AZ ELSŐFOKÚ BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (kibővített harmadik tanács)

2007. november 7. *

A T-374/04. sz. ügyben,

a **Németországi Szövetségi Köztársaság** (képviselik kezdetben: C.-D. Quassowski, A. Tiemann és C. Schulze-Bahr, később: Schulze-Bahr és M. Lumma, meghatalmazotti minőségben, segítőik: D. Sellner és U. Karpenstein ügyvédek)

felperesnek

az **Európai Közösségek Bizottsága** (képviseli: U. Wölker, meghatalmazotti minőségben)

alperes ellen

az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló, 2003. október 13-i 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 275., 32. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 7. kötet, 631. o.) szerint a Németországi

* Az eljárás nyelve: német.

Szövetségi Köztársaság által közölt, az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kiosztására vonatkozó nemzeti tervről szóló, 2004. július 7-i C(2004) 2515/2 végleges bizottsági határozat részleges, abban a részében történő megsemmisítése iránti kérelme tárgyában, amelyben a Bizottság egyes, a kiosztásokra vonatkozó ex post kiigazítási intézkedéseket az említett irányelv III. mellékletének 5. és 10. követelményével ellentétesként elutasít,

AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK
ELSŐFOKÚ BÍRÓSÁGA (kibővített harmadik tanács),

tagjai: M. Jaeger elnök, V. Tiili, J. Azizi, E. Cremona és Czúcz O. bírák,

hivatalvezető: K. Andová tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2006. június 21-i tárgyalásra,

meghozta a következő

Ítéletet

Jogi háttér

1 Az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló,

2003. október 13-i 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 275., 32. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 7. kötet, 631. o.), amely 2003. október 25-én lépett hatályba, létrehozza a Közösségben az üvegházhatású gázok kibocsátási egységei kereskedelmének rendszerét (a továbbiakban: a kibocsátási egységek kereskedelmi rendszere) az üvegházhatást okozó gázok – különösen a szén-dioxid (a továbbiakban: CO_2) – kibocsátása költséghatékony és gazdaságilag eredményes csökkentésének ösztönzése érdekében (a 2003/87 irányelv 1. cikke). Az irányelv a Közösségnek az Egyesült Nemzetek éghajlat-változási keretegyezményéből és a kiotói jegyzőkönyvből származó kötelezettségein alapszik. Az utóbbit az Egyesült Nemzetek éghajlat-változási keretegyezménye Kiotói Jegyzőkönyvének az Európai Közösség nevében történő jóváhagyásáról, valamint az abból származó kötelezettségek közös teljesítéséről szóló, 2002. április 25-i 2002/358/EK határozattal (HL L 130., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 42. kötet, 24. o.) hagyták jóvá. A jegyzőkönyv 2005. február 16-án lépett hatályba.

2 A Közösség és a tagállamai kötelezettséget vállaltak arra, hogy a 2008 és 2012 közötti időszakra az 1990-es szinthez képest 8%-kal csökkentik a kiotói jegyzőkönyv A. mellékletében felsorolt üvegházhatású gázok általuk történő összesített, emberi eredetű kibocsátását (a 2003/87 irányelv [4] preambulumbekezdése).

3 E célból a 2003/87 irányelv lényegében előírja, hogy az üvegházhatású gázoknak az irányelv I. mellékletében felsorolt létesítmények által történő kibocsátása előzetes engedély, és a nemzeti kiosztási tervek (a továbbiakban: NKT) szerint kiosztott kibocsátási egységek tárgyát képezi. Amennyiben valamely üzemeltető csökkenti a kibocsátásait, a felesleges kibocsátási egységeit eladhatja más üzemeltetőknek. Ennek ellenkezőjeként az olyan létesítmény üzemeltetője, amelynek a kibocsátásai nagymértékűek, megvásárolhatja a szükséges kibocsátási egységeket valamely olyan üzemeltetőtől, aki többlettel rendelkezik.

4 A 2003/87 irányelv előír egy első szakaszt, mely 2005-től 2007-ig tart (a továbbiakban: az első kiosztási szakasz), és megelőzi a kiotói jegyzőkönyvben előírt kötelezettségek első szakaszát, majd ezt követően egy második szakaszt 2008-tól 2012-ig terjedően

(a továbbiakban: a második kiosztási szakasz), amely a kötelezettségek említett első szakaszának felel meg (a 2003/87 irányelv 11. cikke).

5 A 2002/358 határozatban és a kiotói jegyzőkönyvben előírt kötelezettségek betartása érdekében a 2003/87 irányelv III. mellékletének 1. követelménye a következőket írja elő:

„Az adott időszakra kiosztandó kibocsátási egységek összegének összhangban kell állnia az adott tagállamnak a 2002/358 […] határozat és a Kiotói Jegyzőkönyv szerinti kibocsátáscsökkentési kötelezettségével […]. A kiosztandó kibocsátási egységek teljes mennyisége nem lehet több, mint amennyi az e mellékletben meghatározott követelmények szigorú alkalmazásához valószínűleg szükséges. 2008 előtt e mennyiséget össze kell hangolni az egyes tagállamoknak a 2002/358 […] határozat és a Kiotói Jegyzőkönyv szerinti céljai elérése vagy túlteljesítése érdekében követendő kibocsátáscsökkentési ütemmel.”

6 Konkrétabban a kibocsátási egységek kereskedelmi rendszere egyrészt az üvegházhatást okozó gázok kibocsátására vonatkozó előzetes engedélyezés előírásán (a 2003/87 irányelv 4–8. cikke), és másrészt az e gázok bizonyos mennyiségének kibocsátását a jogosult üzemeltető számára engedélyező kibocsátási egységeken, valamint az üzemeltetőnek az ehhez kapcsolódó azon kötelezettségén alapszik, hogy évente leadjon a létesítménye teljes kibocsátásával egyenlő számú kibocsátási egységet (a 2003/87 irányelv 12. cikkének [3] bekezdése).

7 Azokat a feltételeket és eljárásokat, amelyek alapján az illetékes nemzeti hatóságok a kibocsátási egységeket az NKT szerint kiosztják a létesítmények üzemeltetői számára, a 2003/87 irányelv 9–11. cikke írja elő.

8 Ennek megfelelően a 2003/87 irányelv 9. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„A 11. cikk (1) és (2) bekezdésében említett minden egyes időszak vonatkozásában, minden tagállam kidolgozza saját [NKT-jét] [arra vonatkozóan], hogy összesen hány egységet kíván az adott időszakra kiosztani, és azokat miként kívánja kiosztani. Az [NKT-t] tényszerű és átlátható követelményrendszerre kell alapozni, ideértve a III. mellékletben felsoroltakat, illetve a közvélemény észrevételeinek megfelelő figyelembevételét. A Bizottság, a Szerződés sérelme nélkül, legkésőbb 2003. december 31-ig kidolgozza a III. mellékletben felsorolt követelmények végrehajtásához szükséges iránymutatást.

A 11. cikk (1) bekezdésében említett időszakra vonatkozó [NKT-t] legkésőbb 2004. március 31-ig kell közzétenni, valamint a Bizottságot és a többi tagállamot arról értesíteni [helyesen: valamint a Bizottsággal és a többi tagállammal azt közölni]. […]”

9 A Bizottság a fentiekben előírt iránymutatást a 2003/87 irányelv III. mellékletében szereplő követelmények végrehajtásában a tagállamoknak történő segítségnyújtást célzó iránymutatásról, és a *vis maior* fennállásának feltételeiről szóló, 2004. január 7-i COM(2003) 830 végleges közleményének keretében adta ki (a továbbiakban: bizottsági iránymutatás).

10 A 2003/87 irányelv 9. cikkének (3) bekezdése a következőket írja elő:

„A Bizottság a tagállam [NKT-jéről] szóló (1) bekezdés szerinti értesítés megküldésétől [helyesen: A Bizottság a tagállam [NKT-jének] az (1) bekezdés szerinti

közlésétől] számított három hónapon belül elutasíthatja az adott tervet vagy annak egy részét, amennyiben az nem áll összhangban a III. mellékletben felsorolt követelményekkel vagy a 10. cikk tartalmával. A tagállam csak akkor hozhatja meg a 11. cikk (1) vagy (2) bekezdésében meghatározott határozatokat, ha a Bizottság elfogadta a javasolt módosításokat. A Bizottság az elutasító határozatát megindokolja."

11 A 2003/87 irányelv 10. cikke szerint a tagállamoknak az első kiosztási időszakra az egységek legalább 95%-át, a második kiosztási időszakra pedig az egységek legalább 90%-át térítésmentesen osztják ki.

12 A 2003/87 irányelvnek a kibocsátási egységek kiosztására és kiadására vonatkozó 11. cikke a következőképpen rendelkezik:

„(1) A 2005. január 1-jével induló hároméves időszakra vonatkozóan minden tagállam eldönti, hogy az adott időszakra hány egységet fog kiosztani összesen, valamint az egyes létesítmények üzemeltetőinek tételesen. Ezt a döntést legalább három hónappal az időszak kezdete előtt kell meghozni a 9. cikknek megfelelően elkészített és a 10. cikkel összhangban álló [NKT] alapján, a közvélemény észrevételeinek megfelelő figyelembevételével.

[…]

(3) Az (1) vagy (2) bekezdés alapján hozott döntéseket a Szerződés követelményeivel, különösen annak 87. és 88. cikkével összhangban kell meghozni. A kiosztásról történő döntéshozatalkor a tagállamoknak tekintettel kell lenniük annak szükségességére, hogy az új belépők [helyesen: az újonnan piacra lépők] számára hozzáférést kell biztosítani a kibocsátási egységekhez.

(4) Az illetékes hatóság az (1) […] bekezdésben említett időszakok minden évében az adott év február 28-ig kiadja az összes kiosztandó egység egy részét.”

13 A 2003/87 irányelv III. melléklete az NKT-kre vonatkozóan tizenegy követelményt ír elő.

14 A III. melléklet 1. követelménye szerint:

„Az adott időszakra kiosztandó kibocsátási egységek összegének összhangban kell állnia az adott tagállamnak a 2002/358 […] határozat és a Kiotói Jegyzőkönyv szerinti kibocsátáscsökkentési kötelezettségével, figyelembe véve egyfelől azt, hogy az ezen irányelv hatályán kívül eső forrásokból származó kibocsátásokhoz képest a fenti kibocsátási egységek a teljes kibocsátás mekkora hányadát képviselik, másfelől pedig a nemzeti energiapolitikát, továbbá összhangban kell állnia a nemzeti éghajlat-változási programmal. A kiosztandó kibocsátási egységek teljes mennyisége nem lehet több, mint amennyi az e mellékletben meghatározott követelmények szigorú alkalmazásához valószínűleg szükséges. 2008 előtt e mennyiséget össze kell hangolni az egyes tagállamoknak a 2002/358 […] határozat és a Kiotói Jegyzőkönyv szerinti céljai elérése vagy túlteljesítése érdekében követendő kibocsátáscsökkentési ütemmel.”

15 A III. melléklet 5. követelménye szerint:

„A Szerződés követelményei és különösen annak 87. és 88. cikke értelmében az [NKT] nem tehet különbséget a vállalkozások és ágazatok között oly módon, hogy bizonyos vállalkozásokat vagy tevékenységeket indokolatlan előnyben részesít.”

16 A III. melléklet 9. követelménye a következőképpen rendelkezik:

„Az [NKT-nek] a nyilvánosság észrevételeinek kifejezésére vonatkozó [helyesen: a nyilvánosság észrevételei kifejezésének lehetőségét biztosító] rendelkezéseket, valamint ezen észrevételeknek a kibocsátási egységek kiosztásáról szóló döntések meghozatala előtti kellő súlyú figyelembevétele érdekében tett intézkedésekről szóló tájékoztatást is tartalmaznia kell”.

17 E tekintetben a bizottsági iránymutatás 93–96. pontja többek közt a következőket írja elő:

„93. A követelmény alkalmazása kötelező.

94. […] Az [NKT-t] a nyilvánosság számára hozzáférhetővé kell tenni oly módon, hogy arra korai stádiumban érdemi észrevételeket tehessen […].

95. A tagállamoknak ésszerű határidőt kell előírniuk az észrevételek benyújtására, és e határidőt a nemzeti döntéshozatali eljáráshoz kell igazítaniuk oly módon, hogy az észrevételeket az [NKT-re] vonatkozó döntés elfogadása előtt teljes mértékben figyelembe lehessen venni. A »teljes mértékben való figyelembevétel« kifejezést úgy kell érteni, hogy az észrevételeket adott esetben a III. melléklet követelményeire való hivatkozással, vagy bármely más, a tagállam által az NKT-ben alkalmazott tényszerű és átlátható követelményre való hivatkozással kell mérlegelni. A tagállamoknak a Bizottságot tájékoztatniuk kell minden olyan módosításról, amelyet a nyilvánosságnak az NKT közzétételét és közlését követő részvétele után, és a végleges döntésének a [2003/87 irányelv] 11. cikke szerint történő elfogadását megelőzően kívánnak eszközölni. A nyilvánosságot általános formában tájékoztatni kell az elfogadott döntésről és az azt alátámasztó fő információkról.

96. Emlékeztetni kell arra, hogy a nyilvánosságnak az e követelmény keretében előírt azon lehetősége, hogy az [NKT-re] vonatkozóan észrevételt tegyen, a nyilvánossággal való konzultációban egy második szakaszt képez. A [2003/87] irányelv 9. cikkének (1) bekezdése szerint a nyilvánossággal az [NKT] tervezete alapján folytatott konzultáció első szakasza végén megfogalmazott észrevételeket, amennyiben azok relevánsak, a Bizottsággal és a többi tagállammal való közlést megelőzően bele kell illeszteni az [NKT-be]. A nyilvánossággal való konzultáció első szakasza alapvető fontosságú ahhoz, hogy a nyilvánosság részvételének folyamata (konzultáció és az észrevételek mérlegelése) összességében eredményes legyen. Az e követelmény keretében előírt szabályokat a részvétel első szakasza során is alkalmazni kell.

A tagállamoknak tájékoztatniuk kell a Bizottságot minden olyan módosításról, amelyet az NKT közzétételét és közlését követően, és a végleges döntésnek a [2003/87 irányelv] 11. cikke szerint történő elfogadását megelőzően kívánnak eszközölni." [nem hivatalos fordítás]

18 A III. melléklet 10. követelménye előírja, hogy „[a]z [NKT-nek] az ezen irányelv hatálya alá tartozó létesítmények jegyzékét és az egyes létesítmények számára kiosztani kívánt kibocsátási egységek mennyiségét is tartalmaznia kell".

19 A 10. követelményt illetően a bizottsági iránymutatás 97–100. pontja a következőket tartalmazza:

„97. Ez a követelmény azt írja elő, hogy az [NKT-nek] átláthatónak kell lennie. Ez azt jelenti, hogy a létesítményenként kiosztott kibocsátási egységek mennyisége fel van tüntetve, tehát a nyilvánosság számára ismert akkor, amikor [az NKT-t] a Bizottsággal és a többi tagállammal közlik.

[…]

98. Ezt a követelményt akkor kell teljesítettnek tekinteni, ha a tagállam betartotta a [2003/87] irányelv hatálya alá tartozó valamennyi létesítmény jegyzékének összeállítására vonatkozó kötelezettségét […]

[…]

100. A tagállamnak fel kell tüntetnie az egyes létesítmények számára kiosztani kívánt kibocsátási egységek összesített mennyiségét, és jeleznie kell az egyes létesítményeknek a [2003/87 irányelv] 11. cikkének (4) bekezdése szerint minden évben kiadott kibocsátási egységek mennyiségét is."

20 A bizottsági iránymutatás 60–74. pontja szerint a tagállam a kibocsátási egységek tekintetében tartalékot képezhet (a továbbiakban: tartalék), amelyhez objektív és átlátható szabályok és eljárások szerint térítésmentes hozzáférést biztosíthat különösen az újonnan piacra lépők számára. A kibocsátási egységek összesített mennyiségéhez képest az NKT-ben fel kell tüntetni e tartalék nagyságát.

21 A 2003/87 irányelv 12. cikkének (1) bekezdése előírja, hogy a kibocsátási egységeket át lehet ruházni a Közösségen belüli vagy harmadik országbeli természetes és jogi személyek között. A 2003/87 irányelv 12. cikkének (3) bekezdése értelmében minden létesítmény üzemeltetője minden évben legkésőbb április 30-ig az illetékes hatóságnak átad annyi egységet, amennyi az előző naptári évben az adott létesítményből származó és a 15. cikknek megfelelően ellenőrzött teljes kibocsátása, annak érdekében, hogy ezeket az egységeket a későbbiekben töröljék.

22 A 2003/87 irányelv 29. cikkének (1) bekezdése a következőképpen rendelkezik:

„[…] a tagállamok kérelmezhetik a Bizottságnál, hogy bizonyos létesítmények vis maior esetén többletkibocsátási egységeket kapjanak. A Bizottság mérlegeli, hogy valóban megállapítható-e a vis maior, és amennyiben igen, engedélyezi az adott tagállamnak, hogy az adott létesítmények üzemeltetői számára nem átruházható többletkibocsátási egységeket utaljon ki."

23 A 2003/87 […] irányelv és a 280/2004/EK európai parlamenti és tanácsi határozat szerinti kibocsátásforgalmi jegyzékek egységesített és biztonságos rendszeréről szóló, 2004. december 21-i 2216/2004/EK bizottsági rendelet (HL L 386., 1. o.) 38. cikkének (2) bekezdése az „»[NKT]« tábla [az első kiosztási] időszakra" cím alatt a következőket írja elő:

„A tagállamok értesítik a Bizottságot az [NKT-jükön] eszközölt bármely helyesbítésről [helyesen: közlik a Bizottsággal az [NKT-jeik] bármely helyesbítését], [NKT] táblájuk megfelelő helyesbítéseivel együtt. Amennyiben az [NKT] tábla helyesbítése azon a Bizottsággal közölt [NKT-n] alapul, amelyet nem dobtak vissza [helyesen: nem utasítottak vissza] a 2003/87 […] irányelv 9. cikk (3) bekezdése szerint, illetve amelyhez a Bizottság javasolt módosításokat fogadott el [helyesen: vagy amelynek tekintetében a Bizottság elfogadta a javasolt módosításokat], továbbá [ha] az adott helyesbítés összhangban van az adott [NKT-ben] meghatározott metodikákkal [helyesen: módszerekkel], illetve adatjavítások eredménye, úgy a Bizottság utasítja a központi tisztviselőt, hogy jegyezze be a megfelelő helyesbítést […] [az NKT] táblába […]. Minden egyéb esetben a tagállamnak közölnie kell [NKT-jének] helyesbítését a Bizottsággal, és ha a Bizottság nem dobja vissza [helyesen: nem utasítja el] ezt a helyesbítést a 2003/87 […] irányelv 9. cikkének (3) bekezdése szerinti eljárással összhangban, akkor a Bizottság utasítja a központi tisztviselőt, hogy jegyezze be a megfelelő helyesbítést […] [az »NKT«-táblába] […]."

A tényállás, az eljárás és a felek kérelmei

24 2004. március 31-én a Németországi Szövetségi Köztársaság a 2003/87 irányelv 9. cikkének (1) bekezdése szerint közölte a Bizottsággal az első kiosztási időszakra vonatkozó NKT-jét (a továbbiakban: a német NKT).

25 A német NKT egy úgynevezett „makroterv"-ből és egy „mikroterv"-ből áll. A makroterv tartalmazza a kibocsátásra vonatkozó nemzeti költségvetés felosztását, és meghatározza a Németországi Szövetségi Köztársaságnak a kibocsátás csökkentésére vonatkozó kötelezettségei szerint kiosztandó kibocsátási egységek teljes mennyiségét. A mikroterv a kibocsátási egységeknek a különböző létesítmények üzemeltetői számára történő kiosztását határozza meg, és az egységekre vonatkozóan az újonnan piacra lépőknek szánt tartalék képzését írja elő.

26 A különböző létesítményeknek kiosztandó kibocsátási egységek számának meghatározása érdekében az NKT a mikrotervet alkotó részében három időszakot, azaz a létesítmény üzemeltetése megkezdésének időpontja szerint három különböző módszert ír elő.

27 Azon létesítmények tekintetében, amelyeknek az üzemeltetése 2002. december 31. előtt kezdődött meg, a térítésmentesen kiosztandó kibocsátási egységek számát a létesítmények múltbeli CO_2-kibocsátásának éves átlaga alapján számítják ki, az úgynevezett „grandfathering" számítási módszerrel. A kiosztandó kibocsátási egységek számát úgy határozzák meg, hogy a múltbeli kibocsátási adatokat megszorozzák a „teljesítési tényezővel" (Erfüllungsfaktor), melyet az elérendő, a kibocsátások csökkentésére irányuló célkitűzés szerint határoznak meg. Ez a teljesítési tényező következésképpen általában 1 alatti értékű, mert ez teszi lehetővé a csökkentést az előző kibocsátás szintjéhez képest, és végső soron a kiosztandó kibocsátási egységek teljes számának a csökkentését.

28 Azon létesítmények tekintetében, amelyeknek az üzemeltetése 2003. január 1. és 2004. december 31. között kezdődött meg, a térítésmentesen kiosztandó kibocsátási egységek számát az üzemeltetők által bejelentett múltbeli CO_2-kibocsátások éves átlagait tartalmazó adatbázis alapján számítják ki. Az üzemeltetőnek a kibocsátási egység kiosztása iránti kérelméhez szakértői véleményt kell csatolnia a létesítmény meghatározó jellemzőiről. A kérelemnek, valamint a szakértői véleménynek tartalmaznia kell a létesítmény kapacitására, a nyersanyagok tervezett használatára, valamint a létesítmény kapacitásának kihasználtsági szintjére vonatkozó adatokat. Az e létesítményekre alkalmazott teljesítési tényező tizenkét éves időszakra vonatkozóan 1.

29 Azon létesítmények tekintetében, amelyeknek az üzemeltetése 2005. január 1. után kezdődött meg, azaz az „újonnan piacra lépők" tekintetében a térítésmentesen kiosztandó kibocsátási egységek számát múltbeli adatok rendelkezésre állásának hiányában az úgynevezett „benchmarking" számítási módszerrel határozzák meg, azaz a 2005-től 2007-ig tartó időszakra vonatkozó, előre látható éves átlagos termelési volumennek, a létesítmény termelési egységenként vett előre látható kibocsátásának, valamint azon naptári évek számának a matematikai szorzata útján, amelyek alatt feltételezhető, hogy a létesítmény a kiosztási időszak során üzemelt. A létesítmény termelési egységenként vett előre látható kibocsátásának értékelésekor kritériumként (benchmark) „a lehető legmagasabb szintű technikai állapotot" veszik figyelembe. Ezen új létesítményeket illetően a teljesítési tényező változatlan marad, és az üzemeltetés első tizennégy évére vonatkozóan az értéke 1 marad.

30 A német NKT a 2003/87 irányelv 11. cikkének (4) bekezdésével összhangban előírja, hogy az első kiosztási időszakra vonatkozó kibocsátási egységeket évente egyenlő részletekben adja ki, legkésőbb minden év február 28-án.

31 A német NKT-nek a Bizottsággal közölt változata ex post kiigazításokat ír elő a kiosztott kibocsátási egységek tekintetében, a következő esetekre vonatkozóan:

– A létesítmény termelési kapacitása kihasználtságának jelentős csökkenése és a létesítmény bezárása (az úgynevezett „*de facto* bezárás" szabálya): amennyiben

valamely létesítmény üzemeltetése befejeződik, az üzemeltető köteles visszaadni a számára kiosztott kibocsátási egységeket, amennyiben azok feleslegessé váltak. A létesítmény üzemeltetése akkor tekintendő befejezettnek, ha annak kibocsátása a kérdéses év során a referencia-időszak vonatkozásában nyilvántartásba vett éves átlagos kibocsátáshoz képest legalább 10%-ra csökkent. Ha a létesítmény kibocsátása a referencia-időszak vonatkozásában nyilvántartásba vett éves átlagos kibocsátáshoz képest legalább 60%-ra csökkent, a termelési kapacitás kihasználtságának – nevezetesen a tevékenység szintjének – a csökkenésével arányos ex post kiigazítást eszközölnek a kibocsátási egységeknek a kérdéses évre kiadott részlete vonatkozásában. A következő évek tekintetében a kibocsátási egységek kiosztott részlete megfelel a kiosztásra vonatkozó kezdeti döntésnek, azon lehetőség sérelme nélkül, hogy az ex post kiigazítás szabályát a későbbiekben ismét alkalmazhatják;

– A kibocsátási egységek átruházása a létesítmény bezárása és más létesítménnyel való helyettesítése (az úgynevezett „átruházási szabály”): a bezárt létesítménynek kiosztott kibocsátási egységeket kérelemre nem kell visszaadni, amennyiben az üzemeltető a régi létesítmény bezárásától számított három hónapos határidőn belül megkezdi valamely másik létesítmény üzemeltetését. Ebben az esetben a kibocsátási egységek kiosztása először egy négyéves időszak során a bezárt létesítmény múltbeli kibocsátása alapján történik, majd egy tizennégy éves időszak során azt az 1 értékű teljesítési tényezővel számolják ki, mely szabálynak az üzemeltetők arra való ösztönzése a célja, hogy az elavult és kevésbé hatékony létesítményeiket bezárják. Amennyiben azonban az új létesítmény termelési kapacitása gyengébb, mint a bezárt létesítményé, a két kapacitás közötti különbözetet úgy kell tekinteni, mint amely valamely létesítménybezárásnak felel meg, és a kibocsátási egységek különbözetnek megfelelő részét a kibocsátási egységek következő kiosztásánál nem osztják ki. Ezzel szemben abban az esetben, ha az új létesítmény termelési kapacitása növekszik, az újonnan piacra lépőknek kedvező szabályt kell alkalmazni, és az üzemeltető számára kiegészítő kibocsátási egységeket osztanak a kapacitásnövekmény után (lásd a következőkben a negyedik francia bekezdést);

– A meglévő létesítmények esetében, amelyeknek az üzemeltetését 2003-ban vagy 2004-ben kezdték meg: az e létesítményeknek kiosztott kibocsátási egységek számát kiigazítják aszerint, hogy a kérdéses létesítmény üzemeltetése során a tényleges termelési kapacitás kisebb vagy nagyobb-e, mint a kezdetben kiosztott kibocsátási egységek számának kiszámítása céljából bejelentett termelési volumen. A

kibocsátási egységek a következő évre vonatkozó részletének kiadásakor az adott esettől függően a kibocsátási egységek számát arányosan csökkentik vagy növelik. A termelési volumen növekedése esetén a kiegészítő egységeket a tartalékból veszik;

– Az újonnan piacra lépők esetében, akik az üzemeltetést 2005. január 1. után kezdték meg, vagy a meglévő létesítmények termelési kapacitásának növekedése esetén: az e létesítményeknek kiosztott kibocsátási egységek számát aszerint igazítják ki, hogy a kérdéses létesítmény üzemeltetése során a tényleges tevékenységi szint kisebb vagy nagyobb-e, mint a kezdetben kiosztott kibocsátási egységek számának kiszámítása céljából bejelentett tevékenységi szint. A kibocsátási egységeknek a következő évre vonatkozó részlete kiadásakor az adott esettől függően a kibocsátási egységek számát arányosan csökkentik vagy növelik.

– A villamosenergiát és hőt kapcsoltan előállító létesítmények (Kraft-Wärme-Kopplung) esetében: a kibocsátási egységeknek az e létesítmények számára történő kiosztása különleges módon történik (Sonderzuteilung), mégpedig az első kiosztási évben a villamosenergia-termelés tényleges volumene alapján. A kibocsátási egységek számát azonban a későbbiekben korrigálhatják a következő évben megállapított villamosenergia-termelési volumen alapján.

32 A német NKT ezenfelül előírja, hogy a ki nem osztott vagy visszaadott kibocsátási egységeket be kell vonni a tartalékba. A tartalékba bevont kibocsátási egységek végül az újonnan piacra lépők számára állnak rendelkezésre. A tárgyaláson a felperes kifejtette, hogy a tartalék kizárólag a németországi létesítmények üzemeltetői számára hozzáférhető.

33 2004. június 8-i levelükben az illetékes német hatóságok válaszoltak a Bizottság egyes kérdéseire.

34 Az említett kérdésekre adott válaszukban a német hatóságok többek között kifejtették, hogy amint azt a Zuteilungsgesetz 2007 (a kibocsátási egységeknek az első kiosztási időszakra vonatkozó kiosztásáról szóló, 2004. augusztus 26-i német törvény [BGBl. 2004. I., 2211. o.; a továbbiakban: a kiosztásról szóló törvény]) előírja, és a német NKT-nek a Bizottsággal közölt változata tartalmától eltérően, az ex post kiigazítások semmiképpen nem járhatnak az érintett létesítmények számára kiosztott kibocsátási egységek mennyiségeinek a növekedésével. A német hatóságok ezenfelül megjegyezték, hogy a villamosenergiát és hőt kapcsoltan előállító létesítmények tekintetében a csökkentés útján történő ex post kiigazítás lehetősége lehetővé teszi annak elkerülését, hogy „kontraproduktív" – azaz ökológiai szempontból nem kívánatos – hatás érvényesüljön az ilyen létesítmények üzemeltetői tekintetében, akik egyébként ösztönözve lennének arra, hogy a villamosenergia-termelésüket csökkentsék; ez a lehetőség tehát arra szolgál, hogy fenntartsák a kibocsátási egységek különleges kiosztásának (Sonderzuteilung) az igazolását. Amennyiben ugyanis a termelés ily módon történő csökkentése a kibocsátások csökkentését okozná, és a kibocsátási egységek kereskedelmi rendszerének keretében a kibocsátási egységek iránti kereslet csökkenését, ez általánosságban az említett rendszeren kívül kibocsátási többlethez vezetne.

35 A német hatóságok által szolgáltatott magyarázatnak (lásd a fenti 34. pontot) megfelelően a kiosztásról szóló törvény csak csökkentés útján történő ex post kiigazításokat ír elő. Ezeket a kiosztásról szóló törvény rendelkezései – nevezetesen a 7. cikkének (9) bekezdése (a múltbeli adatokon alapuló kiosztás a meglévő létesítmények számára), 8. cikkének (4) bekezdése (a bejelentett kibocsátáson alapuló kiosztás a meglévő létesítmények számára), 9. cikkének (1) és (4) bekezdése (a létesítmények bezárása), 10. cikkének (2) és (4) bekezdése (kiosztás az új létesítmények, mint helyettesítő létesítmények számára), 8. cikkének (4) bekezdésével összefüggésben értelmezve a 11. cikkének (5) bekezdése (kiosztás az újonnan piacra lépők számára), valamint 14. cikkének (5) bekezdése (különleges kiosztás a villamosenergiát és hőt kapcsoltan előállító létesítmények számára) szabályozzák. Végezetül a kiosztásról szóló törvény 6. cikkének (2) bekezdése előírja, hogy a visszaszolgáltatott kibocsátási egységeket a fent hivatkozott rendelkezések értelmében a tartalékba kell bevonni.

36 A 2003/87 irányelv 9. cikkének (3) bekezdése alapján elfogadott, a német NKT-nek a felperes által közölt változatáról szóló, 2004. július 7-i C(2004) 2515/2 végleges bizottsági határozattal (a továbbiakban: megtámadott határozat) a Bizottság elutasította a német NKT-t annyiban, amennyiben az bizonyos, a kibocsátási egységek kiosztására vonatkozó ex post kiigazítási intézkedéseket írt elő, mivel azokat ellentétesnek minősítette a 2003/87 irányelv III. mellékletének 5. és 10. követelményével (a megtámadott határozat 1. cikke), és felhívta a felperest arra, hogy e rendelkezéseket helyezze hatályon kívül (a megtámadott határozat 2. cikke). A Bizottság ugyanakkor nyitva hagyta a felperes számára azt a lehetőséget, hogy a kibocsátási egységeket az említett határozat 2. cikkében kért módosítások végrehajtása előtt kiossza (a megtámadott határozat 3. cikkének negyedik bekezdése). A kérdéses rendelkezések a következőkre előírt ex post kiigazításokra vonatkoztak:

– újonnan piacra lépők (a megtámadott határozat 1. cikkének a) pontja);

– az eredetileg valamely bezárt létesítmény számára kiosztott kibocsátási egységek átruházásának eredményeként üzemeltetett új létesítmények (a megtámadott határozat 1. cikkének b) pontja);

– azon létesítmények, amelyek esetében a termelési kapacitás kihasználtsága az eredeti várakozásokhoz képest alacsonyabb; (a megtámadott határozat 1. cikke c) pontjának első esete);

– azok a létesítmények, amelyeknek az éves kibocsátása a referencia-időszak kibocsátásának 40%-ánál kisebb (a megtámadott határozat 1. cikke c) pontjának második esete);

– azok a villamosenergiát és hőt kapcsoltan előállító létesítmények, amelyek kisebb energiamennyiséget termelnek, mint amelyet a referencia-időszak vonatkozásában nyilvántartásba vettek (a megtámadott határozat 1. cikke c) pontjának harmadik feltétele).

37 A megtámadott határozat (4) preambulumbekezdésében a Bizottság megállapítja, hogy az újonnan piacra lépőkre visszamenőleges hatállyal alkalmazandó kiigazítások ellentétesek a 2003/87 irányelv III. mellékletének 5. követelményével, mivel indokolatlan előnyt biztosítanak az olyan üzemeltetőknek, akikre a német NKT már kiterjed, és akik tekintetében ilyen kiigazítások nem alkalmazandók az első kiosztási időszak során.

38 A megtámadott határozat (5) preambulumbekezdésében a Bizottság megállapítja, hogy az olyan új létesítmények számára kiosztott kibocsátási egységek számának kiigazítása, amelyeket valamely régi létesítmény bezárásának eredményeképpen üzemeltetnek, ellentétes a 2003/87 irányelv III. mellékletének 10. követelményével, amely szerint a 2003/87 irányelv 11. cikkének (1) bekezdésében előírt kereskedelmi időszak során az NKT-ben felsorolt különböző létesítmények számára kiosztani kívánt kibocsátási egységek számát előre meg kell határozni.

39 A megtámadott határozat (6) preambulumbekezdésében a Bizottság megállapítja, hogy a 2003/87 irányelv III. mellékletének 10. követelményével szintén ellentétesek a következők tekintetében előírt kiigazítások: a) azon létesítmények, amelyek esetében a termelési kapacitás kihasználtsága az eredeti várakozásokhoz képest alacsonyabb; b) azok a létesítmények, amelyeknek az éves kibocsátása a referencia-időszak kibocsátásának 40%-ánál kisebb; valamint c) azok a villamosenergiát és hőt kapcsoltan előállító létesítmények, amelyek kisebb energiamennyiséget termelnek, mint amelyet a referencia-időszak vonatkozásában nyilvántartásba vettek.

40 A tárgyaláson a Bizottság kifejtette, hogy a megtámadott határozat 1. cikke c) pontjának második esete, valamint a (6) preambulumbekezdése (lásd a fenti 39. pont b) alpontját) valójában azokra a létesítményekre vonatkozik, amelyeknek az éves kibocsátása a referencia-időszak vonatkozásában nyilvántartásba vett kibocsátás 60%-ánál kisebb, és, hogy a 40% feltüntetése az említett határozatban hibás.

41 A Bizottság a Tanácsnak és az Európai Parlamentnek címzett, az [Osztrák Köztársaság], [a Dán Királyság], [a Németországi Szövetségi Köztársaság], Írország, [a Holland Királyság], [a Szlovén Köztársaság], [a Svéd Királyság] és a [Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága] által a 2003/87 irányelv alapján közölt [NKT-kről] szóló, 2004. július 7-i bizottsági határozatokról szóló, 2004. július 7-i COM(2004) 500 végleges közleményének (a továbbiakban: a 2004. július 7-i bizottsági közlemény) 3.2 pontjában az ex post kiigazításokra vonatkozóan a következőket állapította meg:

„A [2003/87] irányelv 11. cikke és III. mellékletének 10. követelménye előírja, hogy a tagállamnak előre (a kereskedelmi időszak kezdete előtt) el kell döntenie, hogy az adott időszakra hány kibocsátási egységet fog kiosztani összesen, valamint az egyes létesítmények üzemeltetőinek tételesen. Ezt a döntést nem lehet felülvizsgálni, és semmilyen kibocsátási egységet nem lehet újraosztani az egyes üzemeltetők tekintetében meghatározott mennyiségek kormányhatározattal vagy előre meghatározott szabályok alapján történő növelése vagy csökkentése útján. A [2003/87] irányelv az ex post kiigazításokat *vis maior* esetén a 29. cikkben előírt eljárás szerint teszi lehetővé. Ezenfelül:

– e döntések az adatok minőségére tekintettel bármely időpontban lehetővé teszik a tervezett kiosztások módosítását a kiosztásra vonatkozó döntésnek a 11. cikk (1) bekezdése szerinti meghozatala előtt;

– a [2003/87] irányelv nem zárja ki valamely létesítménynek az időszak során történő bezárása esetén azt, hogy a tagállamok úgy határozzanak, hogy nincs többé olyan üzemeltető, akinek a kibocsátási egységeket ki lehet osztani; és

– amennyiben a kiosztás újonnan piacra lépőket érint, és a tartalékban levő kibocsátási egységek felhasználásával jár, az egyes újonnan piacra lépők számára kiosztott pontos mennyiséget akkor határozzák meg, ha a kiosztásra vonatkozó döntést a 11. cikk (1) bekezdése szerint meghozták.

A 10. követelmény megkívánja, hogy a meglévő létesítmények számára kiosztandó kibocsátási egységeket a [kiosztási] időszakot megelőzően az [NKT-kben] feltüntessék. A Bizottság az ex post kiigazítások elfogadhatóságát azon ténytől függetlenül értékelte, hogy a tervezett kiigazítás – vagy annak mértéke – betudható-e azon üzemeltető magatartásának, aki számára az időszak során a kiigazítást lehetővé teszik.

A III. melléklet 5. követelménye alapján ugyanez az elv alkalmazandó az újonnan piacra lépőkre is. Amint valamely tagállam a kereskedelmi időszak során döntést hozott a tartalékba helyezendő azon kibocsátási egységek teljes mennyiségéről, melyek az újonnan piacra lépőket illetik a piacra lépésükkor, ezt a döntését többé nem vizsgálhatja felül. Ha ez nem így lenne, egyes vállalkozások indokolatlan előnyhöz juthatnának vagy hátrányos megkülönböztetésben részesülhetnének valamely olyan elv alkalmazása folytán, amely a meglévő létesítmények esetében nem elfogadható.

Az ex post kiigazítások az üzemeltetők számára bizonytalanság forrását jelentik, és kedvezőtlen hatást gyakorolnak a befektetési döntésekre és a [kereskedelmi] piacra. Az ex post kiigazítások a nehezen végrehajtható közigazgatási eljárások útján adódó megoldásokat helyettesítik. A kiosztott kibocsátási egységek csökkentés útján történő ex post kiigazítása, amelyet a környezet szempontjából kedvezőnek lehet ítélni, káros hatással jár a vállalkozások tekintetében fennálló biztos helyzet tekintetében is, amely szükséges ahhoz, hogy a kibocsátások csökkentését lehetővé tevő befektetéseket eszközöljenek.

A Bizottság álláspontja szerint a német és osztrák [NKT-ben] előírt ex post kiigazítások ellentétesek az 5. és/vagy 10. követelménnyel.

A Bizottság úgy véli, hogy a német [NKT] ellentétes a [10.] követelménnyel, mivel a [Németországi Szövetségi Köztársaság] ki kívánja igazítani, illetve esetlegesen

ki kívánja igazítani az [első] [kiosztási] időszak során létesítményenként kiosztott mennyiségeket, amennyiben (i) a meglévő, az üzemelést 2003. január 1. után megkezdő létesítmények kihasználtságának aránya a kapacitásuknál alacsonyabb; (ii) a meglévő létesítmények éves kibocsátása a referencia-időszak kibocsátásánál legalább 40%-kal kisebb; (iii) a meglévő létesítmények a bezárt létesítménynek szánt kibocsátási egységek átruházása útján kiegészítő egységeket szereznek; (iv) a meglévő létesítményeknek vagy az újonnan piacra lépőknek, akik a villamosenergia és a hő kapcsolt előállítása után járó többletben részesülnek, gyengébb a kapcsolt villamosenergia- és hőtermelése, mint a referencia-időszakban volt. A [Németországi Szövetségi Köztársaság] azon szándéka, hogy esetlegesen kiigazítsa a kibocsátási egységeknek az újonnan piacra lépők számára történő kiosztását, ellentétes az [5.] követelménnyel, amely a Szerződésnek megfelelően előírja a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, mivel ezen ex post kiigazítások alkalmazása hátrányos megkülönböztetéssel járna egyrészt az újonnan piacra lépők, másrészt az egyéb létesítmények üzemeltetői között, mely utóbbiak a [2003/87] irányelv értelmében nem részesülhetnek ex post kiigazításban.

[…]” [nem hivatalos fordítás]

42 A felperes keresetlevelével, mely 2004. szeptember 20-án érkezett az Elsőfokú Bíróság Hivatalához, benyújtotta a jelen keresetet.

43 Az Elsőfokú Bíróság az eljárási szabályzatának 14. cikke alapján és a harmadik tanács javaslatára az ügyet a feleknek az említett eljárási szabályzat 51. cikke szerinti meghallgatását követően kibővített ítélkező testület elé utalta.

44 Az előadó bíró jelentése alapján az Elsőfokú Bíróság (kibővített harmadik tanács) megnyitotta a szóbeli szakaszt, és az eljárási szabályzat 64. cikkében meghatározott

pervezető intézkedések keretében írásban kérdéseket intézett a felekhez, és felhívta a Bizottságot, hogy egy dokumentumot nyújtson be a tárgyalásig. A felek válaszoltak a kérdésekre, a Bizottság pedig benyújtotta a dokumentumot az előírt határidőn belül.

45 A felek szóbeli előterjesztéseit és az Elsőfokú Bíróság szóbeli kérdéseire adott válaszait az Elsőfokú Bíróság a 2006. június 21-i tárgyaláson hallgatta meg.

46 A felperes keresetében azt kéri, hogy az Elsőfokú Bíróság:

– semmisítse meg a megtámadott határozat 1. cikkét;

– semmisítse meg az említett megtámadott határozat 2. cikkének a)–c) pontját annyiban, amennyiben az a felperest arra kötelezi, hogy a német NKT-ben hajtson végre bizonyos módosításokat, és azokat közölje;

– a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

47 A Bizottság azt kéri, hogy az Elsőfokú Bíróság:

– utasítsa el a keresetet;

– a felperest kötelezze a költségek viselésére.

A jogkérdésről

I – *Előzetes észrevétel*

48 Keresetének alátámasztása érdekében a felperes három jogalapra hivatkozik, nevezetesen elsőként a 2003/87 irányelv III. mellékletével összefüggésben értelmezett ugyanezen irányelv 9. cikke (3) bekezdésének megsértésére, másodszor az EK 176. cikk megsértésére, és harmadszor a megtámadott határozat 1. cikkének a) pontja, valamint 2. cikkének a) pontja tekintetében az EK 253. cikk szerinti indokolási kötelezettség megsértésére.

II – *Az első, a 2003/87 irányelv III. mellékletével összefüggésben értelmezett ugyanezen irányelv 9. cikke (3) bekezdésének megsértésére alapított jogalapról*

A – *A felek érvei*

1. A felperes érvei

a) Előzetes észrevételek

49 A felperes az első jogalapjával a Bizottság által a megtámadott határozatban tett azon megállapításokat vitatja, melyek szerint a német NKT-ben előírtakhoz hasonló ex post kiigazítások ellentétesek a 203/87 irányelv III. mellékletének 5. és

10. követelményével. E megállapítások ellentétesek a 2003/87 irányelv III. mellékletével összefüggésben értelmezett ugyanezen irányelv 9. cikkének (3) bekezdésével, amely nem tiltja a tagállamok számára, hogy ex post kiigazításokat írjanak elő. A felperes úgy véli, hogy a Bizottság álláspontja akadályozza a 2003/87 irányelvnek, és különösen az annak III. mellékletében felsorolt követelményeknek a tagállamok által történő hatékony végrehajtását.

b) A 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelményének betartásáról

50 A felperes álláspontja szerint a megtámadott határozat ellentétes a 2003/87 irányelv III. mellékletének 10. követelményével, mivel nem tartja be sem annak szövegét, sem annak szabályozási kontextusát. A felperes különösen úgy véli, hogy az említett követelményből csak az vonható le következtetésként, hogy a 2003/87 irányelv 11. cikkének (1) bekezdésében meghatározott időszak során az NKT-ben felsorolt különböző létesítményeknek kiosztandó kibocsátási egységek számát előzetesen meg kell határozni (a megtámadott határozat [5] preambulumbekezdése).

51 A felperes nézete szerint a 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelményének szövege nem tiltja az ex post kiigazításokat abban az esetben, ha kiderül, hogy egyes kiosztások az üzemeltető téves értékelésein alapultak. E tekintetben a felperes emlékeztet arra, hogy az említett követelmény értelmében az NKT-nek tartalmaznia kell a 2003/87 irányelv hatálya alá tartozó létesítmények jegyzékét és az egyes létesítmények számára „kiosztani kívánt" kibocsátási egységek mennyiségét. Ebből következően a kibocsátási egységek e jegyzéken szereplő mennyiségei csupán azokat a mennyiségeket tükrözik, amelyeket a tagállam a 2003/87 irányelv 9. cikkének (1) bekezdése értelmében kiosztani „kíván". A felperes nézete szerint a 2003/87 irányelvnek sem a német nyelvű változatából, sem más nyelvi változataiból nem következik, hogy az NKT-ben említett létesítményeknek pontosan olyan számú kibocsátási egységek megszerzéséhez van joguk, mint amennyit a Bizottsággal közöltek.

52 A felperes álláspontja szerint a 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelményének szabályozási kontextusa tekintetében az említett irányelv 9. cikkének (1) bekezdése úgy rendelkezik, hogy az NKT-ből csak annak kell kiderülnie, hogy a tagállam „összesen hány egységet kíván az adott időszakra kiosztani, és azokat miként kívánja kiosztani." Hasonló módon az említett irányelv 11. cikkének (1) bekezdéséből következik, hogy a kibocsátási egységek egyéni kiosztására csak a nyilvánosság részvételét, illetve az NKT-nek a Bizottsággal és a többi tagállammal való közlését követően kerül sor. Így szükségszerűen különböznie kell egymástól egyrészt a kibocsátási egységek azon számának, amelyet a tagállam a 2003/87 irányelv III. mellékletének 10. követelménye értelmében „kiosztani kíván", és másrészt a kibocsátási egységek azon számának, amelyet az említett irányelv 11. cikkének (1) bekezdése szerint „az [NKT] alapján" ténylegesen kiosztanak, másképpen az említett közlés és részvétel elveszítené az értelmét. Következésképpen téves a Bizottság azon érve, amely szerint a 2003/87 irányelv III. mellékletének 10. követelménye az NKT-ben szereplő kiosztásoknak a tagállam által történő mindenfajta ex post kiigazítását tiltja. A felperes hozzáfűzi, hogy a Bizottság álláspontja a 2216/2004 rendelet 38. cikkének (2) bekezdésével is ellentétes, amely külön ellenőrzés előírása nélkül lehetővé teszi, hogy a kiosztásra vonatkozó döntések tekintetében csökkentés útján ex post kiigazításokat alkalmazzanak, feltéve, hogy a kiigazítások pontosabb adatokon alapulnak, vagy az NKT-ben előírt eljárásoknak megfelelnek.

53 A 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelményének teleológiai értelmezését illetően a felperes úgy véli, hogy – amint azt a Bizottság maga is kifejtette az iránymutatásában – e követelménynek a célja az NKT-k átláthatóságának biztosítása annak érdekében, hogy a vállalkozások, a nyilvánosság, a Bizottság és a többi tagállam a kibocsátási egységeknek a tagállam által kiosztani tervezett mennyisége alapján reagálhasson (a bizottsági iránymutatás 23. oldala). Úgy tűnik, hogy ezt az értelmezést megerősíti a 2003/87 irányelv kidolgozási folyamata során az említett követelmény bevezetésére vonatkozóan adott igazolás is, mely szerint fontos, hogy „olyan adatok álljanak rendelkezésre, amelyek a kibocsátási jogok kereskedelmére vonatkozó helyzetet tükrözik és számszerűsítik" (az Európai Parlament környezetvédelmi, közegészségügyi és fogyasztópolitikai bizottsága, az A5-0303/2002. sz. tárgyalási dokumentum, I, 48. o., 73. módosítás). A felperes ebből arra következtet, hogy a 2003/87 irányelv III. mellékletének 10. követelménye csupán alaki követelményt tartalmaz, amely szerint a tagállamnak közölnie kell a Bizottsággal egy olyan NKT-t, amely az

említett irányelv hatálya alá tartozó létesítmények jegyzékét és az egyes létesítmények számára kiosztani kívánt kibocsátási egységek egyéni előre látható mennyiségeit is tartalmazza. Végezetül azzal érvel, hogy a Bizottság a saját iránymutatásában maga mondott le arról, hogy e tekintetben kiegészítő követelményeket állapítson meg (a bizottsági iránymutatás 23. és 24. oldala).

c) A 2003/87 irányelv III. melléklete 5. követelményének a betartásáról

54 A felperes azt állítja, hogy a Bizottság véleményével ellentétben a német NKT által előírt ex post kiigazítások megfelelnek a 2003/87 irányelv III. melléklete 5. követelményének is, mely szerint – a Szerződés követelményeivel összhangban – az NKT nem részesíthet indokolatlan előnyben egyes vállalkozásokat vagy tevékenységeket. E tekintetben a felperes azzal érvel, hogy éppen ellenkezőleg, amennyiben a tagállamok nem vonhatnák vissza a kibocsátási egységeket, még akkor sem, ha az egységek kiosztása téves vagy túlzott termelési előrejelzéseken alapul – például az újonnan piacra lépők esetében –, ez indokolatlan versenyelőnyhöz juttatná a kérdéses üzemeltetőt azon lehetőség folytán, hogy a felesleges kibocsátási egységeket nyereség szerzésével adhatná el a piacon, és ebből ennek a fordítottjaként a többi üzemeltető számára a verseny tekintetében indokolatlan hátrány keletkezne. Ezen feltevés mellett a csökkentés útján történő ex post kiigazítások megfelelő és szükséges eszközök lennének az ilyen, az 5. követelménnyel ellentétes versenytorzulások megakadályozására, és kiegyenlítenék azt az előnyt, amelyre az újonnan piacra lépők azon tény miatt tennének szert, hogy a kibocsátási egységeknek a számukra történő kiosztása a termelési kapacitásnak a saját számításaikból származó kihasználtsági szintjén alapszik.

55 A felperes hozzáfűzi, hogy ilyen, a „túlosztások" megakadályozását célzó ex post kiigazítások lehetőségének a hiányában nem tudna megfelelni a 2003/87 irányelv III. melléklete 1. követelményéből eredő azon kötelezettségének, mely szerint gondoskodnia kell arról, hogy a kiosztandó kibocsátási egységek teljes mennyisége nem lehet több, mint amennyi az e mellékletben meghatározott követelmények szigorú alkalmazásához valószínűleg szükséges. A felperes nézete szerint a Bizottság e tekintetben nem veszi figyelembe a csökkentés útján történő ex post kiigazítás és a növelés útján

történő ex post kiigazítás közötti alapvető különbséget. Míg az utóbbi ellentétes a 2003/87 irányelv III. mellékletével, mivel a teljes kiosztandó mennyiség túllépésével jár (1. követelmény), addig a csökkentés útján történő ex post kiigazítás semmilyen releváns követelményt nem sért. Ellenkezőleg, a 2003/87 irányelv III. mellékletének 1. és 5. követelménye megkívánja, hogy a kiosztott többletet különleges és indokolt esetben vonják vissza.

56 Végezetül a felperes vitatja a Bizottság azon érvét, amely szerint az ex post kiigazítások lehetősége csökkentheti a kibocsátási egységek kezdeti kiosztása céljából az üzemeltetők által benyújtott előrejelzésekre és számításokra vonatkozóan végrehajtandó megelőző ellenőrzések pontosságát és gondosságát. A felperes úgy véli, hogy még ha feltételezhető is, hogy az előrejelzések a termelési kapacitás jövőbeli kihasználtságának a lehető legpontosabb becslésén alapulnak, ezen előrejelzéseket illetően nem állhat fenn abszolút bizonyosság. A kibocsátási egységek túlzott kiosztása, azaz a kérdéses üzemeltető valóságos igényeit meghaladó mennyiség kiadása miatt ezért szükséges az ex post kiigazítások alkalmazása. A kezdeti előrejelzéseket ezenfelül a lehető leggondosabban és legteljesebb mértékben kell ellenőrizni, tekintve, hogy a kezdeti túlosztás a többi üzemeltető számára hátrányt okozó elégtelen kiosztást eredményezhet.

d) A Bizottságnak a 2003/87 irányelv III. mellékletével összefüggésben értelmezett ugyanezen irányelv 9. cikke (3) bekezdése szerinti ellenőrzési jogköre terjedelméről, és az említett irányelv által a tagállamok számára hagyott mozgástérről

57 A felperes általánosságban kétségbe vonja a Bizottságnak az NKT tekintetében fennálló ellenőrzési jogköre terjedelmét. Álláspontja szerint a 2003/87 irányelv 9. cikkének (3) bekezdése a Bizottság ellenőrzési jogkörét az NKT-nek a kizárólag az említett irányelv III. mellékletében foglalt követelmények és a 10. cikkben foglalt rendelkezések alapján történő vizsgálatára korlátozza. Következésképpen az NKT elutasítása nem lehetséges, amennyiben ez ellentétes az említett követelményekkel és rendelkezésekkel. Különösen a 10. követelmény a 2003/87 irányelv általános kontextusa és általános szerkezete alapján nem értelmezhető kiterjesztő módon. Ha a Bizottság

más megfontolások tekintetében kívánja vitatni a nemzeti kiosztási szabályokat, az EK 211. és EK 226. cikkben előírt általános felügyeleti jogkörét kell gyakorolnia.

58 A felperes azt állítja továbbá, hogy sem a 2003/87 irányelv, sem az annak III. mellékletével összefüggésben értelmezett 9. cikke (3) bekezdése nem tiltja az ex post kiigazításokat, mivel ezt a tagállamok szabadon mérlegelésére hagyja. Ezzel szemben e lehetőségnek a különleges esetekben történő kizárása azt jelentené, hogy a felperes már nem lenne abban a helyzetben, hogy hatékony módon betartsa a III. mellékletben felsorolt követelményeket. Ezenfelül a 2003/87 irányelv 9. cikke (1) bekezdésének második mondata szerint a tagállamok az NKT-jeikben a III. mellékletben felsoroltakon kívül további követelményeket is előírhatnak, feltéve, hogy azok tényszerűek és átláthatóak. A felperes álláspontja szerint a német NKT minden ex post kiigazítása megfelel a tényszerűség és az átláthatóság követelményének, hiszen az üzemeltetőket a kibocsátási egységek kiosztásakor tájékoztatják arról, hogy a kibocsátási egységek milyen feltételek mellett és milyen mértékben vonhatók vissza.

59 A felperes vitatja továbbá, hogy a 2003/87 irányelv 29. cikkéből a csökkentés útján történő ex post kiigazítás általános tilalma következne, mivel e rendelkezés csak azt a lehetőséget írja elő – kivételes jelleggel –, hogy *vis maior* esetén kiegészítő egységeket lehet kiosztani. A 2003/87 irányelv 29. cikkének célja tehát a kereskedelem kezdetétől fogva a kiegészítő egységek tagállamok által történő kiosztásának – azaz, az ex post növelés útján történő kiigazításnak – a szigorú korlátozása annak megakadályozása érdekében, hogy a tagállamban kiosztott teljes mennyiség növekedjen. Ez a rendelkezés azonban semmilyen módon nem irányul az ehhez képest fordított helyzetre, azaz a csökkentés útján történő ex post kiigazításra.

60 A felperes ebből arra következtet, hogy a német NKT által előírt ex post kiigazítások megfelelnek mind a 2003/87 irányelv céljainak, mind az irányelv szövegének.

e) A Bizottság által előterjesztett gazdasági érvekről

61 A felperes érvelése szerint a Bizottság által előterjesztett állításokkal ellentétben álláspontját a 2003/87 irányelvnek mind az ökológiai, mind a gazdasági célkitűzései megerősítik, nevezetesen az üvegházhatású gázok kibocsátásának költséghatékony és gazdaságilag eredményes csökkentése (a 2007/87 irányelv 1. cikke), a belső piac egységességének megőrzése és a verseny torzulásának megakadályozása (a 2003/87 irányelv [7] preambulumbekezdése) és az ipari eljárások kibocsátáscsökkentési lehetőségének figyelembevétele (a 2003/87 irányelv [8] preambulumbekezdése).

62 A Bizottság által vitatott, csökkentés útján történő ex post kiigazítások célja ugyanis a versenytársakat károsító visszaélések és a túlosztások megszüntetése útján a belső piacon bekövetkező versenytorzulások megakadályozása. E kiigazítások lehetővé teszik továbbá a téves előrejelzéseknek, valamint a termelés az ilyen előrejelzésekből eredő eltéréseinek a korrigálását, és a villamosenergiát és hőt kapcsoltan előállító létesítmények esetében lehetővé teszi a kibocsátási egységek különleges kiosztása visszaélésszerű alkalmazásával járó, a környezetvédelem célkitűzéseivel ellentétes következményeknek a korrigálását.

63 E tekintetben a felperes vitatja a Bizottság azon érvelését, amely szerint az ex post kiigazítások káros hatást gyakorolnak a vállalkozók bizalmára, amely bizalom szükséges ahhoz, hogy a kibocsátásokat csökkentő befektetéseket eszközöljenek (a 2004. július 7-i bizottsági közlemény 8. oldala). Ezek a kiigazítások ugyanis nem a kibocsátások csökkenésétől, hanem a létesítmény tényleges termelésének csökkenésétől függnek, abban az esetben, amennyiben az eltér a tervezett termeléstől. A felperes álláspontja szerint az ex post kiigazítások – éppen ezzel ellenkezőleg – megkönnyítik a piac hatékony működését, és erősítik az olyan befektetések biztonságát, amelyeknek célja a CO_2-t nagy arányban kibocsátó fűtőanyagok helyettesítése. E kiigazítások az üzemeltető azon döntését, hogy a kibocsátási egységeket eladják, megvásárolják, az üzemeltető létesítményének a hatékonyságától teszik függővé, és a fel nem használt kibocsátási egységeket felszabadítják az új létesítmények számára. Téves továbbá a Bizottság azon érve, mely szerint az ex post kiigazítások és a kibocsátási egységeknek a tartalékba való bevonása érinti az újonnan piacra lépők befektetési döntéseit, tekintettel arra a teljes mértékű befektetési biztonságra, amelyben az újonnan piacra lépők

az NKT és a kiosztásról szóló törvény 6. cikkének (3) bekezdése által az állam számára előírt, a kibocsátási egységekre vonatkozó vételi kötelezettség eredményeképpen részesülnek. A tartaléknak az e kiigazítások nyomán a forgalomba visszakerülő kibocsátási egységekkel való növelése egyébként annak megakadályozását célozza, hogy e vételi kötelezettség túlzott jelentőséget nyerjen.

64 A Bizottság azon érve tekintetében, mely szerint az ex post kiigazítások nem szükségesek a visszaélések és a téves előrejelzések elleni küzdelemhez, és amely szerint a pontatlan információk kijavításának a kiosztásra vonatkozó döntés előtt kell megtörténnie, a felperes kifejti, hogy ezen előrejelzések téves jellege csak a döntésből derül ki, azaz a tényleges termelés és a kezdetben tervezett termelés összehasonlítása alapján. Az ilyen helyzetben az ex post kiigazítás az egyetlen eszköze a helyzet eredményeképpen előforduló „túlosztás" veszélye megakadályozásának, és következésképpen az egyetlen eszköz annak megakadályozására, hogy ez érintse a kibocsátási egységek kereskedelmi rendszerének megfelelő működését. Ezenfelül a 2003/87 irányelv e tekintetben nem alkalmaz különbségtételt az üzemeltető által elkövetett hiba súlyossága alapján. Így utólagosan helyesbíteni kell az előrejelzésekben elkövetett, gondatlanságból eredő hibákat is, és – a Bizottság álláspontjával ellentétben – a szándékos visszaélések elleni küzdelemre vonatkozó nemzeti jogszabályok ehhez nem elegendőek.

65 A felperes hozzáfűzi, hogy a Bizottság által a megtámadott határozatban megengedettnek tekintett egyetlen intézkedés, nevezetesen a kibocsátási egységek kiosztásának a létesítmény bezárásához kapcsolódó visszavonása szintén ex post kiigazítás. E tekintetben a felperes vitatja a Bizottság azon érvét, mely szerint valamely létesítmény bezárása a létesítmény – és ebből következően az üzemeltetői minőséget tekintve az üzemeltető – megszűnésével jár. Egyrészt az üzemeltető jogi értelemben vett létezése nem szűnik meg önmagában a létesítmény bezárásának tényénél fogva. Másrészt a német környezetvédelmi jog az üzemeltető számára még e bezárás utánra is jelentős karbantartási kötelezettségeket (Nachsorgepflichten) ír elő. E körülmények között az üzemeltető hasznot húzhatna azoknak a kibocsátási egységeknek a megszűnéséből, amelyekre többé nincs szüksége. Következésképpen a kibocsátási egységeknek a létesítmény bezárása esetén történő visszavonása, amelyet a Bizottság nem vitat, valójában csökkentés útján történő ex post kiigazítások.

2. A Bizottság érvei

a) A 2003/87 irányelv III. mellékletében foglalt követelmények terjedelmének a Bizottság által az említett irányelv 9. cikkének (3) bekezdése szerint végzett ellenőrzést meghatározó jellegéről

66 A Bizottság álláspontja szerint a 2003/87 irányelv 9. cikkének (3) bekezdésében előírt, az NKT ellenőrzésére vonatkozó jogköre különösen az említett irányelv III. mellékletében meghatározott követelményekre vonatkozik, melyeket együttesen, az említett irányelv általános kontextusa és rendszere alapján kell értelmezni. A Bizottság nézete szerint a jogvita tárgya a megtámadott határozatnak az ezen irányelvvel és különösen az annak III. mellékletében meghatározott követelményekkel való összeegyeztethetősége, melyek általános célja az üzemeltetők világos és meghatározott kibocsátási egységek segítségével történő gazdasági ösztönzése a kibocsátásaik csökkentésére. A megtámadott határozat jogszerű lenne, ha a tárgyát képező NKT nem felelne meg az említett követelményeknek. Következésképpen az említett követelmények terjedelme meghatározó a megtámadott határozat és az NKT jogszerűsége szempontjából.

b) A német NKT-nek a 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelményének való megfelelőségéről

67 A Bizottság álláspontja szerint az ex post kiigazítás, még ha előzetesen meghatározott szabályok alapján történik is, ellentétes a 2003/87 irányelv 9. és 11. cikkének általános kontextusában értelmezett 10. követelményével. A Bizottság azzal érvel, hogy ha az említett irányelv 11. cikkének (1) bekezdése szerinti, a kiosztásra vonatkozó döntés meghozatalára sor került, többé nincs lehetőség ilyen kiigazításra. Ez ahhoz a tényhez kapcsolódik, hogy a kiosztott kibocsátási egységeket ki kell adni az üzemeltetőknek (a 11. cikk [4] bekezdése), és azok átruházhatók a Közösségen belül (12. cikk [1] bekezdése). A Bizottság úgy véli, hogy attól az időponttól kezdve, hogy a kiosztásra vonatkozó döntést meghozták, teljes mértékben érvényesül a 2003/87 irányelv

általános célkitűzése, amely nem más, mint az üzemeltetők előzetesen meghatározott kibocsátási egységek segítségével történő gazdasági ösztönzése a kibocsátásaik csökkentésére.

68 A visszaélések és a téves előrejelzések megakadályozásának a felperes által állított szükségességét érintően a Bizottság először is azzal érvel, hogy a téves információ kijavítására mindig van lehetőség a 2003/87 irányelv 11. cikkének (1) bekezdése szerinti, a kiosztásra vonatkozó döntés meghozatal előtt. Ezenfelül a felperes által választotthoz hasonló rendszerek jellegüknél fogva együtt járnak bizonyos kockázatokkal, illetve bizonyos hibalehetőséggel – ilyenek például azok az előrejelzések, amelyekre az újonnan piacra lépőknek kell támaszkodniuk –, ezek azonban nem igazolhatják a 2003/87 irányelv rendelkezéseinek a megsértését. A felperesen kívül egyébként csak néhány tagállam véli vagy vélte úgy, hogy nem mondhat le az ex post kiigazításokról. A Bizottság hozzáfűzi, hogy a tagállamokban mindenesetre léteznek olyan általános jogszabályi rendelkezések, amelyeknek a célja a szándékos visszaélések elleni küzdelem.

69 A felperes azon érve tekintetében, amely szerint csökkentés útján történő ex post kiigazítások lehetővé teszik az üvegházhatású gázok kibocsátásának a lehető legszükségesebb mértékre történő korlátozását, és amely szerint e kiigazítások hozzájárulnak az éghajlatváltozás elleni küzdelemhez, a Bizottság azzal érvel, hogy ez a hatás csak akkor érhető el, ha igény hiányában a tartalékot nem merítik ki, és a kibocsátási egységeket megszüntetik. Ilyen esetben csupán másodlagos, előre nem látott hatásról van szó, amelyet az újonnan piacra lépőknek a tervezettnél kisebb száma magyaráz. Amennyiben a felperes ezt a környezetvédelmi célkitűzést kívánta követni, a kibocsátási egységek teljes mennyiségét már kezdetben alacsonyabb értékben kellett volna meghatároznia a „túlosztás” elkerülése érdekében, vagy legalábbis az ex post visszavont kibocsátási egységek megszüntetését kellett volna előírnia. A Bizottság ebből arra következtet, hogy az ex post kiigazítások a környezetvédelem szempontjából semlegesek, mivel a kibocsátási egységek teljes mennyisége változatlan marad. A Bizottság nézete szerint ezek a kiigazítások még arra is alkalmasak, hogy az üzemeltetők a kibocsátás csökkentésére való ösztönzése ellen hassanak annyiban, amennyiben az üzemeltetők elveszítik azt a lehetőséget, hogy a saját – például a termelés csökkentésére vonatkozó – gazdasági döntéseik eredményeképpen szerzett kibocsátási egységeiket a kereskedelmi piacon átruházzák.

70 A Bizottság úgy véli, hogy az álláspontja nem ellentétes a 2216/2004 rendelet 38. cikkének (2) bekezdésével, mivel ez a rendelkezés a helyesbítéseket csak az NKT-ben meghatározott módszerekkel engedélyezi, és ezeknek a módszereknek is meg kell felelniük a 2003/87 irányelv III. mellékletében foglalt követelményeknek. Ezenfelül az e rendelkezésben foglalt, a 2003/87 irányelv 9. cikkének (3) bekezdésére való hivatkozás csupán megerősíti a III. mellékletben meghatározott követelményeknek, valamint az említett irányelv egyéb rendelkezéseinek a meghatározó jellegét az NKT megfelelőségének értékelése tekintetében.

71 A Bizottság hozzáfűzi, hogy a felperes állításaival ellentétben a kibocsátási egységeknek a létesítmény bezárása esetén történő visszavonása nem minősül ex post kiigazításnak, mivel a kibocsátási egységek a létesítményekhez kötöttek. A Bizottság álláspontja szerint a megszűnő létesítménynek többé nincs szüksége kibocsátási egységekre. Következésképpen a létesítmény megszűnésekor már nem releváns az a célkitűzés, amely a kibocsátási egységek felszabadítása érdekében a létesítmény kibocsátásainak a csökkentésében áll, és így a tagállam szabadon visszavonhatja a kibocsátási egységeket, amelyekre a bezárt létesítménynek többé nincs szüksége. Az ilyen esetekben tehát a kibocsátási egységek visszavonása nem minősül a német NKT által előírtakhoz hasonló ex post kiigazításnak.

c) A német NKT-nek a 2003/87 irányelv III. melléklete 5. követelményének való megfelelőségéről

72 A Bizottság álláspontja szerint a megtámadott határozat az 5. követelmény tekintetében sem kifogásolható. Úgy véli, hogy a csökkentés útján történő ex post kiigazítás lehetősége indokolatlan preferenciális bánásmódot eredményezhet az újonnan piacra lépők tekintetében abban az értelemben, hogy ők egyszerre nagyobb mennyiségű kibocsátási egységet szerezhetnek, mint az a mennyiség, amelyre az ilyen lehetőség hiányában számíthattak volna, és ez hátrányt okoz a többi üzemeltetőnek, akik esetében nem áll fenn ez a kezdeti kiosztáshoz kapcsolódó helyesbítési lehetőség. Figyelembe véve annak szükségességét, hogy az újonnan piacra lépők maguk értékeljék a kapacitás kihasználtságának előre látható szintjét, és a várható

termelési volument, a termelők e csoportja kevésbé lenne ösztönzött arra, hogy pontos becsléseket nyújtson be, és csak azon feltevés mellett végezne ellenőrzéseket, hogy a kiosztás visszavonhatatlan módon rögzített. Márpedig, ha kezdetben túlzott mennyiségű kibocsátási egységet osztanak ki, ez indokolatlan előnyben részesítheti az újonnan piacra lépőt abban az esetben, ha kiderül, hogy a kereslet növekedése esetén több terméket tud eladni anélkül, hogy a kibocsátási egységek megszerzéséhez kapcsolódóan további költségei merülnének fel. Ezzel szemben a meglévő létesítmény üzemeltetőjének kiegészítő kibocsátási egységeket kellene vásárolnia a piacon minden további tervezetlen termelési egység után.

73 A Bizottság hozzáfűzi, hogy mivel a kibocsátási egységek kereskedelmi rendszere egy többéves időszakra vonatkozik, csak olyan előzetes vizsgálat alapján működhet hatékonyan, amely alapvetően előrejelzésekre épül. Márpedig azon tényen túlmenően, hogy az ex post kiigazítások lehetőségének megléte mellett az érdekelt felek hajlamosak arra, hogy kisebb mértékű gondosságot tanúsítsanak az NKT kidolgozásakor, amely hatással van a kiosztásra vonatkozó döntés pontosságára, a végleges kiosztás a felperes érvelésének logikáját követve csak a kiosztási időszak végén lenne végrehajtható, ha a tényleges kibocsátásokra vonatkozó valamennyi információ rendelkezésre áll. Következésképpen az ex post kiigazítások azzal a következménnyel járnak, hogy az 5. követelmény betartása csak utólagosan biztosítható. A Bizottság azonban azt az álláspontot képviseli, hogy e követelmény alapján az esetleges hátrányos megkülönböztetés fennállását az egyes létesítmények vonatkozásában előzetesen kell ellenőrizni, azaz az NKT megállapításának időpontjában vagy a bizottsági határozat elfogadásakor. Ebből következően az ex post kiigazítások ellentétesek a kibocsátási egységek kiosztási és kereskedelmi rendszerének szellemével és működésével. A Bizottság ezenfelül kifejti, hogy az előrejelzéseken alapuló rendszerek természetes velejárója, hogy a később ténylegesen megvalósuló tények eltérnek az előrejelzésektől. Márpedig a későbbi fejlemények nem tehetik újra kétségessé az előzetes vizsgálat alapján a kibocsátások csökkentését célzó gazdasági ösztönzők létrehozása érdekében elfogadott, kiosztásra vonatkozó döntést. A kibocsátás tényleges csökkentése miatt feleslegessé vált kibocsátási egységek visszavonásának előírása annak elismerése mellett, hogy azok eladhatók, ugyanis egyet jelent az ilyen kibocsátás csökkentésére vonatkozó ösztönzés egy részének a megsemmisítésével. A kibocsátási egységek kereskedelmi rendszerének a hatékonyságát ez meghatározó módon érintené.

74 E tekintetben nem lehet különbséget tenni aszerint, hogy az ex post kiigazítások a kibocsátási arányhoz vagy a termelés volumenéhez kötődnek-e, hiszen – a Bizottság szerint – e két paraméter között pozitív korreláció áll fenn, mivel mindkettő

befolyásolja a létesítmény termelése által felszabadított nyereség optimalizálására vonatkozó gazdasági döntést. A Bizottság véleménye szerint az ex post kiigazításoknak a termelés volumenéhez kötésével bizonytalansági tényező kerül az annak meghatározására irányuló gazdasági számításokba, hogy a kibocsátásokat a hatékonyság növelése vagy a termelési volumen csökkentése útján éri-e meg csökkenteni annak érdekében, hogy az üzemeltető felesleges kibocsátási egységeket adhasson el. Ezzel szemben az ex post kiigazításokkal teremtett bizonytalanság a létesítmények üzemeltetőit arra ösztönzi, hogy a saját termelési technikáikba kisebb mértékben fektessenek be, és ne csökkentsék jelentős mértékben a termelésüket. Márpedig éppen ez az, amit a Bizottság el szeretne kerülni. A Bizottság hozzáfűzi, hogy az üzemeltetők ösztönzésének ez a módja még negatív hatással is járhat a környezetre, míg a felperes által hivatkozott esetleges pozitív hatások csak különleges feltételezett körülmények esetén érvényesülnek, különösen akkor, ha nincs elég számú újonnan piacra lépő üzemeltető.

75 A felperes azon érve tekintetében, amely szerint a visszavont kibocsátási egységeket bevonják a tartalékba abból a célból, hogy azokat az újonnan piacra lépők rendelkezésére bocsássák, a Bizottság úgy véli, hogy amennyiben a felperes a tartalék növelését tartja szükségesnek, kezdettől fogva nagyobb tartalékot kellene előírnia az NKT-jében. A Bizottság ezenfelül megjegyzi, hogy az ex post kiigazítás útján szerzett kibocsátási egységek mennyisége bizonytalan, és ezért nem biztosít nagyobb jogbiztonságot az újonnan piacra lépők számára befektetési döntéseik tekintetében. Az a tény továbbá, hogy az NKT és a kiosztásról szóló törvény 6. cikkének (3) bekezdése előírja a tartaléknak a kibocsátási egységek magánszervezet által történő megvásárlása, valamint a kibocsátási egységek kezelésével megbízott hatóságok számára történő térítésmentes visszaszolgáltatása útján való növelésének lehetőségét, megerősíti, hogy az említett tartaléknak az ex post kiigazítások útján való növelése nem szükséges. A Bizottság végezetül emlékeztet arra, hogy nem nélkülözhetetlen a tartalék előírása az újonnan piacra lépők számára, tekintve, hogy az újonnan piacra lépők megszerezhetik a szükséges kibocsátási egységeket a piacon (lásd még a bizottsági iránymutatás 56. pontját).

76 Ezen okok miatt a Bizottság azt az álláspontot képviseli, hogy a megtámadott határozat megfelel a 2003/87 irányelv III. mellékletében meghatározott követelményeknek, és az említett irányelv III. mellékletével összhangban értelmezett ugyanezen irányelv 9. cikke (3) bekezdésének a megsértésére alapított jogalapot el kell utasítani.

B – *Az Elsőfokú Bíróság álláspontja*

1. A Bizottság és a tagállamok közötti hatáskör- és feladatmegosztásról és a bírósági felülvizsgálat terjedelméről

77 Az Elsőfokú Bíróság először is emlékeztet arra, hogy a felperes elsődlegesen arra hivatkozik, hogy a Bizottság által a megtámadott határozatban tett megállapításokkal ellentétben a német NKT-ben előírt kiigazítások nem sértik a 2003/87 irányelv II. mellékletének sem az 5., sem a 10. követelményét. E kontextusban a felek között különösen vitatott az a kérdés, hogy ezek az ex post kiigazítások akadályozzák-e a kibocsátási egységek kereskedelmi rendszerének megfelelő működését, vagy sem, és következésképpen, hogy az említett kiigazítások összeegyeztethetőek-e a 2003/87 irányelv célkitűzéseivel és általános szerkezetével, melyek alapján az említett követelmények értelmezendőek. E tekintetben az Elsőfokú Bíróságnak határokat kell számba vennie, amelyek egyrészt a Bizottság – különösen a 2003/87 irányelv szerinti – ellenőrzési és döntéshozatali jogkörének terjedelme, másrészt pedig azon mozgástér terjedelme között húzódnak, amellyel a tagállamok a közösségi jogi követelményeknek megfelelően az említett irányelvnek a nemzeti jogba történő átültetése tekintetében rendelkeznek.

78 A Bizottság és a tagállamok közötti, az irányelveknek a környezetvédelem területén történő átültetésekor fennálló feladat- és hatáskörmegosztás tekintetében emlékeztetni kell az EK 249. cikk harmadik bekezdésének szövegére, amely szerint „[a]z irányelv az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban a forma és az eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja.” Következésképpen, amennyiben a kérdéses irányelv nem írja elő a konkrét cél eléréséhez alkalmazandó formát és eszközöket, a tagállam cselekvési szabadsága az említett cél elérése megfelelő formájának és eszközének a megválasztása tekintetében elvben teljes. A tagállamok azonban kötelesek a részükre az EK 249. cikk harmadik bekezdésében biztosított szabadság keretében a leginkább megfelelő formákat és eszközöket megválasztani az irányelv hatékony érvényesülésének biztosítása érdekében (lásd a Bíróság C-40/04. sz. Yonemoto-ügyben 2005. szeptember 8-án hozott ítélete [EBHT 2005., I-7755. o.] 58. pontját, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot). Ebből továbbá az következik, hogy a tagállam által alkalmazandó formát és eszközöket

világosan és pontosan előíró közösségi szabály hiányában a Bizottság feladata a különösen az EK 211. és EK 226. cikk szerinti ellenőrzési jogkörének gyakorlása keretében annak a jogi szempontból megfelelő bizonyítása, hogy a tagállam által ennek megfelelően alkalmazott eszközök ellentétesek a közösségi joggal.

79 Hozzá kell fűzni, hogy csak ezen elvek alkalmazásával biztosítható az EK 5. cikk második bekezdésében foglalt szubszidiaritás elvének betartása, amely elv a közösségi intézményeket köti a szabályozási funkcióik gyakorlása során, és amely a 2003/87 irányelv elfogadása tekintetében teljesítettnek tekintett (az említett irányelv [30] preambulumbekezdése). Ezen elv értelmében azokon a területeken, amelyek nem tartoznak kizárólagos hatáskörébe, a Közösség csak akkor és annyiban jár el, amennyiben a tervezett intézkedés céljait a tagállamok nem tudják kielégítően megvalósítani, és ezért a tervezett intézkedés terjedelme vagy hatása miatt azok közösségi szinten jobban megvalósíthatók. Következésképpen az EK 174–EK 176. cikkben szabályozott környezetvédelemhez hasonló, olyan területen, melyen a Közösség és a tagállamok hatásköre megosztott, a Közösségre – azaz, a jelen esetben a Bizottságra – hárul a bizonyítási teher annak vonatkozásában, hogy a tagállam hatásköre, és ebből következően a mozgástere mennyiben korlátozott a fenti 78. pontban előírt feltételek tekintetében.

80 Pontosabban, a Bizottságnak a 2003/87 irányelv 9. cikkének (3) bekezdése szerinti ellenőrzési jogköre tekintetében rá kell mutatni, hogy bár a tagállam bizonyos mozgástérrel rendelkezik ezen irányelv átültetése tekintetében, azonban egyrészt a Bizottság jogosult ellenőrizni, hogy a tagállam által elfogadott intézkedések megfelelnek-e az említett irányelv III. mellékletében foglalt követelményeknek és 10. cikke rendelkezéseinek, és másrészt ezen ellenőrzési jogkörének gyakorlása keretében maga is mérlegelési mozgástérrel rendelkezik annyiban, amennyiben ez az ellenőrzés az üvegházhatású gázok kibocsátásának a kibocsátási egységek kereskedelmi rendszere segítségével történő költséghatékony és gazdaságilag eredményes csökkentése általános célkitűzésére tekintettel elvégzett bonyolult gazdasági és ökológiai értékeléseket foglal magában (a 2003/87 irányelv [5] preambulumbekezdése és 1. cikke).

81 Ebből az következik, hogy a közösségi bíróság a jogszerűség e tekintetben történő vizsgálata keretében teljes körű ellenőrzést gyakorol a releváns jogszabályoknak a Bizottság általi megfelelő alkalmazása vonatkozásában, amely jogszabályok terjedelmét az ítélkezési gyakorlat által elismert értelmezési módszerek útján kell meghatározni. Ezzel szemben az Elsőfokú Bíróság nem léphet a Bizottság helyébe az általa e kontextusban gyakorolt bonyolult gazdasági és ökológiai mérlegelés kötelezettségét érintően. E tekintetben az Elsőfokú Bíróság köteles annak ellenőrzésére szorítkozni, hogy a kérdéses intézkedés nem szenved-e nyilvánvaló hibában, vagy nem érinti-e hatáskörrel való visszaélés, az illetékes hatóság nem lépte-e túl nyilvánvaló módon a mérlegelési jogkörének kereteit, és az eljárási garanciákat, amelyek e kontextusban különös jelentőséggel bírnak, teljes mértékben betartották-e (lásd ebben az értelemben az Elsőfokú Bíróság T-13/99. sz., Pfizer Animal Health kontra Tanács ügyben 2002. szeptember 11-én hozott ítéletének [EBHT 2002., II-3305. o.] 166. és 171. pontját, a T-70/99. sz., Alpharma kontra Tanács ügyben 2002. szeptember 11-én hozott ítéletének [EBHT 2002., II-3495. o.] 177. és 182. pontját és a T-392/02. sz., Solvay Pharmaceuticals kontra Tanács ügyben 2003. október 21-én hozott ítéletének [EBHT 2003., II-4555. o.] 126. pontját).

82 A jelen ügyben a vitatott ex post kiigazításoknak a különösen a 2003/87 irányelv III. melléklete 5. és 10. követelményével való összeegyeztethetősége ellenőrzése tekintetében, melyet a Bizottság az említett irányelv 9. cikkének (3) bekezdése alapján végez, hangsúlyozni kell, hogy ezen ellenőrzés elvégzése elsősorban a releváns jogszabályok hatályának meghatározásától függ, és csak másodsorban jár bonyolult gazdasági és ökológiai mérlegeléssel, különösen az említett kiigazítások azon következményei mérlegelése tekintetében, amelyek a kibocsátási egységek kereskedelmi rendszerének működésére vonatkoznak. Annak megállapítása érdekében tehát, hogy a megtámadott határozat esetében téves jogalkalmazás történt-e, mindenekelőtt meg kell vizsgálni, hogy az említett ellenőrzés elvégzése során a Bizottság betartotta-e a releváns jogszabályok korlátait azoknak az Elsőfokú Bíróság általi értelmezése szerint. Annak a kérdése, hogy a Bizottság értékelése ténybeli és gazdasági szempontból elfogadható-e, vagy nyilvánvaló hibában szenved, csak annak bebizonyosodását követően merül fel, hogy a Bizottság megfelelő módon alkalmazta a releváns jogszabályokat, és benyújtotta a bizonyítékokat, amely a fenti 78. és 79. pontban leírt, a bizonyítási teherre vonatkozó szabályok szerint rá hárul.

83 E tekintetben meg kell állapítani, hogy a felek között nem képezi vita tárgyát, hogy a vitatott ex post kiigazítások elfogadhatóságának kérdésére a 2003/87 irányelv

kifejezetten nem tér ki. E körülmények között vélelmezni kell, hogy az említett kiigazítások a tagállamot az említett irányelv átültetésének formája és eszközei tekintetében megillető szabadság keretébe tartozik, és ezért a Bizottságnak kell bizonyítania, hogy e kiigazítások akadályozhatják az irányelv rendelkezéseinek hatékony érvényesülését.

84 Az Elsőfokú Bíróság célszerűnek tartja, hogy a megtámadott határozat jogszerűségének vizsgálatát a határozat azon részével kezdje, amely a 2003/87 irányelv III. mellékletének 10. követelménye tekintetében az egyes ex post kiigazítások elfogadhatóságát érinti, tekintve, hogy e követelmény terjedelme a Bizottság értelmezése szerint lényegében kapcsolódik az említett kiigazítások tekintetében a kibocsátási egységek azon kereskedelmi rendszere célkitűzéseinek és általános szerkezetének való megfelelősége kérdéséhez, amelyet az említett irányelv állapított meg.

2. A megtámadott határozat jogszerűségéről a 2003/87 irányelv III. mellékletének 10. követelménye tekintetében

a) A vitatott ex post kiigazításokról

85 Elsőként emlékeztetni kell arra, hogy melyek azok az ex post kiigazítások, amelyekkel kapcsolatban a Bizottság úgy véli, hogy azok ellentétesek a 2003/87 irányelv III. mellékletének 10. követelményével.

86 E tekintetben meg kell állapítani, hogy első látásra úgy tűnik, a Bizottság azt állapítja meg a megtámadott határozat 1. cikkében, hogy az e cikkben felsorolt valamennyi

ex post kiigazítás ellentétes a 2003/87 irányelv III. mellékletének 10. követelményével. A megtámadott határozat (4)–(6) preambulumbekezdéséből azonban, amely alapján a rendelkező részt értelmezni kell (lásd ebben az értelemben a Bíróság C-415/03. sz., Bizottság kontra Görögország ügyben 2005. május 12-én hozott ítéletének [EBHT 2005., I-3875. o.] 41. pontját és az Elsőfokú Bíróság T-93/02. sz., Confédération nationale du Crédit mutuel kontra Bizottság ügyben 2005. január 18-án hozott ítéletének [EBHT 2005., II-143. o.] 74. pontját) kitűnik, hogy ez az értékelés nem vonatkozik az említett határozat 1. cikkének a) pontjában foglalt, az újonnan piacra lépőkre vonatkozóan előírt ex post kiigazításokra, mivel a Bizottság ezek vonatkozásában úgy véli, hogy azok csak az 5. követelménnyel ellentétesek. Következésképpen, amint azt a Bizottság a tárgyaláson is megerősítette, a megtámadott határozat 1. cikke elejének szövege a következő:

„A német [NKT] következő elemei ellentétesek a 2003/87 irányelv III. mellékletének 5. és[/vagy] 10. követelményével […]”

87 A megtámadott határozat 1. cikkének b) pontjában és az (5) preambulumbekezdésében a Bizottság megállapítja az átruházási szabály alkalmazásához kapcsolódó ex post kiigazítások jogellenességét. Bár a Bizottság az átruházási szabályt mint olyat nem vitatja, amennyiben az lehetővé teszi az új létesítmény üzemeltetője számára, hogy átvegye az általa korábban üzemeltett, majd bezárt létesítmény számára kiosztott kibocsátási egységeket (lásd különösen a 2004. július 7-i bizottsági közlemény 3.3 pontját), megtagadja azonban az ilyen kiigazítások jogszerűvé nyilvánítását abban az esetben, ha az új létesítmény termelési kapacitása kisebb, mint a bezárt létesítményé.

88 A megtámadott határozat 1. cikkének c) pontjában és (6) preambulumbekezdésében foglalt első feltételben a Bizottság ezenfelül megállapítja, hogy a létesítmény termelési kapacitása kihasználtságának a csökkenéséhez kapcsolódó ex post kiigazítások, amelyek ellentmondanak az üzemeltető által bejelentett előrejelzéseknek, jogellenesek. A 2004. július 7-i bizottsági közleményben szolgáltatott kiegészítő magyarázatok szerint (a 8. oldal utolsó előtti bekezdése) ez a jogellenesség csak az olyan létesítményekre vonatkozó ex post kiigazításokat érinti, amelyeknek az üzemeltetése

2003. január 1-je után kezdődött meg, az újonnan piacra lépőkre vonatkozókat nem. Az Elsőfokú Bíróság írásbeli kérdésére adott válaszában a Bizottság megerősítette ezt az értelmezést, kifejtve ugyanakkor, hogy a 2004. július 7-i bizottsági közlemény téves módon korlátozta az említett jogellenességet az olyan létesítményekre, amelyeknek az üzemeltetése 2003. január 1-je után kezdődött meg, és hogy a megtámadott határozat következésképpen az azon létesítményekre vonatkozó ex post kiigazításokra is irányul, amelyeknek az üzemeltetése az említett időpont előtt vette kezdetét.

89 A Bizottság ezenfelül a megtámadott határozat 1. cikkének c) pontjában, valamint (6) preambulumbekezdésében – melyeket a Bizottság a tárgyalás során helyesbített (lásd a fenti 40. pontot) – foglalt második feltételben megállapítja a csökkentés útján történő ex post kiigazítások jogellenességét azokban az esetekben, amikor a létesítmény éves kibocsátása 60%-kal kisebb, mint a referencia-időszak kibocsátása („*de facto* bezárás").

90 A megtámadott határozat 1. cikke c) pontjában, valamint (6) preambulumbekezdésében foglalt utolsó feltételében a Bizottság végezetül megállapítja a kibocsátási egységeknek a villamosenergiát és hőt kapcsoltan előállító létesítmények számára történő különleges kiosztását érintő, abban az esetben alkalmazandó ex post kiigazítások jogellenességét, amikor a létesítmény által termelt villamosenergia volumene kisebb, mint a referencia-időszaké.

91 Általánosabb értelemben a megtámadott határozat (4) és (5) preambulumbekezdéséből, valamint a 2004. július 7-i bizottsági közlemény 3.2 pontjának első bekezdéséből (lásd a fenti 41. pontot) kitűnik, hogy a Bizottságnak az az álláspontja, hogy valamely NKT-ben az egyes létesítmények számára kiosztandó kibocsátási egységek számát előzetesen meg kell határozni az első kiosztási időszakra vonatkozóan, és mindenesetre azok többé nem módosíthatók azt követően, hogy a tagállam meghozta a 2003/87 irányelv 11. cikkének (1) bekezdése szerinti döntést. Ezzel szemben a felperes lényegében azt állítja, hogy az említett irányelv III. mellékletének 10. követelménye csak egy alaki követelményt tartalmaz, amely szerint az NKT-nek a létesítmények jegyzékét és az egyes létesítmények számára kiosztani kívánt kibocsátási egységek előre látható mennyiségét is tartalmaznia kell, és hogy az így egyedileg kiosztott kibocsátási egységek száma a 2003/87 irányelv 11. cikkének (1) bekezdése szerinti, a kiosztásra vonatkozóan meghozott döntés végrehajtásának egy későbbi szakaszában módosítható.

92 A felek által előterjesztett érvek megalapozottságának vizsgálata érdekében az Elsőfokú Bíróság szükségesnek véli a 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelménye hatályának szöveg szerinti, történeti, összefüggés szerinti, valamint teleologikus értelmezését (a módszertant illetően lásd az Elsőfokú Bíróság T-251/00. sz., Lagardère és Canal+ kontra Bizottság ügyben 2002. november 20-án hozott ítéletének [EBHT 2002., II-4825. o.] 72. és azt követő pontjait, valamint a T-22/02. és T-23/02. sz., Sumitomo Chemical és Sumika Fine Chemicals kontra Bizottság egyesített ügyekben 2005. október 6-án hozott ítéletének [EBHT 2005., II-4065. o.] 41. és azt követő pontjait).

b) A 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelményének szöveg szerinti értelmezéséről

93 Elsőként a szöveg szerinti értelmezés útján meg kell határozni, hogy a 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelményének szövegével ellentétesek-e a német NKT-ben előírt ex post kiigazítási intézkedések.

94 E tekintetben az Elsőfokú Bíróság megállapítja, hogy a 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelménye szerint „[a]z [NKT-nek] az ezen irányelv hatálya alá tartozó létesítmények jegyzékét és az egyes létesítmények számára kiosztani kívánt kibocsátási egységek mennyiségét is tartalmaznia kell”. Azokból a kifejezésekből tehát, amelyekkel e követelmény megfogalmazásra került, egyrészt az következik, hogy az NKT-nek tartalmaznia kell a 2003/87 irányelv hatálya alá tartozó létesítmények jegyzékét, másrészt pedig az, hogy e jegyzékben fel kell tüntetni az egyes létesítmények számára „kiosztani kívánt” kibocsátási egységek jegyzékét. Következésképpen külön meg kell vizsgálni a „kiosztani kívánt” kifejezés jelentését.

95 A szöveg szerinti értelmezés keretében figyelembe kell venni azt, hogy a közösségi jogszabályok több nyelven kerülnek szövegezésre, és hogy a különböző nyelvi változatok egyaránt hitelesek, így valamely közösségi jogi rendelkezés értelmezése maga után vonja a különböző nyelvi változatok összehasonlítását (a Bíróság 283/81. sz. CILFIT-ügyben 1982. október 6-án hozott ítéletének [EBHT 1982.,

3415. o.] 18. pontja). A francia változatbeli „que l'on souhaite […] allouer" („kiosztani kívánt") kifejezés szintén szerepel a spanyol és a portugál változatban, melyek megfogalmazása „que se prevé asignar", illetve „que se pretende de atribuir", és így e változatok mindegyike a kibocsátási egységeknek a különböző létesítmények számára történő egyedi kiosztásának ugyanazt a szubjektív – bizonyos fokú önálló szándékot magában foglaló – jellegét fejezi ki. Ez a jelleg enyhül és puszta szándékká válik az angol („intended to be allocated"), a dán („hensigten"), a finn („aiotaan myöntää") és svéd („som avses") nyelvi változatokban, melyekben ez a kifejezés kissé eltérő értelemmel jelenik meg, nevezetesen azzal a jelentéssel, hogy „amelyet a tagállam ki kíván osztani". Ezenfelül a német („zugeteilt werden sollen") és a holland („bestemd om te worden toegewezen") nyelvi változatokban, amelyeknek az értelme „kiosztandó", a kibocsátási egységeknek a különböző létesítmények számára történő egyedi kiosztása még inkább semleges és objektív jelleget ölt. Ez a semleges és objektív jelleg némileg hangsúlyosabban jelenik meg a görög („pou prokeitai na diatethoun") és az olasz („saranno assegnate") nyelvi változatokban, amelyek a kibocsátási egységek egyedi kiosztására puszta jövőbeli tényként utalnak („amelyeket ki fognak osztani").

96 A fentiek alapján a 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelményének a különböző nyelvi változatai között jelentős árnyalatbeli eltérések mutatkoznak, melyek közül mindegyik hiteles, a kibocsátási egységek egyedi kiosztásának az alkalmazott fordulattól függően akár szubjektívebb és szándékosabb, akár – ezzel ellenkezőleg – többékevésbé objektív és semleges jelleget kölcsönözve. Következésképpen ezek a nyelvi változatok együttesen nem támasztják alá sem a Bizottság álláspontját, amely szerint az NKT-nek és a kiosztásra vonatkozó döntésnek az egyes felsorolt létesítmények részére kiosztandó kibocsátási egységek végleges mennyiségét tartalmaznia kell, sem a felperes álláspontját, aki lényegében a tagállam e tekintetben fennálló széles mérlegelési mozgásterére hivatkozik. Ugyanakkor a fent leírt megfogalmazások alapján nem zárható ki az sem, hogy a közösségi jogalkotó bizonyos rugalmasságot – akár bizonyos mérlegelési mozgásteret – kívánt biztosítani a tagállamok számára, lehetővé téve számukra, hogy a kibocsátási egységeknek az NKT-hez mellékelt létesítményjegyzékben feltüntetett számát a 2003/87 irányelv végrehajtásának egy későbbi szakaszában módosíthassák.

97 Következésképpen a 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelménye különböző nyelvi változatainak e szöveg szerinti értelmezését és összehasonlító olvasatát ki kell egészíteni a történeti értelmezéssel.

c) A 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelményének történeti értelmezéséről

98 Az Elsőfokú Bíróság a 2003/87 irányelv elfogadásához vezető jogalkotási folyamat eredetének felvázolásával kapcsolatban megállapítja, hogy a 2003/87 irányelv III. mellékletének 10. követelménye ezen irányelv tervezetében csak egy viszonylag késői szakaszban jelent meg, nevezetesen a Tanács által 2003. március 18-án az [említett] irányelv elfogadása céljából elfogadott 28/2003/EK közös álláspontban (HL C 125E., 72. o.). Amint arra a felperes rámutat, ezt a követelményt az irányelv tervezetébe az Európai Parlament környezetvédelmi, közegészségügyi és fogyasztópolitikai bizottsága által 2002. szeptember 13-án javasolt módosítást követően vették fel, mely módosítást az indokolta, hogy „fontos, hogy rendelkezésre álljanak az üvegházhatású gázok kibocsátására vonatkozó jogok kereskedelmének helyzetét tükröző és azt számszerűsítő adatok” (A5-0303/2002. sz. tárgyalási dokumentum, I, 48. o.; 73. sz. módosítás).

99 Következésképpen a történeti értelmezés nem vezet olyan további információkhoz, amelyek módosíthatják a fenti 96. pontban tett megállapítást.

100 Ennek megfelelően a következőkben a 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelményének összefüggés szerinti értelmezését kell alkalmazni.

d) A 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelményének összefüggés szerinti értelmezéséről

A 2003/87 irányelv és a 2216/2004 rendelet releváns rendelkezéseiről

i) A 2003/87 irányelv 9. és 11. cikkéről

101 A 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelményének összefüggés szerinti értelmezése keretében elsőként a 2003/87 irányelv 9. cikkének (1) bekezdésére kell hivatkozni, amely az NKT-knek a tagállamok által történő meghatározása jogalapjául szolgál. Ez a rendelkezés többek közt előírja, hogy „minden tagállam kidolgozza saját [NKT-jét], hogy összesen hány egységet kíván az adott időszakra kiosztani és azokat miként kívánja kiosztani", valamint azt, hogy „[az] [NKT-t] tényszerű és átlátható követelményrendszerre kell alapozni, ideértve a III. mellékletben felsoroltakat, illetve a közvélemény [helyesen: a nyilvánosság] észrevételeinek megfelelő figyelembevételét".

102 E tekintetben az Elsőfokú Bíróság a kibocsátási egységeknek a tagállamok által történő, az NKT-ben előírt kiosztásának az esetleges végleges, vagy ellenkezőleg, kizárólag átmeneti jellege tekintetében megállapítja, hogy a 2003/87 irányelv 9. cikkének (1) bekezdésében használt kifejezés („kíván […] kiosztani") a fenti 95. pontban megvizsgált valamennyi nyelvi változatban lényegében megfelel a 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelményének szövegében használt kifejezésnek („kiosztani kívánt"). Ezek a megfogalmazások azonban nem feltételezik szükségszerűen, hogy a tagállamok a nemzeti jogba való átültetés tekintetében széles mérlegelési mozgástérrel rendelkeznek. Az említett kifejezéseket ugyanis úgy is lehet értelmezni, hogy azon tény következményei, hogy az NKT a 2003/87 irányelv 9. cikkének (3) bekezdése értelmében a Bizottság ellenőrzésének tárgyát képezi, és hogy emiatt a kibocsátási egységeknek az említett NKT-hez mellékelt létesítményjegyzékben előírt, és ezáltal a tagállam által „kívánt" mindenfajta kiosztása csak átmeneti jellegű addig, amíg a Bizottság azt elfogadja, vagy módosításokra való felhívás mellett elutasítja.

103 Ezt követően a 2003/87 irányelv 9. cikkének (3) bekezdésére kell hivatkozni, amely szerint „a Bizottság […] elutasíthatja az [NKT-t] vagy annak egy részét, amennyiben az nem áll összhangban a III. mellékletben felsorolt követelményekkel vagy a 10. cikk tartalmával", valamint „[a] tagállam csak akkor hozhatja meg a 11. cikk (1) […] bekezdésében meghatározott határozatokat, ha a Bizottság elfogadta a javasolt módosításokat". Emlékeztetni kell továbbá a 2003/87 irányelv 11. cikke (1) bekezdésének szövegére, amely szerint „minden tagállam eldönti, hogy […] hány egységet fog kiosztani összesen, valamint az egyes létesítmények üzemeltetőinek tételesen". Ez a rendelkezés ezenfelül előírja, hogy a tagállamnak „[e]zt a döntést […] [az NKT] alapján, a közvélemény [helyesen: nyilvánosság] észrevételeinek megfelelő figyelembevételével [kell meghoznia]".

104 Ebben a kontextusban az Elsőfokú Bíróság úgy véli, hogy célszerű emlékeztetni a 2003/87 irányelv 11. cikke (1) bekezdésével összefüggésben értelmezett 9. cikkének (1) és (3) bekezdésében leírt eljárás különböző szakaszaira. A 9. cikk (3) bekezdése ugyanis különböző szakaszokat ír elő, amelyek az NKT közléséhez, véglegesítéséhez, illetve a kiosztásra vonatkozó döntésnek a tagállam által történő meghozatalához tartoznak. E rendelkezés továbbá legalább két alkalmat ír elő az NKT-nek a Bizottság általi ellenőrzésére vagy elutasítására vonatkozóan. Az első – nélkülözhetetlen – szakasz abban áll, hogy a tagállam az említett cikk (1) bekezdésének megfelelően közli az NKT-t, a Bizottság pedig azt megvizsgálja. Ehhez az első szakaszhoz adott esetben egy második szakasz is társul. Ez a második szakasz alkalmat ad az NKT – akár a Bizottság kérésére, akár a tagállam javaslatára történő – esetleges módosítására, és e módosításoknak a Bizottság által történő elfogadására vagy elutasítására. A tagállam csak az első és – esetlegesen – a második szakasz befejezését követően jogosult arra, hogy a harmadik szakasz keretében és az NKT-je alapján a 2003/87 irányelv 11. cikkének (1) bekezdése értelmében meghozza a kiosztásra vonatkozó döntését (az Elsőfokú Bíróság T-178/05. sz., Egyesült Királyság kontra Bizottság ügyben 2005. november 23-án hozott ítéletének [EBHT 2005., II-4807. o.] 56. pontja). Ezenfelül az említett irányelv 9. cikkének (1) bekezdéséből és a 11. cikkének (1) bekezdéséből következik a tagállamnak az a kötelezettsége, hogy „a közvélemény észrevételeinek megfelelő figyelembevételével" járjon el mind az NKT vonatkozásában, azaz a nyilvánossággal való első konzultációt követően, mind a kiosztásra vonatkozó döntés tekintetében, melyet a nyilvánossággal való második konzultációt követően fogad el. E tekintetben a 2003/87 irányelv III. mellékletének 9. követelménye előírja, hogy „[az NKT-nek] a nyilvánosság észrevételeinek kifejezésére vonatkozó [helyesen: a nyil-

ványosság észrevételei kifejezésének lehetőségét biztosító] rendelkezéseket, valamint ezen észrevételeknek a kibocsátási egységek kiosztásáról szóló döntések meghozatala előtti kellő súlyú figyelembevétele érdekében tett intézkedésekről szóló tájékoztatást is tartalmaznia kell".

105 A fentiekre tekintettel az Elsőfokú Bíróság elsőként megállapítja, hogy a tagállamnak a 2003/87 irányelv 11. cikkének (1) bekezdésében előírt, kiosztásra vonatkozó döntése az említett irányelv keretében már nem képezi tárgyát az említett irányelv 9. cikkében az NKT-t érintően előírt ellenőrzéshez hasonló, a Bizottság által gyakorolt különleges vizsgálatnak. Az a tény azonban, hogy a 2003/87 irányelv 11. cikkének (1) bekezdése a tagállamot arra kötelezi, hogy a kiosztásra vonatkozó döntését a Bizottság által az említett irányelv 9. cikke értelmében megvizsgált, és esetlegesen a Bizottság felhívására módosított NKT-jére alapozza, nem jelenti szükségszerűen azt, hogy a kibocsátási egységek egyéni kiosztásának a későbbi módosítása már nem lehetséges. Az irányelv 11. cikke (1) bekezdése második mondatának a III. melléklet 9. követelményével összefüggésben értelmezett utolsó fordulata szerint ugyanis a kiosztásra vonatkozó döntés tartalma a nyilvánossággal való második konzultációtól is függ. A nyilvánossággal való e második konzultációra pedig csak azt követően kerül sor, hogy a Bizottság megvizsgálta a közölt NKT-t, és e konzultációnak alkalmasnak kell lennie arra, hogy a tagállam által a kiosztásra vonatkozó döntésében elfogadásra javasolt kiosztás módosításához vezessen, hiszen ezzel ellenkező esetben e konzultáció okafogyottá válna, és a nyilvánosság észrevételei pusztán elméleti jellegűek lennének (a fenti 104. pontban hivatkozott Egyesült Királyság kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 57. pontja). Ebből következően, bár elvben az NKT alapvető kereteinek a 2003/87 irányelv 9. cikke (3) bekezdésében foglalt vizsgálati eljárás befejezését követő mindenfajta módosítása alkalmas arra, hogy az említett rendelkezésben előírt megelőző ellenőrzési rendszert hatástalanná tegye, az NKT-ben elfogadott egyéni kiosztások módosításának abszolút tilalma csorbítaná a 2003/87 irányelv 11. cikke (1) bekezdése második mondatának a III. melléklet 9. követelményével összefüggésben értelmezett utolsó fordulatában előírt, a nyilvánossággal való második konzultáció hatékony érvényesülését (lásd e tekintetben a fenti 104. pontban hivatkozott Egyesült Királyság kontra Bizottság ügyben hozott ítélet 58. pontját). Hozzá kell fűzni, hogy úgy tűnik – amint az az iránymutatásának a 93., 95. és 96. pontjából is következik –, maga a Bizottság is abból az elvből indul ki, amely szerint, tekintettel a nyilvánosság részvételének kötelező jellegére, a nyilvánossággal való második konzultációt követően szükségesnek bizonyuló esetleges módosítások a kiosztásra vonatkozó döntésbe beilleszthetők azzal a feltétellel, hogy a tagállam erről a Bizottságot az említett döntés meghozatala előtt tájékoztatja.

106 Másodszor meg kell állapítani, hogy a 2003/87 irányelv 11. cikkének (1) bekezdése a releváns fordulata tekintetében („minden tagállam eldönti, hogy […] hány egységet fog kiosztani összesen, valamint az egyes létesítmények üzemeltetőinek tételesen”) inkább nyitott, a jövőre összpontosító módon került megfogalmazásra, és e rendelkezés nem tiltja kifejezetten az NKT-hez mellékelt jegyzék, valamint a kiosztásra vonatkozó döntés szerint egyénileg kiosztott kibocsátási egységek számának a későbbi módosítását. Hasonló módon az említett irányelv 9. cikkének (1) bekezdése, amely megállapítja az NKT jogszerűségének feltételeit, nem kizárólag a 2003/87 irányelv III. mellékletében felsorolt követelményekre hivatkozik, hanem lehetővé tesz azt is, hogy az NKT-t más kiosztási követelményekre alapítsák, ezt azonban ahhoz a feltételhez kötve, hogy e követelményeknek „tényszerűeknek és átláthatóaknak” kell lenniük. Ebből következik, hogy egyrészt, mivel a 11. cikk (1) bekezdése nem tartalmaz a kibocsátási egységek egyéni kiosztásának későbbi módosítására vonatkozó kifejezett tilalmat, az NKT és a kiosztásra vonatkozó döntés kifejezetten előírhat ilyen módosítási lehetőséget, feltéve, hogy az annak végrehajtására vonatkozó követelmények tényszerűek és átláthatóak. A másik következmény az, hogy mivel e további követelmények nem minősülnek a 2003/87 irányelv III. mellékletében meghatározott követelményeknek, a Bizottságnak az említett irányelv 9. cikkének (3) bekezdése szerinti ellenőrzési jogköre szükségszerűen szűk, és annak kérdésére korlátozódik, hogy a tagállam által az említett irányelvnek a nemzeti jogba való átültetése keretében a számára hagyott mérlegelési mozgástérrel élve bevezetett e további követelmények megfelelnek-e a tényszerűségi és az átláthatósági feltételeknek. Hozzá kell fűzni, hogy a kibocsátási egységek egyéni kiosztásának az esetleges későbbi, a 2003/87 irányelv 11. cikkének (1) bekezdése értelmében meghozott, kiosztásra vonatkozó döntést követő módosítása, nem jár azzal a következménnyel, hogy a Bizottság a teljes ellenőrzési jogkörét elveszíti, tekintettel a 2216/2004 rendeletben előírt irányítási és ellenőrzési eszközökkel általa gyakorolt állandó felügyeletre, valamint az EK 211. cikk és az EK 226. cikk által rá ruházott általános felügyeleti jogkörre, amely lehetővé teszi számára, hogy a közösségi jog megsértése esetén bármikor eljárhasson.

ii) A 2003/87 irányelv 29. cikkéről

107 A 2003/87 irányelv 29. cikke kivételképpen és a kibocsátási egységeknek az előírt teljes mennyiségétől eltérve lehetővé teszi az egyénileg kiosztott kibocsátási egységek számának az utólagos növelését. Ez megerősíti azt az álláspontot, hogy a tagállam

számára elvben nem engedélyezett kiegészítő kibocsátási egységek kiosztása. Ugyanakkor az említett irányelvben nincs olyan kifejezett rendelkezés, amely a tagállamnak a kibocsátási egységek egyéni kiosztása kezelése tekintetében fennálló mozgásterét korlátozná abban az esetben, ha az nem növeléshez, hanem csökkentés útján történő utólagos kiigazításokhoz vezet. Ezen utóbbi esetben ugyanis nem áll fenn az a kockázat, hogy a kiosztás túllépi a kibocsátási egységeknek az NKT-ben előírt teljes számát, amely ellentétes lenne a kibocsátás csökkentésének a tagállamra háruló kötelezettségével. E tekintetben azt is meg kell állapítani, hogy a Bizottság által a közigazgatási eljárás során összeállított kérdőívre válaszolva a felperes észrevételezte, hogy ellentétben az eredetileg közölt NKT tartalmával a kiosztásra vonatkozó, a 2003/87 irányelv 11. cikkének (1) bekezdése alapján meghozott döntés csak csökkentés útján történő ex post kiigazításokat tartalmazott, az egyéni kiosztásokat növelő intézkedéseket nem (lásd a fenti 34. pontot).

iii) A 2216/2004 rendelet 38. cikkének (2) bekezdéséről

108 Amint arra a Bizottság is rámutat, a 2216/2004 rendelet 38. cikkének (2) bekezdése csak az eljárásra vonatkozó technikai szabály, amely a kibocsátásforgalmi jegyzékek egységesített és biztonságos rendszerének az európai szinten történő megfelelő irányítását és a központosított irányítását célozza, mely rendszer különösen a tagállamok által közölt különböző NKT-k adatait feltüntető NKT-táblázatokat tartalmazza. Az említett szabály megállapítja a helyesbítések közlésének és az NKT-táblázatokba való átvezetésének a feltételeit, e helyesbítésekre azonban kiterjed a Bizottságnak a 2003/87 irányelv 9. cikke (3) bekezdése szerinti ellenőrzési jogköre és az e rendelkezésben foglalt közlési eljárás hatálya. Ebből következően ezek a módosítási lehetőségek semmilyen módon nem határozzák meg előre a kérdéses helyesbítések jogszerűségét vagy megalapozottságát, és semmi esetre sem alkalmasak arra, hogy a 2003/87 irányelv különböző releváns rendelkezéseinek hatályát módosítsák. Ezzel szemben a 2216/2004 rendelet 38. cikke (2) bekezdése második mondatának megfogalmazása, amely szerint „az adott helyesbítés összhangban van az adott [NKT-ben] meghatározott metodikákkal [helyesen: módszerekkel]”, legalábbis közvetett módon

megerősíti a kiosztott kibocsátási egységek száma utólagos helyesbítésének lehetőségét, azzal a feltétellel, hogy az NKT maga kifejezetten előírja az ilyen helyesbítésre alkalmazandó módszert. Az említett szabály ugyanis így előfeltételezi, hogy a tagállam az NKT-ben helyesbítési mechanizmusokat írhat elő, amennyiben azok a 2003/87 irányelv 9. cikkének (1) bekezdése értelmében tényszerűek és átláthatóak.

A bizottsági iránymutatás hatályáról

i) A bizottsági iránymutatás önkorlátozó hatásáról

109 Amennyiben a bizottsági iránymutatás alkalmas arra, hogy a releváns jogi háttér részét képezze, mérlegelni kell annak hatályát, és elemezni kell a 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelményének értelmezése szempontjából releváns rendelkezéseit.

110 E tekintetben ezen iránymutatás jogi jellegével kapcsolatban meg kell állapítani, hogy noha az iránymutatásnak a 2003/87 irányelv 9. cikke (1) bekezdése első albekezdésének utolsó mondatában előírt kifejezett jogalapja van, mely szerint „a Bizottság […] kidolgozza a III. mellékletben felsorolt követelmények végrehajtásához szükséges iránymutatást”, az említett iránymutatás nem tartozik az EK 249. cikkben előírt másodlagos közösségi jogi aktusok közé (lásd értelemszerűen a Bíróság C-443/97. sz., Spanyolország kontra Bizottság ügyben 2000. április 6-án hozott ítéletének [EBHT 2000., I-2415. o.] 28. és azt követő pontjait, illetve a fenti 81. pontban hivatkozott Pfizer Animal Health kontra Tanács ítélet 119. pontját, valamint a fenti 81. pontban hivatkozott Alpharma kontra Tanács ítélet 140. pontját). A Bizottságnak ugyanakkor ebből következően fennáll a jogköre arra, hogy az ilyen iránymutatás útján előzetesen kidolgozza és közzétegye az említett irányelv III. mellékletében meghatározott követelmények tartalmának és terjedelmének az általa történő

értelmezését, valamint azt, hogy a tagállamok által elfogadott átültetési intézkedések említett követelményeivel való összeegyeztethetőség tekintetében hogyan kívánja gyakorolni a 2003/87 irányelv 9. cikkének (3) bekezdése szerinti ellenőrzési jogkörét. Következésképpen az iránymutatás azoknak a szabályoknak a kategóriájába tartozik, amelyek önmagukban elvben nem rendelkeznek kötelező erővel harmadik személyekkel szemben, és amelyeket a Bizottság széles körben alkalmaz az igazgatási gyakorlata keretében annak érdekében, hogy mérlegelési és felügyeleti jogkörének gyakorlását strukturálja és átláthatóbbá tegye.

111 E tekintetben emlékeztetni kell arra az ítélkezési gyakorlatra, amely szerint a kérdéses intézmény, azáltal, hogy külső joghatás kiváltására irányuló igazgatási magatartási szabályokat fogad el, és azok közzétételével kihirdeti, hogy a továbbiakban e szabályokat fogja alkalmazni az azok által érintett esetekre, korlátozza magát mérlegelési jogköre gyakorlásában, és nem térhet el e szabályoktól, ellenkező esetben ugyanis adott esetben az általános jogelvek – mint az egyenlő bánásmód, a jogbiztonság és a bizalomvédelem elvének – megsértése címén felelősségre vonható. Következésképpen nem zárható ki, hogy az ilyen általános hatályú magatartási szabályok bizonyos feltételekkel és a tartalmuknak megfelelően joghatást válthatnak ki, és különösen az sem zárható ki, hogy az igazgatás egy konkrét esetben e szabályoktól az egyenlő bánásmód elvével összeegyeztethető indokokkal történő igazolás nélkül nem térhet el (lásd a versenyszabályokhoz kapcsolódó bírság kiszámítására vonatkozó bizottsági iránymutatás tekintetében a Bíróság C-189/02. P., C-202/02. P., C-205/02. P., C-208/02. P. és C-213/02. P. sz., Dansk Rørindustri és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben 2005. június 28-án hozott ítélet [EBHT 2005., I-5425. o.] 209–211. pontját; lásd továbbá az állami támogatásokhoz kapcsolódó bizottsági iránymutatás tekintetében az Elsőfokú Bíróság T-16/96. sz., Cityflyer Express kontra Bizottság ügyben 1998. április 30-án hozott ítéletének [EBHT 1998., II-757. o.] 57. pontját), feltéve, hogy az általa alkalmazott megközelítés nem ellentétes a közösségi jog más, a jogszabályi hierarchia szerint magasabb rendű szabályaival. Konkrétabban a mezőgazdaság, az egészségügy és a környezetvédelem területén az Elsőfokú Bíróság elismerte, hogy a közösségi intézmények az EK 249. cikkben elő nem írt aktusok útján iránymutatásokat írhatnak elő a mérlegelési jogkörük gyakorlására vonatkozóan, különösen közlemények útján, amennyiben ezek az aktusok az említett közösségi intézmények által követendő iránymutatást érintő, tájékoztató jellegű szabályokat tartalmaznak, és amennyiben e szabályok nem térnek el a Szerződés normáitól (lásd a fenti 81. pontban hivatkozott Pfizer Animal Health kontra Tanács ügyben hozott ítélet 119. pontját, és a fenti 81. pontban hivatkozott Alpharma kontra Tanács ügyben hozott ítélet 140. pontját, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

112 Következésképpen a 2003/87 irányelv 9. cikke szerinti ellenőrzési jogköre gyakorlásának keretében a Bizottság az iránymutatásával korlátozta magát oly módon, hogy attól nem térhet el, ellenkező esetben ugyanis megsértené – adott esetben – a közösségi jog bizonyos alapelveit, mint az egyenlő bánásmód, a bizalomvédelem, és a jogbiztonság elve. Következésképpen, amennyiben a Bizottság az említett iránymutatással ellentétes intézkedéseket hoz, vele szemben hivatkozni lehet az iránymutatására, és különösen hivatkozhatnak arra a tagállamok, amelyek az iránymutatás címzettjei.

ii) A 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelményének a bizottsági iránymutatás alapján történő értelmezéséről

113 Az Elsőfokú Bíróság emlékeztet arra, hogy a 2003/87 irányelv III. mellékletének 10. követelményét illetően a Bizottság az iránymutatásának 97–100. pontjában a következőképpen nyilatkozott:

„97. Ez a követelmény azt írja elő, hogy az [NKT-nek] átláthatónak kell lennie. Ez azt jelenti, hogy a létesítményenként kiosztott kibocsátási egységek mennyisége fel van tüntetve, tehát a nyilvánosság számára ismert akkor, amikor [az NKT-t] a Bizottsággal és a többi tagállammal közlik.

[…]

98. Ezt a követelményt akkor kell teljesítettnek tekinteni, ha a tagállam betartotta a [2003/87] irányelv hatálya alá tartozó valamennyi létesítmény jegyzékének összeállítására vonatkozó kötelezettségét […]

[…]

100. A tagállamnak fel kell tüntetnie az egyes létesítmények számára kiosztani kívánt kibocsátási egységek összesített mennyiségét, és jeleznie kell az egyes létesítményeknek a [2003/87 irányelv] 11. cikkének (4) bekezdése szerint minden évben kiadott kibocsátási egységek mennyiségét is […]"

114 Az Elsőfokú Bíróság álláspontja szerint a bizottsági iránymutatás 97. pontja ugyanazt a *ratio legis*-t tükrözi, mint amelyen a 10. követelménynek a 2003/87 irányelvbe való felvételét javasló parlamenti bizottság által előterjesztett indokolás alapul (lásd a fenti 98. pontot). Az említett indokolás ugyanis lényegében a kibocsátási egységek létesítményenként kiosztott mennyisége NKT-beli átláthatóságának a nyilvánosság, valamint a kibocsátási egységek kereskedelmi rendszere kezelésében érintett hatóságok számára történő biztosítását célozza. Ugyanígy az a kifejezés, hogy „ezt a követelményt akkor kell teljesítettnek tekinteni", melyet a Bizottság az iránymutatásának a 98. pontjában alkalmaz, arra utal, hogy maga a Bizottság is azt kívánta kifejezni, hogy a 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelményében foglalt kötelezettség terjedelme „a [2003/87] irányelv hatálya alá tartozó létesítmények jegyzék[e]" közlésének az alaki kötelezettségére korlátozódik. A bizottsági iránymutatás 100. pontja ezenfelül a 10. követelmény megfogalmazásához hasonlóan annak előírására korlátozódik, hogy a tagállamnak „fel kell tüntetnie az egyes létesítmények számára kiosztani kívánt kibocsátási egységek összesített mennyiségét". A tagállam számára a kibocsátási egységek kiosztása tekintetében nyitva álló mozgástér kifejezésére választott megfogalmazás („kiosztani kívánt") tehát aligha különbözik a 10. követelmény megfogalmazásától („kiosztani kívánt"), és a 2003/87 irányelv más releváns rendelkezéseiben alkalmazott fordulatoktól (lásd a fenti 101–106. pontot).

115 Az Elsőfokú Bíróság a fentiek alapján megállapítja, hogy a Bizottság az iránymutatásában a 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelményének terjedelmét illetően semmilyen kiegészítő pontosítást nem nyújt a 2003/87 irányelv releváns rendelkezéseinek szövegéhez képest, mely pontosítás alátámaszthatná az általa alkalmazott értelmezés megalapozottságát, mely szerint a vitatott ex post kiigazítási intézkedések

ellentétesek az említett követelménnyel. A bizottsági iránymutatás arra a kérdésre vonatkozóan sem nyújt támpontot, hogy a tagállam jogosult-e az NKT-jének az elfogadását vagy a 2003/87 irányelv 11. cikkének (1) bekezdése szerinti, kiosztásra vonatkozó döntést követően megváltoztatni a kibocsátási egységek egyéni kiosztását.

116 Tekintve ugyanakkor, hogy a bizottsági iránymutatás feltételezhetően pontosítja a Bizottság igazgatási és ellenőrzési gyakorlatát, valamint leírja a tagállamok számára a 2003/87 irányelv III. mellékletében foglalt követelményeknek a nemzeti jogba való átültetéséhez rendelkezésre álló mozgástér terjedelmét, a Bizottságnak az említett iránymutatást – és különösen a legalapvetőbb szempontokat – a lehető legvilágosabban és legpontosabban kell meghatároznia. Ez annál is inkább igaz, mivel a Bizottság által a 2003/87 irányelv 9. cikkének (3) bekezdése értelmében gyakorolt, az NKT-k ellenőrzésére és elutasítására vonatkozó jogkör erőteljesen körülhatárolt, mivel az NKT e vizsgálata kizárólag a 2003/87 irányelv III. mellékletének követelményeivel, valamint a 10. cikke rendelkezéseivel való összeegyeztethetőségre terjed ki. Következésképpen, mivel a bizottsági iránymutatás nem tartalmaz semmilyen utalást az egyénileg kiosztott kibocsátási egységek száma ex post csökkentése jogszerűségének, valamint a tagállam e tekintetben fennálló mozgásterének kérdésére vonatkozóan, a Bizottság a tagállammal szemben nem hivatkozhat jogszerűen az említett kiigazítások tilalmára, ellenkező esetben ugyanis megsérti a jogbiztonság és a bizalomvédelem elvét, ugyanakkor ennek fordítottjaként magával a Bizottsággal szemben hivatkozni lehet az említett utalás hiányára, kivéve, ha ez ellentétes a közösségi jog más rendelkezéseivel, különösen a közösségi jognak a jogszabályi hierarchia szerint magasabb rendű rendelkezéseivel.

iii) A 2004. július 7-i bizottsági közlemény hatályáról

117 Az Elsőfokú Bíróság hozzáfűzi, hogy a 2004. július 7-i bizottsági közlemény, amely megerősíti és kiegészíti az ugyanezen a napon elfogadott, megtámadott határozat indokait, és különösen azokat az okokat, amelyek miatt a Bizottság úgy véli, hogy a vitatott ex post kiigazítások ellentétesek a 2003/87 irányelv III. mellékletének 10. követelményével, nem alkalmas arra, hogy megváltoztassa a bizottsági

iránymutatásnak a fenti 114. és 116. pontban foglalt értelmezését. Igaz, hogy az említett közlemény a megtámadott határozat elfogadásának közvetlen hátterére vonatkozóan fontos információt, és következésképpen az említett határozatban foglalt indokokat kiegészítő indokolást képez, melyet a közösségi bíróságnak a megtámadott határozat jogszerűségének vizsgálata során figyelembe kell vennie (lásd e tekintetben az Elsőfokú Bíróság T-374/00. sz., Verband der freien Rohrwerke és társai kontra Bizottság ügyben 2003. július 8-án hozott ítéletének [EBHT 2003., II-2275. o.] 122–124. pontját). Ez a közlemény azonban nem a német NKT kidolgozása előtt került elfogadásra – amely a Németországi Szövetségi Köztársaságot segíthette volna abban, hogy a III. melléklet követelményeit betartsa –, és nem is a 2003/87 irányelv 9. cikke (1) bekezdése első albekezdésének utolsó mondatán alapul, így nem alkalmas arra, hogy az e rendelkezés alapján kidolgozott bizottsági iránymutatás hatályát módosítsa.

A 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelményének összefüggés szerinti értelmezésére vonatkozó következtetés

118 A fentiekre tekintettel az Elsőfokú Bíróság megállapítja, hogy a 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelményének az ezen irányelv más rendelkezései és a bizottsági iránymutatás fényében való, összefüggés szerinti értelmezése nem ad világos és pontos választ arra a kérdésre, hogy a tagállam rendelkezik-e azzal a lehetőséggel, hogy az NKT-jének a Bizottság általi elfogadását, illetve a kiosztásra vonatkozó döntés meghozatalát követően a kibocsátási egységeknek a létesítmények számára történő egyéni kiosztását csökkentés útján kiigazítsa.

e) A 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelményének teleologikus értelmezéséről

Előzetes észrevétel

119 A 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelményének teleologikus értelmezése tekintetében különösen az említett irányelv céljaira és általános rendszerére kell

hivatkozni, melyeknek az eléréséhez és a megfelelő működéséhez a III. melléklet követelményeinek hozzá kell járulniuk. E kontextusban különösen azt a kérdést kell feltenni, hogy az említett irányelv céljainak hatékony elérésével, és következésképpen azoknak a rendelkezéseknek a hatékony érvényesülésével, amelyek e célok elérésére irányulnak, és amelyek közé a III. mellékletben előírt követelmények tartoznak, ellentétes-e a kiosztott kibocsátási egységek csökkentés útján történő, ex post kiigazítása jogszerűségének elismerése (lásd a fenti 93–118. pontot).

120 Következésképpen a 2003/87 irányelvvel előírt célok terjedelmének meghatározásával kell kezdeni, melyeknek az elérését a vitatott ex post kiigazítások jogszerűségének elfogadása esetlegesen akadályozza.

A 2003/87 irányelv céljairól

121 A 2003/87 irányelv 1. cikke szerint az említett irányelv fő célja „az üvegházhatású gázok kibocsátásának költséghatékony és gazdaságilag eredményes csökkentésének ösztönzése érdekében […] a Közösségben az üvegházhatású gázok kibocsátási egységei kereskedelm[e] rendszeré[nek] létrehozása”. E tekintetben az említett irányelv III. melléklete 1. követelményének utolsó fordulata szerint az adott időszakban kiosztandó kibocsátási egységek teljes mennyisége „nem lehet több, mint amennyi az e mellékletben meghatározott követelmények szigorú alkalmazásához valószínűleg szükséges”, és „2008. előtt e mennyiséget össze kell hangolni az egyes tagállamoknak a [2002/358] határozat és a Kiotói Jegyzőkönyv szerinti céljai elérése vagy túlteljesítése érdekében követendő kibocsátáscsökkentési ütemmel”. Ugyanígy a 2003/87 irányelv (4) preambulumbekezdése említi a Közösségnek és a tagállamoknak a Kiotói Jegyzőkönyv szerinti, az üvegházhatású gázok általuk történő, emberi eredetű kibocsátásainak csökkentésére vonatkozó kötelezettségvállalásait.

122 A 2003/87 irányelv (5) preambulumbekezdése szerint „[e]zen irányelv célja, hogy az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelmét hatékonyan bonyolító európai piac létrehozásával hozzájáruljon az Európai Közösség és tagállamai által vállalt kötelezettségek hatékonyabb teljesítéséhez, a gazdasági fejlődés és a munkalehetőségek lehető legkisebb csökkentése mellett". Ezenfelül a (7) preambulumbekezdés utal „[a] kibocsátási egységek tagállamok általi kiosztásával kapcsolatos közösségi rendelkezések" szükségességére „a belső piac egységességének megőrzése és a verseny torzulásának megakadályozása érdekében".

123 A (20) preambulumbekezdés hangsúlyozza, hogy „[e]zen irányelv ösztönzi a nagyobb energiahatékonyságú technológiák alkalmazását – köztük a kapcsolt hő- és villamosenergia-termelést – amelyek egységnyi energia előállítása során kevesebb kibocsátást eredményeznek". Ezenfelül a (25) preambulumbekezdés szerint „[a] kibocsátások jelentős csökkentése érdekében szabályokat [helyesen: politikákat] és intézkedéseket kell végrehajtani tagállami és közösségi szinten is […] [a gazdaság] minden ágazatában".

124 Következésképpen a 2003/87 irányelv kifejezett fő célja az üvegházhatású gázok kibocsátásának jelentős csökkentése annak érdekében, hogy be lehessen tartani a Közösségnek és a tagállamoknak a Kiotói Jegyzőkönyv tekintetében tett kötelezettségvállalásait. Ezt a célt számos „részcél" tiszteletben tartása, illetve bizonyos eszközök igénybevétele útján kell elérni. Az e tekintetben alkalmazott fő eszközt az üvegházhatású gázok kibocsátási egységei kereskedelmének rendszere képezi (a 2003/87 irányelv 1. cikke és [2] preambulumbekezdése), melynek a működését bizonyos részcélok határozzák meg, nevezetesen költséghatékony és gazdaságilag eredményes feltételek fenntartása, a gazdasági fejlődésnek és a munkalehetőségeknek, valamint a belső piac egységességének és a versenyfeltételeknek a megőrzése (a 2003/87 irányelv 1. cikke, valamint [5] és [7] preambulumbekezdése). A 2003/87 irányelv ezenfelül ösztönzi egy konkrét típusú eszköz alkalmazását, nevezetesen a nagyobb energiahatékonyságú technológiák igénybevételét, amelyek lehetővé teszik a kibocsátás csökkentését egységnyi energia előállítása során (az említett irányelv [20] preambulumbekezdése).

125 Ezenfelül meg kell állapítani, hogy a 2003/87 irányelv III. mellékletének 10. követelménye, amely a kibocsátási egységeknek az NKT-ben felsorolt létesítmények számára történő kiosztására hivatkozik, pontosan az említett irányelv (7) preambulumbekezdése értelmében vett, a kibocsátási egységek tagállamok általi kiosztásával kapcsolatos közösségi rendelkezés, és így a célja „a belső piac egységességének megőrzése és a verseny torzulásának megakadályozása". Ebből következően a 10. követelmény teleologikus értelmezésének keretében – és így a megtámadott határozat jogszerűségének felülvizsgálata keretében – a belső piac egységessége és a versenyfeltételek megőrzésének a „részcéljai" különösen jelentősek.

126 Ebből következően a 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelményének teleologikus értelmezését ezekre a „részcélokra" tekintettel kell elvégezni.

A 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelményének az említett irányelv céljaira tekintettel történő értelmezéséről

i) A felek fő érvei

127 E tekintetben és az 5. követelményre vonatkozó érvelése keretében a Bizottság azt állítja, hogy az ex post kiigazítások gyengítik az üzemeltetők arra való ösztönzését, hogy a 2003/87 irányelv céljainak megfelelő magatartást tanúsítsanak, és végső soron csökkentsék a kibocsátásaik szintjét. Állításának alátámasztása érdekében a Bizottság lényegében azzal érvel, hogy a kibocsátások e csökkentése elérhető az üzemeltetők szabad választása szerint akár az előállított energia egységeiként alacsonyabb kibocsátási szintet elérő, nagyobb energiahatékonyságú technológiákba való befektetések útján, akár egyszerűen a termelés csökkentése útján, amely a kibocsátások arányos csökkentésével jár. Az ex post kiigazítások azonban bizonytalanságot teremtenek, vagy akár vissza is tartják az üzemeltetőket a befektetésektől, melynek hatására a

termelési technológiák fejlesztése és a termelés csökkentése jóval kisebb mértékű lesz, mint a kiigazítások hiányában.

128 A felperes ezzel szemben azzal érvel, hogy az ex post kiigazítások mechanizmusa, amely visszatartja az üzemeltetőket attól, hogy a kibocsátási egységek iránti szükségleteiket túlértékeljék, és amely ennek következtében megakadályozza a „túlosztást", a 2003/87 irányelv céljai – nevezetesen az üvegházhatású gázok kibocsátása költséghatékony és gazdaságilag eredményes, jelentős mértékű csökkentése – elérésének *condition sine qua non*-ja. Az a tény, hogy az ex post kiigazítások alkalmazása a tényleges termelés és a bejelentett termelés közötti különbséghez kapcsolódik, nem pedig a kibocsátási szint csökkentéséhez, éppen azzal a következménnyel jár, hogy az üzemeltetőnek a kibocsátási egységek megvásárlására vagy eladására vonatkozó gazdasági döntései a létesítményének a hatékonyságától függnek. Ezért az ex post kiigazítások nem gyengítik sem az üzemeltetőknek a kibocsátásaik csökkentésére való ösztönzését, sem az ehhez kapcsolódóan eszközölt befektetések biztonságát, hanem éppen ennek ellenkezője történik.

ii) A releváns elemzési szempontokról

129 A 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelményének és e követelménynek a vitatott ex post kiigazításokra való alkalmazása teleologikus értelmezése érdekében releváns elemzési szempontként először is a kibocsátás csökkentésének céljára tekintettel a termelési volumen és a kibocsátási szint között fennálló kapcsolatot, másodszor az e cél, valamint a költséghatékony és gazdaságilag eredményes feltételek fenntartásának célja (a 2003/87 irányelv 1. cikke) közötti kapcsolatot, harmadszor a kibocsátások technológiai fejlesztések útján történő csökkentésének célját (az említett irányelv [20] preambulumbekezdése), és negyedszer a belső piac megőrzésének és a versenyfeltételek fenntartásának a célját (az említett irányelv [7] preambulumbekezdése) kell különösen figyelembe venni.

– A kibocsátás csökkentésének céljára tekintettel a termelési volumen és a kibocsátási szint között fennálló kapcsolatról

130 Elsőként meg kell állapítani, hogy a felek egyetértenek abban, hogy a vitatott ex post kiigazítások elsősorban a termelési volumen változásaihoz, azaz az előállított egységek számának változásához kapcsolódnak, nem pedig a létesítmény kibocsátási szintjének változásához. Amint azt a felperes az Elsőfokú Bíróság írásbeli kérdésére adott válaszában kifejtette – és ezt a Bizottság sem vitatta –, ugyanez igaz a német NKT által előírt, a kiosztásról szóló német törvény 7. cikke (9) bekezdésének harmadik mondatával átültetett, úgynevezett „*de facto* bezárás" szabályára is (lásd a fenti 31. pont első francia bekezdését), amelynek az alkalmazása alapvetően a termelési volumen csökkenéséhez kapcsolódik, mivel a referencia-időszak átlagos éves kibocsátáshoz képest 10%-ra vagy 60%-ra csökkenő kibocsátási szintű létesítmények kibocsátásának csökkentése csak az igazgatás erre vonatkozó, különleges vizsgálatának megindítása szempontjából releváns.

131 A Bizottság által a megtámadott határozatban megadott információkra tekintettel ezért a 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelményének a teleologikus értelmezése keretében elegendő annak a vizsgálata, hogy ezzel a követelménnyel ellentétesek-e a kiosztott kibocsátási egységeket érintő, a termelés volumenének csökkenéséhez kötődő ex post kiigazítási intézkedések.

132 Meg kell állapítani, hogy – amint azt a Bizottság az Elsőfokú Bíróság írásbeli kérdésére adott válaszában kifejtette – a termelési volumen csökkenése esetén a létesítmény kibocsátásai csökkennek, és ezért az üzemeltető olyan kibocsátási egységekkel rendelkezik, amelyekből a kereskedelmi piacon értékesíthet vagy megőrizhet annyit, amennyit nem kell visszaadni vagy törölni. Ebben az esetben azonban a kibocsátás szintje nem az előállított egységekhez képest csökken, hanem csupán abszolút értelemben, a termelési volumen csökkenésének arányában. Ebből az is következik, hogy a termelés ilyen jellegű csökkenése esetén a 2003/87 irányelv I. mellékletének hatálya alá tartozó ipari ágazatok összesített kibocsátási szintje nem csökken szükségszerűen, mivel a felszabaduló kibocsátási egységeket később felhasználhatja akár maga az üzemeltető, akár más üzemeltetők, akik azokat megvásárolták a kereskedelmi piacon. Következésképpen, bár a termelési volumen csökkenése nélkülözhetetlen eszközt

képez a kibocsátási egységek kereskedelmi piacának táplálásához, önmagában nem biztosítja a 2003/87 irányelv fő és végső céljának megvalósulását, amely a Közösségen belül az üvegházhatású gázok összes kibocsátásának a jelentős mértékű csökkentésében áll.

133 Amint azonban a Bizottság is rámutat, ha az üzemeltető tudatában van annak, hogy a termelésnek a saját előrejelzéseitől eltérő bármely csökkenése ex post kiigazítások alkalmazása útján büntetett, az arra való ösztönzés, hogy a termelését a kibocsátási egységek felszabadulása érdekében csökkentse, gyengül, vagy akár meg is szűnik, még azon feltevés mellett is, hogy a kereskedelmi piacon nő a kereslet más, további kibocsátási egységet megszerezni kívánó üzemeltetők részéről. Feltéve, hogy a kibocsátási egységek kereskedelme rendszerének megfelelő működése e kereslet kielégítésének a lehetőségével jár, fontosnak tűnik megőrizni az üzemeltető szabad választását azt illetően, hogy a termelése volumenét csökkenthesse, és az ily módon felszabadult kibocsátási egységeket a kereskedelmi piacon értékesíthesse annak érdekében, hogy rövid távon a más üzemeltetők részéről támasztott kereslet ilyen jellegű növekedésére reagálhasson. Végezetül, bár azok az ex post kiigazítások, melyeknek az alkalmazása a termelés igen jelentős csökkenését feltételezi, mint például a „*de facto* bezárás" esetében (lásd a fenti 31. pont első francia bekezdését), csak kevéssé alkalmasak arra, hogy érzékenyen érintsék a termelési volumennek a kereskedelmi piacon támasztott kereslet változásaira reagálva végrehajtott, korlátozott és alkalomszerű csökkentésére való ösztönzést, más a helyzet azon ex post kiigazítások vonatkozásában, amelyek már a termelés viszonylag kismértékű csökkenése esetén alkalmazandók, mint például a 2003 óta üzemelő létesítmények és az újonnan piacra lépők esetében (lásd a fenti 31. pont harmadik és negyedik francia bekezdését).

134 Következésképpen a Bizottság bizonyította, hogy a vitatott ex post kiigazítások közül bizonyos kiigazítások – azáltal, hogy az üzemeltetőket visszatartják attól, hogy a létesítményeik termelési volumenét csökkentsék – alkalmasak arra, hogy akadályozzák a 2003/87 irányelv 1. cikkének és (5) preambulumbekezdésének értelmében a kereskedelmi piac hatékony működése céljának az elérését. A Bizottság ugyanakkor nem terjesztett elő olyan bizonyítékokat, amelyek alkalmasak annak megalapozására, hogy az említett kiigazítások akadályozzák a 2003/87 irányelvnek az e rendelkezés szerinti fő célját, nevezetesen az üvegházhatású gázok teljes kibocsátásának a csökkentését.

135 Ezért meg kell vizsgálni, hogy a vitatott ex post kiigazítások összeegyeztethetők-e a 2003/87 irányelvnek a fenti 124–126. pontban foglalt „részcéljaival”, amelyekkel az üvegházhatású gázok teljes kibocsátásának a csökkentésére irányuló fő cél megvalósítását össze kell egyeztetni.

– A kibocsátások csökkentése céljának a költséghatékony és gazdaságilag eredményes feltételek fenntartása céljával való összeegyeztetéséről

136 A 2003/87 irányelv – 1. cikke szerint – a kibocsátások csökkentésének a célját költséghatékony és gazdaságilag eredményes feltételek mellett, a kibocsátási egységek kereskedelme rendszerének eszközével kívánja elérni. Amint a Bizottság a tárgyaláson elismerte, a költséghatékonyság és a gazdasági eredményesség szempontja nemcsak magára a kereskedelmi piac működésére, hanem a 2003/87 irányelv I. mellékletében meghatározott tevékenységi ágazatokra is vonatkozik, melyekre kiterjed a kibocsátások csökkentésének célja, mint például az acélgyártás ágazata, vagy az energiaágazat. Ezt a megállapítást – legalábbis közvetett módon – megerősíti egyrészt a 2003/87 irányelv (5) preambulumbekezdésének az utolsó fordulata, mely szerint a kereskedelmi piacnak a gazdasági fejlődést és a munkalehetőségeket a lehető legkisebb mértékben kell csökkentenie, és másrészt az említett irányelv (7) preambulumbekezdése, amely szerint a kibocsátási egységek tagállamok általi kiosztásával kapcsolatos közösségi rendelkezéseket kell elfogadni a belső piac egységességének megőrzése és a verseny torzulásának megakadályozása érdekében.

137 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy bár a termelés volumenének csökkentése lehetővé teheti a kereskedelmi piac kibocsátási egységekkel való ellátását, nem jár szükségszerűen az összesített kibocsátási szint csökkenésével (lásd a fenti 132. pontot). Ezenfelül a termelési volumen ilyen csökkenése azzal a kockázattal jár, hogy a kérdéses javak piacán hiányhoz vezethet, amennyiben a termelés már nem elég e piac igényeinek a kielégítéséhez; ez a helyzet különösen akkor alakulhat ki, ha a kereskedelmi piacon fennáll a kibocsátási egységek kínálatának strukturális hiánya, és a kibocsátási egységek ára nagymértékben meghaladja azt a nyereséget, amelyre az üzemeltető azáltal tenne szert, hogy a rendelkezésére álló kibocsátási egységek

felhasználása mellett a termelt javakat értékesíti. Amennyiben a kereskedelmi piac gazdasági logikája alapján ilyen helyzet keletkezik, ez nehezen összeegyeztethetőnek tűnik a költséghatékony és gazdaságilag eredményes feltételek fenntartásának célkitűzésével a kérdéses, a 2003/87 irányelv I. mellékletében felsoroltakhoz hasonló tevékenységi ágazatok és árupiacok tekintetében. Következésképpen a Bizottság álláspontjával ellentétben az ex post kiigazítások, tekintettel azoknak az érintett árupiacok működésére gyakorolt pozitív hatásaira, nem tekinthetők ellentétesnek a 2003/87 irányelv 1. cikkében meghatározott céllal abban a tekintetben, hogy visszatartják az üzemeltetőket attól, hogy a termelési volumenüket csökkentsék.

138 A Bizottság tehát nem bizonyította, hogy a termelési volumen csökkenéséhez kötődő ex post kiigazítások visszatartó hatása ellentétes a költséghatékony és gazdaságilag eredményes feltételek fenntartásának céljával a kérdéses, a 2003/87 irányelv I. mellékletének hatálya alá tartozó tevékenységi ágazatok és árupiacok tekintetében.

– A kibocsátások technológiai fejlesztések útján történő csökkentésének céljáról

139 Azt is meg kell vizsgálni, hogy a vitatott ex post kiigazítások összeegyeztethetők-e a 2003/87 irányelv (20) preambulumbekezdésében foglalt azon „részcéllal", amely szerint az említett irányelv „ösztönzi a nagyobb energiahatékonyságú technológiák alkalmazását […], amelyek egységnyi energia előállítása során kevesebb kibocsátást eredményeznek". E tekintetben az Elsőfokú Bíróság álláspontja szerint a Bizottság tévesen állította azt a tárgyaláson, hogy az említett preambulumbekezdés a 2003/87 irányelv végrehajtása kívánatos és jövőbeni hatásának a „megállapítására" korlátozódik, és hogy ez mindenesetre csupán egy „alárendelt cél". Bár az említett preambulumbekezdés megfogalmazása a jövőre irányul („ösztönzi"), és ténymegállapítást tartalmaz, ez nem változtat azon, hogy az új, ökológiai szempontból hatékonyabb termelési technológiák alkalmazása, annál a ténynél fogva, hogy e technológiák csökkentik az egységnyi energia előállítása során keletkező kibocsátást, egyrészt jelentős mértékben hozzájárulhat a kibocsátások csökkentése fő céljának az eléréséhez, másrészt mind a kereskedelmi piacon, mind a kérdéses árupiacokon fenntarthatja a költséghatékony és gazdaságilag eredményes feltételeket, mivel nem

eredményezi a termelési volumennek az e piacok megfelelő működésére nézve esetlegesen káros csökkenését (lásd a fenti 137. pontot). Ez azt is jelenti, hogy a nagyobb energiahatékonyságú technológiákba való befektetés a termelési volumen csökkentésével legalábbis egyenértékű, vagy akár ahhoz képest magasabb szintű eszköznek minősül a kibocsátások jelentős csökkentése céljának és a költséghatékony és gazdaságilag eredményes feltételek fenntartása céljának az összeegyeztetéséhez mind a kereskedelmi piacon, mind a kérdéses árupiacokon.

140 Ezenfelül, bár igaz, hogy a vitatott ex post kiigazítások visszatarthatják az üzemeltetőket attól, hogy a kibocsátások csökkentése érdekében alacsonyabb termelési volument érjenek el, a Bizottság álláspontjával ellentétben nem hatnak az üzemeltetők arra való ösztönzésének célja ellen, hogy nagyobb energiahatékonyságú technológiák fejlesztésébe fektessenek be, és e befektetések biztonsága ellen sem. Éppen ellenkezőleg, mivel a vitatott ex post kiigazítások visszatartják az üzemeltetőket attól, hogy termelésüket a saját előrejelzéseikkel ellentétben csökkentsék, ezek a kiigazítások – a rendelkezésre álló kibocsátási egységek korlátozott mennyiségére tekintettel – alkalmasak arra, hogy erősítsék a kibocsátásoknak a termelési technológiák energiahatékonysága fokozása érdekében eszközölt befektetések útján történő csökkentésére való ösztönzést.

141 E tekintetben a Bizottság nem érvelhet eredményesen azzal, hogy a vitatott ex post kiigazítások nem alkalmasak arra, hogy a kibocsátások csökkentésének a célját előmozdítsák, hiszen a felszabaduló kibocsátási egységeket nem törlik azonnal, hanem azok bekerülnek a tartalékba annak érdekében, hogy az újonnan piacra lépők azokhoz hozzájuthassanak, melynek az a következménye, hogy a rendelkezésre álló kibocsátási egységek teljes száma változatlan marad. Egyrészt ez az állítás nem veszi figyelembe azt, hogy amennyiben a kibocsátási egységek a termelési volumennek a fel nem használt kibocsátási egységek eladásának lehetővé tétele érdekében történő csökkentése következtében szabadulnak fel, az eredmény nem szükségszerűen különbözik (lásd a fenti 132. pontot). Másrészt éppen ezen utóbbi esetben legalábbis gyengülne a hatékonyabb technológia fejlesztésébe való befektetésre való ösztönzés, hiszen az üzemeltetők számára megnyílna egy rövid távon olcsóbb lehetőség a kibocsátásaik csökkentésére. Következésképpen a Bizottság azon érvelése, amely szerint az ex post kiigazítások a környezetvédelem szempontjából semlegesek, vagy akár ártalmasak, nem megalapozott. Úgy tűnik továbbá, hogy a Bizottság ellentmond az ezzel kapcsolatos saját, a 2004. július 7-i közleményében (8. pont) tett állításainak,

melyekből az derül ki, hogy a csökkentés útján történő ex post kiigazítások „a környezet szempontjából hasznosnak tekinthetők”. Ugyanakkor meg kell jegyezni, hogy az ex post kiigazítások pozitív hatása a kibocsátások jelentős mértékű csökkentésének célja tekintetében jóval nagyobb lenne abban az esetben, ha a tartalékba való bevonás helyett a visszaadott kibocsátási egységeket azonnal törölnék.

142 Következésképpen a Bizottság állításaival ellentétben a vitatott ex post kiigazítások nem ellentétesek a 2003/87 irányelv (20) preambulumbekezdése értelmében a kibocsátások nagyobb energiahatékonyságú technológiákba való befektetések útján történő csökkentésének céljával.

– A belső piac egységessége megőrzésének és a versenyfeltételek fenntartásának céljáról

143 Az Elsőfokú Bíróság továbbá úgy véli, azt a kérdést is meg kell vizsgálni, hogy a vitatott ex post kiigazítások hozzájárulnak-e a 2003/87 irányelv (7) preambulumbekezdése értelmében a belső piac egységességének megőrzéséhez és a verseny torzulásának megakadályozásához, amely célok az említett irányelv 10. követelményének értelmezése keretében különösen jelentősek (lásd a fenti 125. pontot).

144 Amint azt a felperes megjegyzi, az üzemeltetők körében természetes tendencia, hogy a kibocsátási egységekből a legtöbbet igyekeznek megszerezni, amelynek érdekében kifejezetten hajlamosak – akár csak gondatlanságból is – túlértékelni a saját kibocsátásiegység-szükségleteiket. Ebből következik, hogy fennáll az egyes üzemeltetők javára történő „túlosztás” kockázata, különösen azoknak az üzemeltetőknek az esetében, akik tekintetében a múltbeli termelésre vonatkozó adatbázis alapján történő objektív ellenőrzés nehéznek vagy lehetetlennek bizonyul (lásd a fenti 31. pont harmadik és negyedik francia bekezdését). E tekintetben az Elsőfokú Bíróság

úgy véli, hogy a kibocsátási egységek száma előzetes meghatározásának szükségességére vonatkozó általános követelményen kívül a Bizottság semmilyen konkrét bizonyítékot nem terjeszt elő, amely a felperes azon érvelésének a megcáfolására irányul, hogy az ex post kiigazítások valójában hozzájárulnak a versenyfeltételek fenntartásához és helyreállításához azáltal, hogy megakadályozzák, hogy egyes üzemeltetők a kibocsátási egységek „túlosztása" útján indokolatlan előnyhöz jussanak a többi üzemeltetőhöz képest.

145 Meg kell állapítani ezenfelül, hogy úgy tűnik, maga a Bizottság is a tagállamoknak címzett 2004. március 17-i levelében hivatkozott, a támogatásra vonatkozó közösségi szabályoknak az NKT-re való alkalmazására vonatkozó elvből indul ki, mely szerint az ilyen „túlosztások" az EK 87. cikk (1) bekezdése megsértésének minősülhetnek, és súlyosan torzíthatják a verseny működését, illetve az ilyen torzítás veszélyét hordozhatják magukban. E körülmények között a Bizottságnak az a – kevéssé részletezett – állítása, mely szerint a kibocsátási egységek kereskedelmének rendszere előrejelzéseken alapszik, és olyan önjavító mechanizmusokat foglal magában, amelyek biztosítják az üzemeltetők esélyegyenlőségét, amely eleve kizárja a verseny torzulását, nem világos, és következésképpen nem elfogadható.

146 Ugyanígy a Bizottság sem az adminisztratív eljárás során, sem a megtámadott határozatban, sem a 2004. július 7-i közleményében, sem az Elsőfokú Bíróság előtti eljárás írásbeli szakasza során nem terjesztett elő kellő bizonyítékot annak vitatása érdekében, hogy a vitatott ex post kiigazítások a belső piac egységessége megőrzésének célja tekintetében jogszerűek-e. Amint azt maga a Bizottság is elismeri, a kibocsátási egységeknek a Közösségen belüli szabad kereskedelem megengedhetetlen – a kibocsátási egységeknek a kereskedelmi piacról való kivonása, valamint ezen egységeknek a kizárólag a németországi létesítmények üzemeltetői számára hozzáférhető tartalékba való bevonása miatti – korlátozására vonatkozó észrevételei, amelyeket csak a tárgyaláson terjesztett elő az Elsőfokú Bíróság kifejezetten erre irányuló kérdésére adott válaszként, semmilyen módon nem jutnak kifejeződésre sem a megtámadott ítélet indokolásában, sem az adminisztratív eljárás lefolytatására vonatkozó iratanyag irataiban. Az Elsőfokú Bíróság mindenesetre úgy véli, hogy az ellenkérelem 2. pontjában foglalt, a kibocsátási egységeknek a 2003/87 irányelv 12. cikkének (1) bekezdése szerinti, a Közösségen belüli átruházásának a lehetőségére való, valamint a viszonválasz 5. és 6. pontjában a kibocsátási egységek kereskedelmi rendszere hatékonysága megőrzésének szükségességére való, meglehetősen általános jellegű hivatkozások

nem minősülnek e tekintetben megfelelő vitatásnak. Az Elsőfokú Bíróság mindazonáltal megállapítja, hogy ez az értékelés nem érinti a vitatott ex post kiigazításoknak a Szerződésben előírt alapvető szabadságok – különösen az EK 28. cikkben és az EK 43. cikkben előírt áruk szabad mozgása és letelepedés szabadsága – mércéje alapján történő esetleges vizsgálatát, mely vizsgálat teljes mértékben hiányzik mind a megtámadott határozatból, mind a 2004. július 7-i bizottsági közleményből. Márpedig – figyelemmel a Bizottság e tekintetben védekezésül felhozott világos és pontos jogalapjának a hiányára, valamint az adminisztratív és bírósági jogkörök közötti feladatmegosztás és intézményi egyensúly megőrzésének a szükségességére – az Elsőfokú Bíróság a jelen ügyben nem helyettesítheti a Bizottságot abban, hogy a német NKT releváns szabályainak a Szerződésben foglalt alapvető szabadságokkal való összeegyeztethetőségét az adminisztratív szakasz során ellenőrizze.

147 Az Elsőfokú Bíróság mindezek alapján megállapítja, hogy a Bizottság nem bizonyította a jogilag megkövetelt módon, hogy a vitatott ex post kiigazítások ellentétesek a belső piac egységessége megőrzésének és a versenyfeltételek fenntartásának a céljaival.

Következtetés a 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelményének teleologikus értelmezésére vonatkozóan

148 Az Elsőfokú Bíróság a fenti megfontolások összességére tekintettel úgy véli, hogy a Bizottság tévesen értelmezte a 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelményének – az ezen irányelv céljai, és különösen a (7) preambulumbekezdésében megfogalmazott célok fényében értelmezett – terjedelmét, mivel a vitatott ex post kiigazításokat az említett irányelv rendszerével és általános szerkezetével ellentétesnek minősítette. E tekintetben önmagában az a tény, hogy a vitatott ex post kiigazítások alkalmasak arra, hogy az üzemeltetőket visszatartsák attól, hogy a termelésük volumenét – és ezáltal a kibocsátásaik szintjét – csökkentsék, nem elegendő a 2003/87 irányelv céljai összességének tekintetében fennálló jogszerűségük vitatásához. Ezenfelül a bizottsági iránymutatás által kiváltott önkorlátozó hatásból következik, hogy a Bizottságnak el kell fogadnia, hogy a felperes hivatkozhat vele szemben az említett iránymutatás

világos és pontos jellegének hiányára a vitatott ex post kiigazításoknak az említett irányelv céljaira tekintettel fennálló esetleges tilalma vonatkozásában (lásd a fenti 112. és 116. pontot).

f) Következtetés a megtámadott határozatnak a 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelménye tekintetében fennálló jogszerűségére vonatkozóan

149 Következésképpen a szöveg szerinti, a történeti, az összefüggés szerinti, valamint a teleologikus értelmezés fényében meg kell állapítani, hogy a Bizottság nem bizonyította, hogy a 2003/87 irányelv III. mellékletének 10. követelménye korlátozza a tagállam mozgásterét az említett irányelvnek a nemzeti jogba való átültetése formájára és eszközeire vonatkozóan oly módon, hogy tiltja a vitatott ex post kiigazítások alkalmazását. Ezért a megtámadott határozat vonatkozásában e tekintetben jogban való tévedés áll fenn.

150 A fentiekből következően a Bizottság jogban való tévedést követett el a 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelményének alkalmazása során, és a felperes első jogalapja első részének helyt kell adni.

3. A megtámadott határozatnak a 2003/87 irányelv III. melléklete 5. követelménye tekintetében fennálló jogszerűségéről

a) Általános megfontolások

151 A megtámadott határozat (4) preambulumbekezdésében a Bizottság lényegében azt a nézetet fejti ki, hogy az újonnan piacra lépők számára kiosztott kibocsátási egységek

számára vonatkozó ex post kiigazítások ellentétesek a 2003/87 irányelv III. mellékletének 5. követelményével, hiszen az újonnan piacra lépők indokolatlan előnyben részesülnek a már a német NKT hatálya alá tartozó létesítmények üzemeltetőivel szemben, akik nem részesülnek az ilyen kiigazításokban. Ugyanígy a Bizottság a 2004. július 7-i közleményében kifejti, hogy „[a felperes] azon szándéka, hogy […] kiigazítsa a kibocsátási egységeknek az újonnan piacra lépők számára történő kiosztását, ellentétes az 5. követelménnyel, amely a Szerződésnek megfelelően előírja a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, mivel ezen ex post kiigazítások alkalmazása hátrányos megkülönböztetéssel járna egyrészt az újonnan piacra lépők, másrészt az egyéb létesítmények üzemeltetői között, mely utóbbiak a [2003/87] irányelv értelmében nem részesülhetnek ex post kiigazításban".

152 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a 2003/87 irányelv III. melléklete 5. követelményének a szövege, mely szerint „[a] Szerződés követelményei és különösen annak [EK] 87. és [EK] 88. cikke értelmében az [NKT] nem tehet különbséget a vállalkozások és ágazatok között oly módon, hogy bizonyos vállalkozásokat vagy tevékenységeket indokolatlan előnyben részesít". A hátrányos megkülönböztetés tilalmát illetően a bizottsági iránymutatás 51. pontja, amely a külön az újonnan piacra lépőkre irányuló 6. követelményre vonatkozik, megállapítja ezenfelül, hogy az egyenlő bánásmód elve az újonnan piacra lépőknek a kibocsátási egységekhez való hozzáférésének a vezérelvéül szolgál. Végezetül az említett iránymutatás 61. pontja szerint „[a]z egyenlő bánásmód elvének betartása érdekében a tagállam által a kibocsátási egységek újonnan piacra lépők számára történő kiosztásakor alkalmazott módszernek a lehető legnagyobb mértékben azonosnak kell lennie a meglévő, hasonló helyzetben levő üzemeltetők számára történő kiosztás módszerével", és elismeri, hogy „[m]indazonáltal kiigazítások alkalmazhatók, ha azok megfelelő módon igazoltak".

153 A fentiekből következően a Bizottság jogosan véli úgy, hogy az 5. követelmény, amelynek a szövege kifejezetten hivatkozik a hátrányos megkülönböztetés fogalmára, az egyenlő bánásmód általános elvének a 2003/87 irányelv tagállamok által történő végrehajtása keretében – és közelebbről a kibocsátási egységeknek az NKT alapján történő kiosztása keretében – történő konkrét alkalmazása. A Bizottság az iránymutatásában jogosan hivatkozik az egyenlő bánásmód elvének az ítélkezési gyakorlatban elismert alkalmazási feltételeire is, azaz különösen az érintett személyek helyzetei összehasonlításának szükségességére („hasonló helyzetben lévő"), és a hátrányos megkülönböztetés objektív igazolásának a lehetőségére („megfelelő módon

igazoltak”). Az állandó ítélkezési gyakorlat szerint ugyanis az említett elv tiltja, hogy azonos tényállásokat eltérő módon, vagy eltérő tényállásokat azonos módon kezeljenek anélkül, hogy bármely objektív alapja lenne ennek a bánásmódnak (lásd a Bíróság C-154/04. és C-155/04. sz., Alliance for Natural Health és társai egyesített ügyekben 2005. július 12-én hozott ítéletének [EBHT 2005., I-6451. o.] 115. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

b) Az érintett üzemeltetők helyzeteinek összehasonlításáról

154 Annak meghatározása érdekében, hogy a Bizottság megfelelően alkalmazta-e az egyenlő bánásmód elvét a jelen ügyre, elsőként azt a kérdést kell megvizsgálni, hogy megfelelő módon ellenőrizte-e, hogy az újonnan piacra lépők a többi létesítményüzemeltetővel hasonló helyzetben vannak-e az ex post kiigazítások alkalmazása tekintetében.

155 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy ellentétben azzal az állásponttal, amit a Bizottság képviselni látszik, a német NKT az ex post kiigazítások alkalmazását nemcsak az újonnan piacra lépőkre vonatkozóan írja elő, hanem egyes olyan létesítményüzemeltetőkre is, akik a piacon már jelen vannak, és akikre a német NKT hatálya már kiterjed.

156 Egyrészt ugyanis a német NKT az ex post kiigazítások alkalmazását minden üzemeltető vonatkozásában lehetővé teszi a termelés jelentős mértékű csökkenése, vagy

a „*de facto* bezárás” esetén (lásd a fenti 31. pont első francia bekezdését és a fenti 89. pontot). Következésképpen a különböző, az ex post kiigazítási szabályoknak egyaránt a hatálya alá tartozó üzemeltetők eltérő vagy hasonló helyzete fennállásának vizsgálata nélkül a Bizottság e tekintetben nem hivatkozhat ilyen általános értelemben jogosan arra, hogy a német NKT az újonnan piacra lépőkhöz képest a többi üzemeltetővel szemben egyenlőtlen bánásmódot alkalmaz.

157 Másrészt a német NKT az újonnan piacra lépőkre alkalmazandókhoz hasonló ex post kiigazítások alkalmazását írja elő azoknak a létesítményeknek a külön kategóriájára, amelyeknek az üzemeltetése 2003-ban vagy 2004-ben kezdődött meg (lásd a fenti 31. pont harmadik francia bekezdését, valamint a fenti 88. pontot). Ezt megerősíti a kiosztásról szóló törvény, amely az újonnan piacra lépőkre és a termelést 2002 után megkezdő üzemeltetőkre azonos visszavonási mechanizmusokat ír elő (lásd egyrészt a kiosztásról szóló törvény 8. cikkének [4] bekezdését, másrészt pedig e törvény 8. cikke [4] bekezdésével összefüggésben értelmezett 11. cikkének [5] bekezdését). E tekintetben meg kell állapítani, hogy a felperes az üzemeltetést 2003-ban vagy 2004-ben megkezdő létesítményekre irányuló kiigazítások alkalmazását az újonnan piacra lépőkre alkalmazott ex post kiigazítások esetében adott magyarázathoz hasonlóan alapvetően a „túlosztás” kockázatával indokolja, amely abból adódik, hogy az úgynevezett „benchmarking” számítási módszeren alapuló kiosztási eljárás keretében az érintett üzemeltetők hajlamosak lehetnek arra, hogy túlzó termelési előrejelzéseket nyújtsanak be. A felperes szerint ugyanis ez a kockázat nem áll fenn a legalább a 2002-es év óta üzemelő létesítmények esetében, amelyekre az úgynevezett „grandfathering” számítási módszert alkalmazzák, amely a múltbeli termelés volumenére vonatkozóan viszonylag megbízható adatok generálást teszi lehetővé.

158 A fentiekre tekintettel a Bizottság által a megtámadott határozat (4) preambulumbekezdésében foglalt általános következtetésének az alátámasztására előterjesztett érvelés, mely következtetés szerint az újonnan piacra lépőkre alkalmazandó ex post kiigazítások ellentétesek az 5. követelménnyel, mivel alkalmasak arra, hogy ezen újonnan piacra lépőket előnyben részesítsék a többi üzemeltetőhöz képest, akikre nem vonatkoznak ex post kiigazítási szabályok, ténybeli szempontból nem alátámasztott, és jogilag nem megalapozott.

159 Először is, sem a megtámadott határozatból, sem a bizottsági közleményből nem derül ki, hogy az újonnan piacra lépők miért és mennyiben vannak hasonló vagy eltérő helyzetben a többi üzemeltetőhöz képest az ex post kiigazítások alkalmazása tekintetében. Ellenkezőleg, a megtámadott határozat nyilvánvalóan nem veszi figyelembe azt, hogy az újonnan piacra lépőkre irányulókhoz hasonló, vagy akár azonos kiigazítások alkalmazandók a termelést 2002 után megkezdő létesítmények üzemeltetőire is.

160 Másodszor, amint azt a felperes a harmadik jogalapja keretében kifejti, a Bizottságnak az eljárás során előterjesztett azon érve, amely szerint az újonnan piacra lépők számára előnyt jelent, hogy a kiosztott kibocsátási egységek száma utólagos helyesbítésének a lehetőségével rendelkeznek, hiszen ez lehetővé teszi a számukra, hogy a kiosztás iránti kérelem benyújtásakor túlértékeljék a termelésük volumenét, és kevésbé szigorú ellenőrzést eredményez a német hatóságok részéről, nyilvánvalóan ellentmondásos, és több tekintetben téves.

161 Egyrészt ugyanis ellentmondásos az az érv, amely szerint az üzemeltető részére kiosztott kibocsátási egységek csökkentés útján történő utólagos helyesbítése – azaz olyan visszavonási intézkedés, amely az érintett üzemeltető hátrányát okozza, mivel megfosztják egy kereskedelmi értékkel rendelkező „jószágtól” – „előnyt” jelenthet az üzemeltető számára a többi üzemeltetőhöz képest, akikre nem vonatkozik ilyen helyesbítési mechanizmus. Másrészt ez az érv azt is magában foglalja, hogy a többi üzemeltető – azon feltevés mellett, hogy hasonló helyzetben vannak – nem rendelkezik ugyanezzel az „előnnyel”, amely egyébként sem vonatkozik a 2002 után piacra lépő üzemeltetőkre, akik esetében ugyanilyen helyesbítési mechanizmus alkalmazandó.

162 Ugyanígy az az állítás, amely szerint az újonnan piacra lépőknek a termelésük túlértékelésére való ösztönzése jelentősebb mértékű az ex post kiigazítások lehetősége mellett, mint az ilyen mechanizmus hiányában, erőteljesen spekulatív jellegű, és szintén ellentmondásos. Ez ugyanis éppen ellenkező következtetésre vezet, tekintettel arra, hogy minden olyan üzemeltető, aki a kérelme benyújtásakor tisztában van az ex

post kiigazítás alkalmazásának a kockázatával, inkább hajlamos arra, hogy minél több kibocsátási egységet megtartson. Végezetül az az érv, amely szerint az illetékes hatóságok kevésbé gondosan járnak el abban az esetben, ha lehetőségük van az ex post helyesbítésre, szintén nem meggyőző, mivel minden hatékony igazgatásnak az érdekében áll minden későbbi komplikáció – és különösen a sok időt igénylő és jelentős igazgatási források befektetésével járó visszavonási intézkedések – megelőzése.

163 A fentiekre tekintettel a megtámadott határozat (4) preambulumbekezdése nyilvánvalóan ellentmondásos és téves, és az egyenlő bánásmód elve alkalmazási feltételeinek a nyilvánvalóan téves értelmezésén alapul. Hozzá kell fűzni, hogy a Bizottság az 5. követelmény tagállam által történő betartásának a 2003/87 irányelv 9. cikke szerinti ellenőrzése keretében nem szorítkozhat az egyenlőtlen bánásmód fennállásának a megállapítására anélkül, hogy a szükséges gondossággal előzetesen meg ne vizsgálta volna az e tekintetben releváns, a fenti 153. pontban hivatkozott ítélkezési gyakorlat által meghatározott információkat, valamint anélkül, hogy azokat a megállapításának indokolása végett kellőképpen figyelembe ne vette volna.

164 Következésképpen a Bizottság jogban való tévedést követett el a 2003/87 irányelv III. melléklete 5. követelményének alkalmazása során, és az első jogalap második részének szintén helyt kell adni.

165 Az Elsőfokú Bíróság ugyanakkor úgy véli, hogy az első jogalappal fennálló szoros kapcsolata miatt meg kell vizsgálni a harmadik jogalapot.

III – *Az EK 253. cikk szerinti indokolási kötelezettség megsértésére alapított harmadik jogalapról*

A – *A felek érvei*

166 A felperes szerint a megtámadott határozat 1. cikkének a) pontja és 2. cikkének a) pontja az EK 253. cikk szerinti indokolási kötelezettség megsértésén alapul, mivel az említett határozat (4) preambulumbekezdése a 2003/87 irányelv III. mellékletének 5. követelménye alapján nyilvánvalóan tévesen állapítja meg azt, hogy az ex post kiigazítások indokolatlanul részesítik előnyben az újonnan piacra lépőket az egyéb létesítmények üzemeltetőivel szemben. A felperes szerint a Bizottság e tekintetben nem veszi figyelembe egyrészt azt a tényt, hogy az NKT nem írja elő azt, hogy az újonnan piacra lépők kiegészítő kibocsátási egységeket szerezhetnek, hanem csak azt, hogy az újonnan piacra lépők csökkentés útján történő ex post kiigazítások hatálya alá tartoznak, másrészt, hogy a kibocsátási egységek ilyen kiigazítást követő visszavonása tehernek és nem előnynek minősül. A felperes nem lát továbbá semmilyen előnyt abban a tényben sem, hogy a meglévő létesítmények esetével ellentétben az újonnan piacra lépőknek történő kiosztás a termelési előrejelzéseken alapul, mivel pontosan ezt ellensúlyozza a csökkentés útján történő ex post kiigazítások lehetősége. Ezért a megtámadott határozat 1. cikkének a) pontját és 2. cikkének a) pontját ezen okból is meg kellene semmisíteni.

167 A Bizottság a 2003/87 irányelv III. melléklete 5. követelményének megsértésére alapított kifogás megalapozatlan jellege tekintetében az észrevételeire utal, és úgy véli, hogy a megtámadott határozat nem sérti az EK 253. cikket.

B – *Az Elsőfokú Bíróság álláspontja*

168 Elöljáróban emlékeztetni kell arra, hogy a 2003/87 irányelv 9. cikke (3) bekezdésének utolsó mondatában megerősített, az EK 253. cikk szerinti indokolási kötelezettség betartása az NKT-t teljes egészében vagy részben elutasító bizottsági határozatok vonatkozásában annál is inkább alapvető jelentőségű, mivel a jelen ügyben a Bizottság – az említett irányelv 9. cikkének (3) bekezdése szerinti – ellenőrzési jogkörének gyakorlása összetett gazdasági és ökológiai értékeléseket foglal magában, és az ezen értékelések jogszerűségének és megalapozottságának tárgyában a közösségi bíróság által gyakorolt ellenőrzés korlátozott (lásd ebben az értelemben a Bíróság C-269/90. sz., Technische Universität München ügyben 1991. november 21-én hozott ítéletének [EBHT 1991., I-5469. o.] 14. pontját).

169 E tekintetben meg kell jegyezni, hogy a felperes által e jogalap alátámasztására felhozott érvek inkább a megtámadott határozat jogi alapja jogszerűségének körébe tartoznak a 2003/87 irányelv III. melléklete 5. követelményének alkalmazását illetően. Mindazonáltal tekintettel arra, hogy az indokolási kötelezettség megsértésére alapított jogalapot a közösségi bíróság hivatalból mindenképpen vizsgálhatja (a Bíróság C-166/95. P. sz., Bizottság kontra Daffix ügyben 1997. február 20-án hozott ítéletének [EBHT 1997., I-983. o.] 24. pontja, és C-457/00. sz., Belgium kontra Bizottság ügyben 2003. július 3-án hozott ítéletének [EBHT 2003., I-6931. o.] 102. pontja), értékelni kell annak megalapozottságát.

170 Az Elsőfokú Bíróság a fenti 158–164. pontban tett megállapításokra tekintettel úgy véli, hogy a Bizottság megsértette az EK 253. cikk szerinti indokolási kötelezettségét, mivel a legcsekélyebb magyarázatot sem adta az egyenlő bánásmód elvének alkalmazására vonatkozóan sem a megtámadott határozatban, sem a 2004. július 7-i bizottsági közleményben, sem pedig ezen aktusok elfogadásával összefüggésben. Ezen indokolás hiánya a megtámadott határozat különösen azon indokolását érinti, amelynek értelmében az újonnan piacra lépők előnyös és a többi üzemeltetőhöz képest eltérő helyzetben vannak az ex post kiigazítások alkalmazását, az újonnan piacra lépők helyzetének és a hasonló, vagy akár azonos ex post kiigazítások hatálya alá tartozó üzemeltetők helyzetének az említett határozatbeli összehasonlítása

hiányát, valamint az esetleges eltérő bánásmód esetleges objektív igazolása Bizottság általi értékelésének hiányát illetően.

171 Következésképpen a jelen jogalapot el kell fogadni, és a megtámadott határozat 1. cikkének a) pontját és 2. cikkének a) pontját ez alapján is meg kell semmisíteni.

IV – *Következtetés*

172 Tekintettel arra, hogy az első és a harmadik jogalap megalapozott, és ez elegendő ahhoz, hogy az Elsőfokú Bíróság a felperes megsemmisítés iránti kérelmének helyt adjon, az EK 176. cikk megsértésére alapított második jogalapról nem szükséges határozni.

A költségekről

173 Az eljárási szabályzat 87. cikkének 2. §-a alapján az Elsőfokú Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Mivel a Bizottság pervesztes lett, a felperes kérelmének megfelelően kötelezni kell a költségek viselésére.

A fenti indokok alapján

AZ ELSŐFOKÚ BÍRÓSÁG (harmadik kibővített tanács)

a következőképpen határozott:

1) **Megsemmisíti az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló, 2003. október 13-i 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv szerint a Németországi Szövetségi Köztársaság által közölt, az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kiosztására vonatkozó nemzeti tervről szóló, 2004. július 7-i C(2004) 2515/2 végleges bizottsági határozat 1. cikkét.**

2) **Megsemmisíti az említett határozat 2. cikkének a)–c) pontját abban a részében, amelyben a Németországi Szövetségi Köztársaságot egyrészt az abban szereplő ex post kiigazítási intézkedések hatályon kívül helyezésére, másrészt pedig e hatályon kívül helyezésnek a Bizottsággal való közlésére kötelezi.**

3) A Bizottságot kötelezi a költségek viselésére.

Jaeger Tiili Azizi

Cremona Czúcz

Kihirdetve Luxembourgban, a 2007. november 7-i nyilvános ülésen.

E. Coulon M. Jaeger

hivatalvezető elnök

Tartalomjegyzék

Jogi háttér ..... II - 4442

A tényállás, az eljárás és a felek kérelmei ..... II - 4452

A jogkérdésről ..... II - 4463

I – Előzetes észrevétel ..... II - 4463

II – Az első, a 2003/87 irányelv III. mellékletével összefüggésben értelmezett ugyanezen irányelv 9. cikke (3) bekezdésének megsértésére alapított jogalapról ..... II - 4463

A – A felek érvei ..... II - 4463

1. A felperes érvei ..... II - 4463

a) Előzetes észrevételek ..... II - 4463

b) A 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelményének betartásáról ..... II - 4464

c) A 2003/87 irányelv III. melléklete 5. követelményének a betartásáról ..... II - 4466

d) A Bizottságnak a 2003/87 irányelv III. mellékletével összefüggésben értelmezett ugyanezen irányelv 9. cikke (3) bekezdése szerinti ellenőrzési jogköre terjedelméről, és az említett irányelv által a tagállamok számára hagyott mozgástérről ..... II - 4467

e) A Bizottság által előterjesztett gazdasági érvekről ..... II - 4469

2. A Bizottság érvei ..... II - 4471

a) A 2003/87 irányelv III. mellékletében foglalt követelmények terjedelmének a Bizottság által az említett irányelv 9. cikkének (3) bekezdése szerint végzett ellenőrzést meghatározó jellegéről ... II - 4471

b) A német NKT-nek a 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelményének való megfelelőségéről ..... II - 4471

c) A német NKT-nek a 2003/87 irányelv III. melléklete 5. követelményének való megfelelőségéről ..... II - 4473

B – Az Elsőfokú Bíróság álláspontja ..... II - 4476

1. A Bizottság és a tagállamok közötti hatáskör- és feladatmegosztásról és a bírósági felülvizsgálat terjedelméről ..... II - 4476

2. A megtámadott határozat jogszerűségéről a 2003/87 irányelv III. mellékletének 10. követelménye tekintetében ..... II - 4479

a) A vitatott ex post kiigazításokról ..... II - 4479

b) A 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelményének szöveg szerinti értelmezéséről ..... II - 4482

c) A 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelményének történeti értelmezéséről ..... II - 4484

d) A 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelményének összefüggés szerinti értelmezéséről ..... II - 4485

A 2003/87 irányelv és a 2216/2004 rendelet releváns rendelkezéseiről ..... II - 4485

i) A 2003/87 irányelv 9. és 11. cikkéről ..... II - 4485

ii) A 2003/87 irányelv 29. cikkéről ..... II - 4488

iii) A 2216/2004 rendelet 38. cikkének (2) bekezdéséről .... II - 4489

A bizottsági iránymutatás hatályáról ..... II - 4490

i) A bizottsági iránymutatás önkorlátozó hatásáról ..... II - 4490

ii) A 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelményének a bizottsági iránymutatás alapján történő értelmezéséről .. II - 4492

iii) A 2004. július 7-i bizottsági közlemény hatályáról ..... II - 4494

A 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelményének összefüggés szerinti értelmezésére vonatkozó következtetés ..... II - 4495

e) A 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelményének teleologikus értelmezéséről ..... II - 4495

Előzetes észrevétel ..... II - 4495

A 2003/87 irányelv céljairól ..... II - 4496

A 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelményének az említett irányelv céljaira tekintettel történő értelmezéséről ..... II - 4498

i) A felek fő érvei ..... II - 4498

ii) A releváns elemzési szempontokról ..... II - 4499

– A kibocsátás csökkentésének céljára tekintettel a termelési volumen és a kibocsátási szint között fennálló kapcsolatról ..... II - 4500

– A kibocsátások csökkentése céljának a költséghatékony és gazdaságilag eredményes feltételek fenntartása céljával való összeegyeztetéséről .... II - 4502

– A kibocsátások technológiai fejlesztések útján történő csökkentésének céljáról ..... II - 4503

– A belső piac egységessége megőrzésének és a versenyfeltételek fenntartásának céljáról ..... II - 4505

Következtetés a 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelményének teleologikus értelmezésére vonatkozóan ..... II - 4507

f) Következtetés a megtámadott határozatnak a 2003/87 irányelv III. melléklete 10. követelménye tekintetében fennálló jogszerűségére vonatkozóan ..... II - 4508

3. A megtámadott határozatnak a 2003/87 irányelv III. melléklete 5. követelménye tekintetében fennálló jogszerűségéről ..... II - 4508

a) Általános megfontolások ..... II - 4508

b) Az érintett üzemeltetők helyzeteinek összehasonlításáról ..... II - 4510

III – Az EK 253. cikk szerinti indokolási kötelezettség megsértésére alapított harmadik jogalapról ..... II - 4514

A – A felek érvei ..... II - 4514

B – Az Elsőfokú Bíróság álláspontja ..... II - 4515

IV – Következtetés ..... II - 4516

A költségekről ..... II - 4516