu leidimų skaičiumi.

21 Direktyvos 2003/87 12 straipsnio 1 dalyje nustatyta, kad leidimai gali būti perleidžiami tarp fizinių ar juridinių asmenų Bendrijoje arba trečiųjų šalių fiziniams ar juridiniams asmenims. Pagal Direktyvos 2003/87 12 straipsnio 3 dalį kiekvienais metais ne vėliau nei gegužės 1 d. kiekvieno įrenginio operatorius grąžina kompetentingai institucijai tokį leidimų skaičių, kuris atitinka bendrą to įrenginio emisiją per ankstesnius kalendorinius metus, kad tie leidimai vėliau būtų panaikinti.

22 Pagal Direktyvos 2003/87 29 straipsnio 1 dalį:

„Valstybės narės <…> gali kreiptis į Komisiją, kad *force majeure* atvejais tam tikriems įrenginiams būtų išduoti papildomi leidimai. Komisija nustato, ar buvo įrodytos *force majeure* aplinkybės, ir tuo atveju tai valstybei narei tų įrenginių operatoriams leidžia išduoti papildomus ir neperleidžiamus leidimus."

23 2004 m. gruodžio 21 d. Komisijos reglamento (EB) Nr. 2216/2004 dėl standartizuotos ir apsaugotos registrų sistemos atitinkamai su Direktyva 2003/87/EB <…> ir Europos Parlamento ir Tarybos sprendimu 280/2004/EB (OL L 386, p. 1) 38 straipsnio „(NPP) lentelė (pirmajam paskirstymo) laikotarpiui" 2 dalis nustato:

„Valstybė narė Komisiją informuoja apie kiekvieną (NPP) padarytą pataisymą ir nurodo kiekvieną atitinkamą pataisą (NPP) lentelėje. Jei pataisymas (NPP) lentelėje padarytas laikantis Komisijai pateikto (NPP), kuris nebuvo atmestas remiantis Direktyvos 2003/87 <…> 9 straipsnio 3 dalimi, arba kuriame padarytoms pataisoms Komisija pritarė, ir pataisyme atsižvelgta į (NPP) nurodytą metodologiją ar pataisyta patikslinus duomenis, Komisija įpareigoja vyriausiąjį administratorių <…> į (NPP) lentelę įtraukti padarytus pataisymus. Visais kitais atvejais valstybė narė Komisiją informuoja apie padarytus savo (NPP) pataisymus, ir jei Komisija, vadovaudamasi Direktyvos 2003/87 <…> 9 straipsnio 3 dalimi, pataisymų neatmeta, įpareigoja vyriausiąjį administratorių <…> į (NPP) lentelę įtraukti padarytus pataisymus." (pataisytas vertimas)

Faktinės aplinkybės, procedūra ir šalių reikalavimai

24 2004 m. kovo 31 d. Vokietijos Federacinė Respublika, vadovaudamasi Direktyvos 2003/87 9 straipsnio 1 dalimi, pateikė Komisijai pirmojo paskirstymo laikotarpio Vokietijos NPP (toliau – Vokietijos NPP).

25 Vokietijos NPP sudaro „makro planas“ ir „mikro planas“. Makro plane yra paskirstomas nacionalinis emisijų biudžetas ir, laikantis Vokietijos Federacinės Respublikos emisijų mažinimo įsipareigojimų, nustatomas bendras skirtinų leidimų skaičius. Mikro planas reglamentuoja leidimų skyrimą įvairių įrenginių operatoriams bei numato leidimų, skirtų naujiems rinkos dalyviams, rezervo sudarymą.

26 Nustatant įvairiems įrenginiams skirtinų leidimų skaičių, NPP dalyje, atitinkančioje mikro planą, numatyti trys laikotarpiai arba trys skirtingi metodai, išskiriami pagal datą, kurią įrenginys pradėtas eksplotuoti.

27 Nemokamai skirtinų leidimų skaičius įrenginiams, kurie buvo pradėti eksploatuoti iki 2002 m. gruodžio 31 d., apskaičiuojamas pagal vadinamąją „grandfathering“ skaičiavimo metodą, remiantis metiniu jų buvusių CO_2 emisijų vidurkiu. Skirtinų leidimų skaičius nustatomas ankstesnius emisijos duomenis padauginus iš „įvykdymo faktoriaus“ (*Erfüllungsfaktor*), nustatomo pagal siektiną emisijų sumažinimo tikslą. Todėl paprastai šis įvykdymo faktorius yra mažesnis už 1, kad emisijos lygis, palyginus su ankstesniu, būtų mažesnis ir galiausiai kad būtų ribojamas bendras skirtinų leidimų skaičius.

28 Kalbant apie įrenginius, kurie pradėti eksploatuoti tarp 2003 m. sausio 1 d. ir 2004 m. gruodžio 31 d., nemokamai skirtinų leidimų skaičius yra apskaičiuojamas remiantis operatorių nurodytais duomenimis apie metinį CO_2 emisijų vidurkį. Operatorius prie savo prašymo skirti leidimus turi pridėti eksperto išvadą apie pagrindines įrenginio savybes. Prašyme bei išvadoje turi būti pateikti duomenys apie įrenginio pajėgumus, numatytą žaliavų naudojimą bei įrenginio pajėgumų panaudojimo lygį. Šiems įrenginiams dvylikos metų laikotarpiu taikomas įvykdymo faktorius 1.

29 Kalbant apie įrenginius, kurie pradėti eksploatuoti po 2005 m. sausio 1 d., tai yra „naujus rinkos dalyvius“, nemokamai skirtinų leidimų skaičius, neturint ankstesnių duomenų, nustatomas remiantis vadinamuoju „benchmarking“ apskaičiavimo metodu, tai yra matematiškai padauginus numatomos vidutinės metinės gamybos 2005–2007 m. apimtį, numatomą įrenginio emisiją vienam produkcijos vienetui bei kalendorinių metų, per kuriuos įrenginys turi būti eksploatuojamas paskirstymo laikotarpiu, skaičių. Emisijos prognozės produkcijos vienetui yra įvertinamos atsižvelgiant į tokį kriterijų (*benchmark*) kaip „geriausios turimos technikos“ būklė. Šiems naujiems įrenginiams per keturiolika pirmųjų metų įvykdymo faktorius nekeičiamas ir yra lygus 1.

30 Pagal Direktyvos 2003/87 11 straipsnio 4 dalį Vokietijos NPP numato, kad leidimai, paskirstyti per pirmąjį paskirstymo laikotarpį, yra išduodami kasmetinėmis lygiomis dalimis kiekvienais metais vėliausiai iki vasario 28 dienos.

31 Komisijai perduotas Vokietijos NPP paskirtų leidimų skaičiaus *ex post* patikslinimą numato šiais atvejais:

— Labai sumažėjus įrenginio gamybos pajėgumų panaudojimui ir uždarius įrenginį (vadinamoji „faktinio uždarymo“ taisyklė): pasibaigus įrenginio eksploavimui,

operatorius turi grąžinti jam paskirtus perteklinius leidimus. Laikoma, kad įrenginio eksploatavimas baigėsi, jei jo emisijos aptariamais metais sudaro mažiau nei 10 % per referencinį laikotarpį užregistruotų emisijų metinio vidurkio. Jeigu šios emisijos sudaro mažiau nei 60 % per referencinį laikotarpį užregistruotų emisijų metinio vidurkio, aptariamais metais išduotų leidimų daliai yra taikomas *ex post* patikslinimas, proporcingas gamybos pajėgumų panaudojimo sumažėjimui, t. y. veiklos apimčiai. Kitais metais paskirstytų leidimų dalis atitiks pirminį sprendimą dėl paskirstymo, išskyrus atvejus, kai vėl bus pritaikyta *ex post* patikslinimo taisyklė,

— Perleidus leidimus įrenginio uždarymo ir pakeitimo atveju (vadinamoji „perleidimo“ taisyklė): pateikus prašymą, uždarytam įrenginiui paskirstyti leidimai nėra grąžinami, jei operatorius per tris mėnesius nuo seno įrenginio uždarymo pradeda eksploatuoti naują įrenginį. Tokiu atveju leidimai paskirstomi iš pradžių ketveriems metams uždaryto įrenginio ankstesnių emisijų pagrindu, vėliau – keturiolikos metų laikotarpiui įvykdymo faktoriaus 1 pagrindu, šia taisykle skatinant operatorių uždaryti pasenusius ir neveiksmingus įrenginius. Vis dėlto, jeigu naujo įrenginio gamybos pajėgumai yra mažesni nei uždaryto įrenginio, šių pajėgumų skirtumas turi būti laikomas atitinkančiu įrenginio uždarymą, o šį skirtumą atitinkanti leidimų dalis per kitą leidimų paskirstymą daugiau nebus paskirta. Priešingu atveju, padidėjus naujo įrenginio gamybos pajėgumams, taikoma naujiems rinkos dalyviams skirta taisyklė ir paskirstomi papildomi padidėjusius pajėgumus atitinkantys leidimai (žr. ketvirtą įtrauką),

— Dėl įrenginių, kurie pradėti eksploatuoti 2003 m. ar 2004 m.: jiems paskirtų emisijų leidimų skaičius pakeičiamas atsižvelgiant į tai, ar aptariamo įrenginio eksploatavimo metu faktinė gamybos apimtis yra mažesnė ar didesnė nei gamybos apimtis, nurodyta apskaičiuojant iš pradžių paskirtų leidimų skaičių.

Kiekvienu atveju kitais metais paskirstant leidimų dalį, leidimų skaičius proporcingai sumažinamas ar padidinamas. Padidėjus gamybos apimčiai, papildomi leidimai paimami iš rezervo,

— Naujų rinkos dalyvių, kurių eksploatavimas prasideda po 2005 m. sausio 1 d., arba esamų įrenginių gamybos pajėgumų padidėjimo atveju: šiems įrenginiams paskirtų emisijos leidimų skaičius patikslinimas atsižvelgiant į tai, ar aptariamu įrenginio eksploatavimo metu faktinė gamybos apimtis yra mažesnė ar didesnė nei gamybos apimtis, nurodyta apskaičiuojant iš pradžių paskirtų leidimų skaičių. Kiekvienu atveju kitais metais paskirstant leidimų dalį, leidimų skaičius proporcingai sumažinamas ar padidinamas,

— Kombinuotos gamybos įrenginių, apimančių elektros ir šilumos gamybą (*Kraft-Wärme-Kopplung*) atveju: emisijos leidimai išduodami specialiai šiems įrenginiams (*Sonderzuteilung*) pirmaisiais paskirstymo metais, atsižvelgiant į faktinę elektros gamybos apimtį. Vėliau leidimų skaičių galima koreguoti, atsižvelgiant į kitais metais nustatytą elektros gamybos apimtį.

32 Vokietijos NPP numato, kad emisijos leidimai, kurie nėra išduoti ar grąžinti, perleidžiami į rezervą. Galiausiai rezerve esančiais leidimais gali pasinaudoti nauji rinkos dalyviai. Posėdyje ieškovė nurodė, kad rezervu gali naudotis tik Vokietijos teritorijoje esančių įrenginių operatoriai (posėdžio protokolas, p. 2).

33 2004 m. birželio 8 d. laišku kompetentingos Vokietijos valdžios institucijos atsakė į tam tikrus Komisijos pateiktus klausimus.

34 Atsakydamos į šiuos klausimus, Vokietijos valdžios institucijos nurodė, kad, kaip numatyta 2004 m. rugpjūčio 26 d. Vokietijos įstatyme dėl emisijos leidimų paskirstymo pirmuoju paskirstymo laikotarpiu (*Zuteilungsgesetz* 2007, BGBl. 2004 I, p. 2211, toliau – Įstatymas dėl skyrimo) ir kitaip nei Komisijai perduotame Vokietijos NPP esančioje informacijoje, *ex post* patikslinimais bet kuriuo atveju negali būti padidintas atitinkamiems įrenginiams paskirtas leidimų skaičius. Be to, Vokietijos valdžios institucijos nurodė, kad kalbant apie kombinuotos šilumos ir energijos gamybos įrenginius, *ex post* patikslinimo sumažinant leidimų skaičių galimybė leistų išvengti „neproduktyvumo skatinimo“ – kuris nėra priimtinas saugios aplinkos atžvilgiu – tarp šio tipo įrenginių operatorių, kurie kitu atveju būtų skatinami sumažinti elektros gamybos lygį; taigi ši galimybė naudojama specialaus emisijos leidimų skyrimo (*Sonderzuteilung*) pateisinimui. Iš tiesų, jeigu dėl tokio gamybos sumažėjimo leidimų sistemoje sumažėtų emisijų bei prašymų dėl emisijos leidimų, atsirastų emisijų, nepatenkančių į šią sistemą, perteklius.

35 Remiantis Vokietijos valdžios institucijų paaiškinimais (žr. šio sprendimo 34 punktą), Įstatymas dėl skyrimo numato tik *ex post* patikslinimus sumažinant leidimų skaičių. Juos reglamentuoja Įstatymo dėl skyrimo nuostatos, konkrečiai 7 straipsnio 9 dalis (skyrimas esamiems įrenginiams ankstesnių duomenų pagrindu), 8 straipsnio 4 dalis (skyrimas esamiems įrenginiams nurodytų emisijų pagrindu), 9 straipsnio 1 ir 4 dalys (įrenginių uždarymas), 10 straipsnio 2 ir 4 dalys (skyrimas naujiems įrenginiams kaip pakeičiantiems įrenginiams), 11 straipsnio 5 dalis kartu su 8 straipsnio 4 dalimi (skyrimas naujiems rinkos dalyviams) bei 14 straipsnio 5 dalis (specialus skyrimas kombinuotos šilumos ir elektros energijos gamybos įrenginiams). Galiausiai Įstatymo dėl skyrimo 6 straipsnio 2 dalis numato, kad pagal minėtas nuostatas grąžinti leidimai perleidžiami į rezervą.

36 2004 m. liepos 7 d. Komisijos sprendimu C (2004) 2515/2 galutinis dėl Vokietijos NPP, kurį pateikė ieškovė (toliau – ginčijamas sprendimas), priimtu remiantis Direktyvos 2003/87 9 straipsnio 3 dalimi, Komisija atmetė Vokietijos NPP tiek, kiek jis numatė tam tikras *ex post* patikslinimo priemones, pripažindama jas nesuderinamomis su Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijais Nr. 5 ir Nr. 10 (ginčijamo sprendimo 1 straipsnis), ir nurodė ieškovei jas panaikinti (ginčijamo sprendimo 2 straipsnis). Vis dėlto Komisija paliko ieškovei galimybę paskirstyti leidimus prieš įgyvendinant minėto sprendimo 2 straipsnyje numatytus pakeitimus (ginčijamo sprendimo 3 straipsnio ketvirtoji pastraipa). Aptariami *ex post* patikslinimai buvo numatyti šiais atvejais:

— naujiems rinkos dalyviams (ginčijamo sprendimo 1 straipsnio a punktas),

— naujiems įrenginiams, eksploatuojamiems po leidimų, iš pradžių skirtų uždarytam įrenginiui, perleidimo (ginčijamo sprendimo 1 straipsnio b punktas),

— įrenginiams, kurių gamybos pajėgumų panaudojimas yra mažesnis nei iš pradžių buvo numatyta (ginčijamo sprendimo 1 straipsnio c punkto pirmoji prielaida),

— įrenginiams, kurių metinės emisijos sudaro mažiau nei 40 % emisijų per referencinį laikotarpį (ginčijamo sprendimo 1 straipsnio c punkto antroji prielaida),

— kombinuotos šilumos ir elektros energijos gamybos įrenginiams, pagaminantiems mažiau energijos nei užregistruota per referencinį laikotarpį (ginčijamo sprendimo 1 straipsnio c punkto trečioji prielaida).

37 Ginčijamo sprendimo ketvirtoje konstatuojamoje dalyje Komisija nurodo, kad naujiems rinkos dalyviams taikytini *ex post* patikslinimai prieštarauja Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijui Nr. 5, nes naujiems rinkos dalyviams nepagrįstai teikiama pirmenybė palyginti su įrenginių operatoriais, kuriems jau taikomas Vokietijos NPP ir kurių atžvilgiu tokie patikslinimai nėra leidžiami per pirmąjį paskirstymo laikotarpį.

38 Ginčijamo sprendimo penktoje konstatuojamoje dalyje Komisija tvirtina, kad leidimų, skirtų naujam įrenginiui, eksploatuojamam uždarius seną įrenginį, skaičiaus patikslinimai yra nesuderinami su Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijumi Nr. 10, pagal kurį skirtinas leidimų skaičius Direktyvos 2003/87 11 straipsnio 1 dalyje numatytu skyrimo laikotarpiu įvairiems NPP išvardytiems įrenginiams turi būti nustatytas iš anksto.

39 Ginčijamo sprendimo šeštoje konstatuojamojoje dalyje Komisija nurodo, kad patikslinimai, numatyti: a) įrenginių, kurių gamybos pajėgumų panaudojimas yra žemesnis nei buvo numatyta iš pradžių, atžvilgiu; b) įrenginių, kurių metinės emisijos sudaro mažiau nei 40 % emisijų per referencinį laikotarpį, atžvilgiu bei c) kombinuotos šilumos ir elektros energijos gamybos įrenginių, pagaminančių mažiau energijos nei užregistruota per referencinį laikotarpį, atžvilgiu, taip pat prieštarauja Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijui Nr. 10.

40 Posėdyje Komisija patikslino, kad ginčijamo sprendimo 1 straipsnio c punkto antroji prielaida bei šešta konstatuojamoji dalis (žr. šio sprendimo 39 punkto b papunktį) iš tikrųjų skirtas įrenginiams, kurių metinės emisijos sudaro mažiau nei 60 % emisijų užregistruotų per referencinį laikotarpį, ir kad šiame sprendime nurodant 40 % buvo padaryta klaida (posėdžio protokolas, p. 2).

41 Komisija savo pranešimo Tarybai ir Europos Parlamentui COM (2004) 500 galutinis dėl 2004 m. liepos 7 d. Komisijos sprendimų, susijusių su Austrijos (Respublikos), Danijos (Karalystės), Vokietijos (Federacinės Respublikos), Airijos, Nyderlandų (Karalystės), Slovėnijos (Respublikos), Švedijos (Karalystės) ir Jungtinės (Didžiosios Britanijos ir Šiaurės Airijos) Karalystės NPP, 2004 m. liepos 7 d. pateiktais pagal Direktyvą 2003/87 (toliau – 2004 m. liepos 7 d. Komisijos pranešimas), 3.2 punkte dėl *ex post* patikslinimų nurodė:

„Direktyvos (2003/87) 11 straipsniu ir III priedo kriterijumi (Nr.) 10 numatoma, kad valstybės narės turi iš anksto nuspręsti (prieš leidimų sistemos taikymo laikotarpio pradžią), kiek apskritai leidimų jos skirs ir kiek iš jų teks kiekvieno įrenginio operatoriui. Šio sprendimo negalima peržiūrėti ir jokių leidimų negalima perskirstyti padidinant ar sumažinant kiekvienam operatoriui nustatytą skaičių remiantis Vyriausybės sprendimu arba iš anksto nustatyta taisykle. Direktyva (2003/87) leidžia atlikti *ex post* patikslinimus *force majeure* atveju, taikant 29 straipsnyje numatytą tvarką. Be to:

— šie sprendimai leidžia bet kada tikslinti numatomus paskirstymus atsižvelgiant į duomenų kokybę prieš priimant sprendimą dėl skyrimo pagal 11 straipsnio 1 dalį,

— Direktyva (2003/87) valstybėms narėms nedraudžia, jeigu per laikotarpį įrenginys buvo uždarytas, nuspręsti, kad nebėra operatoriaus, kuriam būtų galima išduoti leidimus, ir

— jeigu paskyrimas naujiems rinkos dalyviams suteikiamas iš rezervo, kiekvienam naujam rinkos dalyviui skirtinas tikslus leidimų skaičius bus nustatytas priėmus sprendimą dėl skyrimo pagal 11 straipsnio 1 dalį.

Kriterijus (Nr.) 10 numato, kad eksploatuojamiems įrenginiams skirtinas leidimų skaičius (NPP) turi būti nurodomas prieš prasidedant (paskirstymo) laikotarpiui. Komisija *ex post* patikslinimų priimtinumą vertino neatsižvelgdama į tai, ar numatomą patikslinimą arba jo dydį būtų galima susieti su operatoriaus, kuriam skirtus leidimus siūloma keisti per laikotarpį, elgesiu, ar tokio ryšio nebūtų galima įžvelgti.

Remiantis III priedo kriterijumi (Nr.) 5 tas pats principas taikomas naujiems rinkos dalyviams. Jeigu valstybė narė leidimų sistemos taikymo laikotarpiu nustatė naujam rinkos dalyviui iš naujo rinkos dalyvio rezervo skirtinų leidimų tikslų skaičių, ji negali iš naujo svarstyti šio sprendimo. Priešingu atveju tam tikroms įmonėms galėtų būti nepagrįstai teikiama pirmenybė arba jos būtų diskriminuojamos taikant principą, kuris nėra priimtinas eksploatuojamų įrenginių atžvilgiu.

Ex post patikslinimai operatoriams sukeltų abejonių, trukdytų priimti investicinius sprendimus ir būtų žalingi (leidimų) rinkai. *Ex post* patikslinimai pakeistų rinkoje priimamus veiksmingesnius sprendimus administraciniais procesais, kuriuos būtų sunku įgyvendinti. Taip pat vėlesni persvarstymai mažinant suteiktų leidimų skaičių, dėl kurių būtų galima tvirtinti, kad esą jie turi palankaus poveikio aplinkai, kenkia saugumui, kuris verslui reikalingas investuojant tam, jog būtų mažinama emisija.

Komisija mano, kad Vokietijos ir Austrijos (NPP) numatomi *ex post* patikslinimai, prieštarauja kriterijui (Nr.) 5 ir (arba) (Nr.) 10.

Komisija mano, kad Vokietijos (NPP) prieštarauja kriterijui (Nr.) 10, nes (Vokietijos Federacinė Respublika) ketina patikslinti arba gali patikslinti įrenginiui skirtą leidimų kiekį per (pirmąjį) 2005–2007 m. (paskirstymo) laikotarpį, kai: i) eksploatuojamų

įrenginių, kurie veikti pradėjo 2003 m. sausio 1 d., pajėgumai yra ne visiškai išnaudojami; ii) metinės emisijos iš eksploatuojamų įrenginių yra mažesnės nei 40 % palyginti su referencinio laikotarpio emisijomis; iii) esamiems įrenginiams yra skiriami papildomi leidimai, perleidžiant uždarytiems įrenginiams numatytus leidimus; iv) esami įrenginiai arba nauji rinkos dalyviai, kuriems skiriami papildomi leidimai dėl to, kad jie kartu gamina šilumą ir elektros energiją, pirmiau minėtu būdu elektros energijos pagamina mažiau nei referenciniu laikotarpiu. (Vokietijos Federacinės Respublikos) ketinimas tikslinti leidimų skyrimą naujiems rinkos dalyviams prieštarauja kriterijui (Nr.) 5, kuris nustato diskriminacijos draudimą pagal Sutartį, nes atliekant minėtus *ex post* patikslinimus nauji rinkos dalyviai būtų traktuojami palankiau palyginti su kitų įrenginių, kurių atžvilgiu *ex post* patikslinimų negalima atlikti pagal Direktyvą (2003/87), operatoriais

<…>“

42 2004 m. rugsėjo 20 d. Pirmosios instancijos teismo kanceliarijoje gautu pareiškimu ieškovė pareiškė šį ieškinį.

43 Pagal Pirmosios instancijos teismo procedūros reglamento 14 straipsnį trečiosios kolegijos siūlymu bei išklausęs šalis pagal šio reglamento 51 straipsnį, Pirmosios instancijos teismas nusprendė perduoti bylą išplėstinės sudėties kolegijai.

44 Remdamasis teisėjo pranešėjo pranešimu Pirmosios instancijos teismas (trečioji išplėstinė kolegija) nusprendė pradėti žodinę proceso dalį ir imdamasis Procedūros reglamento 64 straipsnyje numatytų proceso organizavimo priemonių paprašė šalių

atsakyti į rašytinius klausimus, o Komisijos pateikti dokumentą iki posėdžio. Šalys atsakė į šiuos klausimus ir Komisija pateikė šį dokumentą per nustatytą terminą.

45 2006 m. birželio 21 d. posėdyje buvo išklausyti šalių pasisakymai ir jų atsakymai į Pirmosios instancijos teismo žodžiu pateiktus klausimus.

46 Ieškovė Pirmosios instancijos teismo prašo:

— panaikinti ginčijamo sprendimo 1 straipsnį,

— panaikinti šio sprendimo 2 straipsnio a–c punktus tiek, kiek jis ieškovei nurodo atlikti tam tikrus Vokietijos NPP pakeitimus ir apie juos pranešti,

— priteisti iš Komisijos bylinėjimosi išlaidas.

47 Komisija iš Pirmosios instancijos teismo prašo:

— atmesti ieškinį,

— priteisti iš ieškovės bylinėjimosi išlaidas.

Dėl teisės

I — *Pirminė pastaba*

48 Savo ieškiniui pagrįsti ieškovė nurodo tris pagrindus, pirma, Direktyvos 2003/87 9 straipsnio 3 dalies, skaitomos kartu su šios direktyvos III priedu, pažeidimą, antra, EB 176 straipsnio pažeidimą, trečia, pareigos motyvuoti pagal EB 253 straipsnį, kiek tai susiję su ginčijamo sprendimo 1 straipsnio a punktu ir 2 straipsnio a punktu, pažeidimą.

II — *Dėl pirmojo ieškinio pagrindo, susijusio su Direktyvos 2003/87 9 straipsnio 3 dalies, skaitomos kartu su šios direktyvos III priedu, pažeidimu*

A — *Šalių argumentai*

1. Ieškovės argumentai

a) Pirminė pastaba

49 Savo pirmuoju pagrindu ieškovė ginčija Komisijos ginčijamame sprendime padarytas išvadas, kad Vokietijos NPP numatyti *ex post* patikslinimai yra nesuderinami

su Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijais Nr. 5 ir Nr. 10. Šios išvados prieštarauja Direktyvos 2003/87 9 straipsnio 3 daliai, skaitomai kartu su šios direktyvos III priedu, kurie nedraudžia valstybėms narėms vykdyti *ex post* patikslinimų. Ieškovė mano, kad Komisijos pozicija trukdo valstybėms narėms veiksmingai įgyvendinti Direktyvą 2003/87 ir ypač jos III priede išvardytus kriterijus.

b) Dėl Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijaus Nr. 10 laikymosi

50 Ieškovė tvirtina, kad ginčijamas sprendimas yra nesuderinamas su Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijumi Nr. 10, nes neatsižvelgia nei į tekstą, nei į teisinį kontekstą. Konkrečiai kalbant, remiantis šiuo kriterijumi negalima padaryti išvados, kad per Direktyvos 2003/87 11 straipsnio 1 dalyje numatytą laikotarpį įvairiems NPP išvardytiems įrenginiams skirtinų leidimų skaičius turi būti numatytas iš anksto (ginčijamo sprendimo penkta konstatuojamoji dalis).

51 Ieškovės nuomone, Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijus Nr. 10 nedraudžia vykdyti *ex post* patikslinimų, jei pasirodo, kad tam tikri leidimai yra pagrįsti klaidingais operatoriaus vertinimais. Šiuo atžvilgiu ji primena, kad pagal šį kriterijų NPP turi būti pateiktas įrenginių, kuriems taikoma Direktyva 2003/87, sąrašas su nurodytu leidimų, „kuriuos numatoma skirti“ kiekvienam įrenginiui, skaičiumi. Iš to matyti, kad šiame sąraše esantis leidimų skaičius parodo tik skaičių, kurį valstybė narė „numato“ skirti Direktyvos 2003/87 9 straipsnio 1 dalies prasme. Ieškovė mano, kad nei remiantis Direktyvos 2003/87 vokiška versija, nei kitomis kalbinėmis versijomis negalima daryti išvados, kad NPP nurodyti įrenginiai turi teisę gauti būtent tokį leidimų skaičių, kuris buvo nurodytas Komisijai.

52 Dėl teisinio Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijaus Nr. 10 konteksto ieškovė nurodo, kad šios direktyvos 9 straipsnio 1 dalis nustato, jog NPP turi tik nurodyti „bendrą leidimų skaičių, kurį (valstybė narė) ketina skirti tam laikotarpiui, ir kaip tą skaičių ji ketina skirti“. Taip pat iš šios direktyvos 11 straipsnio 1 dalies matyti, kad individualiai kiekvienam operatoriui paskirstomi leidimai tik po konsultacijų su visuomene ir pateikus NPP Komisijai bei kitoms valstybėms narėms. Todėl, siekiant kad šis pateikimas ir dalyvavimas neprarastų savo reikšmės, būtinai turi būti skirtumas tarp, pirma, leidimų skaičiaus, kurį valstybė narė „numato skirti“ Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijaus Nr. 10 prasme ir, antra, iš tikrųjų „(NPP) pagrindu“ paskirto skaičiaus pagal šios direktyvos 11 straipsnio 1 dalį. Todėl Komisijos argumentas, kad Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijus Nr. 10 draudžia bet kokį valstybės narės vykdomą NPP nustatytų leidimų *ex post* patikslinimą, yra klaidingas. Ieškovė priduria, kad Komisijos požiūris taip pat nesuderinamas su Reglamento Nr. 2216/2004 38 straipsnio 2 dalimi, kuri leidžia, nenustatant specialios kontrolės, sprendimų dėl skyrimo *ex post* patikslinimus sumažinant leidimų skaičių, jei šie patikslinimai pagrįsti tikslesniais duomenimis arba jei jie atitinka NPP numatytas procedūras.

53 Dėl teleologinio Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijaus Nr. 10 aiškinimo ieškovė mano, kad, kaip pati Komisija tai išdėstė savo rekomendacijose, šio kriterijaus tikslas yra užtikrinti NPP skaidrumą, kad įmonės, visuomenė, Komisija ir kitos valstybės narės galėtų pateikti pastabas dėl leidimų skaičiaus, kurį valstybė narė numato skirti (Komisijos rekomendacijos, p. 23). Šį aiškinimą patvirtina pateisinimas, pateiktas nustatant šį kriterijų Direktyvos 2003/87 parengimo procese, pagal kurį svarbu „turėti duomenis, kurie atspindi emisijos leidimų prekybos situaciją“ (Europos Parlamento aplinkos, visuomenės sveikatos ir vartotojų politikos komitetas, posėdžio protokolas A5-0303/2002, I, p. 48, pakeitimas Nr. 73). Iš to ieškovė daro išvadą, kad Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijuje Nr. 10 yra tik formalus reikalavimas valstybei narei pateikti Komisijai NPP kartu su įrenginių, kuriems taikoma ši direktyva, sąrašu bei

atskirais preliminariais leidimų, kuriuos ji numato kiekvienam iš jų skirti, skaičiais. Galiausiai ji tvirtina, kad pati Komisija pasirinko savo rekomendacijose nenustatyti papildomų reikalavimų šiuo atžvilgiu (Komisijos rekomendacijos, p. 23 ir 24).

c) Dėl Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijaus Nr. 5 laikymosi

54 Ieškovė nurodo, kad priešingai, nei mano Komisija, Vokietijos NPP numatyti *ex post* patikslinimai yra taip pat suderinami su Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijumi Nr. 5, kuris numato, kad pagal Sutarties reikalavimus NPP neturi neteisėtai teikti pirmenybės tam tikroms įmonėms ar tam tikrai veiklai. Šiuo atžvilgiu ieškovė pabrėžia, kad tokią nepagrįstą konkurencinę pirmenybę konkretus operatorius įgytų kaip tik tuomet, jei valstybės narės negalėtų atsiimti leidimų, netgi jei jie būtų pagrįsti klaidingomis ar per didelėmis gamybos prognozėmis, pavyzdžiui, naujų rinkos dalyvių atveju, nes atsirastų galimybė pelningai parduoti perteklinius leidimus rinkoje, o kiti operatoriai, priešingai, dėl to nepagrįstai atsidurtų nepalankioje konkurencinėje padėtyje. Tokiu atveju *ex post* patikslinimai sumažinant leidimų skaičių yra tinkama ir būtina priemonė daryti kliūtis tokiems konkurencijos iškraipymams, prieštaraujantiems kriterijui Nr. 5, kompensuojant naudą, kurią nauji rinkos dalyviai gautų todėl, kad leidimų jiems skyrimas yra grindžiamas jų pačių apskaičiuotu gamybos pajėgumų panaudojimo lygiu.

55 Ieškovė priduria, kad neturėdama galimybės atlikti tokius *ex post* patikslinimus, siekdama išvengti „leidimų pertekliaus“, ji negalėtų įvykdyti jai tenkančio įsipareigojimo pagal Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijų Nr. 1, pagal kurį bendras paskirtinų leidimų skaičius neturi būti didesnis nei reikia, kad būtų griežtai taikomi šio priedo kriterijai. Ji mano, kad šiuo atžvilgiu Komisija nesupranta esminio skirtumo tarp *ex post* patikslinimų sumažinant leidimų skaičių ir *ex post* partikslinimų padidinant

leidimų skaičių. Pastarieji nesuderinami su Direktyvos 2003/87 III priedu, nes dėl jų viršijamas bendras paskirtinų leidimų skaičius (kriterijus Nr. 1), o *ex post* patikslinimai sumažinant leidimų skaičių nepažeidžia jokio susijusio kriterijaus. Priešingai, Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijai Nr. 1 ir Nr. 5 reikalauja, kad pertekliniai leidimai būtų panaikinti tik ypatingais ir pateisintais atvejais.

56 Galiausiai ieškovė ginčija Komisijos argumentą, kad dėl galimybės taikyti *ex post* patikslinimus gali sumažėti preventyvios kontrolės, taikytinos operatorių atliktiems skaičiavimams ir pateiktoms prognozėms siekiant gauti pirminius leidimus, tikslumas ir atidumas. Ieškovė mano, kad netgi darant prielaidą, jog prognozės grindžiamos geriausiu būsimos produkcijos gamybos panaudojimo vertinimu, iš tikrųjų negalima būti visiškai tikriems dėl šių prognozių. Dėl galimo per didelio skirtų leidimų skaičiaus, viršijančio faktinius aptariamo operatoriaus poreikius, gali prireikti taikyti *ex post* patikslinimus. Be to, pirminės prognozės turi būti patikrinamos kaip galima rūpestingiau ir visapusiškiau, atsižvelgiant į tai, kad dėl pradinio „leidimų pertekliaus“ kitiems operatoriams gali tekti nepakankamai leidimų.

d) Dėl Komisijos kontrolės teisės pagal Direktyvos 2003/87 9 straipsnio 3 dalį, skaitomą kartu su jos III priedu, apimties ir valstybėms narėms šia direktyva paliktos diskrecijos

57 Ieškovė ginčija Komisijos kontrolės teisės apimtį, kiek tai susiję su NPP. Ieškovė patikslina, kad Direktyvos 2003/87 9 straipsnio 3 dalis riboja Komisijos kontrolės teisę NPP nagrinėti remiantis vien tik III priede esančiais kriterijais ir tik šios direktyvos 10 straipsnio nuostatomis. Taigi NPP atmesti galima būtų tik tada, jei jis nesuderinamas su šiais kriterijais ir nuostatomis. Ypač kriterijus Nr. 10 neturėtų būti

aiškinamas plačiai, atsižvelgiant į bendrą Direktyvos 2003/87 kontekstą arba bendrą struktūrą. Jeigu Komisija norėtų ginčyti nacionalines taisykles dėl skyrimo remdamasi kitais argumentais, turėtų vykdyti savo bendruosius priežiūros įgaliojimus, numatytus EB 211 ir EB 226 straipsniuose.

58 Be to, ieškovė mano, kad nei Direktyva 2003/87, nei jos 9 straipsnio 3 dalis, skaitoma kartu su III priedu, nedraudžia vykdyti *ex post* patikslinimų, kurie paliekami valstybių narių diskrecijai. Priešingai, tokios galimybės nesuteikimas ypatingais atvejais reikštų, jog ieškovė daugiau negalėtų veiksmingai laikytis III priede išvardytų kriterijų. Antra vertus, pagal Direktyvos 2003/87 9 straipsnio l dalies antrą sakinį valstybės narės NPP be III priede išvardytų kriterijų gali numatyti papildomus kriterijus, jei jie yra objektyvūs ir skaidrūs. Ieškovė mano, kad visi Vokietijos NPP *ex post* patikslinimai atitinka šiuos objektyvumo ir skaidrumo reikalavimus, nes nuo leidimų paskyrimo momento operatoriai yra informuojami, kokiomis sąlygomis ir kokia apimtimi leidimai gali būti atsiimti.

59 Ieškovė ginčija ir tai, kad iš Direktyvos 2003/87 29 straipsnio galima padaryti išvadą dėl bendro *ex post* patikslinimų sumažinant leidimų skaičių draudimo, nes šioje nuostatoje numatyta tik išimtinė galimybė išduoti papildomus leidimus *force majeure* aplinkybėmis. Direktyvos 2003/87 29 straipsnio tikslas yra griežtai nuo leidimų skirstymo pradžios apriboti valstybių narių papildomų leidimų išdavimą, tai yra *ex post* patikslinimą padidinant leidimų skaičių, siekiant, kad neišaugtų bendras valstybėje narėje išduotų leidimų skaičius. Tačiau ši nuostata nenumato priešingos situacijos, būtent *ex post* patikslinimų sumažinant leidimų skaičių.

60 Ieškovė iš to daro išvadą, kad Vokietijos NPP numatyti *ex post* patikslinimai atitinka tiek Direktyvos 2003/87 tikslus, tiek jos tekstą.

e) Dėl Komisijos pateiktų ekonominių argumentų

61 Ieškovė tvirtina, kad priešingai Komisijos pateiktiems argumentams, jos argumentą patvirtina tiek Direktyvos 2003/87 ekologiniai, tiek ekonominiai tikslai, būtent taupus ir ekonomiškai efektyvus išmetamųjų šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos mažinimas (Direktyvos 2003/87 1 straipsnis), vidaus rinkos vientisumo ir konkurencijos sąlygų išsaugojimas (Direktyvos 2003/87 septinta konstatuojamoji dalis) ir atsižvelgimas į galimybę organizuojant gamybinius procesus mažinti šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijas (Direktyvos 2003/87 aštunta konstatuojamoji dalis).

62 Iš tikrųjų Komisijos ginčijami *ex post* patikslinimai sumažinant leidimų skaičių numato sudaryti kliūtis konkurencijos iškraipymams vidaus rinkoje kompensuojant konkurentams padarytus nuostolius dėl piktnaudžiavimo ir dėl „leidimų pertekliaus“. Jie taip pat suteikia galimybę tikslinti klaidingas prognozes bei šių prognozių neatitinkantį gamybos sumažėjimą, o kombinuotos šilumos ir elektros energijos gamybos įrenginių atveju jie suteikia galimybę pataisyti dėl neteisėto naudojimosi specialiu leidimų skyrimu, kuris prieštarauja jos aplinkos tikslui, atsiradusius padarinius.

63 Šiuo atžvilgiu ieškovė ginčija Komisijos argumentą, kad *ex post* patikslinimai kenkia saugumui, kuris būtinas įmonėms, investuojančioms siekiant sumažinti emisijas (2004 m. liepos 7 d. Komisijos pranešimas, p. 8). Iš tiesų šie patikslinimai priklauso ne nuo emisijų sumažėjimo, o nuo faktinės gamybos sumažėjimo, jeigu ji skiriasi nuo numatytos gamybos. Ieškovė mano, kad *ex post* patikslinimai, priešingai, palengvina veiksmingą rinkos funkcionavimą ir padidina investicijų saugumą tokiais atvejais, kai siekiama pakeisti didelį CO_2 kiekį išmetančius degalus. Dėl šių patikslinimų operatoriaus sprendimas parduoti ar pikti leidimus priklauso nuo jo įrenginio veiksmingumo, o nepanaudoti leidimai tampa prieinami naujiems įrenginiams. Be to, Komisijos argumentas, kad *ex post* patikslinimai ir leidimų grąžinimas į rezervą turi

poveikį naujų rinkos dalyvių sprendimams investuoti, yra klaidingas, atsižvelgiant į tai, kad bendras jų investicijų saugumas užtikrinamas NPP ir Įstatymo dėl skyrimo 6 straipsnio 3 dalyje valstybei nustatyta pareiga pirkti leidimus. Rezervo padidinimu leidimais, perleistais padarius šiuos patikslinimus, siekiama išvengti, kad ši pareiga pirkti nepasidarytų per sunki.

64 Dėl Komisijos argumento, kad *ex post* patikslinimai nėra būtini kovojant su piktnaudžiavimu ir klaidingomis prognozėmis, ir kad netikslios informacijos pataisymas turi būti daromas iki sprendimo dėl skyrimo, ieškovė pastebi, kad klaidingas šių prognozių pobūdis pasireiškia tik priėmus šį sprendimą, būtent palyginus faktinę gamybą su numatyta iš pradžių. Tokioje situacijoje *ex post* patikslinimas yra vienintelė priemonė, siekiant išvengti dėl to galinčio atsirasti „leidimų pertekliaus“, ir todėl vienintelė priemonė, siekiant išvengti, kad nebūtų daromas poveikis tinkamam leidimų sistemos funkcionavimui. Be to, Direktyva 2003/87 šiuo atžvilgiu nedaro skirtumo, atsižvelgiant į operatoriaus padarytos klaidos rimtumą. Iš to matyti, kad dėl nerūpestingumo padarytos klaidos prognozėse taip pat turėtų būti ištaisytos *a posteriori* ir kad, priešingai nei mano Komisija, nacionalinės teisės aktai dėl kovos su tyčiniu piktnaudžiavimu šiuo atžvilgiu nėra pakankami.

65 Ieškovė priduria, kad ginčijamame sprendime vienintelė Komisijos pripažinta teisėta priemonė, būtent leidimų skyrimo panaikinimas uždarius įrenginį, taip pat yra *ex post* patikslinimas. Šiuo atžvilgiu ji ginčija Komisijos argumentą, kad dėl įrenginio uždarymo dingsta pats operatorius. Viena vertus, teisinis operatoriaus egzistavimas nepasibaigia vien uždarius įrenginį. Kita vertus, Vokietijos aplinkos teisė operatoriui nustato svarbias priežiūros pareigas net po šio uždarymo (*Nachsorgepflichten*). Šiomis aplinkybėmis operatorius galėtų gauti naudos perduodamas leidimus, kurių jam daugiau nereikia. Taigi leidimų panaikinimas uždarius įrenginį, kuriam Komisija neprieštarauja, iš tikrųjų yra *ex post* patikslinimas sumažinant leidimų skaičių.

2. Komisijos argumentai

a) Dėl Direktyvos 2003/87 III priede pateiktų kriterijų apimties lemiamo pobūdžio Komisijos vykdomai kontrolei pagal šios direktyvos 9 straipsnio 3 dalį

66 Komisija mano, kad Direktyvos 2003/87 9 straipsnio 3 dalyje numatyta jos NPP kontrolės teisė susijusi būtent su šios direktyvos III priede numatytais kriterijais, kurie turi būti skaitomi atsižvelgiant į visos šios direktyvos bendrą kontekstą ir struktūrą. Komisija mano, kad ginčo objektas yra kiek ginčijamas sprendimas atitinka šią direktyvą ir ypač jos III priede numatytus kriterijus, kurių bendras tikslas yra aiškiais ir nustatytais leidimais ekonomiškai skatinti operatorius sumažinti jų emisijas. Ginčijamas sprendimas yra teisėtas, jeigu NPP, kuris jame nagrinėjamas, neatitinka šių kriterijų. Todėl šių kriterijų reikšmė yra lemiama ginčijamo sprendimo ir NPP teisėtumui.

b) Dėl Vokietijos NPP atitikties Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijui Nr. 10

67 Komisija mano, kad *ex post* patikslinimas, net jei jis vykdomas laikantis iš anksto nustatytų normų, yra nesuderinamas su kriterijumi Nr. 10, kaip jis aiškinamas bendrame Direktyvos 2003/87 9 ir 11 straipsnių kontekste. Ji tvirtina, kad pagal šios direktyvos 11 straipsnio 1 dalį priėmus sprendimą dėl skyrimo, daugiau negalima vykdyti tokio patikslinimo. Tai matyti iš to, kad paskirti leidimai turi būti išduoti operatoriams (11 straipsnio 4 dalis) ir kad jie gali būti perleisti Bendrijoje (12 straipsnio 1 dalis). Komisija nurodo, kad nuo to momento, kai šis sprendimas

dėl skyrimo yra priimtas, bendras Direktyvos 2003/87 tikslas – ekonomiškai skatinti operatorius nustatytų leidimų pagrindu mažinti savo emisijas, yra taikomas visa apimtimi.

68 Dėl ieškovės nurodyto būtinumo išvengti piktnaudžiavimo ir klaidingų prognozių Komisija pirmiausia pastebi, kad klaidingą informaciją galima ištaisyti prieš priimant sprendimą dėl skyrimo pagal Direktyvos 2003/87 11 straipsnio 1 dalį. Antra, ieškovės pasirinktai sistemai būdinga tam tikra rizika ir tam tikra klaidos tikimybė – pavyzdžiui, prognozių, kurias turi padaryti nauji rinkos dalyviai, atveju – negali pateisinti Direktyvos 2003/87 nuostatų nesilaikymo. Be to, be ieškovės tik labai mažai valstybių narių mano ar iš pradžių manė, kad negalės netaikyti *ex post* patikslinimų. Komisija priduria, kad bet kuriuo atveju valstybėse narėse yra bendros įstatyminės nuostatos, skirtos kovai su tyčiniu piktnaudžiavimu.

69 Kalbant apie ieškovės argumentą, kad *ex post* patikslinimai sumažinant leidimų skaičių leidžia iki minimumo apriboti šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisiją ir taip prisideda prie kovos su klimato pokyčiais, Komisija tvirtina, kad tokį poveikį galima pasiekti tik tada, kai nesant prašymų rezervas neišnaudojamas, o leidimai panaikinami. Tokiu atveju kalbama tik apie šalutinį nenumatytą poveikį, kurį galima paaiškinti mažesniu nei numatytas naujų rinkos dalyvių skaičiumi. Jeigu ieškovė norėjo siekti šio aplinkos tikslo, ji turėjo iš pat pradžių numatyti bendrą mažesnį leidimų skaičių, siekdama išvengti „leidimų pertekliaus“, arba bent jau tuoj pat panaikinti *ex post* grąžintus leidimus. Komisija daro išvadą, kad *ex post* patikslinimai yra neutralūs aplinkos apsaugos požiūriu, nes bendras leidimų skaičius lieka nepakitęs. Ji mano, kad šie patikslinimai netgi gali neigiamai paveikti operatorių ketinimus sumažinti emisijas, nes jie praranda galimybę perleisti rinkoje leidimus, gautus dėl jų pačių ekonominių sprendimų, pavyzdžiui, dėl gamybos sumažinimo.

70 Komisija mano, kad jos pozicija neprieštarauja Reglamento Nr. 2216/2004 38 straipsnio 2 daliai, nes ši nuostata leidžia tik pataisymus pagal NPP numatytą paskirstymo metodą, kuris taip pat turi atitikti Direktyvos 2003/87 III priede numatytus kriterijus. Be to, šioje nuostatoje padaryta nuoroda į Direktyvos 2003/87 9 straipsnio 3 dalį tik patvirtina III priede pateiktų kriterijų bei kitų šios direktyvos nuostatų lemiamą pobūdį vertinant NPP atitikimą.

71 Komisija priduria, kad, priešingai ieškovės argumentams, leidimų atsiėmimas uždarius įrenginius nėra *ex post* patikslinimas, atsižvelgiant į tai, kad leidimai yra susiję su įrenginiais. Komisija mano, kad įrenginiui, kurio nebėra, emisijų leidimų daugiau nereikia. Todėl išnykus įrenginiui tikslas skatinti emisijų mažinimą siekiant, kad leidimai nebūtų panaudoti, netenka savo reikšmės ir valstybė narė gali atsiimti leidimus, kurių uždarytam įrenginiui nebereikia. Taigi tokiu atveju leidimų atsiėmimas nėra *ex post* patikslinimas, kurį būtų galima palyginti su Vokietijos NPP numatytais *ex post* patikslinimais.

c) Dėl Vokietijos NPP atitikties Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijui Nr. 5

72 Komisija mano, kad ginčijamas sprendimas taip pat nėra ginčytinas kriterijaus Nr. 5 atžvilgiu. Ji tvirtina, kad dėl galimybės vykdyti *ex post* patikslinimus sumažinant leidimų skaičių gali būti nepateisinamai teikiama pirmenybė naujiems rinkos dalyviams ta prasme, kad jie galėtų iš karto gauti daugiau leidimų nei galėjo tikėtis nesant tokios galimybės, dėl to nepalankioje padėtyje atsiduria kiti operatoriai, kurie neturi šios pradinio leidimų skaičiaus patikslinimo galimybės. Atsižvelgiant į būtinybę naujiems rinkos dalyviams patiems įvertinti numatytą įrenginio pajėgumų panaudojimo ir gamybos apimtį, jie yra mažiau skatinami pateikti tikslias prognozes, o

kontrolė vykdoma tik tuo atveju, jeigu leidimų skaičius galutinai nustatomas iš karto. Dėl per didelio pradinio leidimų skaičiaus naujam rinkos dalyviui nepagrįstai gali būti teikiama pirmenybė, jei pasirodytų, kad jis dėl padidėjusios paklausos gali parduoti daugiau produkcijos nepatirdamas papildomų išlaidų leidimams įsigyti. Priešingai, esamo įrenginio operatorius turi pirkti papildomus leidimus rinkoje kiekvienam nenumatytam papildomam gamybos vienetui.

73 Komisija priduria, kad kelerius metus taikoma emisijų leidimų sistema galėtų veiksmingai funkcionuoti tik vykdant *ex ante* patikrinimą, kuris iš esmės grindžiamas prognozėmis. Be fakto, kad esant *ex post* patikslinimų galimybei suinteresuotosios šalys, rengdamos NPP, yra mažiau rūpestingos, o tai turi poveikį sprendimo dėl skyrimo tikslumui, vadovaujantis ieškovės argumentų logika, galutinis leidimų skyrimas gali būti atliktas tik paskirstymo laikotarpio pabaigoje, kai yra prieinama visa informacija apie faktines emisijas. Todėl dėl *ex post* patikslinimų kriterijaus Nr. 5 laikymasis gali būti užtikrintas tik *a posteriori*. Vis dėlto Komisija mano, kad iš anksto reikia patikrinti, ar taikant šį kriterijų tam tikri įrenginiai negali būti diskriminuojami tuo momentu, kai rengiamas NPP arba priimamas Komisijos sprendimas. Iš to matyti, kad *ex post* patikslinimai prieštarauja leidimų paskirstymo sistemos prasmei ir funkcionavimui. Be to, Komisija pabrėžia, kad prognozėmis grindžiamos sistemos atveju vėliau paaiškėję faktai paprastai skiriasi nuo prognozių. Tačiau dėl vėlesnių pokyčių neturi būti abejojama sprendimu dėl skyrimo, priimtu remiantis *ex ante* tyrimu, kuris siekė ekonominėmis paskatomis mažinti emisijas. Iš tikrųjų reikalavimas grąžinti dėl emisijų sumažinimo nereikalingais tapusius leidimus, kurie gali būti parduoti, prilygsta paskatos sumažinti šias emisijas panaikinimui iš dalies. Tai turėtų lemiamą poveikį leidimų paskirstymo sistemos veiksmingumui.

74 Šiuo atžvilgiu nėra skirtumo, ar *ex post* patikslinimai yra susiję su emisijų lygiu ar su gamybos apimtimi, nes, Komisijos manymu, tarp šių dviejų parametrų egzistuoja teigiamas santykis, nes abu daro poveikį ekonominiam sprendimui maksimalizuoti

naudą iš įrenginio gamybos. Komisijos nuomone, susiejant *ex post* patikslinimus su gamybos apimtimi, ekonominiuose paskaičiavimuose atsiranda netikrumo elementas nustatant, ar geriau sumažinti emisijas padidinant veiksmingumą, ar sumažinant gamybos apimtį, siekiant turėti galimybę parduoti papildomus leidimus. Priešingai, šis netikrumas, atsiradęs dėl *ex post* patikslinimų, skatina įrenginių operatorius mažiau investuoti į švarias gamybos technologijas bei iš esmės nesumažinti savo gamybos. Būtent to Komisija siekia išvengti. Komisja priduria, kad toks poveikis operatorių iniciatyvai gali turėti netgi neigiamų pasekmių aplinkai, o ieškovės nurodytas tariamas teigiamas poveikis gali būti pasiektas tik specifinėmis hipotetinėmis aplinkybėmis, būtent tuo atveju, kai naujų rinkos dalyvių skaičius nėra pakankamas.

75 Dėl ieškovės argumento, kad grąžinti leidimai yra perleidžiami į rezervą, kuriuo gali naudotis nauji rinkos dalyviai, Komisija tvirtina, kad jei ieiškovė mano esą reikalinga padidinti rezervą, ji savo NPP iš karto turėtų numatyti didesnį rezervą. Komisija pastebi, kad taikant *ex post* patikslinimus gautas leidimų skaičius nėra aiškus ir naujų rinkos dalyvių sprendimams dėl investicijų neužtikrina didesnio teisinio saugumo. Be to, tai, kad NPP ir Įstatymo dėl skyrimo 6 straipsnio 3 dalis numato galimybę padidinti rezervą privačiai institucijai perkant leidimus ir nemokamai juos perleidžiant už jo administravimą atsakingoms institucijoms, patvirtina, jog šio rezervo papildymas *ex post* patikslinimais nėra būtinas. Galiausiai Komisija primena, kad atsižvelgiant į tai, jog nauji rinkos dalyviai gali įsigyti reikalingus leidimus rinkoje, nėra būtina numatyti jiems skirto rezervo (taip pat žr. Komisijos rekomendacijų 56 punktą).

76 Dėl visų šių priežasčių Komisija mano, kad ginčijamas sprendimas atitinka Direktyvos 2003/87 III priede numatytus kriterijus ir kad ieškinio pagrindas, susijęs su šios direktyvos 9 straipsnio 3 dalies, skaitomos kartu su jos III priedu, pažeidimu, turi būti atmestas.

B — *Pirmosios instancijos teismo vertinimas*

1. Dėl užduočių bei kompetencijos pasidalijimo tarp Komisijos ir valstybių narių bei dėl teisminės kontrolės apimties

77 Pirmiausia Pirmosios instancijos teismas primena, kad ieškovės pagrindinis argumentas, priešingas Komisijos argumentams, pateiktiems ginčijamame sprendime, yra tai, jog Vokietijos NPP numatyti *ex post* patikslinimai nepažeidžia Direktyvos 2003/87 III priede numatytų kriterijų Nr. 5 ir Nr. 10. Šiomis aplinkybėmis šalys diskutavo, ar šie *ex post* patikslinimai trukdo geram leidimų sistemos funkcionavimui ir jie suderinami su Direktyvos 2003/87 tikslais ir bendra struktūra, į kuriuos atsižvelgiant turi būti skaitomi. Šiuo atžvilgiu Pirmosios instancijos teismas turi atsižvelgti į ribas, skiriančias, pirma, Komisijos kontrolės teisę bei sprendimų priėmimo teisę pagal Direktyvą 2003/87 ir, antra, diskreciją, kurią turi valstybė narė perkeldama šią direktyvą į nacionalinę teisę, laikydamasi Bendrijos teisės reikalavimų.

78 Kalbant apie užduočių bei kompetencijos pasidalijimą tarp Komisijos ir valstybių narių perkeliant direktyvą aplinkos srityje, reikia priminti EB 249 straipsnio trečiosios pastraipos tekstą, kad „(d)irektyva yra privaloma kiekvienai valstybei narei, kuriai ji skirta, rezultato, kurį reikia pasiekti, atžvilgiu, bet nacionalinės valdžios institucijos pasirenka jos įgyvendinimo formą ir būdus“. Iš to matyti, kad kai aptariama direktyva nenumato formos ir būdų, kaip pasiekti konkretų rezultatą, valstybė narė pasirinkdama formas ir būdus šiam rezultatui pasiekti iš esmės turi visišką veiksmų laisvę. Vis dėlto valstybės narės, įgyvendindamos EB 249 straipsnio trečiojoje pastraipoje joms pripažintą laisvę, privalo pasirinkti tinkamiausias direktyvų veiksmingumui užtikrinti reikalingas formas ir būdus (žr. 2005 m. rugsėjo 8 d. Teisingumo Teismo sprendimo

Yonemoto, C-40/04, Rink. p. I-7755, 58 punktą ir jame cituotą teismų praktiką). Be to, iš to taip pat matyti, kad nesant Bendrijos normos, aiškiai ir konkrečiai aprašančios, kokią formą ir būdus turi taikyti valstybė narė, Komisija, įgyvendindama savo kontrolės teisę pagal EB 211 ir 226 straipsnį, turi teisiškai įrodyti, kad valstybės narės naudoti instrumentai prieštarauja Bendrijos teisei.

79 Reikia pridurti, kad tik taikant šiuos principus gali būti užtikrinta, jog laikomasi EB 5 straipsnio antrojoje pastraipoje įtvirtinto subsidiarumo principo, kuris taikomas Bendrijos institucijoms įgyvendinant savo teisės aktuose nustatytas funkcijas ir kurio, kaip teigiama, buvo laikytasi priimant Direktyvą 2003/87 (šios direktyvos 30 konstatuojamoji dalis). Pagal šį principą Bendrija imasi veiksmų srityse, kurios nepriklauso jos išimtinei kompetencijai, tik tada ir tokia apimtimi, kai siūlomo veiksmo tikslų valstybės narės negali deramai pasiekti, o Bendrija dėl siūlomo veiksmo masto arba poveikio juos pasiektų geriau. Taigi tokioje srityje kaip aplinka, reglamentuojamoje EB 174–176 straipsnių, kurioje kompetenciją dalijasi Bendrija ir valstybės narės, Bendrijai, šiuo atveju Komisijai, tenka pareiga įrodyti, kokia apimtimi valstybės narės kompetencija, taigi ir diskrecija, yra apribota šios sprendimo 78 punkte minėtų sąlygų atžvilgiu.

80 Konkrečiau kalbant apie Komisijos kontrolės teisę pagal Direktyvos 2003/87 9 straipsnio 3 dalį reikia pabrėžti, kad nors valstybė narė turi tam tikrą diskreciją įgyvendinti šią direktyvą, vis dėlto, pirma, Komisija turi teisę tikrinti, ar valstybės narės priimtos priemonės atitinka šios direktyvos III priede numatytus kriterijus bei 10 straipsnio nuostatas ir, antra, vykdydama šią kontrolę, ji pati turi vertinimo laisvę tiek, kiek ši kontrolė susijusi su sudėtingais ekonominiais ir ekologiniais vertinimais, atliekamais atsižvelgiant į bendrą tikslą taikant taupią ir ekonomiškai veiksmingą leidimų sistemą sumažinti šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijas (Direktyvos 2003/87 1 straipsnis ir penkta konstatuojamoji dalis).

81 Iš to matyti, kad vykdydamas teisėtumo kontrolę šiuo atžvilgiu Bendrijos teismas vykdo visapusišką kontrolę dėl to, ar Komisija teisingai taikė atitinkamas teisės normas, kurių reikšmė turi būti nustatyta pagal teismų praktikoje pripažintus aiškinimo būdus. Tačiau Pirmosios instancijos teismas negali pakeisti Komisijos, kai ji turi šiame kontekste atlikti įvairius ekonominius ir ekologinius vertinimus. Šiuo atžvilgiu Pirmosios instancijos teismas turi tik patikrinti, ar aptariama priemonė nėra akivaizdžiai klaidinga, ar nebuvo piktnaudžiauta įgaliojimais, ar kompetentinga valdžios institucija akivaizdžiai neviršijo savo diskrecijos ir ar buvo visapusiškai laikomasi procedūrinių garantijų, kurios yra ypač svarbios šiame kontekste (žr. šiuo klausimu 2002 m. rugsėjo 11 d. Pirmosios instancijos teismo sprendimo *Pfizer Animal Health prieš Tarybą*, T-13/99, Rink. p. II-3305, 166 ir 171 punktus; sprendimo *Alpharma prieš Tarybą*, T-70/99, Rink. p. II-3495, 177 ir 182 punktus bei 2003 m. spalio 21 d. Sprendimo *Solvay Pharmaceuticals prieš Tarybą*, T-392/02, Rink. p. II-4555, 126 punktą).

82 Kalbant apie šioje byloje ginčijamų *ex post* patikslinimų atitikimo, būtent Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijams Nr. 5 ir Nr. 10, kontrolę, kurią Komisija vykdo pagal šios direktyvos 9 straipsnio 3 dalį, reikia pabrėžti, kad kontrolės vykdymas visų pirma priklauso nuo atitinkamų teisės normų taikymo srities apibrėžimo ir tik paskui nuo įvairių ekonominių ir ekologinių vertinimų, ypač vertinant šių patikslinimų faktines pasekmes leidimų sistemos funkcionavimui. Taigi pirmiausia reikia išnagrinėti, ar vykdydama šią kontrolę Komisija laikėsi atitinkamų teisės normų ribų, kaip jas išaiškino Pirmosios instancijos teismas, siekdamas nustatyti, ar ginčijamame sprendime yra padaryta teisės klaida. Tik po to, paaiškėjus, kad Komisija teisingai taikė atitinkamas teisės normas ar pateikė įrodymus, kuriuos ji turėjo pateikti pagal šio sprendimo 78 ir 79 punktuose nurodytas taisykles dėl įrodinėjimo pareigos, keliamas klausimas, ar jos vertinimas faktiniu ir ekonominiu požiūriu yra priimtinas ir ar jame nėra akivaizdžios klaidos.

83 Šiuo atžvilgiu reikia patikslinti, kad šalys nesiginčija dėl to, jog galimybė taikyti ginčijamus *ex post* patikslinimus nėra aiškiai nagrinėjama Direktyvoje 2003/87.

Šiomis aplinkybėmis turi būti daroma prielaida, kad šie patikslinimai patenka į valstybių narių turimą šios direktyvos įgyvendinimo formų ir būdų pasirinkimo laisvę, todėl Komisija turi įrodyti, kad tokie patikslinimai gali pakenkti šių nuostatų veiksmingumui.

84 Pirmosios instancijos teismas mano, kad tikslinga pradėti nuo ginčijamo sprendimo teisėtumo nagrinėjimo tiek, kiek jis susijęs su tam tikrų *ex post* patikslinimų priimtinumu Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijaus Nr. 10 atžvilgiu, atsižvelgiant į tai, kad šio kriterijaus taikymo sritis, kaip aiškina Komisija, iš esmės yra susijusi su tuo, ar tokie patikslinimai atitinka šioje direktyvoje nustatytos leidimų sistemos tikslus ir bendrą struktūrą.

2. Dėl ginčijamo sprendimo teisėtumo Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijaus Nr. 10 atžvilgiu

a) Dėl ginčijamų *ex post* patikslinimų

85 Pirmiausia reikia aptarti, kokie yra ginčijami *ex post* patikslinimai, kurie, Komisijos manymu, pažeidžia Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijų Nr. 10.

86 Šiuo atžvilgiu reikia nurodyti, kad iš pirmo žvilgsnio atrodo, jog Komisija ginčijamo sprendimo 1 straipsnyje pripažino, kad visi šiame straipsnyje išvardyti *ex post* patikslinimai prieštarauja Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijui Nr. 10. Vis dėlto iš ginčijamo sprendimo 4–6 konstatuojamųjų dalių, į kurias atsižvelgiant turi būti skaitoma

rezoliucinė dalis (šiuo klausimu žr. 2005 m. gegužės 12 d. Teisingumo Teismo sprendimo *Komisija prieš Graikiją*, C-415/03, Rink. p. I-3875, 41 punktą ir 2005 m. sausio 18 d. Pirmosios instancijos teismo sprendimo *Confédération nationale du Crédit mutule prieš Komisiją*, T-93/02, Rink. p. II-143, 74 punktą), matyti, kad šis vertinimas netaikomas *ex post* patikslinimams naujų rinkos dalyvių atžvilgiu, kaip numatyta šio sprendimo 1 straipsnio a punkte, nes, Komisijos manymu, jie pažeidžia tik kriterijų Nr. 5. Taigi, kaip Komisija patvirtino posėdyje (posėdžio protokolas, p. 2), ginčijamo sprendimo 1 straipsnio pradžia turi būti išdėstyta taip:

„Šie Vokietijos (NPP) elementai yra nesuderinami su Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijais (Nr.) 5 ir (arba) (Nr.) 10 <…>“

87 Ginčijamo sprendimo 1 straipsnio b punkte ir penktoje konstatuojamojoje dalyje Komisija nurodo, kad *ex post* patikslinimai, susiję su perleidimo taisyklės taikymu, yra neteisėti. Nors Komisija neginčija pačios pereleidimo taisyklės tiek, kiek ji leidžia naujo įrenginio operatoriui perimti leidimus, išduotus įrenginiui, kurį jis anksčiau eksploatavo, o vėliau uždarė (žr. būtent 2004 m. liepos 7 d. Komisijos pranešimo 3.3 punktą), ji vis dėlto atsisako pripažinti tokių patikslinimų teisėtumą, kai naujo įrenginio gamybos pajėgumai yra mažesni nei uždaryto įrenginio.

88 Pirmoje prielaidoje, numatytoje ginčijamo sprendimo 1 straipsnio c punkte ir šeštoje konstatuojamojoje dalyje, Komisija taip pat nurodo, kad *ex post* patikslinimai, susiję su įrenginio gamybos pajėgumų naudojimo sumažėjimu, neatitinkančiu operatoriaus nurodytų prognozių, yra neteisėti. Pagal papildomus paaiškinimus, pateiktus 2004 m. liepos 7 d. Komisijos pranešime (p. 8, priešpaskutinė pastraipa), neteisėti yra tik *ex post* patikslinimai, taikomi įrenginiams, kurie pradėti eksploatuoti po 2003 m. sausio 1 d., o ne tie, kurie taikomi naujiems rinkos dalyviams. Atsakydama į rašytinį

Pirmosios instancijos teismo klausimą, Komisija patvirtino šį aiškinimą ir patikslino, jog 2004 m. liepos 7 d. Komisijos pranešime neteisėtais klaidingai buvo pripažinti tik *ex post* patikslinimai, taikomi įrenginiams, kurie pradėti eksploatuoti po 2003 m. sausio 1 d., ir kad ginčijamas sprendimas apima taip pat ir patikslinimus, taikomus įrenginiams, kurie pradėti eksploatuoti iki šios datos.

89 Komisija ginčijamo sprendimo 1 straipsnio c punkto antroje prielaidoje ir šeštoje konstatuojamojoje dalyje, kaip buvo pataisyta posėdyje (žr. šio sprendimo 40 punktą) pripažino, kad *ex post* patikslinimai sumažinant leidimų skaičių, numatyti, kai įrenginio metinės emisijos yra mažesnės nei 60 %, palyginus su referenciniu laikotarpiu (*de facto* uždarymas).

90 Paskutinėje prielaidoje, numatytoje ginčijamo sprendimo 1 straipsnio c punkte ir šeštoje konstatuojamojoje dalyje, Komisija galiausiai nurodo, kad specialaus leidimų paskyrimo kombinuotos šilumos ir elektros energijos gamybos įrenginiui, kai jo pagamintos elektros kiekis yra mažesnis nei per referencinį laikotarpį, *ex post* patikslinimai yra neteisėti.

91 Bendresne prasme iš ginčijamo sprendimo ketvirtos ir penktos konstatuojamųjų dalių bei 2004 m. liepos 7 d. Komisijos pranešimo 3.2 punkto pirmosios pastraipos (žr. šio sprendimo 41 punktą) matyti, kad, Komisijos manymu, NPP iš anksto turi būti numatytas kiekvienam įrenginiui skirtinas leidimų skaičius per pirmąjį leidimų paskirstymo laikotarpį ir jis bet kuriuo atveju nebegali būti keičiamas valstybei narei priėmus sprendimą pagal Direktyvos 2003/87 11 straipsnio 1 dalį. Priešingai, ieškovė iš esmės tvirtina, kad šios direktyvos III priedo kriterijuje Nr. 10 nustatyta tik formali sąlyga, reikalaujanti prie NPP pridėti sąrašą įrenginių su preliminariu leidimų skaičiumi, kurį valstybė narė ketina jiems skirti, ir kad šis individualiai paskirtas leidimų skaičius gali pasikeisti vėlesniame sprendimo, priimto pagal Direktyvos 2003/87 11 straipsnio 1 dalį, įgyvendinimo etape.

92 Siekiant išnagrinėti šalių pateiktų argumentų pagrįstumą, Pirmosios instancijos teismas mano, kad reikia atlikti pažodinį, istorinį, konteksto ir teleologinį Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijaus Nr. 10 taikymo srities aiškinimą (žr. dėl metodų 2002 m. lapkričio 20 d. Pirmosios instancijos teismo sprendimo *Lagardère et Canal+ prieš Komisiją*, T-251/00, Rink. p. II-4825, 72 ir kitus punktus ir 2005 m. spalio 6 d. Sprendimo *Sumitomo Chemical et Sumika Fine Chemicals prieš Komisiją*, T-22/02 ir T-23/02, Rink. p. II-4065, 41 ir kitus punktus).

b) Dėl pažodinio Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijaus Nr. 10 aiškinimo

93 Pirmiausia, taikant pažodinį aiškinimą, reikia nustatyti, ar Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijaus Nr. 10 tekstas draudžia Vokietijos NPP numatytas *ex post* patikslinimų priemones.

94 Šiuo atžvilgiu Pirmosios instancijos teismas nurodo, kad Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijus Nr. 10 nustato, jog „(NPP) pateikiamas įrenginių, kuriems taikoma ši direktyva, sąrašas su nurodytu leidimų, kuriuos numatoma skirti kiekvienam įrenginiui, skaičiumi“. Taigi iš šio kriterijaus teksto matyti, pirma, kad NPP turi būti pateiktas įrenginių, kuriems taikoma Direktyva 2003/87, sąrašas ir, antra, kad šiame sąraše turi būti nurodytas leidimų, „kuriuos numatoma skirti“ kiekvienam įrenginiui, skaičius. Taigi reikia detaliau išnagrinėti sąvokos „kuriuos numatoma skirti“ prasmę.

95 Taikant pažodinį aiškinimą, reikia atsižvelgti į tai, kad Bendrijos teisės tekstai parengiami daugeliu kalbų ir kad skirtingos kalbinės versijos yra vienodai autentiškos; dėl šios priežasties Bendrijos teisės nuostatos aiškinimas susijęs su kalbinių versijų palyginimu (1982 m. spalio 6 d. Teisingumo Teismo sprendimo *Cilfit*, 283/81, Rink. p. 3415, 18 punktas). Prancūziškoje versijoje esanti sąvoka „que l’on souhaite

<…> allouer“ (kuriuos numatoma skirti) taip pat perteikiama ispaniškoje ir portugališkoje versijose, atitinkamai „que se prevé asignar“ ir „que se pretende de atribuir“, ir visos šios versijos išreiškia vienodą subjektyvų pobūdį, parodantį tam tikrą valios autonomiją individualiai skiriant emisijų leidimus kiekvienam įrenginiui. Šis pobūdis yra sušvelninamas ir tampa paprasčiausiu ketinimu angliškoje („intended to be allocated“), daniškoje („hensigten“), suomiškoje („aiotaan myöntää“) ir švediškoje („som avses“) versijose, kuriose ši formuluotė buvo pateikta kiek kitokia prasme, reiškiančia „kad valstybė narė ketina skirti“. Be to, vokiškoje („zugeteilt werden sollen“) ir olandiškoje („bestemd om te worden toegewezen“) versijose, reiškiančiose „turėtų būti paskirti“, individualaus emisijų leidimų kiekvienam įrenginiui skyrimo pobūdis yra dar labiau neutralus ir objektyvus. Šis neutralus ir objektyvus pobūdis dar šiek tiek labiau pabrėžiamas graikiškoje („pou prokeitai na diatethoun“) ir itališkoje („saranno assegnate“) versijose, kurios individualų emisijų leidimų skyrimą numato paprasčiausiai kaip būsimą veiksmą („bus paskirti“).

96 Atsižvelgiant į tai, kas pirmiau išdėstyta, tarp įvairių Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijaus Nr. 10 kalbinių versijų, kurios visos yra autentiškos, yra reikšmingų niuansų, ir jose, atsižvelgiant į vartojamas sąvokas, individualiam emisijų leidimų skyrimui suteikiamas subjektyvus ir ketinimą išreiškiantis pobūdis arba, priešingai, daugiau ar mažiau objektyvus ir neutralus pobūdis. Todėl, atsižvelgiant į visas šias kalbines versijas, negalima pritarti nei Komisijos pozicijai, kad NPP ir sprendime dėl skyrimo turi būti pateiktas galutinis kiekvienam iš išvardytų įrenginių skirtinų leidimų skaičius, nei ieškovės pozicijai, kuri iš esmės remiasi didele valstybės narės diskrecija šiuo atžvilgiu. Vis dėlto, pirmiau minėtos formuluotės taip pat neleidžia atmesti to fakto, kad Bendrijos teisės aktų leidėjas siekė valstybei narei suteikti tam tikrą lankstumą ar netgi tam tikrą vertinimo laisvę, palikdamas galimybę pakeisti leidimų, numatytų prie NPP pridėtame įrenginių sąraše, skaičių vėlesniame Direktyvos 2003/87 įgyvendinimo etape.

97 Dėl šios priežasties šis pažodinis aiškinimas ir palyginamasis įvairių Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijaus Nr. 10 kalbinių versijų skaitymas turi būti papildytas istoriniu aiškinimu.

c) Dėl Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijaus Nr. 10 istorinio aiškinimo

98 Aprašydamas įstatyminio proceso, kurio metu buvo priimta Direktyva 2003/87, raidą, Pirmosios instancijos teismas konstatuoja, kad Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijus Nr. 10 šios direktyvos projekte atsirado tik pakankamai vėlyvame etape, būtent 2003 m. kovo 18 d. Tarybos priimtoje bendrojoje pozicijoje (EB) Nr. 28/2003 dėl šios direktyvos priėmimo (OL C 125E, p. 72). Kaip tvirtina ieškovė, šis kriterijus buvo įtrauktas į direktyvos projektą po 2002 m. rugsėjo 13 d. Europos Parlamento aplinkos, visuomenės sveikatos ir vartotojų apsaugos komiteto pasiūlyto pakeitimo, kuris buvo pagrįstas tuo, kad „(s)varbu turėti duomenis, kurie atspindi šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų prekybos situaciją“ (posėdžio protokolas A5-0303/2002, I, p. 48, pakeitimas Nr. 73).

99 Istorinis aiškinimas nepateikia papildomų elementų, galinčių pakeisti šio sprendimo 96 punkte padarytą išvadą.

100 Todėl reikia atlikti Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijaus Nr. 10 aiškinimą pagal kontekstą.

d) Dėl Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijaus Nr. 10 aiškinimo pagal kontekstą

Dėl svarbių Direktyvos 2003/87 ir Reglamento Nr. 2216/2004 nuostatų

i) Dėl Direktyvos 2003/87 9 ir 11 straipsnių

101 Aiškinant pagal kontekstą Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijų Nr. 10, pirmiausia reikia nurodyti Direktyvos 2003/87 9 straipsnio 1 dalį, kuri yra teisinis pagrindas valstybėms narėms parengti NPP. Ši nuostata numato, kad „visos valstybės narės parengia (NPP) ir nurodo bendrą leidimų skaičių, kurį jos ketina skirti tam laikotarpiui, ir kaip tą skaičių jos ketina skirti“ ir kad „(NPP) grindžiamas objektyviais ir skaidriais kriterijais, įskaitant išvardytuosius III priede, ir deramai atsižvelgiant į visuomenės pastabas“.

102 Šiuo atžvilgiu Pirmosios instancijos teismas dėl galimo galutinio ar tik laikino valstybės narės NPP numatyto leidimų skyrimo konstatuoja, kad Direktyvos 2003/87 9 straipsnio 1 dalyje vartojama sąvoka („ketina skirti“) visose šio sprendimo 95 punkte nagrinėtose kalbinėse versijose iš esmės atitinka sąvoką, vartojamą Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijuje Nr. 10 („numato skirti“). Šios formuluotės nebūtinai reiškia, kad valstybė narė perkeldama direktyvą turi didelę veiksmų laisvę. Jos taip pat gali būti suprantamos kaip fakto, jog Komisija vykdys NPP kontrolę pagal Direktyvos 2003/87 9 straipsnio 3 dalį, padarinys ir kad todėl visi prie šio NPP pridėtame įrenginių sąraše numatyti leidimai, kuriuos „numato“ skirti valstybė narė, yra laikini tol, kol Komisija juos patvirtina ar atmeta, nurodydama juos pakeisti.

103 Vėliau reikia nurodyti Direktyvos 2003/87 9 straipsnio 3 dalį, pagal kurią „Komisija <…> gali atmesti (NPP) arba bet kokį jo aspektą remdamasi tuo, kad jis neatitinka III priede išvardytų kriterijų arba 10 straipsnio nuostatų“, o „valstybė narė, pagal 11 straipsnio 1 dalį, sprendimą priima tik tada, jeigu pasiūlytiems pakeitimams pritaria Komisija“. Taip pat reikia priminti Direktyvos 2003/87 11 straipsnio 1 dalį, pagal kurią „kiekviena valstybė narė nusprendžia, kokį bendrą leidimų skaičių ji skirs <…> ir kiek leidimų ji skirs kiekvieno įrenginio operatoriui“. Be to, ši nuostata patikslina, kad šis valstybės narės „sprendimas <…> grindžiamas <…> jos (NPP) ir deramai atsižvelg(ia) į visuomenės pastabas“.

104 Šiomis aplinkybėmis Pirmosios instancijos teismas mano, kad naudinga priminti skirtingus Direktyvos 2003/87 9 straipsnio 1 ir 3 dalyse, skaitomose kartu su 11 straipsnio 1 ir 3 dalimis, aprašytos procedūros etapus. Iš tiesų 9 straipsnio 3 dalis numato įvairius etapus, atitinkančius NPP pateikimą, galutinį parengimą ir valstybės narės sprendimo dėl skyrimo priėmimą. Taip pat jis numato bent dvi Komisijos NPP kontrolės ir jo atmetimo galimybes. Pirmąjį būtiną etapą sudaro pradinis valstybės narės NPP pateikimas pagal šios nuostatos 1 dalį ir Komisijos vykdomas šio NPP nagrinėjimas. Šis pirmasis etapas prireikus papildomas antruoju etapu. Jo metu Komisijos prašymu arba valstybės narės siūlymu gali būti daromi NPP pakeitimai, o Komisija pritaria šiems pakeitimams arba juos atmeta. Tik užbaigus pirmąjį ir prireikus antrąjį etapą, valstybė narė turi teisę trečiajame etape, remdamasi jos NPP, priimti savo sprendimą dėl leidimų skyrimo pagal Direktyvos 2003/87 11 straipsnio 1 dalį (2005 m. lapkričio 23 d. Pirmosios instancijos teismo sprendimo *Jungtinė Karalystė prieš Komisiją*, T-178/05, Rink. p. II-4807, 56 punktas). Be to, iš šios direktyvos 9 straipsnio 1 dalies ir 11 straipsnio 1 dalies matyti valstybės narės pareiga „deramai atsižvelg(ti) į visuomenės pastabas“ tiek NPP, tai yra po pirmosios konsultacijos su visuomene, tiek sprendime dėl skyrimo, priimtame po antrosios konsultacijos su visuomene. Šiuo atžvilgiu Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijus Nr. 9 nurodo „(NPP) pateikiamos

nuostatos, kurias įgyvendinant visuomenė galėtų pareikšti savo pastabas, ir nurodomos priemonės, kurias taikant būtų deramai atsižvelgiama į tas pastabas prieš priimant sprendimą skirti leidimus“.

105 Atsižvelgdamas į tai, kas pasakyta, Pirmosios instancijos teismas nurodo, pirma, kad Direktyvos 2003/87 11 straipsnio 1 dalyje numatytam valstybės narės sprendimui dėl skyrimo daugiau netaikoma speciali Komisijos kontrolė pagal šią direktyvą, panaši į šios direktyvos 9 straipsnyje numatytą NPP kontrolę. Vis dėlto tai, kad Direktyvos 2003/87 11 straipsnio 1 dalis įpareigoja valstybę narę pagrįsti savo sprendimą dėl skyrimo jos NPP, Komisijos išnagrinėtu pagal šios direktyvos 9 straipsnį ir galbūt jos prašymu pakeistu, nebūtinai reiškia, kad vėliau negalima pakeisti individualių leidimų skyrimų. Iš tiesų pagal 11 straipsnio 1 dalies antro sakinio pabaigą, skaitomą kartu su Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijumi Nr. 9, sprendimo dėl skyrimo turinys taip pat priklauso ir nuo antrosios konsultacijos su visuomene. Tačiau ši antroji konsultacija su visuomene vyksta tik Komisijai išnagrinėjus pateiktą NPP, ir po jos turi būti įmanoma pakeisti skyrimą, kurį valstybė narė siūlo nustatyti savo sprendime dėl skyrimo, nes priešingu atveju ši konsultacija bus beprasmė, o visuomenės pastabos tik teorinės (šio sprendimo 104 punkte minėto sprendimo *Jungtinė Karalystė prieš Komisiją* 57 punktas). Iš to matyti, kad nors iš principo bet koks NPP esminės dalies pakeitimas pabaigus Direktyvos 2003/87 9 straipsnio 3 dalyje numatytą nagrinėjimo procedūrą gali neutralizuoti joje nustatytą preventyvios kontrolės sistemą, visiškai uždraudus NPP nustatytų individualių skyrimų pakeitimus būtų padaryta žala 11 straipsnio 1 dalies antrojo sakinio pabaigoje, skaitomoje kartu su Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijumi Nr. 9, numatytam antrosios konsultacijos su visuomene veiksmingumui (šiuo klausimu žr. šio sprendimo 104 punkte minėto sprendimo *Jungtinė Karalystė prieš Komisiją* 58 punktą). Reikia pridurti, kad, kaip matyti iš Komisijos rekomendacijų 93, 95 ir 96 punktų, pati Komisija, atrodo, laikosi principo, pagal kurį atsižvelgiant į privalomą visuomenės dalyvavimą, galimi pakeitimai, kurie po antrosios konsultacijos su visuomene pasirodo būtini, gali būti įtraukti į sprendimą dėl skyrimo su sąlyga, kad valstybė narė apie tai informuoja Komisiją iki šio sprendimo priėmimo.

106 Antra, reikia nurodyti, kad atitinkama Direktyvos 2003/87 11 straipsnio 1 dalies ištrauka („kiekviena valstybė narė nusprendžia dėl bendro leidimų skaičiaus, kurį ji skirs <…> ir dėl šių leidimų skyrimo kiekvieno įrenginio operatoriui“) yra suformuluota pakankamai atvirai ir orientuota į ateitį, ir kad ši nuostata aiškiai nedraudžia vėliau pakeisti pagal prie NPP pridėtą sąrašą ir pagal sprendimą dėl skyrimo individualiai paskirtų leidimų skaičiaus. Taip pat šios direktyvos 9 straipsnio 1 dalis, kuri nustato NPP teisėtumo sąlygas, nedaro nuorodos tik į Direktyvos 2003/87 III priede išvardytus kriterijus, bet leidžia NPP pagrįsti kitais skyrimo kriterijais, jeigu jie yra „objektyvūs ir skaidrūs“. Iš to matyti, pirma, kad 11 straipsnio 1 dalyje nesant aiškaus draudimo vėliau keisti individualius leidimų skyrimus, NPP ir sprendimas dėl skyrimo gali aiškiai numatyti tokią pakeitimo galimybę su sąlyga, kad jo įgyvendinimo kriterijai yra nustatyti objektyviai ir skaidriai. Iš to išplaukia, antra, kad kadangi šie papildomi kriterijai nėra apibrėžti Direktyvos 2003/87 III priede, Komisijos kontrolės teisė pagal šios direktyvos 9 straipsnio 3 dalį būtinai yra ribota ir apsiriboja aiškinimusi, ar šie papildomi kriterijai, valstybės narės nustatyti įgyvendinant jai paliktą diskreciją perkeliant šią direktyvą, atitinka objektyvumo ir skaidrumo sąlygas. Reikia pridurti, kad dėl galimo vėlesnio individualaus leidimų skyrimo pakeitimo, padaryto po sprendimo dėl skyrimo priėmimo pagal Direktyvos 2003/87 11 straipsnio 1 dalį, Komisija visiškai nepraranda kontrolės galimybės, atsižvelgiant į nuolatinę priežiūrą, kurią ji atlieka naudodamasi valdymo ir tikrinimo instrumentais, numatytais Reglamente Nr. 2216/2004, bei į bendrą priežiūros kompetenciją, jai suteikiamą pagal EB 211 ir EB 226 straipsnius, kuri leidžia jai veikti bet kuriuo momentu, kai pažeista Bendrijos teisė.

ii) Dėl Direktyvos 2003/87 29 straipsnio

107 Direktyvos 2003/87 29 straipsnis išimtinai ir nukrypstant nuo numatyto bendro leidimų skaičiaus leidžia vėliau padidinti individualiai paskirtų leidimų skaičių.

Tai patvirtina idėją, kad valstybei narei iš principo neleidžiama skirti papildomų leidimų. Visgi šioje direktyvoje nėra jokios aiškios nuostatos, apribojančios valstybių narių veiksmų laisvę administruojant individualų leidimų skyrimą, kai tai nesusiję su tokiu leidimų padidėjimu, o tik su vėlesniais patikslinimais sumažinant leidimų skaičių. Iš tiesų pastaruoju atveju nėra grėsmės, kad skyrimas viršys bendrą NPP numatytą leidimų skaičių, kuris prieštarautų valstybei narei tenkančiam įpareigojimui sumažinti emisijas. Šiuo atžvilgiu reikia nurodyti, kad, atsakydama į Komisijos klausimus per administracinę procedūrą, ieškovė pastebėjo, kad, priešingai nei matyti iš pirminio NPP, sprendime dėl skyrimo priimtame pagal Direktyvos 2003/87 11 straipsnio 1 dalį numatyti tik *ex post* patikslinimai sumažinant leidimų skaičių, o ne individualių skyrimų padidinimo priemonės (žr. šio sprendimo 34 punktą).

iii) Dėl Reglamento Nr. 2216/2004 38 straispnio 2 dalies

108 Kaip tvirtina Komisija, Reglamento Nr. 2216/2004 38 straipsnio 2 dalis yra tik techninė procedūrinė norma, skirta geram administravimui ir centralizuotam standartizuotos ir apsaugotos registrų sistemos, kuri, be kita ko, apima NPP lenteles, pateikiančias įvairių NPP duomenis, kuriuos pateikė valstybės narės, valdymui Europos lygmeniu. Ši norma numato sąlygas, pagal kuriuos NPP lentelėje gali būti padaryti pataisymai, laikantis pateikimo ir Komisijos kontrolės procedūros pagal Direktyvos 2003/87 9 straipsnio 3 dalį. Iš to matyti, kad šios pakeitimų galimybės nedaro jokio poveikio aptariamų pataisymų teisėtumui ar pagrįstumui ir kad bet kuriuo atveju jos negali pakeisti įvairių reikšmingų Direktyvos 2003/87 nuostatų reikšmės. Priešingai, Reglamento Nr. 2216/2004 38 straipsnio 2 dalies antrajame sakinyje vartojama formuluotė, pagal kurią „šiame pataisyme atsižvelgta į (NPP) nurodytą metodologiją“, patvirtina, bent jau netiesiogiai, galimybę vėliau pakeisti išduotų leidimų skaičių, jei pačiame NPP aiškiai numatytas tokiam pataisymui taikytinas metodas.

Iš tiesų šioje normoje daroma prielaida, kad valstybė narė gali NPP numatyti pataisymo mechanizmus su sąlyga, kad jie yra objektyvūs ir skaidrūs Direktyvos 2003/87 9 straipsnio 1 dalies prasme.

Dėl Komisijos rekomendacijų reikšmės

i) Dėl Komisijos rekomendacijų apribojančio poveikio

109 Tiek, kiek Komisijos rekomendacijos gali būti atitinkamo teisinio pagrindo dalis, reikia nustatyti jų reikšmę ir išnagrinėti nuostatas, svarbias Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijaus Nr. 10 aiškinimui.

110 Šiuo atžvilgiu, kalbant apie šių rekomendacijų teisinį pobūdį, reikia nurodyti, kad nors jos yra pagrįstos Direktyvos 2003/87 9 straipsnio 1 dalies pirmosios pastraipos paskutiniame sakinyje aiškiai numatytu teisiniu pagrindu, pagal kurį „Komisija parengia III priede išvardytų kriterijų įgyvendinimo rekomendacijas“, jos neatitinka jokio Bendrijos antrinės teisės akto, numatyto EB 249 straipsnyje (žr. pagal analogiją 2000 m. balandžio 6 d. Teisingumo Teismo sprendimo *Ispanija prieš Komisiją*, C-443/97, Rink. p. I-2415, 28 ir kitus puktus, ir šio sprendimo 81 punkte minėtų sprendimų *Pfizer Animal Health prieš Tarybą* 119 punktą ir *Alpharma prieš Tarybą* 140 punktą). Vis dėlto iš to matyti Komisijos teisė parengti rekomendacijas ir iš anksto paskelbti savo pačios šios direktyvos III priede nustatytų kriterijų turinio ir reikšmės vertinimą bei būdą, kuriuo ji ketina atlikti valstybės narės įgyvendinimo

priemonių atitikimo šiems kriterijams peržiūrą pagal Direktyvos 2003/87 9 straipsnio 3 dalį. Taigi rekomendacijos yra taisyklių rūšis, kurios pačios savaime iš principo neturi savarankiško privalomo poveikio trečiųjų šalių atžvilgiu ir kuriomis Komisija plačiai naudojasi savo administracinėje praktikoje, siekdama, kad naudojimasis jos diskrecijos ir kontrolės teise būtų struktūruotas ir skaidresnis.

111 Šiuo atžvilgiu reikia priminti teismų praktiką, pagal kurią priimdama administracinio elgesio taisykles, skirtas sukelti poveikį tretiesiems asmenims, ir pranešdama viešai, kad nuo šio momento taikys jas atvejams, kuriems jos skirtos, atitinkama institucija apribojo savo diskreciją ir negali nukrypti nuo šių taisyklių, nes priešingu atveju jai gali būti paskirta sankcija už bendrųjų teisės principų, pavyzdžiui, vienodo požiūrio, teisinio saugumo ar teisėtų lūkesčių apsaugos pažeidimą. Todėl negalima atmesti galimybės, kad tam tikromis aplinkybėmis ir atsižvelgiant į jų turinį tokios visuotinai taikomos elgesio taisyklės gali sukelti teisinį poveikį, nuo kurio konkrečiu atveju administracija negalės nukrypti nenurodydama priežasčių, atitinkančių vienodo požiūrio principą (dėl Komisijos gairių baudų apskaičiavimui konkurencijos srityje žr. 2005 m. birželio 28 d. Teisingumo Teismo sprendimo *Dansk Rørindustri ir kt. prieš Komisiją*, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P, C-208/02 P ir C-213/02 P, Rink. p. I-5425, 209–211 punktus; taip pat dėl Komisijos gairių valstybės pagalbos srityje žr. 1998 m. balandžio 30 d. Pirmosios instancijos teismo sprendimo *Cityflyer Express prieš Komisiją*, T-16/96, Rink. p. II-757, 57 punktą) su sąlyga, kad toks požiūris neprieštarauja kitoms aukštesnės galios bendrijos teisės normoms. Konkrečiai žemės ūkio, sveikatos ir aplinkos srityse Pirmosios instancijos teismas pripažino, kad Bendrijos institucijos gali nustatyti savo diskrecijos vykdymo gaires teisės aktais, kurie nenumatyti EB 249 straipsnyje, būtent pranešimais, tiek, kiek šiuose aktuose yra taisyklių, nurodančių, kaip turi elgtis šios Bendrijos institucijos, ir kiek jie nepažeidžia Sutarties normų (žr. 81 punkte minėtų sprendimų *Pfizer Animal Health prieš Tarybą* 119 punktą ir *Alpharma prieš Tarybą* 140 punktą bei juose cituotą teismų praktiką).

112 Iš to matyti, kad vykdydama savo kontrolės įgaliojimus pagal Direktyvos 2003/87 9 straipsnį Komisija savo rekomendacijomis juos apribojo taip, kad nebegali nuo jų nukrypti, nes priešingu atveju gali būti pažeisti tam tikri bendrieji Bendrijos teisės principai, kaip antai vienodo požiūrio, teisėtų lūkesčių apsaugos ir teisinio saugumo principai. Todėl valstybės narės, kurioms skirtos rekomendacijos, gali jas panaudoti prieš Komisiją, kai ji priima šioms rekomendacijoms prieštaraujančias priemones.

ii) Dėl Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijaus Nr. 10 aiškinimo, atsižvelgiant į Komisijos rekomendacijas

113 Pirmosios instancijos teismas primena, kad dėl Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijaus Nr. 10 Komisija savo rekomendacijų 97–100 punktuose nustatė:

„97. Šis kriterijus numato, kad (NPP) turi būti skaidrus. Tai reiškia, kad tuo metu, kai (NPP) pateikiamas Komisijai ir kitoms valstybėms narėms, turi būti nurodytas leidimų, kuriuos numatoma skirti kiekvienam įrenginiui, skaičius, kuris turi būti žinomas visuomenei <…>

98. Šis kriterijus laikomas įvykdytu, jei valstybė narė laikėsi įsipareigojimo pateikti visų įrenginių, patenkančių į Direktyvos (2003/87) taikymo sritį, sąrašą <…>

<…>

100. Valstybė narė turi nurodyti bendrą leidimų, kuriuos ji ketina skirti kiekvienam įrenginiui, skaičių bei leidimų, skirtų kiekvienais metais kiekvienam įrenginiui skaičių pagal (Direktyvos 2003/87) 11 straipsnio 4 dalį <…>“

114 Pirmosios instancijos teismas mano, kad Komisijos rekomendacijų 97 punktas atspindi tą patį *ratio legis*, kuris pagrindžia Parlamentinės komisijos, pasiūliusios įtraukti į Direktyvą 2003/87 kriterijų Nr. 10, pateiktą pateisinimą (žr. šio sprendimo 98 punktą). Iš tiesų šis pateisinimas iš esmės siekia užtikrinti visuomenei ir susijusioms valdžios institucijoms, administruojančioms leidimų paskirstymo sistemą, kad NPP pateiktas kiekvienam įrenginiui paskirto leidimų skaičius būtų skaidrus. Taip pat Komisijos rekomendacijų 98 punkte vartojama formuluotė „šis kriterijus laikomas įvykdytu“ parodo, kad pati Komisija ketino nurodyti, jog Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijuje Nr. 10 numatytas įpareigojimas apsiriboja formalia pareiga pateikti „įrenginių, kuriems taikoma Direktyva (2003/87), sąrašą“. Be to, Komisijos rekomendacijų 100 punkte, kaip ir kriterijaus Nr. 10 formuluotėje, reikalaujama tik to, kad valstybė narė „nurodyt(ų) leidimų, kuriuos numatoma skirti kiekvienam įrenginiui, skaičių“. Taigi pasirinkta formuluotė, išreiškianti valstybės narės veiksmų laisvę, kuria ji naudojasi skirdama leidimus („numato skirti“), beveik nesiskiria nei nuo pateiktos kriterijuje Nr. 10 („ketina skirti“), nei nuo vartojamos kitose susijusiose Direktyvos 2003/87 nuostatose (žr. šio sprendimo 101–106 punktus).

115 Pirmosios instancijos teismas daro išvadą, kad savo rekomendacijose Komisija nepateikia jokio papildomo paaiškinimo dėl atitinkamų Direktyvos 2003/87 nuostatų, kiek tai susiję su Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijaus Nr. 10 apimtimi, kuris galėtų

patvirtinti jos aiškinimo, kad ginčijamos *ex post* patikslinimo priemonės prieštarauja šiam kriterijui, pagrįstumą. Komisijos rekomendacijose taip pat nenurodoma, kaip spręsti klausimą, ar valstybė narė gali pakeisti individualų leidimų skyrimą priėmus jos NPP ar sprendimą dėl skyrimo pagal Direktyvos 2003/87 11 straipsnio 1 dalį.

116 Vis dėlto atsižvelgiant į tai, kad Komisijos rekomendacijos turėtų detalizuoti Komisijos administracinę praktiką ir vykdomą kontrolę, nustatyti valstybės narės diskrecijos, kurią ji turi įgyvendindama Direktyvos 2003/87 III priede numatytus kriterijus, apimtį, Komisija turi parengti šias rekomendacijas kaip įmanoma aiškiau ir tiksliau, ypač kiek tai susiję su esminiais aspektais. Juo labiau, kad NPP kontrolės teisė ir teisė jį atmesti, kurią Komisija įgyvendina pagal Direktyvos 2003/87 9 straipsnio 3 dalį, yra labai apribota, nes ji nagrinėja NPP atitiktį tik Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijams ir 10 straipsnio nuostatoms. Taigi Komisijos rekomendacijose nesant jokios nuorodos į *ex post* patikslinimų sumažinant individualiai skirtų leidimų skaičių teisėtumą ir į valstybės narės diskreciją šiuo atžvilgiu, Komisija negali teisėtai uždrausti valstybei narei atlikti šiuos patikslinimus, nepažeisdama teisinio saugumo ir teisėtų lūkesčių apsaugos principų, bet priešingai, pati valstybė narė gali remtis šios nuorodos nebuvimu prieš Komisiją, jei tik tai neprieštarauja kitoms, ypač aukštesnės galios, Bendrijos teisės nuostatoms.

iii) Dėl 2004 m. liepos 7 d. Komisijos pranešimo reikšmės

117 Pirmosios instancijos teismas priduria, kad 2004 m. liepos 7 d. Komisijos pranešimas, kuris pakartoja ir papildo ginčijamo sprendimo, priimto tą pačią dieną, motyvus, ir būtent priežastis, dėl kurių Komisija ginčijamus *ex post* patikslinimus laiko

nesuderinamais su Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijumi Nr. 10, negali pakeisti Komisijos rekomendacijų aiškinimo, išdėstyto šio sprendimo 114 ir 116 punktuose. Šis pranešimas iš tiesų yra svarbus elementas, susijęs su tiesioginiu ginčijamo sprendimo priėmimo kontekstu, o kartu ir šiame sprendime pateiktų motyvų papildymas, į kurį turi atsižvelgti Bendrijos teismas, vykdydamas savo teisėtumo kontrolę (šiuo klausimu žr. 2003 m. liepos 8 d. Pirmosios instancijos teismo sprendimo *Verband der freien Rohrwerke ir kt. prieš Komisiją*, T-374/00, Rink. p. II-2275, 122–124 punktus). Vis dėlto šis pranešimas nebuvo nei parengtas anksčiau už Vokietijos NPP, kuomet galėjo Vokietijos Federacinei Respublikai padėti laikytis III priede nustatytų kriterijų, nei pagrįstas Direktyvos 2003/87 9 straispnio 1 dalies pirmosios pastraipos paskutiniu sakiniu, ir todėl negali pakeisti remiantis šia nuostata parengtų Komisijos rekomendacijų.

Išvada dėl Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijaus Nr. 10 aiškinimo pagal kontekstą

118 Atsižvelgiant į tai, kas pasakyta, Pirmosios instancijos teismas daro išvadą, kad Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijaus Nr. 10 aiškinimas pagal kontekstą, atsižvelgiant į kitas šios direktyvos nuostatas ir Komisijos rekomendacijas, negali pateikti aiškaus ir tikslaus atsakymo į klausimą, ar valstybė narė, Komisijai pritarus jos NPP ir priėmus sprendimą dėl skyrimo, turi galimybę individualų leidimų skyrimą įrenginiams patikslinti sumažindama leidimų skaičių.

e) Dėl teleologinio Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijaus Nr. 10 aiškinimo

Pirminė pastaba

119 Kalbant apie teleologinį Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijaus Nr. 10 aiškinimą, ypač reikia remtis šios direktyvos tikslais ir bendrąja struktūra, prie kurių

įgyvendinimo ir veikimo turėtų prisidėti III priedo kriterijai. Šiomis aplinkybėmis reikia paklausti, ar realus šios direktyvos tikslų įgyvendinimas ir atitinkamų nuostatų, kurios skirtos šiems tikslams pasiekti, įskaitant III priede numatytus kriterijus, veiksmingumas draudžia pripažinti *ex post* patikslinimų sumažinant leidimų skaičių teisėtumą (žr. šio sprendimo 93–118 punktus).

120 Taigi reikia pradėti apibrėžiant Direktyvoje 2003/87 numatytus tikslus, kurių įgyvendinimui gali būti sudarytos kliūtys pripažinus ginčijamų *ex post* patikslinimų teisėtumą.

Dėl Direktyvos 2003/87 tikslų

121 Pagal Direktyvos 2003/87 1 straipsnį šios direktyvos pagrindinis tikslas yra „nustatyti šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijų leidimų sistemą Bendrijoje <…>, siekiant, kad būtų skatinamas taupus ir ekonomiškai efektyvus išmetamųjų šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos mažinimas“. Šiuo atžvilgiu šios direktyvos III priedo kriterijaus Nr. 1 pabaigoje nustatyta, kad atitinkamam laikotarpiui paskirtinų leidimų bendras skaičius „neturi būti didesnis nei reikia, kad būtų griežtai taikomi šio priedo kriterijai“ ir „iki 2008 m. tas kiekis turi atitikti siekį, kad kiekviena valstybė narė pasiektų Sprendimu 2002/358 <…> ir Kioto protokolu nustatytą tikslą“. Taip pat Direktyvos 2003/87 ketvirta konstatuojamoji dalis numato įsipareigojimus, kuriuos prisiėmė Bendrija ir valstybės narės, mažinti antropogeninės kilmės šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisiją pagal Kioto protokolą.

122 Direktyvos 2003/87 penkta konstatuojamoji dalis numato, kad „(š)ia direktyva siekiama, kuriant efektyvią šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų Europos rinką ir darant kuo mažesnę įtaką ekonomikos plėtrai bei užimtumui, padėti veiksmingiau vykdyti Europos bendrijos ir jos valstybių narių įsipareigojimus.“ Be to, septinta konstatuojamoji dalis numato, kad „Bendrijos nuostatos, susijusios su valstybių narių leidimų suteikimu, yra būtinos, siekiant, kad būtų prisidedama išsaugant vidaus rinkos vientisumą ir išvengiant konkurencijos iškraipymo“.

123 Dvidešimtoje konstatuojamojoje dalyje pabrėžiama, kad „(š)i direktyva skatins dažniau taikyti mažai energijos naudojančias technologijas, įskaitant kombinuotą šilumos ir elektros energijos gamybos technologiją, išmetančią mažiau šiltnamio efektą sukeliančių dujų pagaminamam produkcijos vienetui“. Taip pat 25 konstatuojamojoje dalyje nustatoma, kad „(p)olitika ir priemonės valstybės narės ir Bendrijos lygmeniu turėtų būti įgyvendinamos visuose Europos Sąjungos ekonomikos <…> sektoriuose, siekiant, kad iš esmės būtų sumažintos šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos“.

124 Iš to matyti, kad pagrindinis nurodytas Direktyvos 2003/87 tikslas yra laikantis įsipareigojimų, kuriuos prisiėmė Bendrija ir valstybės narės pagal Kioto protokolą, iš esmės sumažinti šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisiją. Šis tikslas turi būti pasiektas laikantis kelių potikslių ir naudojantis tam tikrais instrumentais. Šio tikslo pagrindinis instrumentas yra šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijų leidimų Bendrijos sistema (Direktyvos 2003/87 1 straipsnis ir antra konstatuojamoji dalis), kurios veikimas apibrėžiamas tam tikrais potiksliais, būtent taupių ir ekonomiškai efektyvių sąlygų skatinimu, ekonomikos plėtros ir užimtumo bei vidaus rinkos vientisumo ir konkurencijos sąlygų užtikrinimu (šios direktyvos 1 straipsnis bei penkta ir septinta konstatuojamosios dalys). Be to, Direktyva 2003/87 skatina naudoti specialią priemonę, būtent taikyti mažai energijos naudojančias technologijas, išmetančias mažiau šiltnamio efektą sukeliančių dujų pagaminamam produkcijos vienetui (šios direktyvos dvidešimta konstatuojamoji dalis).

125 Be to, reikia pridurti, kad Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijus Nr. 10, kuris daro nuorodą į leidimų skyrimą NPP išvardytiems įrenginiams, yra Bendrijos nuostata, susijusi su valstybių narių leidimų skyrimu šios direktyvos septintos konstatuojamosios dalies prasme, kuria siekiama „išsaugoti vidaus rinkos vientisumą ir išvengti konkurencijos iškraipymo“. Taigi teleologiškai aiškinant kriterijų Nr. 10 ir nagrinėjant ginčijamo sprendimo teisėtumą, vidaus rinkos vientisumo ir konkurencijos sąlygų užtikrinimo potiksliai yra ypač svarbūs.

126 Taigi Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijaus Nr. 10 teleologinį aiškinimą reikia atlikti atsižvelgiant į šiuos potikslius.

Dėl Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijaus Nr. 10 aiškinimo, atsižvelgiant į šios direktyvos tikslus

i) Pagrindiniai šalių argumentai

127 Šiuo klausimu savo argumentų dėl kriterijaus Nr. 5 kontekste Komisija tvirtina, kad *ex post* patikslinimai turi poveikį operatorių ketinimui elgtis laikantis Direktyvos 2003/87 tikslų ir galiausiai sumažinti jų emisijos lygį. Grįsdama savo teiginį, ji iš esmės nurodo, kad šis emisijos sumažinimas gali būti pasiektas operatoriui pasirinkus arba investicijas į mažai energijos naudojančias technologijas, išmetančias mažiau dujų pagaminamam produkcijos vienetui, arba paprasčiausiai sumažinant gamybą, dėl ko proporcingai sumažėtų emisijų. Priešingai, dėl *ex post* patikslinimų atsirastų

netikrumas, atgrasantis operatorius investuoti, todėl gamybos technologijų pagerinimas ir gamybos sumažinimas būtų ne tokie akivaizdūs kaip nesant patikslinimų.

128 Ieškovė ginčija, kad *ex post* patikslinimų mechanizmas, kuris atgraso operatorius pervertinti savo leidimų poreikius ir todėl leidžia išvengti „leidimų pertekliaus“, yra sąlyga *sine qua non* Direktyvos 2003/87 tikslams pasiekti, būtent taupiai ir ekonomiškai efektyviai iš esmės sumažinti išmetamųjų šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijas. Dėl to, kad *ex post* patikslinimų taikymas yra susijęs su nustatytais neatitikimais tarp nurodytos ir faktinės gamybos, o ne su emisijos lygio sumažinimu, operatoriaus ekonominiai sprendimai dėl leidimų pirkimo ar pardavimo priklausys nuo jo įrenginio efektyvumo. Dėl šios priežasties *ex post* patikslinimai neturi poveikio nei operatorių skatinimui sumažinti jų emisijas, nei investicijų šiuo atžvilgiu saugumui arba turi teigiamą poveikį.

ii) Dėl tinkamų analizės kriterijų

129 Siekiant teleologiškai aiškinti Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijų Nr. 10 ir jo taikymą ginčijamiems *ex post* patikslinimams, reikia atsižvelgti į svarbius analizės kriterijus, būtent, pirma, į esamą santykį tarp gamybos apimties ir emisijos lygio, atsižvelgiant į emisijų sumažinimo tikslą, antra, į esamą santykį tarp šio tikslo ir tikslo skatinti taupias ir ekonomiškai efektyvias sąlygas (Direktyvos 2003/87 1 straipsnis), trečia, į tikslą sumažinti emisijas gerinant technologijas (šios direktyvos 20 konstatuojamoji dalis) ir, ketvirta, į vidaus rinkos vientisumo išsaugojimo ir konkurencijos iškraipymo išvengimo tikslą (šios direktyvos septinta konstatuojamoji dalis).

— Dėl esamo santykio tarp gamybos apimties ir emisijos lygio, atsižvelgiant į emisijų sumažinimo tikslą

130 Pirmiausia reikia nurodyti, kad šalys sutiko, jog ginčijami *ex post* patikslinimai daugiausia susiję su gamybos apimties pasikeitimais, t. y. su pagamintų produkcijos vienetų skaičiaus, o ne su įrenginio emisijos lygio pasikeitimu. Kaip ieškovė aiškino atsakydama į rašytinį Pirmosios instancijos teismo klausimą, neprieštaraujant Komisijai, tas pats taikytina Vokietijos NPP numatytai taip vadinamai „faktinio uždarymo“ taisyklei (žr. šio sprendimo 31 punkto pirmąją įtrauką), perkeltai į Įstatymo dėl skyrimo 7 straipsnio 9 dalies pirmą sakinį, kurios taikymas iš esmės priklauso nuo gamybos apimties sumažėjimo, o įrenginio emisijų sumažėjimas iki mažiau nei 10 % ar 60 % per referencinį laikotarpį užregistruotų emisijų metinio vidurkio yra tik pagrindas administracijai pradėti specialų tyrimą šiuo atžvilgiu.

131 Atsižvelgiant į ginčijamame sprendime Komisijos pateiktus argumentus pagal teleologinį Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijaus Nr. 10 aiškinimą pakanka išnagrinėti, ar šis kriterijus draudžia leidimų *ex post* patikslinimo priemones, susijusias su gamybos apimties sumažėjimu.

132 Reikia nurodyti, kaip tai paaiškino Komisija atsakydama į Pirmosios instancijos teismo rašytinį klausimą, kad sumažėjus gamybos apimčiai sumažėja įrenginio emisija, ir todėl operatorius turi leidimų, kuriuos gali pateikti į rinką arba išsaugoti, jei nėra reikalavimo juos grąžinti ar panaikinti. Priešingai, tokiu atveju emisijos lygis sumažėja ne produkcijos vieneto atžvilgiu, o proporcingai gamybos apimties sumažėjimui. Iš to taip pat matyti, kad sumažėjus gamybai bendras pramonės sektorių, kurie patenka į Direktyvos 2003/87 I priedą, emisijos lygis nebūtinai sumažėja, atsižvelgiant į tai, kad nenaudojamus leidimus vėliau gali naudoti arba pats operatorius, arba kiti

operatoriai, kurie juos nusiperka rinkoje. Taigi, nors gamybos apimties sumažėjimas yra būtina priemonė palaikyti emisijos leidimų rinką, vien tik ji neužtikrina pagrindinio ir svarbiausio Direktyvos 2003/87 tikslo iš esmės sumažinti bendrą šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijų kiekį.

133 Vis dėlto, kaip tvirtina Komisija, kai operatorius suvokia, kad bet koks gamybos sumažėjimas, besiskiriantis nuo jo paties prognozių, bus baudžiamas taikant *ex post* patikslinimus, jo ketinimui sumažinti savo gamybą, kad atsirastų laisvų leidimų, daromas poveikis, arba užkertamas kelias, net ir tuo atveju, kai padidėja paklausa leidimų rinkoje, kitiems operatoriams įsigyti papildomų leidimų. Darant prielaidą, kad tinkamai funkcionuojant leidimų sistemai yra galimybė patenkinti šią paklausą, svarbu užtikrinti operatoriui laisvą pasirinkimą gamybos apimčiai sumažinti ir taip nepanaudotus leidimus pateikti į rinką, siekiant, kad jis greitai galėtų reaguoti į tokią kitų operatorių išaugusią paklausą. Galiausiai, nors *ex post* patikslinimai, kurių taikymui reikia, kad gamyba iš esmės sumažėtų, pavyzdžiui, „faktinio uždarymo“ atveju (žr. šio sprendimo 31 punkto pirmąją įtrauką), tikriausiai neturės didelio poveikio iniciatyvoms atskirais atvejais ir ribotai sumažins gamybos apimtis, reaguojant į paklausos pokyčius leidimų rinkoje, kitaip yra jau taikomų *ex post* patikslinimų atveju, kai gamyba sumažėja santykinai nedaug, pavyzdžiui, kaip įrenginių, kurie eksploatuojami nuo 2003 m. ir naujų rinkos dalyvių atveju (žr. šio sprendimo 31 punkto trečiąją ir ketvirtąją įtraukas).

134 Todėl Komisija įrodė, kad tam tikri ginčijami *ex post* patikslinimai tiek, kiek jie atgraso operatorius sumažinti jų įrenginių gamybos apimtis, gali pakenkti veiksmingo leidimų rinkos funkcionavimo tikslo įgyvendinimui Direktyvos 2003/87 1 straipsnio ir penktos konstatuojamosios dalies prasme. Tačiau Komisija nepateikė įrodymų, galinčių patvirtinti, kad šie patikslinimai kenkia pagrindiniam Direktyvos 2003/87 tikslui, būtent apskritai sumažinti šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijas pagal šią nuostatą.

135 Taigi reikia patikrinti, ar ginčijami *ex post* patikslinimai atitinka šio sprendimo 124–126 straipsniuose numatytus Direktyvos 2003/87 potikslius, su kuriais turi būti suderintas pagrindinio tikslo apskritai sumažinti šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijas įgyvendinimas.

— Dėl tikslo sumažinti emisijas suderinimo su tikslu skatinti ekonomiškai efektyvias ir taupias sąlygas

136 Pagal Direktyvos 2003/87 1 straipsnį numatoma skatinti emisijos mažinimą nustatant leidimų sistemą ir taikant ekonomiškai efektyvias ir taupias sąlygas. Kaip Komisija pripažino posėdyje, ekonominio efektyvumo ir taupumo kriterijai taikomi ne tik leidimų rinkos funkcionavimui, bet taip pat ir Direktyvos 2003/87 I priede numatytiems veiklos sektoriams, kuriems taikomas emisijų sumažinimo tikslas, pavyzdžiui, plieno gamybos sektoriui ar energijos sektoriui. Bent jau netiesiogiai šį teiginį patvirtina, pirma, Direktyvos 2003/87 penktos konstatuojamosios dalies pabaiga, pagal kurią leidimų rinka turi daryti kuo mažesnę įtaką ekonomikos plėtrai bei užimtumui ir, antra, šios direktyvos septinta konstatuojamoji dalis, kuri reikalauja priimti Bendrijos nuostatas, susijusias su valstybių narių leidimų skyrimu siekiant išsaugoti vidaus rinkos vientisumą ir išvengti konkurencijos iškraipymo.

137 Šiuo atžvilgiu reikia priminti, kad nors dėl gamybos apimties sumažėjimo emisijų leidimai gali būti pateikiami į leidimų rinką, tačiau dėl to bendras emisijos lygis nebūtinai sumažėja (žr. šio sprendimo 132 punktą). Be to, dėl šio gamybos apimties sumažėjimo gali atsirasti atitinkamų prekių tiekimo rinkai deficitas, kai gamybos nebepakanka paklausai šiose rinkose patenkinti. Tokia situacija gali susidaryti atsiradus leidimų pasiūlos struktūriniam deficitui rinkoje bei leidimų kainoms smarkiai

viršijant operatoriaus pelną, kurį jis galėtų gauti realizuodamas prekes, pagamintas išnaudojant turimus leidimus. Nors tokia situacija susidaro pagal rinkos ekonominę logiką, atrodo, ji sunkiai suderinama su tikslu veiklos sektorių ir prekių rinkų, numatytų Direktyvos 2003/87 I priede, atžvilgiu taikyti ekonomiškai efektyvias ir taupias sąlygas. Taigi, priešingai nei Komisijos nuomonė, atsižvelgiant į teigiamą jų poveikį atitinkamų prekių rinkų funkcionavimui, *ex post* patikslinimai neturėtų būti laikomi prieštaraujančiais Direktyvos 2003/87 1 straipsnyje numatytam tikslui tiek, kiek jie atgraso operatorius sumažinti savo gamybos apimtį.

138 Iš to išplaukia, kad Komisija neįrodė, jog su sumažėjusia gamybos apimtimi susijusių *ex post* patikslinimų atgrasantis poveikis prieštarauja tikslui taikyti ekonomiškai efektyvias ir taupias sąlygas, kiek tai susiję su Direktyvos 2003/87 I priede numatytais veiklos sektoriais ir prekių rinkomis.

— Dėl tikslo sumažinti emisijas gerinant technologijas

139 Taip pat reikia patikrinti, ar ginčijami *ex post* patikslinimai atitinka Direktyvos 2003/87 dvidešimtoje konstatuojamojoje dalyje numatytą potikslį, pagal kurį ši direktyva „skatins taikyti mažai energijos naudojančias technologijas <…>, išmetančias mažiau dujų pagaminamam produkcijos vienetui“. Šiuo atžvilgiu Pirmosios instancijos teismas mano, kad Komisija klaidingai per posėdį tvirtino, kad ši konstatuojamoji dalis tik „konstatuoja“ pageidaujamą poveikį ir Direktyvos 2003/87 būsimą įgyvendinimą, ir kad bet kuriuo atveju kalbama tik apie „papildomą tikslą“. Iš tiesų, nors ši konstatuojamoji dalis yra suformuluota į ateitį („skatins“) ir fakto konstatavimo forma, vis dėlto ekologiškai veiksmingesnių naujų gamybos technologijų, kurios

sumažina emisijas pagaminamam produkcijos vienetui, naudojimas gali, pirma, reikšmingai prisidėti prie pagrindinio tikslo mažinti emisijas ir, antra, užtikrinti ekonomiškai veiksmingas ir taupias sąlygas tiek leidimų rinkoje, tiek atitinkamose prekių rinkose, nes jis nesukelia gamybos apimties sumažėjimo, galinčio pakenkti tinkamam jų funkcionavimui (žr. šio sprendimo 137 punktą). Tai taip pat parodo, kad investavimo į mažai energijos naudojančias technologijas priemonė, jeigu nėra geresnė, tai bent jau yra lygiavertė gamybos sumažinimo priemonei, siekiant suderinti tikslą iš esmės sumažinti emisijas ir taikyti ekonomiškai veiksmingas ir taupias sąlygas tiek leidimų rinkoje, tiek atitinkamoje prekių rinkoje.

140 Be to, nors tiesa, kad ginčijami *ex post* patikslinimai gali atgrasinti operatorius sumažinti jų gamybos apimtį siekiant sumažinti emisijas, jie, priešingai Komisijos nuomonei, nekelia grėsmės nei tikslui skatinti operatorius investuoti į mažai energijos naudojančias technologijas, nei tokių investicijų saugumui. Priešingai, tiek, kiek ginčijami *ex post* patikslinimai atgraso operatorius sumažinti savo gamybą, neatitinkančią jų pačių prognozių, šie patikslinimai, atsižvelgiant į ribotą emisijų leidimų skaičių, gali dar labiau skatinti sumažinti emisijas investuojant į gamybos technologijos energetinio veiksmingumo gerinimą.

141 Šiuo klausimu Komisija negali pagrįstai tvirtinti, kad ginčijami *ex post* patikslinimai negali prisidėti prie tikslo mažinti emisijas, nes nenaudojami leidimai nėra iškart panaikinami, o perleidžiami į rezervą, kuriuo gali naudotis nauji rinkos dalyviai, todėl bendras leidimų skaičius lieka nepasikeitęs. Viena vertus, šiuo teiginiu neatsižvelgiama į tai, kad rezultatas nebūtinai bus skirtingas tuo atveju, kai leidimai nepanaudojami dėl gamybos apimties sumažėjimo, kad būtų galima parduoti nepanaudotus emisijų leidimus (žr. šio sprendimo 132 punktą). Kita vertus, būtent pastaruoju atveju skatinimas investuoti į veiksmingesnių technologijų plėtrą yra bent jau

susilpninamas, nes operatoriams atsiveria kitas greitas ir pigesnis būdas sumažinti savo emisijas. Taigi Komisijos argumentas, kad *ex post* patikslinimai yra neutralūs arba net kenksmingi aplinkos apsaugos atžvilgiu, nėra pagrįstas. Be to, atrodo, kad Komisija prieštarauja savo pačios tvirtinimams, šiuo klausimu pateiktiems 2004 m. liepos 7 d. Pranešime (p. 8), kuriame nurodyta, jog *ex post* patikslinimus sumažinant leidimų skaičių „galima vertinti“ kaip „naudingus aplinkai“. Vis dėlto reikia pabrėžti, kad šis *ex post* patikslinimų teigiamas poveikis tikslo iš esmės sumažinti emisijas atžvilgiu yra daug didesnis tuo atveju, kai vietoj perleidimo į rezervą, grąžinti leidimai iškart panaikinami.

142 Taigi, priešingai nei tvirtina Komisija, ginčijami *ex post* patikslinimai neprieštarauja tikslui sumažinti emisijas investuojant į mažai energijos naudojančias technologijas Direktyvos 2003/87 dvidešimtos konstatuojamosios dalies prasme.

— Dėl tikslo išsaugoti vidaus rinkos vientisumą ir išvengti konkurencijos iškraipymo

143 Pirmosios instancijos teismas mano, kad būtina išnagrinėti, ar ginčijami *ex post* patikslinimai prisideda prie Direktyvos 2003/87 septintoje konstatuojamojoje dalyje nurodytų vidaus rinkos vientisumo išsaugojimo ir konkurencijos iškraipymo išvengimo tikslų, kurie yra ypač svarbūs aiškinant šios direktyvos kriterijų Nr. 10 (žr. šio sprendimo 125 punktą).

144 Kaip pastebi ieškovė, egzistuoja natūrali tendencija, kad operatoriai siekia gauti maksimalų leidimų skaičių, o tai juos skatina pervertinti – nors tik dėl nerūpestingumo – tikrus emisijų leidimų poreikius. Todėl atsiranda „leidimų pertekliaus“

grėsmė tam tikrų operatorių naudai, o būtent tų, kuriems sunku ar praktiškai neįmanoma atlikti objektyvaus patikrinimo pagal ankstesnės gamybos duomenis (žr. šio sprendimo 31 punkto trečiąją ir ketvirtąją įtraukas). Šiuo atžvilgiu Pirmosios instancijos teismas mano, kad be bendro teiginio dėl būtinumo iš anksto nustatyti leidimų skaičių Komisija nepateikia jokio konkretaus kontrargumento, kuriuo būtų paneigtas ieškovės argumentas, kad *ex post* patikslinimai prisideda išlaikant ar atkuriant konkurencijos sąlygas, padedami išvengti, kad tam tikri operatoriai dėl „leidimų pertekliaus“ nepagrįstai gautų pranašumą prieš kitus operatorius.

145 Be to, reikia patikslinti, kad atrodo, jog pati Komisija vadovaujasi 2004 m. kovo 17 d. laiške valstybėms narėms dėl Bendrijos taisyklių taikymo pagalbos NPP srityje nurodytu principu, pagal kurį toks „leidimų perteklius“ gali pažeisti EB 87 straipsnio 1 dalį ir iškraipyti ar kelti pavojų rimtai iškraipyti konkurenciją. Šiomis aplinkybėmis nepakankamai detalus Komisijos argumentas, kad leidimų sistema remiasi prognozėmis ir įtraukia vienodas operatorių galimybes užtikrinančius savireguliacijos mechanizmus, *a priori* atmetančius galimybę iškraipyti konkurenciją, nėra suprantamas, todėl nėra priimtinas.

146 Taip pat Komisija nei per administracinę procedūrą, nei ginčijame sprendime, nei 2004 m. liepos 7 d. Pranešime, nei per rašytinę procedūrą Pirmosios instancijos teisme nepateikė įrodymų, pakankamų ginčijamų *ex post* patikslinimų teisėtumui tikslo išsaugoti vidaus rinkos vientisumą atžvilgiu nuginčyti. Kaip pripažįsta pati Komisija, jos pastabos, pateiktos tik per posėdį, atsakant į konkretų Pirmosios instancijos teismo klausimą dėl nepriimtino laisvos prekybos emisijos leidimais Bendrijoje apribojimo dėl leidimų išėmimo iš rinkos ir jų perleidimo į rezervą, kuriuo gali naudotis tik įrenginių, esančių Vokietijos teritorijoje, operatoriai, neturi jokio atgarsio nei ginčijamo sprendimo motyvuose, nei su administracine procedūra

susijusioje bylos medžiagoje. Bet kuriuo atveju Pirmosios instancijos teismas mano, kad labai bendros nuorodos, pateiktos atsiliepimo į ieškinį 2 punkte, į galimybę pagal Direktyvos 2003/87 12 straipsnio 1 dalį perleisti emisijų leidimus Bendrijos viduje bei tripliko 5 ir 6 punktuose – į būtinumą išlaikyti leidimų sistemos veiksmingumą, neturėtų būti laikomos pakankamais prieštaravimais šiuo atžvilgiu. Vis dėlto Pirmosios instancijos teismas nurodo, kad šis vertinimas neturi įtakos galimam ginčijamų *ex post* patikslinimų nagrinėjimui atsižvelgiant į Sutartyje įtvirtintas pagrindines laisves, ypač į laisvą prekių judėjimą ir įsisteigimo laisvę pagal EB 28 ir 43 straipsnius, kurio nėra nei ginčijamame sprendime, nei 2004 m. liepos 7 d. Komisijos pranešime. Tačiau, atsižvelgiant į tai, kad šiuo atžvilgiu nėra aiškių ir tikslių Komisijos gynybos argumentų, ir į būtinumą išlaikyti funkcijų pasidalijimą bei institucinę pusiausvyrą tarp administracinės ir teisminės valdžios, Pirmosios instancijos teismas šiuo atveju neturėtų pakeisti Komisijos, administraciniame etape nagrinėjant Vokietijos NPP atitinkamų normų atitiktį pagrindinėms Sutarties laisvėms.

147 Pirmosios instancijos teismas daro išvadą, kad Komisija teisės požiūriu nepakankamai įrodė, jog ginčijami *ex post* patikslinimai prieštarauja vidaus rinkos vientisumo išsaugojimo ir konkurencijos sąlygų palaikymo tikslams.

Išvada dėl teleologinio Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijaus Nr. 10 aiškinimo

148 Atsižvelgiant į tai, kas pasakyta, Pirmosios instancijos teismas mano, kad Komisija ginčijamus *ex post* patikslinimus laikydama priemonėmis, prieštaraujančiomis Direktyvos 2003/87 bendrai struktūrai, klaidingai suprato šios direktyvos III priedo kriterijaus Nr. 10, skaitomo atsižvelgiant į šios direktyvos tikslus, suformuluotus jos septintoje konstatuojamojoje dalyje, prasmę. Šiuo atžvilgiu vien to, kad ginčijami *ex post* patikslinimai gali atgrasinti operatorius sumažinti gamybos apimtį ir jų emisijos lygį, nepakanka nuginčyti jų teisėtumui visų Direktyvos 2003/87 tikslų atžvilgiu. Be to,

iš Komisijos rekomendacijomis sukurto jos veiksmų laisvės apribojimo matyti, kad Komisija turi pripažinti, jog ieškovė gali prieš ja remtis šių rekomendacijų neaiškumu ir netikslumu dėl galimo ginčijamų *ex post* patikslinimų draudimo atsižvelgiant į šios direktyvos tikslus (žr. šio sprendimo 112 ir 116 punktus).

f) Išvada dėl ginčijamo sprendimo teisėtumo Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijaus Nr. 10 atžvilgiu

149 Atsižvelgiant į pažodinį, istorinį, kontekstinį ir teleologinį aiškinimą reikia padaryti išvadą, kad Komisija neįrodė, jog Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijus Nr. 10 susiaurino valstybės narės diskreciją pasirenkant šios direktyvos perkėlimo į nacionalinę teisę formas ir būdus, uždraudęs taikyti ginčijamus *ex post* patikslinimus. Todėl šiuo atžvilgiu ginčijamame sprendime yra padaryta teisės klaida.

150 Iš to matyti, kad Komisija, taikydama Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijų Nr. 10, padarė teisės klaidą ir kad reikia pritarti pirmojo ieškinio pagrindo pirmajai daliai.

3. Dėl ginčijamo sprendimo teisėtumo atsižvelgiant į Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijų Nr. 5

a) Bendrosios nuostatos

151 Ginčijamo sprendimo ketvirtoje konstatuojamojoje dalyje Komisija iš esmės mano, kad naujiems rinkos dalyviams skirtų leidimų skaičiaus *ex post* patikslinimai

prieštarauja Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijui Nr. 5, nes naujiems rinkos dalyviams nepateisinamai teikiama pirmenybė palyginti su įrenginių, kurie jau įtraukti į Vokietijos NPP ir kuriems netaikomi tokie patikslinimai, operatoriais. Taip pat 2004 m. liepos 7 d. Pranešime Komisija patikslina, kad „(ieškovės) ketinimas patikslinti <…> leidimų skyrimą naujiems rinkos dalyviams neatitinka kriterijaus (Nr.) 5, kuris numato nediskriminavimą pagal Sutartį, nes taikant šiuos *ex post* patikslinimus atsirastų diskriminacija tarp naujų rinkos dalyvių ir kitų įrenginių operatorių, kurių atžvilgiu negali būti taikomi *ex post* patikslinimai pagal Direktyvą (2003/87)“.

152 Šiuo atžvilgiu reikia priminti Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijaus Nr. 5 tekstą, pagal kurį „(NPP) bendrovių arba sektorių neturi diskriminuoti taip, kad netinkamai būtų teikiama pirmenybė tam tikroms įmonėms arba veikloms pagal Sutarties reikalavimus, ypač jos (EB) 87 ir (EB) 88 straipsnius“. Kalbant apie draudimą diskriminuoti, Komisijos rekomendacijų 51 punktas, susijęs su kriterijumi Nr. 6, kuris būtent numato naujus rinkos dalyvius, be to, pabrėžia, kad vienodo požiūrio principas yra pagrindinis principas dėl naujų rinkos dalyvių prieigos prie leidimų. Galiausiai šių rekomendacijų 61 punktas nurodo, kad „(l)aikantis vienodo požiūrio principo, valstybės narės taikomas metodas skiriant leidimus naujiems rinkos dalyviams kiek įmanoma turi būti toks pat kaip ir naudojamas esamiems operatoriams, esantiems analogiškoje situacijoje“, pripažįstant, kad „(v)is dėlto gali būti daromi pakeitimai, jei jie tinkamai pateisinti“.

153 Iš to, kas pasakyta, matyti, kad Komisija teisingai kriterijų Nr. 5, kurio tekste daroma aiški nuoroda į diskriminacijos sąvoką, laiko bendrojo vienodo požiūrio principo specialiu taikymu valstybėms narėms įgyvendinant Direktyvą 2003/87 ir konkrečiau paskirstant leidimus pagal NPP. Be to, Komisija savo rekomendacijose taip pat teisingai remiasi teismų praktikoje pripažintomis vienodo požiūrio principo taikymo sąlygomis, būtent būtinumu atlikti suinteresuotų asmenų situacijų palyginimą

(„analogiška situacija“) ir galimybe objektyviai pateisinti diskriminaciją („tinkamai pateisinti <…> pakeitimai“). Remiantis šia teismų praktika šis principas reikalauja, kad panašios aplinkybės nebūtų vertinamos skirtingai, o skirtingos aplinkybės vienodai, jeigu toks traktavimas nėra objektyviai pateisinamas (žr. 2005 m. liepos 12 d. Teisingumo Teismo sprendimo *Alliance for Natural Health ir kt.*, C-154/04 ir C-155/04, Rink. p. I-6451, 115 punktą bei jame cituotą teismų praktiką).

b) Dėl suinteresuotų operatorių situacijų palyginimo

154 Siekiant nustatyti, ar šioje byloje Komisija teisingai taikė vienodo požiūrio principą, pradėti reikia analizuojant klausimą, kaip tinkamai ji išnagrinėjo, ar *ex post* patikslinimų taikymo atžvilgiu nauji rinkos dalyviai yra analogiškoje situacijoje kaip ir kiti įrenginių operatoriai.

155 Šiuo atžvilgiu reikia priminti, priešingai nei, atrodo, mano Komisija, jog Vokietijos NPP numato *ex post* patikslinimų taikymą ne tik naujiems rinkos dalyviams, bet ir tam tikriems jau esamų rinkoje įrenginių, kuriems taikomas Vokietijos NPP, operatoriams.

156 Iš tiesų, pirma, Vokietijos NPP leidžia taikyti *ex post* patikslinimus visiems operatoriams iš esmės sumažėjus jų gamybai ar „faktinio uždarymo“ atveju (žr. šio sprendimo

31 punkto pirmąją įtrauką ir 89 punktą). Taigi šiuo atžvilgiu neišnagrinėjusi, ar šių skirtingų operatorių, kuriems taip pat taikomos *ex post* patikslinimo normos, situacija skiriasi ar yra analogiška, Komisija pagrįstai negali apskritai tvirtinti, kad Vokietijos NPP numato nevienodą požiūrį į kitus operatorius palyginti su naujais rinkos dalyviais.

157 Kita vertus, Vokietijos PNN numato panašių į naujiems rinkos dalyviams taikomų *ex post* patikslinimų taikymą specialiu atveju, kai įrenginiai buvo pradėti eksploatuoti 2003 m. arba 2004 m. (žr. šio sprendimo 31 punkto trečiąją įtrauką ir 88 punktą). Tai patvirtina Įstatymas dėl skyrimo, kuris įtvirtina identiškus panaikinimo mechanizmus naujiems rinkos dalyviams ir operatoriams, kurie pradėjo gamybą po 2002 m. (žr. Įstatymo dėl skyrimo 8 straipsnio 4 dalį ir 11 straipsnio 5 dalį, skaitomą kartu su 8 straipsnio 4 dalimi). Šiuo atžvilgiu svarbu nurodyti, kad analogiškai paaiškinimui dėl naujiems rinkos dalyviams taikomų *ex post* patikslinimų, ieškovė patikslinimų taikymą 2003 m. ar 2004 m. pradėtiems eksploatuoti įrenginiams iš esmės pateisina „leidimų pertekliumi“, atsirandančiu dėl to, kad vykdant paskirstymo procedūrą, kuri remiasi vadinamuoju „benchmarking“ apskaičiavimo metodu, suinteresuoti operatoriai gali pateikti pervertintas gamybos prognozes. Iš tiesų, ieškovės manymu, tokios rizikos nėra įrenginių, veikiančių bent nuo 2002 m., atveju, kuriems taikomas vadinamasis „grandfathering“ apskaičiavimo metodas, leidžiantis surinkti pakankamai patikimus duomenis apie ankstesnes gamybos apimtis.

158 Atsižvelgiant į tai, kas pasakyta, ginčijamo sprendimo ketvirtoje konstatuojamojoje dalyje Komisijos pateikti argumentai, pagrindžiantys jos bendrą išvadą, kad naujiems rinkos dalyviams taikytini *ex post* patikslinimai prieštarauja kriterijui Nr. 5, nes dėl jų šie nauji rinkos dalyviai gali gauti pranašumą palyginti su kitais operatoriais, kuriems netaikomos *ex post* patikslinimo taisyklės, nėra patvirtinti faktais ir yra teisiškai nepagrįsti.

159 Pirma, nei iš ginčijamo sprendimo, nei iš Komisijos pranešimų neaišku, kodėl ir kokia apimtimi nauji rinkos dalyviai yra analogiškoje ar skirtingoje situacijoje palyginti su kitais operatoriais *ex post* patikslinimų taikymo atžvilgiu. Priešingai, ginčijamame sprendime aiškiai nėra atsižvelgiama į tai, kad patikslinimai, panašūs ar netgi identiški numatytiems naujiems rinkos dalyviams, yra taikomi įrenginių operatoriams, pradėjusiems savo gamybą po 2002 metų.

160 Antra, kaip ieškovė nurodo savo trečiajame pagrinde, Komisijos per procesą pateiktas argumentas, pagal kurį naujiems rinkos dalyviams yra naudinga turėti galimybę vėliau patikslinti paskirtų leidimų skaičių, nes dėl to jie gali pervertinti gamybos apimtį pateikdami prašymą dėl skyrimo, o Vokietijos valdžios institucijos atlieka kontrolę ne taip kruopščiai, yra akivaizdžiai prieštaringas ir klaidingas įvairiais požiūriais.

161 Iš tiesų, pirma, argumentas, kad vėliau atliktas pataisymas sumažinant operatoriui paskirtų leidimų skaičių – t. y. grąžinimo priemonė atitinkamo operatoriaus nenaudai, atimanti iš jo komercinę vertę turintį „turtą“ – gali jam suteikti „pranašumą“ palyginti su kitais operatoriais, kuriems netaikomas toks pataisymo mechanizmas, yra prieštaringas. Antra, šis argumentas reiškia, kad kiti operatoriai, darant prielaidą, jog jie yra analogiškoje situacijoje, neturi tokio paties „pranašumo“, kas bet kuriuo atveju netaikoma operatoriams, patekusiems į rinką po 2002 m., kuriems taikomas toks pat pataisymo mechanizmas.

162 Taip pat argumentas, kad naujų rinkos dalyvių skatinimas padidinti prognozes šioje byloje yra reikšmingesnis esant *ex post* patikslinimo galimybei negu jai nesant, yra

labai spekuliacinis ir taip pat prieštaringas. Iš tiesų jis paskatina priešingą išvadą, atsižvelgiant į tai, kad bet kuris operatorius, kuris pateikdamas prašymą suvokia *ex post* patikslinimo galimybę, bus labiau linkęs jo išvengti. Galiausiai argumentas, kad kompetentingos valdžios institucijos yra mažiau rūpestingos, kai turi *ex post* patikslinimo galimybę, taip pat nėra įtikinantis, nes bet kuri veiksminga administracija suinteresuota iš anksto išvengti bet kokio vėlesnio nesklandumo ir būtent brangių laiko atžvilgiu grąžinimo priemonių, reikalaujančių didelių administracinių išteklių.

163 Atsižvelgiant į tai, kas pasakyta, ginčijamo sprendimo ketvirta konstatuojamoji dalis yra akivaizdžiai prieštaringa ir klaidinga bei akivaizdžiai pažeidžia vienodo požiūrio principo taikymo sąlygas. Reikia pridurti, kad Komisija, pagal Direktyvos 2003/87 9 straipsnį kontroliuodama, ar valstybė narė laikėsi kriterijaus Nr. 5, neturėtų apsiriboti konstatavimu, jog operatoriai nevienodai vertinami, prieš tai rūpestingai, kaip to reikalaujama, neišnagrinėjusi šio sprendimo 153 punkte cituotoje teismo praktikoje nurodytų šiam klausimui svarbių elementų ir pagrįsdama savo išvadą tinkamai neatsižvelgusi į juos.

164 Iš to matyti, kad Komisija, taikydama Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijų Nr. 5, padarė teisės klaidą ir kad taip pat reikia pritarti pirmojo ieškinio pagrindo antrai daliai.

165 Tačiau Pirmosios instancijos teismas mano esant tikslinga išnagrinėti trečiąjį ieškinio pagrindą, atsižvelgiant į jo glaudų ryšį su pirmuoju pagrindu.

III — *Dėl trečiojo ieškinio pagrindo, susijusio su EB 253 straipsnyje įtvirtintos motyvavimo pareigos pažeidimu*

A — *Šalių argumentai*

166 Ieškovė teigia, kad ginčijamo sprendimo 1 straipsnio a punktas ir 2 straipsnio a punktas pagrįsti EB 253 straipsnyje įtvirtintos motyvavimo pareigos pažeidimu, nes šio sprendimo ketvirtoje konstatuojamojoje dalyje, akivaizdžiai klaidingai remiantis Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijumi Nr. 5, nurodoma, kad *ex post* patikslinimai nepagrįstai suteikia pranašumą naujiems rinkos dalyvimas palyginti su kitų įrenginių operatoriais. Anot ieškovės, šiuo atžvilgiu Komisija neatsižvelgia į aplinkybę, kad, pirma, NPP nenumato naujiems rinkos dalyviams galimybės gauti papildomų leidimų, o tik nurodo, kad jiems taikomi *ex post* patikslinimai sumažinant leidimų skaičių, bei, antra, leidimų grąžinimas pritaikius šiuos patikslinimus yra našta, o ne pranašumas. Ieškovė taip pat neįžvelgia jokio pranašumo aplinkybėje, kad, skirtingai nuo esamų įrenginių, naujiems rinkos dalyviams leidimai skiriami remiantis prognozėmis, nes tokį skyrimą kaip tik kompensuoja galimybė taikyti *ex post* patikslinimus sumažinant leidimų skaičių. Taigi ginčijamo sprendimo 1 straipsnio a punktas ir 2 straipsnio a punktas turi būti panaikinti dar ir dėl šios priežasties.

167 Komisija daro nuorodą į savo pastabas dėl kaltinimo pažeidus Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijų Nr. 5 nepagrįstumo ir daro išvadą, kad ginčijamas sprendimas nepažeidžia EB 253 straipsnio.

B — *Pirmosios instancijos teismo vertinimas*

168 Pirmiausia reikia priminti, kad EB 253 įtvirtintos motyvavimo pareigos, pakartotos Direktyvos 2003/87 9 straipsnio 3 dalies paskutiniame sakinyje, kiek tai susiję su Komisijos priimamais sprendimais atmesti visą ar dalį NPP, laikymasis tampa dar svarbesnis, atsižvelgiant į tai, kad šiuo atveju Komisijos kontrolės įgaliojimai pagal šios direktyvos 9 straipsnio 3 dalį apima sudėtingus ekonominio ir ekologinio pobūdžio vertinimus, o Bendrijos teismo vykdoma šių vertinimo teisėtumo kontrolė yra ribota (žr. šiuo klausimu 1991 m. lapkričio 21 d. Teisingumo Teismo sprendimo *Technische Universität München*, C-269/90, Rink. p. I-5469, 14 punktą).

169 Šiuo atžvilgiu reikia pabrėžti, kad šiam ieškinio pagrindui paremti ieškovės pateikti argumentai labiau susiję su ginčijamo sprendimo turinio teisėtumu taikant Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijų Nr. 5. Tačiau kadangi su motyvavimo pareigos pažeidimu susijusį pagrindą bet kuriuo atveju gali iškelti pats Bendrijos teismas *ex officio* (1997 m. vasario 20 d. Teisingumo Teismo sprendimo *Komisija prieš Daffix*, C-166/95 P, Rink. p. I-983, 24 punktas ir 2003 m. liepos 3 d. Sprendimo *Belgija prieš Komisiją*, C-457/00, Rink. p. I-6931, 102 punktas), reikia išnagrinėti jo pagrįstumą.

170 Atsižvelgdamas į pirmiau 158–164 punktuose suformuluotus samprotavimus, Pirmosios instancijos teismas mano, kad Komisija pažeidė EB 253 straipsnyje jai nustatytą motyvavimo pareigą nei ginčijamame sprendime, nei 2004 m. liepos 7 d. Komisijos pranešime, nei šių aktų priėmimo kontekste nenurodžiusi jokio vienodo požiūrio principo taikymo paaiškinimo. Šis motyvavimo trūkumas pasireiškia ginčijamo sprendimo motyvuose nurodant, kad taikant *ex post* patikslinimus naujų rinkos dalyvių padėtis yra palankesnė ir skiriasi nuo kitų operatorių padėties, šiame

sprendime nepalyginus naujų rinkos dalyvių ir operatorių, kuriems taikomi panašus ar net tapatūs *ex post* patikslinimai, padėties bei Komisijai neįvertinus galimo nevienodo požiūrio objektyvaus pateisinimo.

171 Dėl šios priežasties nagrinėjamam ieškinio pagrindui turi būti pritarta panaikinant ginčijamo sprendimo 1 straipsnio a punktą ir 2 straipsnio a punktą taip pat ir šiuo pagrindu.

IV — *Išvada*

172 Atsižvelgiant į tai, kad pirmasis ir trečiasis ieškinio pagrindai yra pagrįsti ir pakankami patenkinti ieškovės prašymui dėl panaikinimo, nereikia priimti sprendimo dėl antrojo pagrindo, susijusio su EB 176 straipsnio pažeidimu.

Dėl bylinėjimosi išlaidų

173 Pagal Pirmosios instancijos teismo procedūros reglamento 87 straipsnio 2 dalį pralaimėjusiai šaliai nurodoma padengti bylinėjimosi išlaidas, jeigu laimėjusi šalis to prašė. Kadangi Komisija pralaimėjo bylą, ji turi padengti bylinėjimosi išlaidas pagal ieškovės pateiktus reikalavimus.

Remdamasis šiais motyvais,

PIRMOSIOS INSTANCIJOS TEISMAS (trečioji išplėstinė kolegija)

nusprendžia:

1. Panaikinti 2004 m. liepos 7 d. Komisijos sprendimo C(2004) 2515/2 galutinis dėl nacionalinio šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų paskirstymo plano, kurį Vokietijos Federacinė Respublika pateikė pagal 2003 m. spalio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2003/87/EB, nustatančią šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų sistemą Bendrijoje ir iš dalies pakeičiančią Tarybos direktyvą 96/61/EB, 1 straipsnį.

2. Panaikinti šio sprendimo 2 straipsnio a–c punktus tiek, kiek jie nurodo Vokietijos Federacinei Respublikai, pirma, panaikinti juose numatytas *ex post* patikslinimo priemones ir, antra, pranešti Komisijai apie šį panaikinimą.

3. Priteisti iš Komisijos bylinėjimosi išlaidas.

Jaeger Tiili Azizi

Cremona Czúcz

Paskelbta 2007 m. lapkričio 7 d. viešame posėdyje Liuksemburge.

Kancleris Pirmininkas

E. Coulon M. Jaeger

Turinys

Teisinis pagrindas ..... II - 4442

Faktinės aplinkybės, procedūra ir šalių reikalavimai ..... II - 4452

Dėl teisės ..... II - 4463

I — Pirminė pastaba ..... II - 4463

II — Dėl pirmojo ieškinio pagrindo, susijusio su Direktyvos 2003/87 9 straipsnio 3 dalies, skaitomos kartu su šios direktyvos III priedu, pa¸eidimu ..... II - 4463

A — Šalių argumentai ..... II - 4463

1. Ieškovės argumentai ..... II - 4463

a) Pirminė pastaba ..... II - 4463

b) Dėl Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijaus Nr. 10 laikymosi ... II - 4464

c) Dėl Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijaus Nr. 5 laikymosi .... II - 4466

d) Dėl Komisijos kontrolės teisės pagal Direktyvos 2003/87 9 straipsnio 3 dalį, skaitomą kartu su jos III priedu, apimties ir valstybėms narėms šia direktyva paliktos diskrecijos ..... II - 4467

e) Dėl Komisijos pateiktų ekonominių argumentų ..... II - 4469

2. Komisijos argumentai ..... II - 4471

a) Dėl Direktyvos 2003/87 III priede pateiktų kriterijų apimties lemiamo pobūdžio Komisijos vykdomai kontrolei pagal šios direktyvos 9 straipsnio 3 dalį ..... II - 4471

b) Dėl Vokietijos NPP atitikties Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijui Nr. 10 ..... II - 4471

c) Dėl Vokietijos NPP atitikties Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijui Nr. 5 ..... II - 4473

B — Pirmosios instancijos teismo vertinimas ..... II - 4476

1. Dėl užduočių bei kompetencijos pasidalijimo tarp Komisijos ir valstybių narių bei dėl teisminės kontrolės apimties ..... II - 4476

2. Dėl ginčijamo sprendimo teisėtumo Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijaus Nr. 10 atžvilgiu ..... II - 4479

a) Dėl ginčijamų *ex post* patikslinimų ..... II - 4479

b) Dėl pažodinio Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijaus Nr. 10 aiškinimo ..... II - 4482

c) Dėl Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijaus Nr. 10 istorinio aiškinimo ..... II - 4484

d) Dėl Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijaus Nr. 10 aiškinimo pagal kontekstą ..... II - 4485

Dėl svarbių Direktyvos 2003/87 ir Reglamento Nr. 2216/2004 nuostatų ..... II - 4485

i) Dėl Direktyvos 2003/87 9 ir 11 straipsnių ..... II - 4485

ii) Dėl Direktyvos 2003/87 29 straipsnio ..... II - 4488

iii) Dėl Reglamento Nr. 2216/2004 38 straispnio 2 dalies ..... II - 4489

Dėl Komisijos rekomendacijų reikšmės ..... II - 4490

i) Dėl Komisijos rekomendacijų apribojančio poveikio ..... II - 4490

ii) Dėl Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijaus Nr. 10 aiškinimo, atsižvelgiant į Komisijos rekomendacijas ..... II - 4492

iii) Dėl 2004 m. liepos 7 d. Komisijos pranešimo reikšmės ..... II - 4494

Išvada dėl Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijaus Nr. 10 aiškinimo pagal kontekstą ..... II - 4495

e) Dėl teleologinio Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijaus Nr. 10 aiškinimo ..... II - 4495

Pirminė pastaba ..... II - 4495

Dėl Direktyvos 2003/87 tikslų ..... II - 4496

Dėl Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijaus Nr. 10 aiškinimo, atsižvelgiant į šios direktyvos tikslus ..... II - 4498

i) Pagrindiniai šalių argumentai ..... II - 4498

ii) Dėl tinkamų analizės kriterijų ..... II - 4499

— Dėl esamo santykio tarp gamybos apimties ir emisijos lygio, atsižvelgiant į emisijų sumažinimo tikslą ..... II - 4500

— Dėl tikslo sumažinti emisijas suderinimo su tikslu skatinti ekonomiškai efektyvias ir taupias sąlygas ..... II - 4502

— Dėl tikslo sumažinti emisijas gerinant technologijas .... II - 4503

— Dėl tikslo išsaugoti vidaus rinkos vientisumą ir išvengti konkurencijos iškraipymo ..... II - 4505

Išvada dėl teleologinio Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijaus Nr. 10 aiškinimo ..... II - 4507

f) Išvada dėl ginčijamo sprendimo teisėtumo Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijaus Nr. 10 atžvilgiu ..... II - 4508

3. Dėl ginčijamo sprendimo teisėtumo atsižvelgiant į Direktyvos 2003/87 III priedo kriterijų Nr. 5 ..... II - 4508

a) Bendrosios nuostatos ..... II - 4508

b) Dėl suinteresuotų operatorių situacijų palyginimo ..... II - 4510

III — Dėl trečiojo ieškinio pagrindo, susijusio su EB 253 straipsnyje įtvirtintos motyvavimo pareigos pažeidimu ..... II - 4514

A — Šalių argumentai ..... II - 4514

B — Pirmosios instancijos teismo vertinimas ..... II - 4515

IV — Išvada ..... II - 4516

Dėl bylinėjimosi išlaidų ..... II - 4516