WYROK SĄDU PIERWSZEJ INSTANCJI (trzecia izba w składzie powiększonym)

z dnia 7 listopada 2007 r. *

W sprawie T-374/04

Republika Federalna Niemiec, początkowo reprezentowana przez C.D. Quassowskiego, A. Tiemann oraz C. Schulze-Bahr, a następnie przez C. Schulze-Bahr oraz M. Lumma, działających w charakterze pełnomocników, wspieranych przez adwokatów D. Sellnera oraz U. Karpensteina,

strona skarżąca,

przeciwko

Komisji Wspólnot Europejskich, reprezentowanej przez U. Wölkera, działającego w charakterze pełnomocnika,

strona pozwana,

mającej za przedmiot wniosek o stwierdzenie nieważności części decyzji Komisji C (2004) 2515/2 wersja ostateczna z dnia 7 lipca 2004 r. w sprawie krajowego planu rozdziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych zgłoszonego przez Niemcy zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającą system handlu przydziałami [uprawnieniami

* Język postępowania: niemiecki.

do] emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającą dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.U. L 275, str. 32), w zakresie w jakim decyzja ta odrzuca pewne korekty ex post rozdziału uprawnień, uznając je za niezgodne z kryteriami nr 5 i 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87,

SĄD PIERWSZEJ INSTANCJI
WSPÓLNOT EUROPEJSKICH (trzecia izba w składzie powiększonym),

w składzie: M. Jaeger, prezes, V. Tiili, J. Azizi, E. Cremona i O. Czúcz, sędziowie,

sekretarz: K. Andová, administrator,

uwzględniając procedurę pisemną i po przeprowadzeniu rozprawy w dniu 21 czerwca 2006 r.,

wydaje następujący

Wyrok

Ramy prawne

1 Dyrektywa 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiająca system handlu przydziałami [uprawnieniami do] emisji gazów

cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniająca dyrektywę Rady 96/61/WE (Dz.U. L 275, str. 32), która weszła w życie w dniu 25 października 2003 r., ustanawia system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie (zwany dalej „systemem handlu uprawnieniami") w celu wspierania zmniejszania emisji gazów cieplarnianych, w szczególności ditlenku węgla (zwanego dalej „CO^2"), w efektywny pod względem kosztów oraz skuteczny gospodarczo sposób (art. 1 dyrektywy 2003/87). Dyrektywa opiera się na zobowiązaniach spoczywających na Wspólnocie na podstawie Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu i na podstawie Protokołu z Kioto. Protokół ten został zatwierdzony na mocy decyzji Rady 2002/358/WE z dnia 25 kwietnia 2002 r. dotyczącej zatwierdzenia przez Wspólnotę Europejską Protokołu z Kioto do Ramowej konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zmian klimatu i wspólnej realizacji wynikających z niego zobowiązań (Dz.U. L 130, str. 1). Protokół wszedł w życie w dniu 16 lutego 2005 r.

2 Wspólnota i jej państwa członkowskie zobowiązały się do ograniczenia swoich zagregowanych antropogenicznych emisji gazów cieplarnianych wymienionych w załączniku A do Protokołu z Kioto o 8% w porównaniu z poziomami z 1990 r. w okresie od 2008 do 2012 r. (motyw 4 dyrektywy 2003/87).

3 W tym celu dyrektywa 2003/87 stanowi zasadniczo, że emisja gazów cieplarnianych z instalacji wymienionych w jej załączniku I wymaga uzyskania uprzedniego pozwolenia oraz przyznania uprawnień zgodnie z krajowym planem rozdziału uprawnień (zwanym dalej „KPRU"). Jeśli operatorowi instalacji uda się ograniczyć swoje emisje gazów, to nadwyżki uprawnień mogą być sprzedane innym operatorom. Natomiast operator instalacji, którego emisja jest nadmierna, może zakupić konieczne uprawnienia od operatora instalacji dysponującego nadwyżkami.

4 Dyrektywa 2003/87 przewiduje pierwszy okres trwający od 2005 do 2007 r. (zwany dalej „pierwszym okresem rozliczeniowym"), który poprzedza pierwszy okres

zobowiązań przewidziany w Protokole z Kioto, a następnie drugi okres trwający od 2008 r. do 2012 r. (zwany dalej „drugim okresem rozliczeniowym"), który odpowiada wspomnianemu pierwszemu okresowi zobowiązań (art. 11 dyrektywy 2003/87).

5 Celem poszanowania zobowiązań wynikających z decyzji 2002/358 i Protokołu z Kioto kryterium nr 1 załącznika III do dyrektywy 2003/87 precyzuje:

„Całkowita ilość przydziałów [uprawnień], jak[a] ma zostać rozdzielona w odniesieniu do odpowiedniego okresu, jest zgodna ze zobowiązaniem państwa członkowskiego do ograniczenia swoich emisji na mocy decyzji 2002/358 […] oraz Protokołu z Kioto […]. Całkowita ilość przydziałów [uprawnień], która ma zostać rozdzielona, nie jest większa niż [całkowita liczba uprawnień], która […] [jest] potrzebna, [według wszelkiego prawdopodobieństwa], […] do ścisłego zastosowania kryteriów niniejszego załącznika. [Aż do 2008 r.] ilość [ta] powinna być zgodna […] [z działaniami zmierzającymi do osiągnięcia lub przekroczenia celu każdego państwa członkowskiego, który został mu wyznaczony] na podstawie decyzji 2002/358 […] oraz Protokołu z Kioto".

6 Uściślając, system handlu uprawnieniami opiera się, po pierwsze, na wymogu uzyskania uprzedniego pozwolenia na emisję gazów cieplarnianych (art. 4–8 dyrektywy 2003/87) i po drugie, na uprawnieniach pozwalających upoważnionemu operatorowi instalacji na emisję określonej ilości gazów cieplarnianych wraz z obowiązkiem corocznego zwrotu liczby uprawnień odpowiadającej całkowitej emisji z jego instalacji (art. 12 ust. 3 dyrektywy 2003/87).

7 Warunki i procedury, zgodnie z którymi właściwe organy krajowe rozdzielają na podstawie KPRU uprawnienia między operatorów instalacji, są przewidziane w art. 9–11 dyrektywy 2003/87.

8 Artykuł 9 ust. 1 dyrektywy 2003/87 stanowi:

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

Na okres określony w art. 11 ust. 1 [KPRU] zostaje opublikowany oraz notyfikowany Komisji oraz innym państwom członkowskim najpóźniej do dnia 31 marca 2004 r. […]".

9 Komisja ustaliła wspomniane wytyczne w komunikacie Komisji COM (2003) 830 wersja ostateczna z dnia 7 stycznia 2004 r. w sprawie wytycznych mających na celu wsparcie państw członkowskich w stosowaniu kryteriów określonych w załączniku III do dyrektywy 2003/87 oraz okoliczności, w których można mówić o sile wyższej (zwane dalej „wytycznymi Komisji").

10 Artykuł 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87 stanowi:

„W ciągu trzech miesięcy od notyfikacji [KPRU] przez państwo członkowskie na podstawie ust. 1, Komisja może odrzucić ten [KPRU] [lub] jakikolwiek jego aspekt [element], na podstawie tego, iż jest on niezgodny z kryteriami wymienionymi

w załączniku III lub z artykuł[em] 10. Państwo członkowskie podejmuje decyzję wyłącznie na podstawie art. 11 ust. 1 lub 2, jeśli proponowane zmiany są przyjęte przez Komisję. [Państwo członkowskie podejmuje decyzję na podstawie art. 11 ust. 1 lub 2 jedynie w przypadku, gdy proponowane zmiany są przyjęte przez Komisję]. Podaje się powody odrzucenia decyzji przez Komisję. [Każda decyzja o odrzuceniu wydana przez Komisję zawiera uzasadnienie]".

11 Zgodnie z art. 10 dyrektywy 2003/87 państwa członkowskie powinny rozdzielić nieodpłatnie w pierwszym okresie rozliczeniowym przynajmniej 95% uprawnień wolnych od opłat, a w drugim okresie rozliczeniowym przynajmniej 90% uprawnień wolnych od opłat.

12 Artykuł 11 dyrektywy 2003/87, dotyczący rozdziału oraz wydawania uprawnień, stanowi, że:

„1. Każde państwo członkowskie podejmuje decyzję w sprawie całkowitej ilości przydziałów [uprawnień] na trzyletni okres rozpoczynający się dnia 1 stycznia 2005 r., które rozdzieli w odniesieniu do tego okresu, oraz w sprawie rozdzielenia tych przydziałów [uprawnień] [między] operator[ów] każdego urządzenia [instalacji]. Niniejsza decyzja podejmowana jest [przynajmniej] na trzy miesiące przed rozpoczęciem okresu oraz jest oparta na [KPRU] opracowanym na podstawie art. 9 oraz zgodnie z art. 10 [i] uwzględnia należycie opinie społeczeństwa.

[…]

3. Decyzje podjęte na mocy ust. 1 lub 2 są zgodne z wymogami traktatu, w szczególności jego art. 87 oraz 88. Podejmując decyzje w [s]prawie rozdzielenia [uprawnień], państwa członkowskie uwzględniają potrzebę zapewnienia dostępu do przydziałów [uprawnień] nowym operatorom.

4. Właściwy organ wydaje [część] całkowitej iloś[ci uprawnień] przydziałów każdego roku [w okresie określonym] w ust. 1 […] do dnia 28 lutego tego roku".

13 Załącznik III do dyrektywy 2003/87 wymienia jedenaście kryteriów mających zastosowanie do KPRU.

14 Zgodnie z kryterium nr 1 załącznika III:

„Całkowita ilość przydziałów [uprawnień], jak[a] ma zostać rozdzielona w odniesieniu do odpowiedniego okresu, jest zgodna ze zobowiązaniem państwa członkowskiego do ograniczenia swoich emisji na mocy decyzji 2002/358 […] oraz Protokołu z Kioto, biorąc pod uwagę, z jednej strony, udział [ułamek] całkowitych emisji, jaki[emu] te przydziały [uprawnienia] […] odpowiadają w porównaniu z emisjami ze źródeł nieobjęty[ch] niniejszą dyrektywą oraz, z drugiej strony, krajow[ą] polityk[ę] energetyczn[ą], oraz powinn[a] być spójn[a] z krajowym programem dotyczącym zmian klimatu. Całkowita ilość przydziałów [uprawnień], która ma zostać rozdzielona, nie jest większa niż [całkowita liczba uprawnień], która […] [jest] potrzebna, [według wszelkiego prawdopodobieństwa], […] do ścisłego zastosowania kryteriów niniejszego załącznika. [Aż do 2008 r.] ilość [ta] powinna być zgodna […] [z działaniami zmierzającymi do osiągnięcia lub przekroczenia celu każdego państwa członkowskiego, który został mu wyznaczony] na podstawie decyzji 2002/358 […] oraz Protokołu z Kioto".

15 Zgodnie z kryterium nr 5 załącznika III:

„[Zgodnie z wymogami traktatu, w szczególności z jego art. 87 i 88], [KPRU] nie powinien powodować dyskryminacji przedsiębiorstw lub sektorów w taki sposób, […] [który może niesłusznie] sprzyjać niektórym przedsiębiorstwom lub działaniom".

16 Zgodnie z kryterium nr 9 załącznika III:

„[KPRU] zawiera przepisy w odniesieniu do uwag, które ma wyrażać społeczeństwo, oraz zawiera informację w sprawie ustaleń, przez które należycie uwzględnione zostaną uwagi przed podjęciem decyzji w sprawie rozdzielenia przydziałów. [(KPRU) zawiera przepisy umożliwiające społeczeństwu przedstawienie uwag oraz informacje dotyczące tego, w jaki sposób uwagi te zostaną należycie uwzględnione przed podjęciem decyzji w sprawie rozdzielenia uprawnień]".

17 W tym względzie pkt 93–96 wytycznych Komisji stanowią w szczególności:

„93. Kryterium ma charakter wiążący.

94. […] [KPRU] powinien być udostępniony społeczeństwu w taki sposób, by mogło ono naprawdę przedstawić swoje uwagi na jego temat, i to na wczesnym stadium […].

95. Państwo członkowskie ustala rozsądny termin na przedstawienie uwag oraz dopasowuje ten termin do krajowej procedury decyzyjnej, w taki sposób by uwagi mogły zostać w pełni uwzględnione przed przyjęciem decyzji w sprawie [KPRU]. Poprzez wyrażenie „w pełni uwzględnione" należy rozumieć, że uwagi będą uwzględnione, w danym przypadku, poprzez odniesienie do kryteriów załącznika III lub do każdego innego obiektywnego i przejrzystego kryterium zastosowane przez państwo członkowskie w swym [KPRU]. Państwo członkowskie powiadamia Komisję o każdej zmianie, która ma być wprowadzona w wyniku udziału społeczeństwa następującym po publikacji i notyfikacji [KPRU], a przed podjęciem ostatecznej decyzji na mocy art. 11 [dyrektywy 2003/87]. Społeczeństwo ze swojej strony jest informowane, w formie ogólnej, o podjętej decyzji oraz o głównych elementach jej uzasadnienia.

96. Należy zauważyć, że możliwość przedstawienia uwag przez społeczeństwo na temat [KPRU], przewidziana w ramach tego kryterium, stanowi drugą rundę konsultacji społecznych. Na mocy art. 9 ust. 1 dyrektywy [2003/87], uwagi przedstawione w wyniku pierwszej rundy konsultacji społecznych na podstawie projektu [KPRU] powinny, o ile są istotne, być włączone do [KPRU] przed jego notyfikowaniem Komisji i innym państwom członkowskim. Pierwsza runda konsultacji społecznych jest kluczowa do tego, by całość procesu udziału społeczeństwa (konsultacja i uwzględnienie uwag) dała efekty. Zasady opisane w ramach tego kryyterium powinny również być stosowane podczas pierwszej fazy udziału społeczeństwa.

Państwo członkowskie powiadamia Komisję o każdej zmianie, która ma być wprowadzona po publikacji i notyfikacji [KPRU], a przed podjęciem ostatecznej decyzji na mocy art. 11 [dyrektywy 2003/87]."

18 Kryterium nr 10 załącznika III stanowi, że „[KPRU] zawiera wykaz instalacji objętych niniejszą dyrektywą wraz z ilościami przydziałów [uprawnień] przeznaczonych do rozdzielenia każdej z nich".

19 W odniesieniu do kryterium nr 10 pkt 97–100 wytycznych Komisji stanowią, co następuje:

„97. Zgodnie z tym kryterium [KPRU] powinien być przejrzysty. Oznacza to, że ilość uprawnień przydzielonych na instalację jest wskazana, a zatem znana społeczeństwu, gdy [KPRU] jest przedstawiony Komisji oraz innym państwom członkowskim.

[…]

98. Uznaje się, że kryterium to jest spełnione w przypadku gdy państwo członkowskie spełni ciążące na nim zobowiązanie do utworzenia wykazu wszystkich instalacji, do których stosuje się dyrektywa [2003/87] […].

[…]

100. Państwo członkowskie wskazuje całkowitą ilość uprawnień, które zamierza przydzielić każdej instalacji, i powinno wskazać ilość uprawnień przyznanych każdej instalacji każdego roku zgodnie z art. 11 ust. 4 [dyrektywy 2003/87]".

20 Zgodnie z pkt 60–74 wytycznych Komisji państwo członkowskie może ustanowić rezerwę uprawnień (zwaną dalej „rezerwą") i może udzielić, w szczególności nowym operatorom, nieodpłatnego dostępu do tej rezerwy na podstawie obiektywnych i przejrzystych zasad i procedur. Wielkość tej rezerwy w stosunku do całkowitej ilości uprawnień jest wskazana w KPRU.

21 Artykuł 12 ust. 1 dyrektywy 2003/87 przewiduje, że uprawnienia mogą być przenoszone między osobami fizycznymi lub prawnymi we Wspólnocie lub przekazywane osobom fizycznym lub prawnym w państwach trzecich. Na podstawie art. 12 ust. 3 dyrektywy 2003/87 każdy operator instalacji powinien, przed dniem 1 maja każdego roku, zwrócić właściwemu organowi liczbę uprawnień odpowiadających łącznym emisjom tej instalacji w trakcie minionego roku kalendarzowego, aby można było następnie anulować te uprawnienia.

22 Na mocy art. 29 ust. 1 dyrektywy 2003/87:

„[…] państwa członkowskie mogą wystosować do Komisji wniosek w odniesieniu do niektórych instalacji o wydanie dodatkowych przydziałów [uprawnień] w przypadkach siły wyższej. Komisja ustala, czy wykazane jest działanie siły wyższej, w których to przypadkach zezwala na wydanie dodatkowych oraz niepodlegających przenoszeniu przydziałów [uprawnień] przez to państwo członkowskie operatorom tych instalacji".

23 Artykuł 38 ust. 2 rozporządzenia Komisji (WE) nr 2216/2004 z dnia 21 grudnia 2004 r. w sprawie standaryzowanego i zabezpieczonego systemu rejestrów stosownie do dyrektywy 2003/87 […] oraz decyzji nr 280/2004/WE Parlamentu Europejskiego i Rady (Dz.U. L 386, str. 1) stanowi, pod tytułem „Tabela [KPRU] na [pierwszy] okres [rozliczeniowy]":

„Państwo członkowskie zgłasza do Komisji każdą korektę swojego [KPRU] wraz z każdą korektą tabeli swojego [KPRU]. Jeżeli korekta tabeli [KPRU] jest oparta na zgłoszonym do Komisji [KPRU], który nie został odrzucony na podstawie art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87 […] lub na podstawie którego Komisja przyjęła zmiany, i korekta ta jest zgodna z metodykami określonymi w tymże [KPRU] lub wynika z poprawy danych, to Komisja poleca Centralnemu Administratorowi wprowadzenie odnośnej poprawki do tabeli [KPRU] […]. We wszystkich innych przypadkach państwo członkowskie zgłasza do Komisji korektę do swojego [KPRU] i jeżeli Komisja nie odrzuci tej korekty zgodnie z procedurą opisaną w art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87 […], Komisja poleca Centralnemu Administratorowi wprowadzenie odnośnej korekty do tabeli [KPRU] […]."

Okoliczności faktyczne, postępowanie i żądania stron

24 Dnia 31 marca Republika Federalna Niemiec notyfikowała Komisji swój KPRU na pierwszy okres rozliczeniowy (zwany dalej „niemieckim KPRU"), zgodnie z art. 9 ust. 1 dyrektywy 2003/87.

25 Niemiecki KPRU składa się z „planu makro" oraz z „planu mikro". Plan makro zawiera podział krajowego budżetu emisji i ustala całkowitą ilość uprawnień, które będą przydzielone zgodnie z ciążącymi na Republice Federalnej Niemiec zobowiązaniami zmniejszania emisji. Plan mikro reguluje przydzielanie uprawnień operatorom różnych instalacji i przewiduje utworzenie rezerwy uprawnień przeznaczonych dla nowych operatorów.

26 W celu ustalenia liczby uprawnień, które będą przydzielone na różne instalacje, KPRU przewiduje, w części odpowiadającej planowi mikro, trzy okresy, a zarazem trzy odrębne metody, zależnie od daty rozpoczęcia eksploatacji danej instalacji.

27 W odniesieniu do instalacji, których eksploatacja rozpoczęła się przed dniem 31 grudnia 2002 r., liczba uprawnień, które będą przydzielone nieodpłatnie jest obliczana na podstawie ich średniej rocznej emisji CO_2 w przeszłości, zgodnie z metodą obliczeniową zwaną „grandfathering". Liczba uprawnień podlegających przydziałowi jest ustalona przez pomnożenie danych dotyczących emisji w przeszłości przez tzw. współczynnik wykonania (Erfüllungsfaktor), określany w oparciu o wyznaczony cel ograniczenia emisji. W związku z tym współczynnik wykonania sytuuje się co do zasady poniżej 1, tak aby umożliwić ograniczenie emisji w stosunku do poprzedniego poziomu emisji i ostatecznie ograniczyć całkowitą liczbę uprawnień, które można przydzielić.

28 W odniesieniu do instalacji, których eksploatacja rozpoczęła się pomiędzy dniem 1 stycznia 2003 r. a dniem 31 grudnia 2004 r., liczba uprawnień, które będą przydzielone nieodpłatnie, jest obliczana na podstawie notyfikowanych przez operatorów danych dotyczących średnich rocznych emisji CO_2. Do swego wniosku o przydzielenie uprawnień operator powinien załączyć ekspertyzę dotyczącą najistotniejszych właściwości danej instalacji. Wniosek oraz ekspertyza powinny zawierać dane dotyczące zdolności produkcyjnej instalacji, przewidywanego użycia surowców, a także poziomu wykorzystania zdolności produkcyjnej instalacji. Współczynnik wykonania zastosowany w stosunku do tych instalacji na okres dwunastu lat wynosi 1.

29 W odniesieniu do instalacji, których eksploatacja rozpoczęła się po dniu 1 stycznia 2005 r., tj. „nowych operatorów", liczba uprawnień, które będą przydzielone nieodpłatnie jest ustalona, w braku dostępnych danych z przeszłości, zgodnie z metodą obliczeniową zwaną „benchmarking", tzn. w oparciu o iloraz przewidywanej na lata 2005–2007 średniej rocznej wielkości produkcji, prognoz dotyczących emisji instalacji na jednostkę produkcyjną, a także liczby lat kalendarzowych, podczas których instalacja ma być eksploatowana w trakcie okresu rozliczeniowego. Prognozy emisji na jednostkę produkcyjną są oceniane przy uwzględnieniu jako parametru odniesienia (benchmark) stanu „najlepszej dostępnej techniki". W stosunku do tych nowych instalacji współczynnik wykonania pozostaje niezmieniony i pozostaje na poziomie 1 podczas pierwszych czternastu lat eksploatacji.

30 W wyniku zastosowania art. 11 ust. 4 dyrektywy 2003/87 niemiecki KPRU przewiduje, że uprawnienia w odniesieniu do pierwszego okresu rozliczeniowego będą przydzielane w rocznych i równych transzach najpóźniej w dniu 28 lutego każdego roku.

31 Niemiecki KPRU notyfikowany Komisji przewiduje poddanie liczby przydzielonych uprawnień korektom ex post w następujących przypadkach:

— istotne zmniejszenie wykorzystania zdolności produkcyjnej instalacji oraz zamknięcie instalacji (tzw. zasada zamknięcia de facto): jeśli eksploatacja

instalacji jest zakończona, operator jest zobowiązany do zwrotu nadwyżek przydzielonych mu uprawnień. Uznaje się, że ekspoalatcja instalacji jest zakończona, w przypadku gdy emisja z niej w trakcie danego roku stanowi mniej niż 10% średnich rocznych emisji zarejestrowanych podczas okresu odniesienia. Jeśli emisje te stanowią mniej niż 60% średnich rocznych emisji zarejestrowanych podczas okresu odniesienia, korekta ex post, proporcjonalna do spadku wykorzystania zdolności produkcyjnej, tj. poziomu działalności, jest dokonywana w stosunku do transzy uprawnień przydzielonej na dany rok. W stosunku do następnych lat przydzielona transza uprawnień będzie zgodna z początkową decyzją o rozdzieleniu, z zastrzeżeniem późniejszego nowego zastosowania zasady korekty ex post;

— transfer uprawnień w przypadku zamknięcia i wymiany instalacji (tzw. zasada transferu): na wniosek uprawnienia przydzielone na zamkniętą instalację nie zostaną odebrane, o ile operator instalacji rozpocznie eksploatację nowej instalacji w terminie trzech miesięcy od zamknięcia starej instalacji. W tym przypadku przydziału uprawnień dokonuje się najpierw, przez cztery lata, na podstawie historycznych emisji zamkniętej instalacji, a następnie, przez okres czternastu lat, jest on obliczany na podstawie współczynnika wykonania w wysokości 1; zasada ta ma na celu zachęcenie operatora do zamknięcia przestarzałych i nieefektywnych instalacji. Jednakże jeśli nowa instalacja ma mniejszą zdolność produkcyjną niż instalacja zamknięta, to uznaje się, że różnica pomiędzy nimi odpowiada zamknięciu instalacji i część uprawnień odpowiadająca tej różnicy nie będzie już przydzielona podczas następnego rozdziału. I odwrotnie, w przypadku zwiększenia zdolności produkcyjnej nowej instalacji, zasada, z której korzystają nowi operatorzy, znajduje zastosowanie i dodatkowe uprawnienia pokrywające przyrost zdolności produkcyjnej są przydzielane (zob. tiret czwarte poniżej);

— istniejące instalacje, których eksploatacja rozpoczęła się w 2003 lub 2004 r: liczba uprawnień do emisji przydzielana na te instalacje będzie poddana korekcie w zależności od tego, czy podczas eksploatacji danej instalacji faktyczna wielkość produkcji jest mniejsza czy większa od wielkości produkcji zadeklarowanych na

potrzeby obliczenia liczby początkowo przydzielonych uprawnień. W zależności od przypadku podczas wydania transzy uprawnień na kolejny rok liczba uprawnień zostanie proporcjonalnie zmniejszona lub zwiększona. W przypadku zwiększenia wielkości produkcji dodatkowe uprawnienia zostaną pobrane z rezerwy;

— nowi operatorzy, którzy rozpoczęli eksploatację po dniu 1 stycznia 2005 r., lub przypadki zwiększenia zdolności produkcyjnej istniejących instalacji: liczba uprawnień do emisji przydzielonej na te instalacje zostanie poddana korekcie, w zależności od tego czy podczas eksploatacji danej instalacji faktyczny poziom działalności jest niższy czy wyższy od zadeklarowanego poziomu działalności na potrzeby obliczenia liczby początkowo przydzielonych uprawnień. W zależności od przypadku podczas wydania transzy uprawnień na kolejny rok liczba uprawnień zostanie proporcjonalnie zmniejszona lub zwiększona;

— instalacje kogeneracyjne łączące jednoczesne wytwarzanie energii elektrycznej i ciepła (Kraft-Wärme-Kopplung): uprawnienia do emisji są przydzielane specjalnie dla tych instalacji (Sonderzuteilung) i, podczas pierwszego roku rozliczeniowego, w zależności od faktycznego poziomu produkcji energii. Ich liczba może być jednak następnie poddana korekcie w zależności od poziomu produkcji energii ustalonego w kolejnym roku.

32 Niemiecki KPRU przewiduje poza tym, że odebrane lub nieprzydzielone uprawnienia do emisji są przenoszone do rezerwy. Wreszcie uprawnienia znajdujące się w rezerwie są dostępne dla nowych operatorów. Podczas rozprawy skarżąca sprecyzowała, że rezerwa była dostępna jedynie dla operatorów instalacji znajdujących się na terytorium Niemiec (protokół z rozprawy, str. 2).

33 Pismem z dnia 8 czerwca 2004 r. właściwe władze niemieckie odpowiedziały na pewne pytania zadane przez Komisję.

34 W odpowiedzi na te pytania władze niemieckie sprecyzowały w szczególności, że zgodnie z tym co w odróżnieniu od wskazówek zawartych w niemieckim KPRU notyfikowanym Komisji przewiduje Zuteilungsgesetz 2007 (ustawa niemiecka z dnia 26 sierpnia 2004 r. o rozdziale uprawnień do emisji podczas pierwszego okresu rozliczeniowego, BGBl. 2004 I, str. 2211, zwana dalej „ustawą o rozdziale"), korekty ex post w żadnym wypadku nie mogą powodować zwiększenia liczby uprawnień przydzielonych na dane instalacje. Władze niemieckie zauważyły ponadto, że możliwość korekty ex post w odniesieniu do instalacji kogeneracyjnych polegająca na zmniejszeniu liczby uprawnień pozwalała na uniknięcie zaistnienia „kontrprodyktywnego bodźca" — tj. niepożądanego pod względem ekologicznym — wśród operatorów tego typu instalacji, którzy byliby w innym wypadku zachęceni do obniżenia poziomu produkcji energii elektrycznej; w związku z tym możliwość ta służyła utrzymaniu uzasadnienia specjalnego przydziału uprawnień do emisji (Sonderzuteilung). W przypadku bowiem gdyby takie zmniejszenie produkcji powodowało ograniczenie emisji oraz popytu na uprawnienia do emisji w ramach systemu handlu uprawnieniami, doprowadziłoby ono ogólnie do nadwyżki emisji poza tym systemem.

35 Zgodnie z wyjaśnieniami dostarczonymi przez władze niemieckie (zob. pkt 34 powyżej) ustawa o rozdziale przewiduje jedynie korekty ex post polegające na zmniejszeniu liczby uprawnień. Korekty te są uregulowane przepisami ustawy o rozdziale, a mianowicie art. 7 ust. 9 (rozdział dla istniejących instalacji na podstawie danych historycznych), art. 8 ust. 4 (rozdział dla istniejących instalacji na podstawie notyfikowanych emisji), art. 9 ust. 1 i 4 (zamknięcie instalacji), art. 10 ust. 2 i 4 (rozdział dla nowych instalacji mających charakter instalacji zamiennych). art. 11 ust. 5 w związku z art. 8 ust. 4 (rozdział dla nowych operatorów), a także art. 14 ust. 5 (specjalny rozdział dla instalacji kogeneracyjnych). Wreszcie art. 6 ust. 2 ustawy o rozdziale przewiduje, że uprawnienia odebrane w wyniku stosowania powyższych przepisów są przeniesione do rezerwy.

36 Na mocy decyzji C (2004) 2515/2 wersja ostateczna z dnia 7 lipca 2004 r. dotyczącej niemieckiego KPRU notyfikowanego przez skarżącą (zwanej dalej „zaskarżoną decyzją"), wydanej na podstawie art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87, Komisja odrzuciła niemiecki KPRU, w zakresie w jakim przewidywał on pewne korekty ex post rozdziału uprawnień do emisji, uznając je za niezgodne z kryteriami 5 i 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87 (art. 1 zaskarżonej decyzji) i żądając ich usunięcia przez skarżącą (art. 2 zaskarżonej decyzji). Komisja pozostawiła jednak skarżącej możliwość rozdziału uprawnień do czasu wprowadzenia zmian wymaganych na mocy art. 2 zaskarżonej decyzji (art. 3 akapit czwarty zaskarżonej decyzji). Zaskarżona decyzja dotyczyła korekt ex post przewidzianych wobec:

— nowych operatorów [art. 1 lit. a) zaskarżonej decyzji];

— nowych instalacji eksploatowanych w wyniku transferu uprawnień przydzielonych początkowo zamkniętej instalacji [art. 1 lit. b) zaskarżonej decyzji];

— instalacji, w przypadku których wykorzystanie zdolności produkcyjnej jest niższe niż to, którego się początkowo spodziewano [pierwszy przypadek przewidziany w art. 1 lit. c) zaskarżonej decyzji];

— instalacji, których roczne emisje stanowią mniej niż 40% emisji podczas okresu odniesienia [drugi przypadek przewidziany w art. 1 lit. c) zaskarżonej decyzji];

— instalacje kogeneracyjne wytwarzające mniejszą ilość energii elektrycznej niż ta, która została zarejestrowana podczas okresu odniesienia [trzeci przypadek przewidziany w art. 1 lit. c) zaskarżonej decyzji].

37 W motywie 4 zaskarżonej decyzji Komisja stwierdza, że korekty ex post mające zastosowanie w stosunku do nowych operatorów są sprzeczne z kryterium nr 5 załącznika III do dyrektywy 2003/87, ponieważ operatorom tym zostaje przyznana nieuzasadniona korzyść w porównaniu z operatorami instalacji już objętych niemieckim KPRU, i w stosunku do których korekty takie nie są możliwe podczas pierwszego okresu rozliczeniowego.

38 W motywie 5 zaskarżonej decyzji Komisja stwierdza, że korekty liczby uprawnień przydzielonych na nową instalację, eksploatowaną w wyniku zamknięcia starej instalacji są sprzeczne z kryterium nr 10 dyrektywy 2003/87, zgodnie z którym liczba uprawnień, która może być przydzielona na różne instalacje wymienione w KPRU podczas okresu handlowego, o którym mowa w art. 11 ust. 1 dyrektywy 200/87, powinna być ustalona z góry.

39 W motywie 6 zaskarżonej decyzji Komisja wskazuje, że są również sprzeczne z kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87 korekty przewidziane a) dla instalacji, w przypadku których wykorzystanie zdolności produkcyjnej jest niższe niż to, którego się początkowo spodziewano; b) dla instalacji, których roczne emisje stanowią mniej niż 40% emisji podczas okresu odniesienia, a także c) dla instalacji kogeneracyjnych wytwarzających mniejszą ilość energii elektrycznej od tej, która została zarejestrowana podczas okresu odniesienia.

40 Podczas rozprawy Komisja uściśliła, że drugi przypadek przewidziany w art. 1 lit. c), a także motyw 6 [zob. pkt 39 lit. b) powyżej] zaskarżonej decyzji dotyczą w rzeczywistości instalacji, których roczne emisje stanowią mniej niż 60% emisji zarejestrowanych podczas okresu odniesienia, i że wzmianka w tej decyzji o 40% wynikała z pomyłki (protokół z rozprawy, str. 2).

41 W swym komunikacie z dnia 7 lipca 2004 r. COM (2004) 500 wersja ostateczna dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie decyzji Komisji z dnia 7 lipca 2004 r. dotyczącej [KPRU zgłoszonych przez] [Republikę] Austrii, [Królestwo] Danii, [Republikę Federalną] Niemiec, Irlandi[ę], [Królestwo] Niderlandów, [Republikę] Słowenii, [Królestwo] Szwecji i Zjednoczone[…] Królestw[o] Wielkiej Brytanii i Irlandii Północnej, zgodnie z dyrektywą 2003/87 (zwanym dalej „komunikatem Komisji z dnia 7 lipca 2004 r."), Komisja wypowiedziała się, w pkt 3.2, w następujący sposób na temat korekt ex post:

„Dyrektywa [2003/87] przewiduje w załączniku III, kryterium 10 oraz w art. 11, że państwo członkowskie jest zobowiązane podjąć z góry decyzję (przed rozpoczęciem okresu handlowego) na temat absolutnej [całkowitej] ilości uprawnień przyznanych w całości państwu oraz poszczególnym operatorom instalacji. Decyzja ta nie może zostać zmieniona, a żadnych uprawnień nie można ponownie przyznać poprzez dodawanie do i odejmowanie od ilości określonej dla każdego operatora na podstawie decyzji rządu lub wcześniej określonych zasad. Dyrektywa [2003/87] wyraźnie umożliwia dokonywanie korekt ex post w przypadku działania siły wyższej z zastrzeżeniem procedury określonej w art. 29. Dodatkowo:

— decyzje te umożliwiają dokonywanie korekt planowanych uprawnień w zakresie jakości danych, w dowolnej chwili przed podjęciem decyzji o przydziałach, zgodnie z art. 11 ust. 1,

— jeśli instalacja zostanie zamknięta w trakcie tego okresu, dyrektywa [2003/87] nie wyklucza stwierdzenia przez państwa członkowskie, że nie istnieje operator, któremu przyznano [można przyznać] przydziały, oraz

— jeśli przydział jest przyznawany nowemu uczestnikowi [operatorowi] z rezerwy, dokładny przydział dla każdego nowego uczestnika zostanie uzgodniony po podjęciu decyzji o przydziałach, zgodnie z art. 11 ust. 1.

Kryterium 10 wymaga, aby ilość uprawnień, która ma zostać przyznana istniejącym instalacjom została określona w [KPRU] przed rozpoczęciem okresu [rozliczeniowego]. Dopuszczalność korekt ex post została oceniona przez Komisję bez względu na to, czy planowana korekta lub jej wielkość może zostać przypisana zachowaniu operatora lub jest niezależna od zachowania operatora, który zaproponował zmianę przydziałów w trakcie okresu.

Na podstawie załącznika III kryterium 5 ta sama zasada dotyczy nowych uczestników [operatorów]. Gdy państwo członkowskie podejmie decyzję w trakcie okresu handlowego o przyznaniu uprawnień [o całkowitej liczbie uprawnień przyznanej] nowemu uczestnikowi [operatorowi] z rezerwy dla nowych uczestników [operatorów], decyzja ta nie będzie mogła zostać zmieniona. W przeciwnym przypadku niektóre spółki [przedsiębiorstwa] mogą być nadmiernie faworyzowane lub dyskryminowane poprzez zastosowanie zasady, która jest nie do zaakceptowania w odniesieniu do istniejących instalacji.

Korekty ex post spowodują [spowodowałyby] niepewność operatorów i [wpłynęłyby] negatywnie wpłyną na decyzje inwestycyjne oraz [na] rynek handl[u]. Korekty ex post zastępują bardziej wydajne rozwiązania dostępne na rynku procesami administracyjnymi, które mogą być trudne do wdrożenia. Również zmniejszające korekty ex post, które zdaniem niektórych mogą mieć korzystny wpływ na ochronę środowiska, wpływają szkodliwie na poczucie bezpieczeństwa, którego przedsiębiorstwa potrzebują w celu prowadzenia inwestycji prowadzących do redukcji emisji.

Komisja stwierdza, że planowane korekty ex post zawarte w [niemieckim i austriackim KPRU] są sprzeczne z kryterium 5 i/lub 10.

Komisja stwierdza, że [niemiecki KPRU] jest sprzeczny z kryterium 10, ponieważ [Republika Federalna Niemiec] zamierza skorygować lub potencjalnie skorygować ilość przyznaną każdej instalacji w [pierwszym okresie rozliczeniowym], jeśli i)

istniejące instalacje, które rozpoczęły działalność [począwszy od dnia] 1 stycznia 2003 r., będą wykorzystywane w mniejszym zakresie [niż ich zdolność produkcyjna]; ii) emisje z istniejących instalacji będą niższe o 40% rocznie niż emisje w okresie bazowym [odniesienia]; iii) istniejące instalacje otrzymają dodatkowe przydziały [uprawnienia] z tytułu transferu przydziałów [uprawnień] przewidzianych dla zamkniętych instalacji; iv) istniejące instalacje lub nowi uczestnicy [operatorzy] korzystający z premiowego przydziału CHP [z premii za łączne wytwarzanie ciepła i energii elektrycznej] wygenerują niższą [łączną] ilość [ciepła i] energii [elektrycznej] w trybie CHP niż w okresie bazowym [odniesienia]. Planowana przez [Republikę Federalna Niemiec] potencjalna korekta przyznawania przydziałów dla nowych uczestników [operatorów] jest sprzeczna z kryterium 5, które określa zakaz dyskryminacji, zgodnie z postanowieniami traktatu, ponieważ zastosowanie takich korekt ex post dyskryminowałoby nowych uczestników [operatorów] w stosunku do operatorów innych instalacji, w zakresie w jakim dyrektywa [2003/87] nie zezwala na korekty ex post ich przydziałów.

[…]”.

42 Pismem złożonym w sekretariacie Sądu w dniu 20 września 2004 r. skarżąca wniosła niniejszą skargę.

43 Na podstawie art. 14 regulaminu Sądu i na wniosek trzeciej izby Sąd, po wysłuchaniu stron zgodnie z art. 51 regulaminu, postanowił przekazać sprawę powiększonemu składowi Sądu.

44 Na podstawie sprawozdania sędziego sprawozdawcy Sąd (trzecia izba w składzie powiększonym) zdecydował o otwarciu procedury ustnej oraz, w ramach środków organizacji postępowania przewidzianych w art. 64 regulaminu, wezwał strony do

udzielenia odpowiedzi na pewne zadane na piśmie pytania, a Komisję do przedstawienia pewnego dokumentu przed rozprawą. Strony odpowiedziały na pytania, a Komisja przedstawiła również wspomniany dokument, w wyznaczonym terminie.

45 Na rozprawie w dniu 21 czerwca 2006 r. wysłuchano wystąpień stron oraz ich odpowiedzi na pytania zadane ustnie przez Sąd.

46 Skarżąca wnosi do Sądu o:

— stwierdzenie nieważności art. 1 zaskarżonej decyzji;

— stwierdzenie nieważności art. 2 lit. a)–c) zaskarżonej decyzji, w zakresie w jakim nakazuje ona skarżącej dokonanie pewnych zmian w niemieckim KPRU i powiadomienie o tych zmianach;

— obciążenie Komisji kosztami postępowania.

47 Komisja wnosi do Sądu o:

— oddalenie skargi;

— obciążenie skarżącej kosztami postępowania;

Co do prawa

I — *Uwaga wstępna*

48 W uzasadnieniu swej skargi skarżąca podnosi trzy zarzuty, dotyczące, po pierwsze, naruszenia art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87 w związku z załącznikiem III do tej dyrektywy, po drugie, naruszenia art. 176 WE, oraz po trzecie, naruszenia obowiązku uzasadnienia, ustanowionego w art. 253 WE, w odniesieniu do art. 1 lit. a) i art. 2 lit. a) zaskarżonej decyzji.

II — *W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87 w związku z załącznikiem III do tej dyrektywy.*

A — *Argumenty stron*

1. Argumenty skarżącej

a) Uwaga wstępna

49 W swym pierwszym zarzucie skarżąca kwestionuje ustalenia Komisji zawarte w zaskarżonej decyzji, zgodnie z którymi korekty ex post przewidziane w niemieckim

KPRU są niezgodne z kryteriami nr 5 i nr 10 załącznika III dyrektywy 2003/87. Ustalenia te są sprzeczne z art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87 w związku z załącznikiem III do tej dyrektywy, które nie zabraniają państwom członkowskim dokonywania korekt ex post. Skarżąca uważa, że stanowisko Komisji stanowi przeszkodę dla skutecznego wdrożenia dyrektywy 2003/87, a zwłaszcza kryteriów zawartych w załączniku III, przez państwa członkowskie.

b) W przedmiocie poszanowania kryterium nr 10 załącznika III dyrektywy 2003/87

50 Skarżąca utrzymuje, że zaskarżona decyzja jest sprzeczna z kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87, ponieważ nie przestrzega ona ani brzmienia tego kryterium, ani jego kontekstu normatywnego. W szczególności nie można na podstawie tego kryterium wnioskować, że liczba uprawnień, które mają być przyznane różnym instalacjom wymienionym w KPRU podczas okresu, o którym mowa w art. 11 ust. 1 dyrektywy 2003/87, powinna być ustalona z góry (motyw 5 zaskarżonej decyzji).

51 Według skarżącej brzmienie kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87 nie zabrania dokonywania korekt ex post, w przypadku gdy okazuje się, że pewne przydziały są oparte na błędnych szacunkach operatora. W tym względzie skarżąca przypomina, że zgodnie z tym kryterium KPRU powinien zawierać wykaz instalacji objętych dyrektywą 2003/87 wraz z ilościami uprawnień „przeznaczonych do rozdzielenia każdej z nich". Wynika z tego, iż ilości uprawnień figurujące w tym wykazie odzwierciedlają jedynie ilości, które państwo członkowskie „ma zamiar" rozdzielić w rozumieniu art. 9 ust. 1 dyrektywy 2003/87. Zdaniem skarżącej ani z wersji niemieckiej, ani z innych wersji językowych dyrektywy 2003/87 nie wynika, by instalacje wymienione w KPRU były uprawnione do otrzymania dokładnie takiej liczby uprawnień, jaka została notyfikowana Komisji.

52 Co się tyczy kontekstu normatywnego kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87, według skarżącej art. 9 ust. 1 tej dyrektywy stanowi, że KPRU powinien umożliwiać wyłącznie poznanie „całkowit[ej] ilości [uprawnień], które [państwo członkowskie] ma zamiar rozdzielić w odniesieniu do tego okresu oraz sposób w jaki [zamierza] je rozdzielić". Z art. 11 ust. 1 dyrektywy wynika również, że rozdzielenie przydziałów poszczególnym operatorom ma miejsce dopiero po konsultacjach społecznych i po notyfikowaniu KPRU innym państwom członkowskim. W związku z tym o ile powyższa notyfikacja oraz konsultacje nie mają się stać bezprzedmiotowe, powinna istnieć różnica pomiędzy z jednej strony ilością uprawnień „przeznaczonych do rozdzielenia" przez państwo członkowskie w rozumieniu kryterium nr 10 załącznika III dyrektywy 2003/87, a z drugiej strony ilością faktycznie przydzieloną „[w] opar[ciu o KPRU]" zgodnie z art. 11 ust. 1 dyrektywy. W konsekwencji argument Komisji jakoby kryterium nr 10 załącznika III dyrektywy 2003/87 zakazywało dokonania przez państwo członkowskie jakiejkolwiek korekty ex post w stosunku do uprawnień znajdujących się w KPRU, jest błędny. Skarżąca dodaje, że stanowisko Komisji jest również sprzeczne z art. 38 ust. 2 rozporządzenia nr 2216/2004, który zezwala, nie wymagając szczególnej kontroli, na dokonanie w decyzji o przydziale korekt ex post polegających na zmniejszeniu ilości uprawnień, pod warunkiem że korekty te opierają się na dokładniejszych danych lub są zgodne z procedurami przewidzianymi w KPRU.

53 Co się tyczy wykładni teleologicznej kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87, skarżąca uważa, że tak jak sama Komisja przedstawiła to w swoich wytycznych, kryterium to ma na celu zagwarantowanie przejrzystości KPRU, po to by przedsiębiorstwa, społeczeństwo, Komisja i inne państwa członkowskie mogły zareagować w zależności od ilości uprawnień, które państwo członkowskie zamierza przydzielić (wytyczne Komisji, str. 23). Wykładnię tę potwierdza uzasadnienie wprowadzenia tego kryterium, które podano w procesie tworzenia dyrektywy 2003/87, a mianowicie że istotne jest „dysponowanie danymi, które odzwierciedlają oraz oszacowują sytuację handlu uprawnieniami do emisji" (Komisja Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Bezpieczeństwa Żywności Parlamentu Europejskiego, dokument z posiedzenia A5-0303/2002, I, str. 48, poprawka nr 73). Skarżąca wnioskuje z tego, iż kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87 zawiera jedynie wymóg formalny, zgodnie z którym państwo członkowskie zobowiązane jest do noty-

fikowania Komisji KPRU zawierającego wykaz instalacji objętych dyrektywą oraz planowane ilości uprawnień, które zamierza przydzielić poszczególnym operatorom. Skarżąca utrzymuje wreszcie, że w swoich własnych wytycznych Komisja zrezygnowała z ustanowienia dodatkowych wymogów w tym względzie (wytyczne Komisji, str. 23 i 24).

c) W przedmiocie poszanowania kryterium nr 5 załącznika III dyrektywy 2003/87

54 Skarżąca podnosi, że korekty ex post przewidziane przez niemiecki KPRU są, w przeciwieństwie do tego co uważa Komisja, zgodne z kryterium nr 5 załącznika III do dyrektywy 2003/87, według którego zgodnie z wymogami traktatu KPRU nie powinien niesłusznie faworyzować niektórych przedsiębiorstw lub działań. W tym względzie skarżąca utrzymuje, że właśnie sytuacja, w której państwa członkowskie nie mogłyby odbierać uprawnień, nawet wtedy gdy opierałyby się one na błędnych lub przesadzonych prognozach co do produkcji, np. w przypadku nowych operatorów, pociągałaby za sobą niesłuszną przewagę konkurencyjną danego operatora wynikającą z możliwości sprzedaży z zyskiem nadwyżek uprawnień na rynku, oraz, odwrotnie, mniej korzystną pozycję konkurencyjną innych operatorów. W takiej sytuacji korekty ex post polegające na zmniejszeniu liczby uprawnień stanowiłyby właściwy i konieczny środek zmierzający do zapobieżenia takim zakłóceniom konkurencji sprzecznym z kryterium nr 5, rekompensując jednocześnie korzyść jaką nowi operatorzy uzyskiwaliby dzięki okoliczności, iż uprawnienia są im przydzielane na podstawie poziomu wykorzystania zdolności produkcyjnej opartego na ich własnych szacunkach.

55 Skarżąca dodaje, iż w braku możliwości dokonania takich korekt ex post w celu uniknięcia „nadmiernych przydziałów" nie może ona wypełnić zobowiązania, które ciąży na niej na mocy kryterium nr 1 załącznika III do dyrektywy 2003/87, zgodnie z którym powinna ona czuwać nad tym, by całkowita ilość uprawnień, która ma zostać rozdzielona, nie była większa niż ilość, która jest konieczna według wszelkiego prawdopodobieństwa do ścisłego zastosowania kryteriów ustalonych w tym załączniku. Skarżąca uważa w tym względzie, iż Komisja ignoruje podstawową różnicę

pomiędzy korektami ex post polegającymi na zmniejszeniu ilości uprawnień a korektami ex post polegającymi na zwiększeniu ilości uprawnień. Podczas gdy te ostatnie są niezgodne z załącznikiem III do dyrektywy 2003/87, ponieważ prowadzą do przekroczenia całkowitej ilości uprawnień, która ma być rozdzielona, korekty ex post polegającej na zmniejszeniu liczby uprawnień nie naruszają żadnego z odnośnych kryteriów. Wprost przeciwnie, kryteria nr 1 i 5 załącznika III do dyrektywy 2003/87 wymagają, by nadwyżki przydziałów zostały odebrane w szczególnych i uzasadnionych przypadkach.

56 Skarżąca kwestionuje wreszcie argument Komisji, zgodnie z którym możliwość dokonania korekt ex post może doprowadzić do osłabienia dokładności i rzetelności kontroli prewencyjnych przeprowadzanych w sprawie obliczeń i prognoz przedstawionych przez operatorów w celu początkowego przydziału uprawnień. W istocie według skarżącej zakładając nawet, że prognozy opierają się na najlepszym możliwym szacunku przyszłego wykorzystania mocy produkcyjnej, nie można mieć całkowitej pewności co do tych prognoz. Ryzyko nadmiernego przydziału uprawnień, tj. przekraczającego rzeczywiste potrzeby danego operatora, stanowi zatem o potrzebie zastosowania korekt ex post. Poza tym początkowe prognozy powinny podlegać weryfikacji tak starannej i kompletnej jak to tylko możliwe, ponieważ początkowy „nadmierny przydział" może spowodować niewystarczające przydziały na niekorzyść innych operatorów.

d) W przedmiocie zakresu kontroli Komisji na mocy art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87 w związku z załącznikiem III do tej dyrektywy oraz w przedmiocie marginesu swobody pozostawionego państwom członkowskim przez tę dyrektywę

57 Skarżąca kwestionuje generalnie zakres uprawnień kontrolnych Komisji w odniesieniu do KPRU. Skarżąca uściśla, że art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87 ogranicza uprawnienia kontrolne Komisji do oceny KPRU wyłącznie na podstawie kryteriów zawartych w załączniku III oraz postanowień art. 10 dyrektywy. W związku z tym odrzucenie KPRU jest możliwe jedynie w sytuacji, gdyby był on niezgodny z tymi kryteriami oraz postanowieniami. W szczególności kryterium nr 10 nie może

podlegać rozszerzającej wykładni w świetle ogólnego kontekstu czy też ogólnego systemu dyrektywy 2003/87. W przypadku gdyby Komisja miała zamiar kwestionować krajowe zasady w zakresie przydziału uprawnień na innych podstawach, powinna ona skorzystać ze swoich ogólnych uprawnień nadzorczych, takich jak te, które są przewidziane w art. 211 WE i 226 WE.

58 Poza tym według skarżącej ani dyrektywa 2003/87, ani art. 9 ust. 3 w związku z załącznikiem III do tej dyrektywy nie zabraniają przeprowadzenia korekt ex post, które są pozostawione swobodnej ocenie państw członkowskich. Wprost przeciwnie, wykluczenie takiej możliwości w poszczególnych przypadkach oznaczałoby, że skarżąca nie jest w stanie w skuteczny sposób przestrzegać kryteriów wymienionych w załączniku III. Zresztą zgodnie z art. 9 ust. 1 zdanie drugie dyrektywy 2003/87 państwa członkowskie mogą przewidzieć w swoich KPRU, poza kryteriami wymienionymi w załączniku III, także dodatkowe kryteria, o ile są one obiektywne i przejrzyste. Zdaniem skarżącej wszystkie korekty ex post niemieckiego KPRU spełniają wymogi obiektywności i przejrzystości, ponieważ operatorzy są powiadomieni, od chwili przydziału uprawnień, na jakich warunkach oraz w jakim zakresie uprawnienia te mogą zostać odebrane.

59 Skarżąca kwestionuje poza tym możliwość wywiedzenia z art. 29 dyrektywy 2003/87 ogólnego zakazu środków korygujących polegających na zmniejszeniu liczby uprawnień, ponieważ przepis ten przewiduje jedynie, i to w wyjątkowych okolicznościach, możliwość przyznania dodatkowych uprawnień w przypadku siły wyższej. Artykuł 29 dyrektywy 2003/87 ma zatem na celu restrykcyjne ograniczenie — od początku handlu uprawnieniami — przyznawania przez państwa członkowskie dodatkowych uprawnień, tj. korekt polegających na zwiększeniu liczby uprawnień, po to by uniknąć zwiększenia całkowitej ilości uprawnień przydzielonych w danym państwie członkowskim. Przepis ten nie dotyczy jednakże sytuacji odwrotnej, tj. korekt ex post polegających na zmniejszeniu liczby uprawnień.

60 Skarżąca konkluduje zatem, że korekty ex post przewidziane przez niemiecki KPRU są zgodne zarówno z celami, jak i z brzmieniem dyrektywy 2003/87.

e) W przedmiocie argumentów natury ekonomicznej podniesionych przez Komisję

61 Skarżąca twierdzi, że w przeciwieństwie do stanowiska przedstawionego przez Komisję, jej teza poparta jest przez cele dyrektywy 2003/87, zarówno natury ekologicznej, jak i ekonomicznej, tj. zmniejszenie emisji gazów cieplarnianych w efektywny pod względem kosztów oraz skuteczny gospodarczo sposób (art. 1 dyrektywy 2003/87), zachowanie spójności rynku wewnętrznego i uniknięcie zakłócania konkurencji |(motyw 7 dyrektywy 2003/87) oraz uwzględnienie możliwości zmniejszenia emisji pochodzących z działalności przemysłowej (motyw 8 dyrektywy 2003/87).

62 Korekty ex post polegające na zmniejszeniu liczby uprawnień kwestionowane przez Komisję mają bowiem na celu uniknięcie zakłóceń konkurencji w ramach rynku wewnętrznego poprzez zaradzenie sytuacji nadużyć oraz „nadmiernych przydziałów", które są szkodliwe dla konkurentów. Pozwalają one poza tym na skorygowanie błędnych prognoz, a także spadków produkcji odbiegających od tych prognoz oraz, w przypadku instalacji kogeneracyjnych, pozwalają na skorygowanie skutków właściwych dla nieprawidłowego wykorzystania specjalnego przydziału uprawnień sprzecznego z jego celem w zakresie ochrony środowiska.

63 W tym względzie skarżąca odrzuca argument Komisji, zgodnie z którym korekty ex post szkodzą pewności, która jest konieczna, by przedsiębiorstwa mogły dokonać inwestycji pozwalających na zmniejszenie emisji (komunikat Komisji z dnia 7 lipca 2004 r., str. 8). W rzeczywistości korekty te nie zależą od zmniejszenia emisji, ale od rzeczywistej produkcji danej instalacji, w przypadku gdyby odbiegała ona od prognozowanej produkcji. Według skarżącej korekty ex post przeciwnie, ułatwiają skuteczne funkcjonowanie rynku i zwiększają bezpieczeństwo inwestycji takich jak te, które są przeznaczone dla zastąpienia paliw wytwarzających wysoki poziom CO_2. Sprawiają one bowiem, że decyzja operatora o sprzedaży bądź zakupie uprawnień uzależniona jest od skuteczności jego instalacji i uwalniają niewykorzystane uprawnienia dla nowych instalacji. Poza tym argument Komisji, jakoby korekty ex post oraz

przekazanie uprawnień do rezerwy miały wpływ na decyzje inwestycyjne nowych operatorów, jest błędny, ponieważ operatorzy ci korzystają z całkowitego bezpieczeństwa inwestycyjnego dzięki obowiązkowi zakupu uprawnień, jaki KPRU oraz art. 6 ust. 3 ustawy o rozdziale nakładają na państwo. Zwiększenie rezerwy poprzez ponowne włączenie do niej uprawnień dzięki tym korektom ma poza tym na celu uniknięcie sytuacji, w której ten obowiązek zakupu nabrałby zbyt dużego znaczenia.

64 W odniesieniu do argumentu Komisji, zgodnie z którym korekty ex post nie są konieczne do walki z nadużyciami i błędnymi prognozami, a skorygowanie niewłaściwych informacji powinno mieć miejsce przed decyzją o przydziale, skarżąca zauważa, że błędny charakter tych prognoz staje się widoczny dopiero po przyjęciu tej decyzji, tj. na podstawie porównania faktycznej produkcji z tą, która była początkowo prognozowana. W takiej sytuacji korekta ex post jest jedynym środkiem pozwalającym na uniknięcie wynikającego z niej ryzyka „nadmiernych przydziałów" i w związku z tym jedynym sposobem na uniknięcie zakłócenia poprawnego funkcjonowania systemu handlu uprawnieniami. Poza tym dyrektywa 2003/87 nie czyni rozróżnienia w tym względzie zależnego od ciężaru uchybienia popełnionego przez operatora. Wynika z tego, że błędy w prognozach popełnione poprzez zaniedbanie powinny również zostać skorygowane a posteriori oraz że w przeciwieństwie do stanowiska Komisji, ustawodawstwo krajowe w zakresie walki przeciwko nadużyciom umyślnym nie byłoby do tego celu wystarczające.

65 Skarżąca dodaje, iż jedyny środek uznany przez Komisje w zaskarżonej decyzji za zgodny z prawem, tj. odebranie przydziału uprawnień w wyniku zamknięcia instalacji, stanowi również korektę ex post. Odrzuca ona w tym względzie argument Komisji, jakoby zamknięcie instalacji prowadziło do jej zniknięcia, a w związku z tym do zniknięcia operatora jako takiego. Z jednej strony prawne istnienie operatora nie kończy się wyłącznie z powodu zamknięcia instalacji; z drugiej strony niemieckie prawo ochrony środowiska nakłada na operatora istotne obowiązki w zakresie utrzymania instalacji, nawet po jej zamknięciu (Nachsorgepflichten). A w takich okolicznościach operator może skorzystać ze sprzedaży uprawnień, które nie są mu już potrzebne. W związku z tym odebranie uprawnień w przypadku zamknięcia instalacji, niekwestionowane przez Komisję, stanowi w rzeczywistości korektę ex post polegającą na zmniejszeniu liczby uprawnień.

2. Argumenty Komisji

a) W przedmiocie decydującego znaczenia kryteriów załącznika III dyrektywy 2003/87 dla kontroli przeprowadzanej przez Komisję na mocy art. 9 ust. 3 tej dyrektywy

66 Komisja uważa, że jej uprawnienia kontrolne w stosunku do KPRU, przewidziane w art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87, dotyczą zwłaszcza kryteriów ustanowionych w załączniku III do tej dyrektywy, które należy rozumieć w świetle ogólnego kontekstu oraz systemu tej dyrektywy jako całości. Według Komisji przedmiotem sporu jest zgodność zaskarżonej decyzji z tą dyrektywą, a w szczególności z kryteriami ustanowionymi w załączniku III, których ogólnym celem jest dostarczenie operatorom na bazie jasnych i stałych uprawnień bodźca natury ekonomicznej do zmniejszenia ich emisji. Zaskarżona decyzja jest zgodna z prawem, jeśli KPRU, który stanowi jej przedmiot, nie jest zgodny ze wspomnianymi kryteriami. W związku z tym znaczenie tych kryteriów jest decydujące dla zgodności z prawem zaskarżonej decyzji, a także dla zgodności z prawem KPRU.

b) W przedmiocie zgodności niemieckiego KPRU z kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87

67 Komisja uważa, że korekta ex post, nawet jeśli jest przeprowadzona według wcześniej ustalonych zasad, jest sprzeczna z kryterium nr 10, interpretowanym w ogólnym kontekście art. 9 oraz 11 dyrektywy 2003/87. Utrzymuje ona, iż przeprowadzenie takiej korekty nie jest już możliwe od chwili podęcia decyzji o rozdziale na mocy art. 11 ust. 1 tej dyrektywy. Wynika to z tego, iż rozdzielone uprawnienia powinny zostać wydane operatorom (art. 11 ust. 4) oraz że mogą one być przenoszone wewnątrz Wspólnoty (art. 12 ust. 1). Komisja precyzuje, iż od chwili podjęcia

tej decyzji o rozdziale ogólny cel dyrektywy 2003/87 polegający na dostarczeniu bodźca natury ekonomicznej do zmniejszenia emisji, w oparciu o uprzednio ustalone uprawnienia, nabiera całej swojej wartości.

68 Co się tyczy rzekomej konieczności uniknięcia nadużyć oraz błędnych prognoz, na którą powołuje się skarżąca, Komisja zauważa najpierw, że zawsze istnieje możliwość skorygowania błędnych informacji przed podjęciem decyzji o rozdziale na podstawie art. 11 ust. 1 dyrektywy 2003/87. Następnie, według Komisji, pewne ryzyko i pewien margines błędu — na przykład w zakresie prognoz, których mają dokonywać nowi operatorzy — są nieodłącznym elementem takiego systemu, jaki został wybrany przez skarżącą, i nie uzasadniają nieprzestrzegania postanowień dyrektywy 2003/87. Zresztą poza skarżącą jedynie mała liczba państw członkowskich uważa lub uważała początkowo, że nie może zrezygnować z korekt ex post. Komisja dodaje, że w państwach członkowskich istnieją w każdym razie przepisy ustawowe mające na celu walkę z umyślnymi nadużyciami.

69 Co się tyczy argumentu skarżącej, zgodnie z którym korekty ex post polegające na zmniejszeniu liczby uprawnień pozwalają na ograniczenie emisji gazów cieplarnianych do tego, co jest ściśle niezbędne, i przyczyniają się w ten sposób do walki ze zmianami klimatycznymi, Komisja podnosi, że skutek ten może być osiągnięty jedynie w przypadku, gdy z powodu braku popytu rezerwa nie jest wykorzystana i uprawnienia są unieważnione. Byłby to w takim przypadku jedynie nieprzewidziany skutek uboczny, który tłumaczyłby się obecnością mniejszej niż prognozowana liczby nowych operatorów. Jeśli skarżąca chciała podążać za takim celem z zakresu ochrony środowiska, powinna była przewidzieć od początku mniejszą całkowitą ilość uprawnień celem uniknięcia „nadmiaru przydziałów" lub też przynajmniej natychmiastowe unieważnienie uprawnień odebranych ex post. Komisja wnioskuje z tego, iż korekty ex post są neutralne z punktu widzenia ochrony środowiska, gdyż całkowita ilość uprawnień pozostaje niezmieniona. Uważa ona, że korekty ex post mogą nawet zlikwidować bodziec operatorów do zmniejszania emisji, gdyż tracą oni możliwość sprzedaży na rynku handlu uprawnieniami uprawnień otrzymanych dzięki swym własnym decyzjom gospodarczym, takim jak decyzja o zmniejszeniu produkcji.

70 Komisja uważa, że jej stanowisko nie jest sprzeczne z art. 38 ust. 2 rozporządzenia nr 2216/2004, ponieważ przepis ten zezwala jedynie na korekty zgodnie z metodą rozdziału przewidzianą w KPRU, a metoda ta powinna być również zgodna z kryteriami ustanowionymi w załączniku III do dyrektywy 2003/87. Poza tym odwołanie się w tym przepisie do art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87 potwierdza jedynie decydujący charakter kryteriów ustanowionych w załączniku III, a także innych postanowień dyrektywy w celu oceny zgodności KPRU.

71 Komisja dodaje, że w przeciwieństwie do tego co twierdzi skarżąca, odebranie uprawnień w przypadku zamknięcia instalacji nie stanowi przypadku korekty ex post, ponieważ uprawnienia są związane z instalacjami. Według Komisji instalacja, która znika, nie potrzebuje już uprawnień do emisji. W związku z tym od chwili zniknięcia tej instalacji cel, który polega na zachęceniu do zmniejszenia jej emisji, po to by zwolnić uprawnienia, nie znajduje już zastosowania i państwo członkowskie może odebrać uprawnienia, których zamknięta instalacja już nie potrzebuje. W konsekwencji w takim przypadku odebranie uprawnień nie stanowi korekty ex post porównywalnej w korektami ex post przewidzianymi w niemieckim KPRU.

c) W przedmiocie zgodności niemieckiego KPRU z kryterium nr 5 załącznika III do dyrektywy 2003/87

72 Według Komisji zaskarżona decyzja nie może też być kwestionowana w odniesieniu do kryterium nr 5. Uważa ona, że możliwość przeprowadzenia korekt ex post polegających na zmniejszeniu liczby uprawnień może prowadzić do nieuzasadnionego preferencyjnego traktowania nowych operatorów, ponieważ będą oni mogli na wstępie otrzymać większą ilość uprawnień niż ta, na którą mogliby liczyć w braku takiej możliwości, co stawia w niekorzystnej sytuacji innych operatorów, którzy nie dysponują tą możliwością właściwą dla przydziału początkowego. Mając na uwadze konieczność oceny przez samych nowych operatorów prognozowanego wykorzystania zdolności produkcyjnej oraz spodziewanej wielkości produkcji, operatorzy ci są w mniejszym stopniu skłonni do dostarczenia dokładnych szacunków i dokonują kontroli tylko w przypadku, gdy przydział jest od początku nieodwracalnie

ustalony. Komisja podkreśla w tym względzie, że zbyt wysoki początkowy przydział może stanowić nienależytą korzyść dla nowego operatora, jeśli okaże się, że może on sprzedać więcej produktów z powodu wzrostu popytu bez poniesienia dodatkowych kosztów na nabycie uprawnień. Z drugiej strony operator istniejącej instalacji musi nabyć dodatkowe uprawnienia na rynku dla każdej niespodziewanej dodatkowej jednostki produkcyjnej.

73 Komisja dodaje, że system handlu uprawnieniami do emisji, który dotyczy kilkuletniego okresu, może funkcjonować w skuteczny sposób jedynie na podstawie oceny ex ante, która opiera się zasadniczo na prognozach. A pomijając fakt, że w przypadku istnienia możliwości korekt ex post zainteresowane strony mają skłonność do mniejszej rzetelności podczas tworzenia KPRU, co ma wpływ na dokładność decyzji o rozdziale, ostateczny przydział może mieć miejsce, zgodnie z logiką argumentów skarżącej, jedynie na końcu okresu rozliczeniowego, kiedy wszystkie informacje co do faktycznie wyprodukowanych emisji są dostępne. W związku z tym korekty ex post skutkują tym, że przestrzeganie kryterium nr 5 może być zagwarantowane jedynie a posteriori. Komisja uważa jednakże, że należy sprawdzić z góry, z tytułu tego kryterium, ewentualne występowanie dyskryminacji w stosunku do niektórych instalacji, tj. od chwili gdy KPRU jest opracowany i gdy decyzja Komisji jest podjęta. Wynika z tego, iż korekty ex post są sprzeczne z duchem oraz z funkcjonowaniem systemu rozdziału uprawnień i handlu nimi. Komisja precyzuje poza tym, że nieodłącznym elementem systemu opartego na prognozach jest to, że następująca po tych prognozach rzeczywistość od nich obiega. Jednakże późniejsze zmiany nie mogą podważać decyzji o rozdziale podjętej na podstawie analizy ex ante, która zmierza do stworzenia bodźców natury ekonomicznej celem zmniejszenia emisji. Przewidzenie możliwości odebrania uprawnień, które stały się nieużyteczne z powodu zrealizowanych ograniczeń emisji przyznając jednocześnie, że mogą one być sprzedane, równałaby się częściowemu usunięciu bodźca do przeprowadzenia takich ograniczeń. Wpłynęłoby to w sposób decydujący na skuteczność systemu handlu uprawnieniami do emisji.

74 W tym względzie nie istnieje różnica zależna od tego, czy korekty ex post są powiązane z poziomem emisji, czy z wielkością produkcji, ponieważ według Komisji występuje pozytywna korelacja między tymi dwoma parametrami, gdyż oba mają wpływ na

decyzje gospodarcze o optymalizacji zysku z produkcji wytwarzanej przez instalację. Zdaniem Komisji poprzez powiązanie korekt ex post z wielkością produkcji wprowadza się element niepewności do analizy ekonomicznej zmierzającej do określenia, czy opłacalne jest zmniejszenie emisji za pomocą zwiększonej wydajności, czy też za pomocą zmniejszenia wielkości produkcji, po to by móc odsprzedać nadwyżkę uprawnień. Z drugiej strony niepewność wynikająca z korekt ex post skłania operatorów instalacji do mniejszych inwestycji w ekologiczne techniki produkcyjne a także do rezygnacji z ograniczenia produkcji w bardziej znaczący sposób. A tego właśnie Komisja chce uniknąć. Komisja dodaje, że ten wpływ na motywację operatorów może nawet spowodować negatywne skutki dla środowiska naturalnego, podczas gdy rzekome ewentualne skutki pozytywne, podniesione przez skarżącą, zostałyby zrealizowane jedynie w hipotetycznych szczególnych okolicznościach, a zwłaszcza wtedy gdy nowi operatorzy nie byliby wystarczająco liczni.

75 Co się tyczy argumentu skarżącej, zgodnie z którym odebrane uprawnienia są przeniesione do rezerwy w celu ich udostępnienia nowym operatorom, Komisja uważa, że jeśli skarżąca uznaje zwiększenie rezerwy za konieczne, to powinna od początku przewidzieć większą rezerwę w swoim KPRU. Komisja zauważa poza tym, że ilość uprawnień uzyskanych za pomocą korekt ex post jest niepewna i w związku z tym nie gwarantuje dodatkowej pewności prawnej nowym operatorom jeśli chodzi o ich decyzje inwestycyjne. Zresztą okoliczność, że KPRU oraz art. 6 ust. 3 ustawy o rozdziale przewidują możliwość zwiększenia rezerwy poprzez zakup uprawnień przez podmiot prywatny i przekazanie ich organom odpowiedzialnym za zarządzanie rezerwą potwierdza, że zasilanie tej rezerwy za pomocą korekt ex post nie jest konieczne. Komisja przypomina wreszcie, że zagwarantowanie rezerwy dla nowych operatorów nie jest niezbędne, ponieważ mogą oni nabyć potrzebne uprawnienia na rynku (zob. także wytyczne Komisji pkt 56).

76 W związku z powyższym Komisja uważa, że zaskarżona decyzja jest zgodna z kryteriami ustanowionymi w załączniku III do dyrektywy 2003/87 oraz że zarzut dotyczący naruszenia art. 9 ust. 3 tej dyrektywy w związku z jej załącznikiem III powinien zostać oddalony.

B — *Ocena Sądu*

1. W przedmiocie rozdzielenia zadań oraz kompetencji pomiędzy Komisją i państwami członkowskimi oraz w przedmiocie zakresu kontroli sądowej

77 Sąd przypomina na wstępie, że skarżąca podnosi, tytułem głównym, że w przeciwieństwie do tego, co stwierdza Komisja w zaskarżonej decyzji, korekty ex post przewidziane w niemieckim KPRU nie naruszają ani kryterium nr 5, ani kryterium nr 10, ustanowionych w załączniku III do dyrektywy 2003/87. W tym kontekście strony spierają się w szczególności co do tego, czy korekty ex post stanowią przeszkodę w dobrym funkcjonowaniu systemu handlu uprawnieniami, czy też nie, i w konsekwencji czy korekty te są zgodne z celami oraz ogólną strukturą dyrektywy 2003/87, w świetle których należy te kryteria rozumieć. W tym względzie Sąd powinien mieć na uwadze granice, które rozdzielają z jednej strony zakres uprawnień kontrolnych oraz uprawnień decyzyjnych Komisji, w szczególności z tytułu dyrektywy 2003/87, a z drugiej strony zakres marginesu swobody, którym dysponuje państwo członkowskie w celu transpozycji tej dyrektywy w prawie krajowym zgodnie z wymogami prawa wspólnotowego.

78 Co się tyczy rozdziału zadań oraz kompetencji pomiędzy Komisją oraz państwami członkowskimi w odniesieniu do transpozycji dyrektywy w dziedzinie środowiska naturalnego, należy przypomnieć brzmienie art. 249 WE akapit trzeci, zgodnie z którym „[d]yrektywa wiąże każde państwo członkowskie, do którego jest skierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków". Wynika z tego, iż w przypadku gdy dyrektywa nie przewiduje formy ani środków do osiągnięcia danego rezultatu, swoboda działania państwa członkowskiego w odniesieniu do wyboru form i środków właściwych do osiągnięcia tego rezultatu jest co do zasady całkowita. Jednakże państwa członkowskie mają w ramach swobody pozostawionej im w art. 249 WE akapit trzeci obowiązek wyboru środków i formy najbardziej właściwych do zapewnienia skuteczności (effet utile) dyrektyw (zob. wyrok Trybunału z dnia 8 września 2005 r. w sprawie C-40/04 Yonemoto, Zb.Orz. str. I-7755, pkt 58 i przytoczone tam orzecznictwo). Wynika z tego ponadto, że w braku zasady wspólnotowej przewidującej w jasny i precyzyjny sposób formę oraz środki, które powinny

być użyte przez państwo członkowskie, do Komisji należy, w ramach wykonywania jej uprawnień kontrolnych, w szczególności na mocy art. 211 WE i 226 WE, wykazanie w sposób wystarczający w świetle prawa, że instrumenty, których użyło państwo członkowskie z tego tytułu, są sprzeczne z prawem wspólnotowym.

79 Należy dodać, że tylko poprzez zastosowanie powyższych zasad można zapewnić poszanowanie zasady pomocniczości, ustanowionej w art. 5 akapit drugi WE, która to zasada wiąże instytucje wspólnotowe, gdy wypełniają one swe funkcje regulacyjne, i która miała być przestrzegana podczas przyjęcia dyrektywy 2003/87 (motyw 30 dyrektywy). Zgodnie z brzmieniem tej zasady Wspólnota podejmuje działania w dziedzinach, które nie należą do jej kompetencji wyłącznej, tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele proponowanych działań nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast z uwagi na rozmiary lub skutki proponowanych działań możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Wspólnoty. W związku z tym w dziedzinie takiej jak środowisko naturalne, regulowanej przez art. 174–176 WE, w której kompetencje Wspólnoty oraz państw członkowskich są dzielone, ciężar dowodu spoczywa na Komisji, to znaczy w niniejszym przypadku to do Komisji należy wykazanie, w jakim zakresie kompetencje państwa członkowskiego i w konsekwencji margines jego swobody są ograniczone w świetle warunków o których mowa w pkt 78 powyżej.

80 Co się tyczy dokładniej uprawnień kontrolnych Komisji z tytułu art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87, należy uściślić, że o ile państwo członkowskie dysponuje pewnym marginesem swobody w celu transpozycji tej dyrektywy, to jednak po pierwsze, Komisja jest uprawniona do sprawdzenia zgodności środków przedsięwziętych przez państwo członkowskie z kryteriami ustanowionymi w załączniku III oraz postanowieniami art. 10 tej dyrektywy oraz po drugie, w ramach wykonywania tej kontroli Komisja sama dysponuje swobodą uznania, w zakresie w jakim kontrola ta wymaga złożonych ocen ekonomicznych oraz ekologicznych dokonanych w świetle ogólnego celu zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w efektywny pod względem kosztów oraz skuteczny gospodarczo sposób (art. 1 i motyw 5 dyrektywy 2003/87).

81 Wynika z tego, iż w ramach swej kontroli zgodności z prawem w tym względzie sąd wspólnotowy dokonuje pełnej kontroli poprawnego zastosowania przez Komisję stosownych zasad prawnych, których znaczenie należy określić zgodnie z zasadami wykładni uznanymi przez orzecznictwo. Z drugiej strony Sąd nie powinien zastępować Komisji, w przypadku gdy ma ona dokonać w tym kontekście złożonych ocen ekonomicznych oraz ekologicznych. W tym względzie kontrola dokonywana przez sąd wspólnotowy musi ograniczyć się do weryfikacji, czy omawiany akt nie jest obarczony oczywistym błędem w ocenie lub nadużyciem władzy, czy właściwy organ nie przekroczył w sposób oczywisty granic swej swobody uznania oraz czy gwarancje procesowe, które w tym kontekście nabierają tym bardziej fundamentalnego znaczenia, były w pełni poszanowane (zob. podobnie wyroki Sądu: z dnia 11 września 2002 r. w sprawie T-13/99 Pfizer Animal Health przeciwko Radzie, Rec. str. II-3305, pkt 166 i 171, i w sprawie T-70/99 Alpharma przeciwko Radzie, Rec. str. II-3495, pkt 177 i 182, oraz z dnia 21 października 2003 r. w sprawie T-392/02 Solvay Pharmaceuticals przeciwko Radzie, Rec. str. II-4555, pkt 126).

82 Co się tyczy w niniejszym przypadku kontroli zgodności spornych korekt ex post w szczególności z kryteriami nr 5 i 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87, przeprowadzonej przez Komisję na mocy art. 9 ust. 3 tej dyrektywy, należy podkreślić, że wykonywanie tej kontroli zależy w pierwszym rzędzie od określenia znaczenia odnośnych zasad prawnych, a dopiero w drugim rzędzie wymaga złożonych ocen ekonomicznych oraz ekologicznych, zwłaszcza co do oceny praktycznych skutków tych korekt dla funkcjonowania systemu handlu uprawnieniami. W związku z tym należy najpierw zbadać, czy granice odnośnych zasad prawnych, wynikające z wykładni Sądu, były przez Komisję przestrzegane, by stwierdzić, czy zaskarżona decyzja jest obarczona błędem co do prawa. Dopiero następnie, w przypadku gdy okaże się, że Komisja poprawnie zastosowała odnośne zasady prawne lub że — jak to do niej należało — dostarczyła dowody zgodnie z zasadami dotyczącymi ciężaru dowodu sprecyzowanymi w pkt 78 i 79 powyżej, powstanie pytanie, czy ocena Komisji, na planie faktycznym i ekonomicznym, jest wiarygodna, czy też obarczona jest oczywistym błędem.

83 W tym względzie należy uściślić, że jest bezsporne pomiędzy stronami, że dyrektywa 2003/87 nie porusza w sposób wyraźny zagadnienia dopuszczalności korekt ex post.

W tych okolicznościach należy domniemywać, że korekty te leżą w zakresie swobody państw członkowskich w odniesieniu do form i środków transpozycji tej dyrektywy i w konsekwencji do Komisji należy wykazanie, że korekty te mogą godzić w skuteczność tych przepisów.

84 Sąd uznaje za stosowne rozpocząć od zbadania zgodności z prawem zaskarżonej decyzji, w zakresie w jakim dotyczy ona dopuszczalności pewnych korekt ex post w świetle kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87, ponieważ znaczenie tego kryterium, które wynika z wykładni dokonanej przez Komisję, jest nierozłącznie związane z zagadnieniem zgodności tych korekt z celami i ogólną strukturą systemy handlu ustanowionego przez wspomnianą dyrektywę.

2. W przedmiocie zgodności z prawem zaskarżonej decyzji w świetle kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87

a) W przedmiocie spornych korekt ex post

85 Tytułem wstępu należy przypomnieć, jakie sporne korekty ex post Komisja uznała za sprzeczne z kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87.

86 W tym względzie należy zaznaczyć, że na pierwszy rzut oka Komisja zdaje się twierdzić w art. 1 zaskarżonej decyzji, że wszystkie korekty ex post wymienione w tym artykule są sprzeczne z kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87. Jednakże z motywów 4–6 zaskarżonej decyzji, w świetle których należy rozumieć sentencję decyzji (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 12 maja 2005 r. w sprawie

C-415/03 Komisja przeciwko Grecji, Zb.Orz. str. I-3875, pkt 41, oraz wyrok Sądu z dnia 18 stycznia 2005 r. w sprawie T-93/02 Confédération nationale du Crédit mutuel przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. II-143, pkt 74) wynika, że ocena ta nie dotyczy korekt ex post przewidzianych dla nowych operatorów, o których mowa w art. 1 lit. a) tej decyzji, ponieważ Komisja uznała, że są one sprzeczne jedynie z kryterium nr 5. W związku z tym jak Komisja potwierdziła podczas rozprawy (protokół z rozprawy, str. 2), początek art. 1 zaskarżonej decyzji powinien być rozumiany jak następuje:

„Następujące elementy niemieckiego [KPRU] są niezgodne z kryteriami 5 lub 10 załącznika III dyrektywy 2003/87 […]".

87 W art. 1 lit. b) oraz w motywie 5 zaskarżonej decyzji Komisja stwierdza niezgodność z prawem korekt ex post związanych z zastosowaniem zasady transferu. O ile Komisja nie kwestionuje zasady transferu jako takiej, w zakresie w jakim pozwala ona operatorowi nowej instalacji na przejęcie uprawnień wydanych instalacji, którą uprzednio eksploatował, a następnie zamknął (zob. w szczególności komunikat Komisji z dnia 7 lipca 2004 r., pkt 3.3), odmawia ona jednak uznania zgodności z prawem tych korekt, w przypadku gdy zdolność produkcyjna nowej instalacji jest mniejsza niż zdolność produkcyjna instalacji zamkniętej.

88 W pierwszym przypadku, o którym mowa w art. 1 lit. c) oraz w motywie 6 zaskarżonej decyzji, Komisja stwierdza ponadto niezgodność z prawem korekt ex post związanych ze zmniejszeniem wykorzystania zdolności produkcyjnej instalacji, która nastąpiła sprzecznie z prognozami zgłoszonymi przez operatora. Zgodnie z brzmieniem wyjaśnień dodatkowych przedstawionych w komunikacie Komisji z dnia 7 lipca 2004 r. (str. 8, akapit przedostatni), ta niezgodność z prawem dotyczy jedynie korekt ex post znajdujących zastosowanie do instalacji, których eksploatacja rozpoczęła się po dniu 1 stycznia 2003 r., a nie korekt stosujących się do nowych operatorów.

W odpowiedzi na pytanie postawione na piśmie przez Sąd Komisja potwierdziła tę interpretację, uściślając jednakże, że komunikat Komisji z dnia 7 lipca 2004 r. błędnie ograniczył tę niezgodność z prawem do korekt ex post znajdujących zastosowanie do instalacji, których eksploatacja rozpoczęła się po dniu 1 stycznia 2003 r., oraz że w konsekwencji zaskarżona decyzja dotyczyła również korekt stosujących się do instalacji, których eksploatacja rozpoczęła się przed tą datą.

89 Komisja stwierdza poza tym, że jeśli chodzi o drugi przypadek, o którym mowa w art. 1 lit. c) oraz w motywie 6 zaskarżonej decyzji, sprostowanymi podczas rozprawy (zob. pkt 40 powyżej), niezgodność z prawem korekt ex post polegających na zmniejszeniu liczby uprawnień przewidzianych w przypadku, gdy roczne emisje instalacji są o 60% mniejsze niż emisje w okresie odniesienia (zamknięcie de facto).

90 W pierwszym przypadku, o którym mowa w art. 1 lit. c) oraz w motywie 6 zaskarżonej decyzji, Komisja stwierdza w końcu niezgodność z prawem korekt ex post w stosunku do specjalnych przydziałów uprawnień dla instalacji kogeneracyjnej, w przypadku gdy ilość wytworzonej przez nią energii elektrycznej jest niższa niż w okresie odniesienia.

91 W bardziej ogólny sposób z motywów 4 i 5 zaskarżonej decyzji, a także z pkt 3.2 akapit pierwszy komunikatu Komisji z dnia 7 lipca 2004 r. (zob. pkt 41 powyżej) wynika, że Komisja jest zdania, że w KPRU liczba uprawnień, które mają być przydzielone na każdą instalację, powinna być określona z góry w stosunku do pierwszego okresu rozliczeniowego i, w każdym razie, nie powinna ona być już zmieniana po podjęciu przez państwo członkowskie decyzji na mocy art. 11 ust. 1 dyrektywy 2003/87. Jednakże skarżąca podnosi zasadniczo, że kryterium nr 10 załącznika III do tej dyrektywy zawiera tylko jeden wymóg formalny, zgodnie z którym do KPRU należy załączyć wykaz instalacji wraz z przewidywaną ilością uprawnień, którą państwo członkowskie ma zamiar im rozdzielić, oraz że liczba uprawnień, która jest w ten sposób indywidualnie przyznana, może ulec zmianie w późniejszej fazie wdrażania decyzji o rozdziale podjętej na mocy art. 11 ust. 1 dyrektywy 2003/87.

92 Sąd uznaje, że w celu zbadania zasadności argumentów stron konieczne jest dokonanie wykładni literalnej, historycznej, kontekstowej oraz teleologicznej znaczenia kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87 (zob. podobnie w odniesieniu do metody wyroki Sądu z dnia 20 listopada 2002 r. w sprawie T-251/00 Lagardère i Canal+ przeciwko Komisji, Rec. str. II-4825, pkt 72 i nast., oraz z dnia 6 października 2005 r. w sprawach połączonychT-22/02 i T-23/02 Sumitomo Chemical et Sumika Fine Chemicals przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. II-4065, pkt 41 i nast.).

b) W przedmiocie wykładni literalnej kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87

93 Należy najpierw ustalić, w drodze wykładni literalnej, czy brzmienie kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87 sprzeciwia się istnieniu środków korygujących ex post przewidzianych w niemieckim KPRU.

94 W tym względzie Sąd zauważa, że kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87 stanowi, że „[KPRU] zawiera listę instalacji objętych niniejszą dyrektywą wraz ze wskazaniem dla każdej z nich uprawnień, które chce się na nie przydzielić". Wynika zatem z tego brzmienia, po pierwsze, że KPRU powinno zawierać wykaz instalacji wchodzących w zakres zastosowania dyrektywy 2003/87 i po drugie, że wykaz ten powinien wskazywać liczbę uprawnień, „które chce się […] przydzielić" na każdą z nich. Należy zatem zastanowić się bardziej szczególnie nad znaczeniem wyrażenia „które chce się […] przydzielić".

95 W ramach wykładni literalnej należy mieć na uwadze okoliczność, że akty prawa wspólnotowego są zredagowane w wielu językach oraz że różne wersje językowe są jednakowo autentyczne, a zatem wykładnia danego przepisu prawa wspólnotowego wymaga porównania różnych wersji językowych (wyrok Trybunału z dnia

6 października 1982 r. w sprawie 283/81 Cilfit, Rec. str. 3415, pkt 18). Wyrażenie „które chce się […] przydzielić" użyte w wersji francuskiej „que l'on souhaite […] allouer" występuje również w wersjach hiszpańskiej oraz portugalskiej, odpowiednio „que se prevé asignar" oraz „que se pretende de atribuir", tym samym wszystkie te wersje wyrażają ten sam subiektywny charakter indywidualnego przydziału uprawnień do emisji poszczególnym instalacjom, który zakłada pewien stopień autonomicznej woli. Ten charakter jest złagodzony i staje się zwykłą intencją w wersjach angielskiej („intended to be allocated"), duńskiej („hensigten"), fińskiej („aiotaan myöntää") i szwedzkiej („som avses"), w których wyrażenie to występuje w nieco innym znaczeniu i oznacza „które państwo członkowskie zamierzałoby przydzielić". Poza tym w wersjach niemieckiej („zugeteilt werden sollen") i niderlandzkiej („bestemd om te worden toegewezen"), oznaczających „przeznaczonych do przydzielenia", indywidualny przydział uprawnień na poszczególne instalacje przedstawia bardziej neutralny i obiektywny charakter. Ten neutralny i obiektywny charakter jest jeszcze trochę bardziej zaznaczony w wersjach greckiej („pou prokeitai na diatethoun") i włoskiej („saranno assegnate"), które przedstawiają indywidualny przydział uprawnień do emisji po prostu jako przyszłe wydarzenie („będą przydzielone").

96 W związku z powyższym występują istotne niuanse pomiędzy różnymi wersjami językowymi kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87, z których każda jest autentyczna, a które nadają indywidualnemu przydziałowi uprawnień do emisji, w zależności od użytych terminów, charakter bardziej subiektywny i zależny od zamiaru lub też wprost przeciwnie, charakter mniej lub bardziej obiektywny i neutralny. W konsekwencji te wersje językowe, rozpatrywane razem, nie mogą stanowić ani o przewadze stanowiska Komisji, zgodnie z którym KPRU i decyzja o rozdziale powinny zawierać ostateczną liczbę uprawnień, które mają być przydzielone na każdą z wymienionych instalacji, ani o przewadze stanowiska skarżącej, która powołuje się zasadniczo na szeroki margines uznania państwa członkowskiego w tym względzie. Jednakże powyższe sformułowania nie mogą jednocześnie wykluczyć okoliczności, że prawodawca wspólnotowy mógł chcieć ustanowić pewną elastyczność czy też pewien margines uznania dla państwa członkowskiego, pozostawiając mu możliwość zmiany liczby uprawnień przewidzianej w wykazie instalacji załączonym do KPRU w późniejszym stadium wdrażania dyrektywy 200/87.

97 Tę wykładnię literalną oraz porównanie różnych wersji językowych kryterium nr 10 załącznika 2003/87 należy zatem uzupełnić wykładnią historyczną.

c) W przedmiocie wykładni historycznej kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87

98 Prześledziwszy genezę procesu legislacyjnego, który doprowadził do przyjęcia dyrektywy 2003/87, Sąd stwierdza, że kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87 pojawia się w projekcie tej dyrektywy dopiero na stosunkowo późnym etapie, a mianowicie w ramach wspólnego stanowiska (WE) nr 28/2003 przyjętego przez Radę w dniu 18 marca 2003 r. w celu przyjęcia wspomnianej dyrektywy (Dz.U. C 125E, str. 72). Tak jak podnosi skarżąca, kryterium to zostało włączone do projektu dyrektywy w wyniku poprawki zaproponowanej w dniu 13 września 2002 r. przez Komisję Ochrony Środowiska Naturalnego, Zdrowia Publicznego i Polityki Ochrony Konsumentów Parlamentu Europejskiego, która została uzasadniona okolicznością, że „istotna jest możliwość dysponowania danymi, które odzwierciedlają oraz oszacowują sytuację handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych" (dokument z posiedzenia A5-0303/2002, I, str. 48, poprawka nr 73).

99 W związku z powyższym wykładnia historyczna nie dostarcza dodatkowych wskazówek, które mogłyby zmienić wniosek, do którego Sąd doszedł powyżej w pkt 96.

100 Należy zatem dokonać wykładni kontekstowej kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87.

d) W przedmiocie wykładni kontekstowej kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87

W przedmiocie stosownych przepisów dyrektywy 2003/87 oraz rozporządzenia nr 2216/2004

i) W przedmiocie art. 9 i 11 dyrektywy 2003/87

101 W ramach wykładni kontekstowej kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87 należy odnieść się najpierw do art. 9 ust. 1 dyrektywy 2003/87, który stanowi podstawę prawną dla opracowania KPRU przez państwa członkowskie. Przepis ten stanowi w szczególności, że „każde państwo członkowskie opracowuje [KPRU] wskazujący całkowitą ilość [uprawnień], które ma zamiar rozdzielić w odniesieniu do tego okresu oraz sposób, w jaki proponuje [zamierza] je rozdzielić" oraz że „[KPRU] opiera się na kryteriach celowości oraz przejrzystości [obiektywnych i przejrzystych kryteriach], w tym na kryteriach wymienionych w załączniku III, należycie uwzględniając opinie społeczeństwa".

102 W tym względzie Sąd stwierdza, że co się tyczy ewentualnego ostatecznego czy też wprost przeciwnie, jedynie tymczasowego charakteru rozdziału uprawnień przewidzianego przez państwo członkowskie w KPRU, wyrażenie użyte w art. 9 ust. 1 dyrektywy 2003/87 („ma zamiar rozdzielić") odpowiada zasadniczo, w każdej z wersji językowych analizowanych powyżej w pkt 95, wyrażeniu, które jest użyte w kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87 („przeznaczonych do rozdzielenia"). Sformułowania te nie oznaczają jednak koniecznie istnienia szerokiego marginesu swobody państwa członkowskiego w zakresie transpozycji. Mogą one również być rozumiane jako konsekwencja tego, że zgodnie z art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87, KPRU będzie podlegał kontroli Komisji, a w związku z tym każdy przydział uprawnień przewidziany w wykazie instalacji załączonych do KPRU — a zatem „zamierzony" przez państwo członkowskie — jest jedynie tymczasowy, do chwili gdy Komisja nie zatwierdzi go lub też nie go odrzuci, żądając jednocześnie wprowadzenia zmian.

103 Należy również odwołać się do art. 9 ust. 3, zgodnie z którym „Komisja może odrzucić ten [KPRU] [lub] jakikolwiek jego aspekt [element] na podstawie tego, iż jest on niezgodny z kryteriami wymienionymi w załączniku III lub z artykuł[em] 10" a „[p]aństwo członkowskie podejmuje decyzję wyłącznie na podstawie art. 11 ust. 1 […], jeśli proponowane zmiany są przyjęte przez Komisję. [Państwo członkowskie podejmuje decyzję na podstawie art. 11 ust. 1 (…), jedynie w przypadku gdy proponowane zmiany są przyjęte przez Komisję]". Należy ponadto przypomnieć brzmienie art. 11 ust. 1 dyrektywy 2003/87, zgodnie z którym „każde państwo członkowskie podejmuje decyzję w sprawie całkowitej ilości przydziałów [uprawnień] […], które rozdzieli […], oraz w sprawie rozdzielenia tych przydziałów [uprawnień] [między] operator[ów] każdego urządzenia [instalacji]". Przepis ten stanowi poza tym, że decyzja państwa członkowskiego „jest oparta na [KPRU] […] oraz […] uwzględnia należycie opinie społeczeństwa".

104 W tym kontekście Sąd uznaje za przydatne przypomnienie różnych etapów postępowania opisanego w art. 9 ust. 1 i 3 w związku z art. 11 ust. 1 dyrektywy 2003/87. Artykuł 9 ust. 3 przewiduje różne etapy odpowiadające notyfikacji, sfinalizowaniu KPRU oraz podjęciu przez państwo członkowskie decyzji o rozdzieleniu. Przewiduje ponadto co najmniej w dwóch przypadkach kontrolę oraz odrzucenie KPRU przez Komisję. Pierwszy etap, który jest niezbędny, składa się z początkowej notyfikacji KPRU przez państwo członkowskie zgodnie z ust. 1 tego przepisu oraz ze zbadania tego KPRU przez Komisję. Do tego pierwszego etapu dochodzi, w zależności od sytuacji, także drugi etap. W jego ramach mają miejsce ewentualne zmiany KPRU, na żądanie Komisji lub też w wyniku propozycji państwa członkowskiego, oraz zaakceptowanie lub też brak akceptacji tych zmian przez Komisję. Jedynie wtedy gdy pierwszy oraz — ewentualnie — drugi etap zostały zakończone, państwo członkowskie ma prawo podjąć, w ramach trzeciego etapu oraz w oparciu o KPRU, swą decyzję o rozdziale uprawnień z tytułu art. 11. ust. 1 dyrektywy 2003/87 (wyrok Sądu z dnia 23 listopada 2005 r. w sprawie T-178/05 Zjednoczone Królestwo przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. II-4807, pkt 56). Poza tym z art. 9 ust. 1 i art. 11 ust. 1 tej dyrektywy wynika obowiązek „[należytego] uwzględni[enia] opini[i] społeczeństwa" przez państwa członkowskie zarówno w KPRU, tzn. w wyniku pierwszej konsultacji społecznej, jak i w decyzji o rozdziale, podjętej w wyniku drugiej konsultacji publicznej. W tym względzie kryterium nr 9 załącznika III do dyrektywy 2003/87 uściśla, że „[KPRU] zawiera przepisy w odniesieniu do uwag, które ma wyrażać społeczeństwo, oraz

zawiera informację w sprawie ustaleń, przez które należycie uwzględnione zostaną uwagi przed podjęciem decyzji w sprawie rozdzielenia przydziałów [uprawnień]. [(KPRU) zawiera przepisy umożliwiające społeczeństwu przedstawienie uwag oraz informacje dotyczące tego w jaki sposób uwagi te zostaną należycie uwzględnione przed podjęciem decyzji w sprawie rozdzielenia uprawnień]".

105 W związku z powyższym Sąd uznaje, po pierwsze, że decyzja państwa członkowskiego o rozdziale, przewidziana w art. 11 ust. 1 dyrektywy 2003/87, nie podlega już, w ramach tej dyrektywy, szczególnej kontroli ze strony Komisji na podobieństwo kontroli przewidzianej w art. 9 dyrektywy dotyczącym KPRU. Jednakże okoliczność, że art. 11 ust.1 zobowiązuje państwa członkowskie do oparcia decyzji o rozdziale na swym KPRU, który został zbadany przez Komisję na mocy art. 9 tej dyrektywy oraz ewentualnie zmieniony na skutek jej żądania, nie oznacza koniecznie, że późniejsza zmiana indywidualnych przydziałów nie jest już możliwa. Zgodnie z art. 11 ust. 1 zdanie drugie in fine w związku z kryterium nr 9 załącznika III do dyrektywy 2003/87 zawartość decyzji o rozdziale zależy bowiem również od drugiej konsultacji społecznej. A ta druga konsultacja społeczna ma miejsce dopiero po zbadaniu przez Komisję notyfikowanego KPRU i powinna móc doprowadzić do zmiany rozdziału, który państwo członkowskie ma zamiar przyjąć w swej decyzji o rozdziale, bo w przeciwnym wypadku konsultacja ta stałaby się bezprzedmiotowa a uwagi społeczeństwa nabrałyby czysto teoretycznego charakteru (ww. w pkt 104 wyrok w sprawie Zjednoczone Królestwo przeciwko Komisji, pkt 57). Wynika z tego, że o ile co do zasady każda zmiana zasadniczych ram KPRU po zakończeniu procedury analizy przewidzianej w art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87 może zneutralizować prewencyjny mechanizm kontrolny ustanowiony w tym przepisie, to całkowity zakaz zmiany indywidualnych przydziałów ustalonych w KPRU godziłaby w skuteczność drugiej konsultacji społecznej, przewidzianej w art. 11 ust. 1 zdanie drugie in fine w związku z kryterium nr 9 załącznika III do dyrektywy 2003/87 (zob. podobnie ww. w pkt 104 wyrok w sprawie Zjednoczone Królestwo przeciwko Komisji, pkt 58). Należy dodać, że tak jak wynika to z pkt 93, 95 i 96 jej wytycznych, sama Komisja wydaje się wychodzić z założenia, że ponieważ udział społeczeństwa ma charakter wiążący, ewentualne zmiany, które okazują się konieczne po drugiej konsultacji społecznej, mogą być włączone do decyzji o rozdziale, pod warunkiem że państwo członkowskie poinformuje o tym Komisję przed podjęciem tej decyzji.

106 Należy zauważyć, po drugie, że w swym istotnym fragmencie („każde państwo członkowskie podejmuje decyzję w sprawie całkowitej ilości przydziałów [uprawnień] […], które rozdzieli […], oraz w sprawie rozdzielenia tych przydziałów [uprawnień] [między] operator[ów] każdego urządzenia [instalacji]") art. 11 ust. 1 dyrektywy 2003/87 jest sformułowany w raczej otwarty sposób i zwrócony ku przyszłości oraz że przepis ten nie zabrania w sposób wyraźny późniejszej zmiany liczby uprawnień przydzielonych indywidualnie zgodnie z wykazem załączonym do KPRU oraz zgodnie z decyzją o rozdziale. Podobnie art. 9 ust. 1 dyrektywy, ustanawiający warunki, jakie ma spełniać KPRU, by był zgodny z prawem, nie odnosi się jedynie do kryteriów wymienionych w załączniku III do dyrektywy 2003/87, ale pozwala na oparcie KPRU na innych kryteriach rozdziału, pod warunkiem że będą one „obiektywne i przejrzyste". Z jednej strony wynika z tego, że w braku wyraźnego zakazu późniejszych zmian indywidualnego przydziału uprawnień w art. 11 ust. 1 KPRU oraz decyzja o rozdziale mogą przewidywać explicite taką możliwość zmiany, pod warunkiem że kryteria jej wdrożenia są ustalone w obiektywny i przejrzysty sposób. Z drugiej strony wynika z tego, iż ponieważ dodatkowe kryteria nie stanowią kryteriów ustanowionych w załączniku III do dyrektywy 2003/87, to uprawnienia kontrolne Komisji z tytułu art. 9 ust. 3 tej dyrektywy są w sposób konieczny ograniczone i zawężone do zagadnienia, czy te dodatkowe kryteria — wprowadzone przez państwo członkowskie korzystające z marginesu uznania, który jest mu przyznany w celu transpozycji tej dyrektywy — spełniają wymogi obiektywności i przejrzystości. Należy dodać, że ewentualna późniejsza zmiana indywidualnych przydziałów uprawnień, która ma miejsce po decyzji o rozdziale w rozumieniu art. 11 ust. 1 dyrektywy 2003/87 nie skutkuje tym, że Komisja traci jakąkolwiek możliwość kontroli, biorąc pod uwagę stały nadzór, którego dokonuje dzięki instrumentom zarządzania i kontroli przewidzianymi przez rozporządzenie 2216/2004, a także ogólne uprawnienia nadzorcze, którymi jest ona obdarzona na mocy art. 211 WE i 226 WE, pozwalające jej w każdej chwili na działanie w przypadku naruszenia prawa wspólnotowego.

ii) W przedmiocie art. 29 dyrektywy 2003/87

107 Artykuł 29 dyrektywy 2003/87 zezwala, wyjątkowo oraz w drodze odstępstwa od przewidzianej całkowitej ilości uprawnień, na późniejsze zwiększenie liczby przydzielonych indywidualnie uprawnień. Stanowi to potwierdzenie stanowiska, że państwo

członkowskie nie jest co do zasady upoważnione do przydzielania dodatkowych uprawnień. Jednakże nie istnieje żadne wyraźne postanowienie w tej dyrektywie, które ograniczałoby margines swobody państwa członkowskiego w zarządzaniu indywidualnego przyznawania uprawnień, w przypadku gdy nie prowadzi ono do takiego zwiększenia, lecz jedynie do późniejszych korekt zmniejszających. W tym ostatnim przypadku nie występuje bowiem ryzyko przydziału wykraczającego ponad całkowitą ilość uprawnień przewidzianych w KPRU, która byłaby sprzeczna z ciążącym na państwie członkowskim zobowiązaniem do zmniejszania emisji. W tym względzie należy zaznaczyć także, że w odpowiedzi na kwestionariusz Komisji podczas postępowania administracyjnego skarżąca zauważyła, że w przeciwieństwie do tego, co wynikałoby z początkowo notyfikowanego KPRU, decyzja o rozdziale, podjęta na mocy art. 11 ust. 1 dyrektywy 2003/87, zawierała jedynie korekty ex post polegające na zmniejszeniu liczby uprawnień, a nie środki zwiększające indywidualne przydziały (zob. ww. pkt 34)

iii) W przedmiocie art. 38 ust. 2 rozporządzenia 2216/2004

108 Jak zauważyła Komisja, art. 38 ust. 2 rozporządzenia nr 2216/2004 stanowi jedynie zasadę proceduralną o charakterze technicznym, która ma na celu dobre oraz scentralizowane prowadzenie, na poziomie europejskim, standaryzowanego i zabezpieczonego systemu rejestrów, który zawiera w szczególności tabele KPRU przedstawiające dane poszczególnych KPRU notyfikowanych przez państwa członkowskie. Zasada ta ustanawia warunki, zgodnie z którymi można notyfikować korekty oraz wprowadzać je do tabeli KPRU; korekty podlegają jednakże procedurze notyfikacji i kontroli Komisji z tytułu art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87. W związku z tym te możliwości zmian w żaden sposób nie przesądzają o zgodności z prawem lub też zasadności omawianych korekt i w każdym razie nie mogą zmienić znaczenia poszczególnych stosownych przepisów dyrektywy 2003/87. Z drugiej strony jednakże sformułowanie użyte w art. 38 ust. 2 zdanie drugie rozporządzenia 2216/2004, zgodnie z którym „korekta ta jest zgodna z metodami określonymi w tymże [KPRU]" potwierdza, przynajmniej w sposób pośredni, istnienie możliwości późniejszej korekty liczby przydzielonych uprawnień, pod warunkiem że KPRU jako taki przewiduje, w sposób

wyraźny, metodę stosującą się do takiej korekty. W istocie ta zasada zakłada w ten sposób, że państwo członkowskie może przewidzieć w swym KPRU mechanizmy korekcyjne, pod warunkiem że są one obiektywne i przejrzyste w rozumieniu art. 9 ust. 1 dyrektywy 2003/87.

W przedmiocie znaczenia wytycznych Komisji

i) W przedmiocie samoograniczającego skutku wytycznych Komisji

109 Ponieważ wytyczne Komisji mogą stanowić część ram prawnych sporu, należy ocenić ich znaczenie oraz przeanalizować przepisy tych wytycznych, które są istotne dla wykładni kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87.

110 W tym względzie należy zauważyć w odniesieniu do natury prawnej tych wytycznych, że mimo iż opierają się one na podstawie prawnej wyraźnie przewidzianej w art. 9 ust. 1 akapit pierwszy zdanie ostatnie dyrektywy 2003/87, zgodnie z którym „Komisja […] opracuje wskazania [wytyczne] dotyczące wprowadzenia w życie kryteriów wymienionych w załączniku III", wytyczne te nie odpowiadają żadnemu z aktów wtórnego prawa wspólnotowego przewidzianych w art. 249 WE (zob. analogicznie wyrok Trybunału z dnia 6 kwietnia 2000 r. w sprawie C-443/97 Hiszpania przeciwko Komisji, Rec. str. I-2415, pkt 28 i nast., i ww. w pkt 81 wyroki w sprawie Pfizer Animal Health przeciwko Radzie, pkt 118, i w sprawie Alpharma przeciwko Radzie, pkt 140). Jednakże wynika z tego uprawnienie Komisji do uprzedniego wypracowania i upublicznienia, w formie tych wytycznych, swego własnego rozumienia zawartości oraz znaczenia kryteriów wymienionych w załączniku III do tej dyrektywy, a także

sposobu, w jaki zamierza ona sprawować swą kontrolę zgodności transpozycji dokonanych przez państwo członkowskie z tymi kryteriami z tytułu art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87. Wytyczne należą zatem do kategorii uregulowań, które same w sobie nie wywierają co do zasady wiążącego skutku w stosunku do osób trzecich, a z których Komisja w pełni korzysta w ramach swej praktyki administracyjnej w celu ustrukturyzowania oraz nadania bardziej przejrzystego charakteru korzystaniu ze swych uznaniowych i nadzorczych uprawnień.

111 W tym względzie należy przypomnieć orzecznictwo, zgodnie z którym przyjmując takie zasady administracyjnego postępowania w celu wywołania skutków na zewnątrz i ogłaszając poprzez publikację, że będzie je stosować od tej pory do przypadków w nich przewidzianych, dana instytucja sama sobie wyznacza granice swobodnego uznania i nie może odejść od tych zasad bez narażania się na sankcje, w zależności od sytuacji z tytułu naruszenia ogólnych zasad prawa takich jak zasada równego traktowania, pewności prawa lub zasada ochrony uzasadnionych oczekiwań. Z tego powodu nie można wykluczyć, że takie ogólnie obowiązujące zasady postępowania, pod pewnymi warunkami i w zależności od ich treści, mogą wywoływać skutki prawne, a w szczególności że administracja nie powinna od nich odbiegać w danym przypadku bez podania powodów zgodnych z zasadą równego traktowania (zob. w odniesieniu do wytycznych Komisji w sprawie metody ustalania grzywien w dziedzinie konkurencji wyrok Trybunału z dnia 28 czerwca 2005 r. w sprawach połączonych C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P, C-208/02 P i C-213/02 P Dansk Rørindustri i in. przeciwko Komisji, Zb.Orz. str. I-5425, pkt 209–211; zob. także w odniesieniu do wytycznych przyjętych przez Komisję w dziedzinie pomocy państwa wyrok Sądu z dnia 30 kwietnia 1998 r. w sprawie T-16/96 Cityflyer Express przeciwko Komisji, Rec. str. II-757, pkt 57), pod warunkiem że takie podejście nie jest sprzeczne z innymi nadrzędnymi zasadami prawa wspólnotowego. Szczególnie w dziedzinach rolnictwa, ochrony zdrowia i środowiska naturalnego Sąd przyznał, że instytucje wspólnotowe mogą nakładać na siebie, poprzez akty nieprzewidziane w art. 249 WE, a w szczególności przez komunikaty, wytyczne w zakresie korzystania ze swych uprawnień uznaniowych, o ile akty te zawierają zasady o charakterze wskazówek i o ile nie odbiegają one od norm traktatu (zob. ww. w pkt 81 wyroki w sprawach Pfizer Animal Health przeciwko Komisji, pkt 119, i Alpharma przeciwko Radzie, pkt 140 i przytoczone tam orzecznictwo).

112 Wynika z tego, że w ramach korzystania ze swoich uprawnień kontrolnych z tytułu art. 9 dyrektywy 2003/87 Komisja sama ograniczyła się swoimi wytycznymi w taki sposób, że nie może od nich odbiegać bez narażania się na naruszenie pewnych ogólnych zasad prawa wspólnotowego, takich jak zasady równego traktowania, ochrony uzasadnionych oczekiwań oraz pewności prawa. W związku z tym gdy Komisja podejmuje środki niezgodne ze swoimi własnymi wytycznymi, można się na nie przeciwko Komisji powołać, a zwłaszcza mogą się na te wytyczne powołać państwa członkowskie, do których są one skierowane.

ii) W przedmiocie wykładni kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87 w świetle wytycznych Komisji

113 Sąd przypomina, że w odniesieniu do kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87 Komisja wypowiedziała się w pkt 97–100 swych wytycznych w następujący sposób:

„97. Zgodnie z tym kryterium [KPRU] powinien być przejrzysty. Oznacza to, że ilość uprawnień przydzielonych na instalację jest wskazana, a zatem znana społeczeństwu, gdy [KPRU] jest przedstawiony Komisji oraz innym państwom członkowskim

[…].

98. Uznaje się, że kryterium to jest spełnione, w przypadku gdy państwo członkowskie spełni ciążące na nim zobowiązanie do utworzenia wykazu wszystkich instalacji, do których stosuje się dyrektywa [2003/87] […].

[…]

100. Państwo członkowskie wskazuje całkowitą ilość uprawnień, które zamierza przydzielić na każdą instalację i powinno wskazać ilość uprawnień przyznanych każdej instalacji każdego roku zgodnie z art. 11 ust. 4 [dyrektywy 2003/87] […]".

114 Sąd uważa, że pkt 97 wytycznych Komisji odzwierciedla takie samo ratio legis jak to znajdujące się u podstaw uzasadnienia podanego przez komisję parlamentarną, która zaproponowała włączenie kryterium nr 10 do dyrektywy 2003/87 (zob. powyżej pkt 98). W istocie uzasadnienie to ma na celu zasadniczo zagwarantowanie społeczeństwu oraz zaangażowanym w zarządzanie systemem handlu uprawnieniami organom przejrzystości KPRU co do ilości uprawnień przydzielonych na instalację. Podobnie wyrażenie „uznaje się, że kryterium to jest spełnione" użyte w pkt 98 wytycznych Komisji wskazuje na to, że sama Komisja chciała oznajmić, że znaczenie wymogu zawartego w kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87 ogranicza się do formalnego wymogu notyfikacji „wykazu wszystkich instalacji, do których stosuje się dyrektywa [2003/87]". Poza tym pkt 100 wytycznych Komisji ogranicza się do wymagania, na podobieństwo kryterium nr 10, żeby państwo członkowskie „wskaz[ało] całkowitą ilość uprawnień, które zamierza przydzielić na każdą instalację". Sformułowanie wybrane dla wyrażenia marginesu swobody, którym dysponuje państwo członkowskie w zakresie przydzielania uprawnień („zamierza przydzielić") nie różni się zatem bynajmniej od sformułowania kryterium nr 10 („przeznaczonych do rozdzielenia") ani od tego, które użyte jest w innych stosownych przepisach dyrektywy 2003/87 (zob. powyżej pkt 101–106).

115 W związku z powyższym Sąd dochodzi do wniosku, iż w swych wytycznych Komisja nie doprecyzowuje wcale dodatkowo — w stosunku do brzmienia stosownych przepisów dyrektywy 2003/87 — znaczenia kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87, które to doprecyzowanie mogłoby wesprzeć zasadność wykładni, zgodnie

z którą sporne środki korygujące ex post są z tym kryterium sprzeczne. Wytyczne Komisji nie zawierają także wskazówek co do odpowiedzi na pytanie, czy państwo członkowskie może zmieniać indywidualny przydział uprawnień po przyjęciu swego KPRU lub decyzji o rozdziale z tytułu art. 11 ust. 1 dyrektywy 2003/87.

116 Jednakże ponieważ wytyczne Komisji mają konkretyzować jej praktykę administracyjną oraz kontrolną, a także opisywać zakres marginesu swobody, którym dysponuje państwo członkowskie w celu transpozycji kryteriów przewidzianych w załączniku III do dyrektywy 2003/87, Komisja jest zobowiązana do opracowania tych wytycznych, w szczególności w odniesieniu do najbardziej zasadniczych aspektów, z najwyższą możliwą klarownością i precyzją. Jest tak tym bardziej, że uprawnienia kontrolne oraz uprawnienie do odrzucenia KPRU, z których Komisja korzysta na mocy art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87, są bardzo zawężone i ograniczone do zbadania zgodności KPRU wyłącznie z kryteriami załącznika III oraz wyłącznie z postanowieniami art. 10 dyrektywy 2003/87. W związku z tym w braku jakiegokolwiek odwołania w wytycznych Komisji do zagadnienia zgodności z prawem korekt ex post polegających na zmniejszeniu liczby uprawnień przydzielonych indywidualnie i marginesu swobody państwa członkowskiego z tego tytułu Komisja nie może prawomocnie, bez narażania się na naruszenie zasad pewności prawa i ochrony uzasadnionych oczekiwań, przeciwstawić państwu członkowskiemu zakazu tych korekt, lecz odwrotnie, to przeciwko niej państwo członkowskie powinno móc powołać się na brak takiego odwołania, chyba że byłoby to sprzeczne z innymi przepisami prawa wspólnotowego, a w szczególności z przepisami prawa wspólnotowego nadrzędnej rangi.

iii) W przedmiocie znaczenia komunikatu Komisji z dnia 7 lipca 2004 r.

117 Sąd dodaje, że komunikat Komisji z dnia 7 lipca 2004 r., który powtarza oraz uzupełnia uzasadnienie zaskarżonej decyzji przyjętej tego samego dnia, a w szczególności powody, dla których Komisja uważa, że sporne korekty ex post są niezgodne

z kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87, nie może zmienić wykładni wytycznych Komisji dokonanej powyżej w pkt 114 i 116. Komunikat ten jest z pewnością istotnym elementem należącym do bezpośredniego kontekstu, w którym zaskarżona decyzja została przyjęta i w związku z tym stanowi uzupełnienie uzasadnienia w stosunku do motywów zawartych w tej decyzji, które sędzia wspólnotowy powinien uwzględnić podczas swej kontroli zgodności z prawem (zob. podobnie wyrok Sądu z dnia 8 lipca 2003 r. w sprawie T-374/00 Verband der freien Rohrwerke i in. przeciwko Komisji, Rec. str. II-2275, pkt 122–124). Jednakże komunikat ten nie jest ani wcześniejszy od opracowania niemieckiego KPRU, co mogłoby pomóc Republice Federalnej Niemiec w poszanowaniu kryteriów wymienionych w załączniku III, ani też przyjęty na podstawie art. 9 ust. 1 akapit pierwszy zdanie ostatnie dyrektywy 2003/87, i w konsekwencji nie może zmienić znaczenia opracowanych na podstawie tego przepisu wytycznych Komisji.

Wniosek w przedmiocie wykładni kontekstowej kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87

118 Uwzględniając wszystkie powyższe rozważania, Sąd dochodzi do wniosku, że wykładnia kontekstowa kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87 w świetle innych przepisów tej dyrektywy oraz wytycznych Komisji nie może dostarczyć jasnej i precyzyjnej odpowiedzi na pytanie, czy państwo członkowskie dysponuje — czy też nie — możliwością przeprowadzenia, po zaakceptowaniu jego KPRU przez Komisję i po podjęciu decyzji o rozdziale, korekty indywidualnego przydziału uprawnień dla instalacji, polegającej na zmniejszeniu liczby tych uprawnień.

e) W przedmiocie wykładni teleologicznej kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87

Uwaga wstępna

119 Dokonując wykładni teleologicznej kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87, należy odwołać się w szczególności do celów oraz ogólnej struktury tej

dyrektywy, do osiągnięcia oraz funkcjonowania których mają się przyczyniać kryteria załącznika III. W tym kontekście należy zwłaszcza zadać sobie pytanie czy skuteczne wdrożenie celów tej dyrektywy, a w konsekwencji skuteczność odnośnych postanowień zmierzających do osiągnięcia tych celów, wśród których znajdują się kryteria przewidziane w załączniku III, sprzeciwiają się uznaniu korekt ex post polegających na zmniejszeniu liczby przydzielonych uprawnień za zgodne z prawem (zob. powyżej pkt 93–118).

120 W związku z tym należy rozpocząć od zdefiniowania znaczenia celów dyrektywy 2003/87, we wdrożeniu których dopuszczenie zgodności spornych korekt ex post z prawem mogłoby ewentualnie przeszkodzić.

W przedmiocie celów dyrektywy 2003/87

121 Zgodnie z art. 1 dyrektywy 2003/87, jej głównym celem jest „ustanawi[enie] system[u] handlu przydziałami [uprawnieniami do] emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie […] w celu wspierania zmniejszania emisji gazów cieplarnianych w efektywny pod względem kosztów oraz skuteczny gospodarczo sposób". W tym względzie kryterium nr 1 in fine załącznika III do tej dyrektywy stanowi, że całkowita ilość uprawnień, jaka ma zostać rozdzielona w odniesieniu do odpowiedniego okresu, „nie jest większa niż [całkowita liczba uprawnień], która […] [jest] potrzebna, [według wszelkiego prawdopodobieństwa], […] do ścisłego zastosowania kryteriów niniejszego załącznika" i że „[do 2008 r.] ilość [ta] powinna być zgodna z drogą […] [zmierzającą do osiągnięcia lub przekroczenia celu każdego państwa członkowskiego, który został mu wyznaczony] na podstawie decyzji 2002/358 […] oraz Protokołu z Kioto". Podobnie motyw 4 dyrektywy 2003/87 wspomina zobowiązania podjęte przez Wspólnotę i państwa członkowskie na mocy Protokołu z Kioto w celu zmniejszenia ich antropogenicznych emisji gazów cieplarnianych.

122 Motyw 5 dyrektywy 2003/87 stanowi, że „[n]iniejsza dyrektywa ma na celu przyczynienie się do spełniania zobowiązań Wspólnoty Europejskiej oraz jej państw członkowskich bardziej skutecznie, przez skuteczny europejski obrót przydziałami [uprawnieniami do] emisji gazów cieplarnianych, z najmniejszym możliwym zmniejszeniem rozwoju gospodarczego oraz zatrudnienia". Poza tym motyw 7 wyraża konieczność przyjęcia „[p]rzepis[ów] wspólnotow[ych] odnosząc[ych] się do rozdzielania przydziałów [uprawnień] przez państwa członkowskie […] w celu przyczynienia się do zachowania spójności rynku wewnętrznego oraz w celu uniknięcia zakłócania konkurencji."

123 Motyw 20 podkreśla, że „[n]iniejsza dyrektywa będzie wspierała wykorzystanie bardziej energooszczędnych technologii, łącznie z produkcją energii cieplnej i elektrycznej w skojarzeniu, wytwarzającą mniej emisji na jednostkę wydajności [produkcji]". Poza tym motyw 25 stanowi, że „[p]olityki oraz środki powinny być realizowane na poziomie państw członkowskich oraz na poziomie wspólnotowym we wszystkich sektorach gospodarki […] w celu spowodowania dalszego [znaczącego] zmniejszania emisji".

124 Wynika z tego, że główny zadeklarowany cel dyrektywy 2003/87 stanowi zmniejszenie, w znaczący sposób, emisji gazów cieplarnianych w celu poszanowania zobowiązań Wspólnoty oraz państw członkowskich w świetle protokołu z Kioto. Cel ten należy osiągnąć w poszanowaniu szeregu „podcelów" oraz poprzez skorzystanie z pewnych instrumentów. Głównym instrumentem w tym względzie jest wspólnotowy system handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych (art. 1 i motyw 2 dyrektywy 2003/87), którego funkcjonowanie determinują pewne „podcele", a mianowicie utrzymanie efektywnych pod względem kosztów oraz skutecznych gospodarczo warunków, utrzymanie rozwoju gospodarczego oraz zatrudnienia, a także zachowanie spójności rynku wewnętrznego i niezakłóconej konkurencji (art. 1 i motywy 5–7 tej dyrektywy). Dyrektywa zachęca poza tym do korzystania z jednego szczególnego typu instrumentu to znaczy do wykorzystania bardziej energooszczędnych technologii, pozwalających na wytwarzanie mniej emisji na jednostkę produkcji.

125 Należy sprecyzować poza tym, że kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87, które odwołuje się do rozdzielenia uprawnień dla instalacji wymienionych w KPRU, stanowi dokładnie przepis wspólnotowy odnoszący się do rozdziału uprawnień przez państwa członkowskie w rozumieniu motywy 7 tej dyrektywy, a zatem ma na celu „przyczynieni[e] się do zachowania spójności rynku wewnętrznego oraz […] uniknięci[e] zakłócania konkurencji". W związku z tym w ramach wykładni teleologicznej kryterium nr 10, a w konsekwencji w ramach kontroli zgodności z prawem zaskarżonej decyzji, „podcele", którymi są zachowanie spójności rynku wewnętrznego oraz niezakłóconej konkurencji, mają szczególne znaczenie.

126 A zatem to w świetle tych „podcelów" należy dokonać wykładni teleologicznej kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87.

W przedmiocie wykładni kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87 w świetle celów tej dyrektywy

i) Główne argumenty stron

127 W tym względzie, a także w ramach swych argumentów w odniesieniu do kryterium nr 5, Komisja twierdzi, że korekty ex post mają negatywny wpływ na motywację operatorów do zachowywania się zgodnie z celami dyrektywy 2003/87 oraz do zmniejszania, w ostatecznej perspektywie, swych poziomów emisji. Uzasadniając swoją tezę Komisja podnosi zasadniczo, że to zmniejszenie emisji może zostać osiągnięte, w zależności od wolnego wyboru operatorów, albo przez zainwestowanie w technologie bardziej wydajne pod względem energetycznym, co doprowadzi do mniejszego poziomu emisji na jednostkę produkcyjną, albo przez zwyczajne ograniczenie produkcji, co doprowadzi do wprost proporcjonalnego ograniczenia emisji.

Jednakże korekty ex post tworzą niepewność czy też nawet zniechęcają operatorów do inwestowania, co skutkuje tym, że poprawa technik produkcyjnych oraz zmniejszenie produkcji są mniej znaczące niż w sytuacji gdyby tych korekt nie było.

128 Skarżąca odpowiada, że mechanizm korekt ex post, który zniechęca operatorów do dokonywania zawyżonych szacunków swojego zapotrzebowania na uprawnienia i który w konsekwencji zapobiega „nadmiernym przydziałom", jest warunkiem sine qua non osiągnięcia celów dyrektywy 2003/87, tj. znaczącego zmniejszenia emisji gazów cieplarnianych w efektywny pod względem kosztów oraz skuteczny gospodarczo sposób. Okoliczność, że zastosowanie korekt ex post jest związane ze stwierdzonymi rozdźwiękami pomiędzy faktyczną produkcją a produkcją zadeklarowaną, a nie ze zmniejszeniem poziomów emisji, skutkuje dokładnie tym, że decyzje gospodarcze operatora co do zakupu lub sprzedaży uprawnień zależą od wydajności jego instalacji. W związku z tym korekty ex post nie wpływają negatywnie ani na motywację operatorów do zmniejszania ich emisji ani też na pewność dokonanych w tym celu inwestycji — a wręcz przeciwnie.

ii) W przedmiocie stosownych parametrów analizy

129 W celu dokonania wykładni teleologicznej kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87 oraz jego zastosowania do spornych korekt ex post należy uwzględnić w szczególności jako stosowne parametry analizy: po pierwsze, związek występujący pomiędzy wielkością produkcji a poziomem emisji w świetle celu zmniejszania emisji, po drugie, związek występujący pomiędzy tym celem oraz celem polegającym na utrzymaniu efektywnych pod względem kosztów oraz skutecznych gospodarczo warunków (art. 1 dyrektywy 2003/87), po trzecie, cel polegający na zmniejszeniu emisji w drodze ulepszeń technicznych (motyw 20 tej dyrektywy) oraz po czwarte, cel polegający na zachowaniu spójności rynku wewnętrznego i utrzymaniu warunków konkurencyjnych (motyw 7 tej dyrektywy).

— W przedmiocie związku występującego pomiędzy wielkością produkcji a poziomem emisji w świetle celu zmniejszania emisji

130 Tytułem wstępu należy zaznaczyć, że strony nie kwestionują, że sporne korekty ex post są powiązane przede wszystkim ze zmianami wielkości produkcji, tj. ze zmianami ilości wyprodukowanych jednostek, a nie ze zmianami poziomu emisji danej instalacji. Jak wyjaśniła skarżąca w odpowiedzi na zadane na piśmie pytanie Sądu, a czego Komisja nie zakwestionowała, to samo stosuje się do tzw. zasady zamknięcia de facto przewidzianej w niemieckim KPRU (zob. pkt 31 tiret pierwsze powyżej) i transponowanej w art. 7 ust. 9 zdanie pierwsze ustawy o rozdziale, której zastosowanie zależy w istocie od zmniejszenia wielkości produkcji, ponieważ zmniejszenie emisji instalacji do poziomu mniejszego od 10% lub od 60% średnich rocznych emisji podczas okresu odniesienia ma znaczenie jedynie dla wszczęcia przez administrację szczególnej kontroli w tym względzie.

131 W świetle elementów uzasadnienia podanych przez Komisję w zaskarżonej decyzji wystarczy zatem zbadać, w ramach wykładni teleologicznej kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87, czy kryterium to sprzeciwia się stosowaniu środków korygujących ex post przydzielone uprawnienia, które powiązane są ze zmniejszeniem poziomu produkcji.

132 Należy stwierdzić, że jak Komisja wyjaśniła w swej odpowiedzi na zadane na piśmie pytanie Sądu, w przypadku zmniejszenia wielkości produkcji, emisje z danej instalacji zmniejszają się i w konsekwencji operator dysponuje uprawnieniami, które może albo udostępnić na rynku wymiany albo też zachować, dopóki nie będą one musiały być zwrócone i unieważnione. W takim przypadku jednakże poziom emisji na wyprodukowaną jednostkę nie zmniejsza się, lecz zmniejsza się jedynie całkowity poziom emisji danej instalacji, i to proporcjonalnie do zmniejszenia poziomu produkcji. Wynika z tego również, że na skutek takiej obniżki produkcji globalny poziom emisji w sektorach przemysłowych objętych załącznikiem I do dyrektywy 2003/87 niekoniecznie się zmniejsza, gdyż uwolnione uprawnienia mogą być później wykorzystane przez tego samego operatora lub też przez innych operatorów, którzy zakupili je na

rynku wymiany. W związku z tym o ile zmniejszenie poziomu produkcji stanowi niezbędny środek do zasilenia rynku wymiany uprawnieniami do emisji, nie gwarantuje ono jednak samo w sobie osiągnięcia głównego i ostatecznego celu dyrektywy 2003/87, który polega na znaczącym zmniejszeniu ogółu emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie.

133 Jednakże jak twierdzi Komisja, kiedy operator ma świadomość, że każda obniżka produkcji odbiegająca od jego własnych prognoz będzie sankcjonowana poprzez zastosowanie korekt ex post, wpływa to negatywnie na jego motywację do zmniejszenia produkcji w celu uwolnienia uprawnień, czy też nawet eliminuje ją, i to nawet w przypadku wzrostu popytu na rynku wymiany, pochodzącego od innych operatorów pragnących uzyskać dodatkowe uprawnienia. Zakładając, że dobre funkcjonowanie systemu handlu uprawnieniami wymaga istnienia możliwości zaspokojenia tego popytu, istotnym wydaje się zachowanie swobody wyboru przez operatora zmniejszenia wielkości swojej produkcji i udostępnienia uwolnionych w ten sposób uprawnień na rynku wymiany, po to by pozwolić mu na zareagowanie w krótkim okresie na taką zwyżkę popytu pochodzącego od innych operatorów. Wreszcie o ile jest mało prawdopodobne, że korekty ex post, których zastosowanie zakłada wystąpienie bardzo znaczącej obniżki produkcji, jak w przypadku „zamknięcia de facto" (zob. pkt 31 tiret pierwsze powyżej), mogą istotnie wpłynąć na motywację do dokonywania sporadycznych i ograniczonych obniżek poziomu produkcji w reakcji na wahania popytu na rynku wymiany, to odmienna sytuacja ma miejsce gdy korekt ex post stosują się już w przypadku stosunkowo niewielkiej obniżki produkcji, jak ma to miejsce w przypadku instalacji czynnych od 2003 r. oraz nowych operatorów (zob. pkt 31 tiret trzecie i czwarte powyżej).

134 W związku z tym Komisja wykazała, że pewne sporne korekty ex post, w takim zakresie, w jakim odwodzą one operatorów od zmniejszenia wielkości produkcji ich instalacji, mogą przeszkodzić osiągnięciu celu polegającego na wydajnym funkcjonowaniu rynku wymiany w rozumieniu art. 1 i motywu 5 dyrektywy 2003/87. Jednakże Komisja nie dostarczyła dowodów, które mogłyby wykazać, że korekty te szkodzą głównemu celowi dyrektywy 2003/87, to znaczy zmniejszeniu ogółu emisji gazów cieplarnianych z tytułu tego przepisu.

135 Należy zatem sprawdzić, czy sporne korekty ex post są zgodne z „podcelami" dyrektywy 2003/87, o których mowa powyżej w pkt 124–126, z którymi trzeba pogodzić osiągnięcie głównego celu polegającego na zmniejszeniu ogółu emisji gazów cieplarnianych.

— W przedmiocie pogodzenia celu polegającego na zmniejszeniu emisji z celem polegającym utrzymaniu efektywnych pod względem kosztów oraz skutecznych gospodarczo warunków

136 Zgodnie z art. 1 dyrektywy 2003/87 ma ona na celu wspieranie zmniejszania emisji gazów cieplarnianych za pomocą systemu handlu uprawnieniami oraz w efektywny pod względem kosztów i skuteczny gospodarczo sposób. Jak Komisja przyznała na rozprawie, kryteria gospodarczej skuteczności i efektywności stosują się nie tylko do funkcjonowania rynku wymiany jako takiego, ale także do kategorii działań, o których mowa w załączniku I do dyrektywy 2003/87, które podlegają celowi zmniejszenia emisji, tak jak sektor produkcji stali czy sektor energii. Stwierdzenie to znajduje potwierdzenie, przynajmniej w sposób pośredni, z jednej strony w motywie 5 in fine dyrektywy 2003/87, zgodnie z którym rynek wymiany powinien w możliwie jak najmniejszym stopniu szkodzić rozwojowi gospodarczemu i zatrudnieniu, a z drugiej strony w motywie 7 tej dyrektywy, który wymaga przyjęcia przepisów wspólnotowych odnoszących się do rozdziału uprawnień przez państwa członkowskie w celu przyczynienia się do zachowania spójności rynku wewnętrznego oraz w celu uniknięcia zakłócania konkurencji.

137 W tym względzie należy przypomnieć, że o ile obniżka poziomu produkcji może umożliwić zasilenie rynku wymiany uprawnieniami do emisji, niekoniecznie przekłada się ona na zmniejszenie globalnego poziomu emisji (zob. powyżej pkt 132). Poza tym obniżka poziomu produkcji zagraża spowodowaniem niewystarczającego zaopatrzenia rynku danych produktów, ponieważ produkcja nie wystarcza już dla zaspokojenia popytu na tych rynkach — sytuacja ta może zwłaszcza wydarzyć się w przypadku strukturalnego deficytu podaży uprawnień na rynku wymiany

i gdy ceny uprawnień wykraczają znacznie ponad zysk, jaki mógłby być osiągnięty przez operatora w wyniku sprzedaży produktów wyprodukowanych przy wykorzystaniu przysługujących mu uprawnień. O ile sytuacja taka wynika z ekonomicznej logiki rynku wymiany, to wydaje się ona trudna do pogodzenia z celem polegającym na utrzymaniu efektywnych pod względem kosztów oraz skutecznych gospodarczo warunków w odniesieniu do sektorów działalności oraz rynków produktów, o których mowa w załączniku I do dyrektywy 2003/87. W związku z tym w przeciwieństwie do stanowiska Komisji, mając na uwadze pozytywne skutki, jakie korekty ex post oznaczają dla funkcjonowania rynków odnośnych produktów, korekty te nie mogą być uznane za sprzeczne z celem, o którym mowa w art. 1 dyrektywy 2003/87, ponieważ odwodzą one operatorów od zmniejszania ich poziomów produkcji.

138 Wynika z tego, że Komisja nie wykazała, że zniechęcający efekt korekt ex post powiązanych z obniżkami poziomu produkcji jest sprzeczny z celem polegającym na utrzymaniu efektywnych pod względem kosztów oraz skutecznych gospodarczo warunków w odniesieniu do sektorów działalności oraz rynków produktów objętych załącznikiem I do dyrektywy 2003/87.

— W przedmiocie celu polegającego na zmniejszeniu emisji w drodze ulepszeń technicznych

139 Należy również zbadać, czy sporne korekty ex post są zgodne z „podcelem", o którym mowa w motywie 20 dyrektywy 2003/87, zgodnie z którym dyrektywa ta „będzie wspierała wykorzystanie bardziej energooszczędnych technologii […] wytwarzając[ych] mniej emisji na jednostkę [produkcji]".W tym względzie Sąd uważa, że Komisja błędnie oświadczyła na rozprawie, że motyw ten ogranicza się do „stwierdzenia" pożądanego i przyszłego skutku wdrożenia dyrektywy 2003/87 i że tak czy inaczej chodzi tu jedynie o „cel podrzędny". W istocie chociaż motyw ten jest sformułowany w czasie przyszłym („będzie wspierała") oraz w formie stwierdzenia faktu, to j jednak wykorzystanie nowych technologii produkcyjnych, bardziej wydajnych pod względem ekologicznym, ponieważ zmniejszają one poziom emisji na jednostkę produkcji, może z jednej strony przyczynić się w istotny sposób do osiągnięcia

głównego celu polegającego na zmniejszeniu emisji, a z drugiej strony może utrzymać efektywne pod względem kosztów oraz skuteczne gospodarczo warunki zarówno na rynku wymiany, jak i na rynkach odnośnych produktów, ponieważ nie pociąga za sobą obniżki poziomu produkcji, która mogłaby być szkodliwa dla dobrego funkcjonowania tych rynków (zob. pkt 137 powyżej). Pokazuje to również, że celem skutecznego pogodzenia celu polegającego na znaczącym zmniejszeniu emisji z celem polegającym na zachowaniu efektywnych pod względem kosztów oraz skutecznych gospodarczo warunków, zarówno na rynku wymiany, jak i na rynku odnośnych produktów, inwestycje w bardziej energooszczędne technologie stanowią instrument przynajmniej równoważny, o ile nie lepszy w stosunku do instrumentu obniżki poziomu produkcji.

140 Poza tym o ile prawdą jest, że sporne korekty ex post mogą odwieść operatorów od zmniejszania poziomu produkcji celem zmniejszenia emisji, nie zagrażają one, w przeciwieństwie do tego co uważa Komisja, celowi polegającemu na zachęceniu operatorów do inwestowania w rozwój bardziej energooszczędnych technologii, ani też nie zagrażają bezpieczeństwu takich inwestycji. Wprost przeciwnie, ponieważ sporne korekty ex post odwodzą operatorów od zmniejszania ich produkcji w sprzeczności z ich własnymi prognozami, korekty te mogą, biorąc pod uwagę ograniczoną ilość dostępnych uprawnień do emisji, wzmocnić motywację do zmniejszania emisji za pomocą inwestycji w poprawę wydajności energetycznej technologii produkcyjnej.

141 W tym względzie Komisja nie może skutecznie utrzymywać, że korekty ex post nie mogą wspierać celu polegającego na zmniejszeniu emisji, z tego powodu że uwolnione uprawnienia nie są natychmiast unieważnione, ale są przekazane do rezerwy w celu ich udostępnienia nowym operatorom, a zatem w konsekwencji całkowita ilość dostępnych uprawnień pozostaje niezmieniona. Z jednej strony argument ten nie bierze pod uwagę tego, że w przypadku uwolnienia uprawnień na skutek zmniejszenia poziomu produkcji w celu umożliwienia sprzedaży niewykorzystanych uprawnień do emisji, skutek niekoniecznie byłby odmienny (zob. pkt 132 powyżej). Z drugiej strony to właśnie w tym ostatnim przypadku motywacja do inwestowania w rozwój bardziej wydajnej technologii byłaby co najmniej osłabiona, ponieważ przed operatorami otwierałaby się inna możliwość — mniej kosztowna

w krótkim okresie — zmniejszenia ich emisji. W związku z tym argument Komisji, zgodnie z którym korekty ex post są neutralne czy też nawet szkodliwe z punktu widzenia ochrony środowiska naturalnego, jest bezzasadny. Poza tym Komisja zdaje się zaprzeczać swoim własnym stwierdzeniom, które sformułowała w tym względzie w komunikacie z dnia 7 lipca 2004 r. (str. 8), w którym wskazuje się, że „można by ocenić", że korekty ex post polegające na zmniejszeniu liczby uprawnień są „korzystne dla środowiska naturalnego". Należy uściślić jednakże, iż pozytywny skutek korekt ex post w świetle celu polegającego na znaczącym zmniejszeniu emisji byłby wyraźnie bardziej istotny, w przypadku gdyby zamiast przekazywania ich do rezerwy, odebrane uprawnienia podlegały natychmiastowemu unieważnieniu.

142 W związku z powyższym, w przeciwieństwie do tego co twierdzi Komisja, sporne korekty ex post nie są sprzeczne z celem polegającym na zmniejszeniu emisji za pomocą inwestycji w bardziej energooszczędne technologie w rozumieniu motywu 20 dyrektywy 2003/87.

— W przedmiocie celu polegającego na zachowaniu spójności rynku wewnętrznego i utrzymaniu warunków konkurencyjnych

143 Poza tym Sąd uznaje za konieczne zbadanie zagadnienia, czy sporne korekty ex post przyczyniają się — czy też nie — do zachowania spójności rynku wewnętrznego i uniknięcia zakłóceń konkurencji w rozumieniu motywu 7 dyrektywy 2003/87, które to cele mają szczególne znaczenie w ramach wykładni kryterium nr 10 tej dyrektywy (zob. pkt 125 powyżej).

144 Jak twierdzi skarżąca, występuje naturalna tendencja operatorów do dążenia do otrzymania jak największej liczby uprawnień co oznacza, że mają oni silny bodziec do przeszacowywania — choćby przez zaniedbanie — swego własnego zapotrzebowania

na uprawnienia do emisji. Wynika z tego zagrożenie wystąpienia „nadmiernych przydziałów" na korzyść pewnych operatorów, a w szczególności tych, w stosunku do których obiektywna weryfikacja historycznych danych produkcyjnych okazuje się trudna lub niemożliwa (zob. pkt 31 tiret trzecie i czwarte powyżej). W tym względzie Sąd uznaje, że pomijając jej ogólny postulat co do konieczności ustalenia liczby uprawnień z góry, Komisja nie dostarcza żadnego konkretnego kontrargumentu, by obalić argument skarżącej, zgodnie z którym korekty ex post przyczyniają się właśnie do utrzymania oraz do przywrócenia warunków konkurencyjnych, zapobiegając sytuacji, w której niektórzy operatorzy otrzymaliby, na skutek „nadmiernego przydziału" uprawnień, nieuzasadnione korzyści w stosunku do innych operatorów.

145 Poza tym należy uściślić, że sama Komisja zdaje się wychodzić z założenia, zawartego w jej piśmie skierowanym do państw członkowskich w dniu 17 marca 2004 r. w sprawie zastosowania wspólnotowych zasad w dziedzinie pomocy państwa do KPRU, że takie „nadmierne przydziały" mogą stanowić naruszenie art. 87 ust. 1 WE oraz zakłócać poważnie działania konkurencji lub zagrażać ich zakłóceniem. W tych okolicznościach twierdzenie Komisji, bardzo słabo rozwinięte, zgodnie z którym system handlu uprawnieniami opiera się na prognozach i wymaga samokorygujących mechanizmów gwarantujących równość szans operatorów, co wykluczałoby a priori zakłócenia konkurencji, jest niezrozumiałe i w konsekwencji nie może zostać uwzględnione.

146 Podobnie Komisja nie przedstawiła, ani podczas postępowania administracyjnego, ani w zaskarżonej decyzji, ani w swym komunikacie z dnia 7 lipca 2004 r., ani nawet podczas pisemnego postępowania przed Sądem, wystarczających elementów pozwalających na podważenie zgodności z prawem spornych korekt ex post w świetle celu polegającego na zachowaniu spójności rynku wewnętrznego. Jak Komisja sama przyznaje, jej uwagi, przedstawione dopiero na rozprawie w odpowiedzi na precyzyjne pytanie Sądu w tym względzie w odniesieniu do niedopuszczalnego ograniczenia wolnego handlu uprawnieniami do emisji wewnątrz Wspólnoty — z powodu wycofywania uprawnień z rynku wymiany i przekazywania ich do rezerwy dostępnej jedynie operatorom instalacji znajdujących się na terytorium niemieckim — nie są w żaden sposób odzwierciedlone w uzasadnieniu zaskarżonej decyzji ani w aktach dotyczących przebiegu postępowania administracyjnego. W każdym razie Sąd uważa, że bardzo ogólnikowe odwołanie się do możliwości transferu uprawnień do emisji wewnątrz Wspólnoty na mocy art. 12 ust. 1 dyrektywy 2003/87, w pkt 2 odpowiedzi

na skargę, a także do konieczności ochrony skuteczności systemu handlu uprawnieniami, w pkt 5 i 6 dupliki, nie mogą kwalifikować się jako wystarczające stwierdzenia w tym względzie. Niemniej jednak Sąd zauważa, że ocena ta pozostaje bez uszczerbku dla ewentualnej analizy spornych korekt ex post w świetle podstawowych swobód ustanowionych przez traktat, a w szczególności w świetle swobodnego przepływu towarów oraz swobody przedsiębiorczości z tytułu art. 28 WE i 43 WE, której to analizy zupełnie nie przeprowadzono ani w zaskarżonej decyzji, ani w komunikacie Komisji z dnia 7 lipca 2004 r. Uwzględniając brak klarownego i precyzyjnego zarzutu pozwanego w tym względzie, Sąd nie może zastępować w niniejszym przypadku Komisji w kwestii sprawdzenia, na etapie postępowania administracyjnego, zgodności donośnych uregulowań niemieckiego KPRU z podstawowymi swobodami traktatu.

147 W związku z tym Sąd dochodzi do wniosku, że Komisja nie wykazała w sposób wystarczający w świetle prawa, że sporne korekty ex post są sprzeczne z celami polegającymi na zachowaniu spójności rynku wewnętrznego oraz utrzymaniu warunków konkurencyjnych.

Wniosek w przedmiocie wykładni teleologicznej kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87

148 W świetle wszystkich powyższych rozważań Sąd uznaje, że Komisja niewłaściwie określiła znaczenie kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87, rozumianego w świetle celów tej dyrektywy, w szczególności tych, które są sformułowane w jej motywie 7, ponieważ zakwalifikowała ona sporne korekty ex post jako sprzeczne z systemem i ogólną strukturą tej dyrektywy. W tym względzie sama okoliczność, że sporne korekty ex post mogą odwieść operatorów od obniżenia ich poziomów produkcji, a w konsekwencji ich poziomów emisji, nie wystarcza by podważyć zgod-

ność z prawem tych korekt w świetle ogółu celów dyrektywy 2003/87. Poza tym z efektu samoograniczenia wprowadzonego przez wytyczne Komisji wynika, że powinna ona zaakceptować możliwość powołania się przez skarżącą przeciwko niej na brak klarowności i precyzji tych wytycznych co do ewentualnego zakazu spornych korekt ex post w świetle celów tej dyrektywy (zob. powyżej pkt 112 i 116).

f) Wniosek w przedmiocie zgodności z prawem zaskarżonej decyzji w świetle kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87

149 Należy zatem stwierdzić, w świetle wykładni literalnej, historycznej, kontekstowej i teleologicznej, że Komisja nie wykazała, by kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87 ograniczało zakres swobody państwa członkowskiego co do form i środków transpozycji tej dyrektywy w prawie krajowym w taki sposób, który zakazywałby zastosowania spornych korekt ex post. W związku z tym zaskarżona decyzja jest obarczona błędem co do prawa w tym względzie.

150 W związku z powyższym Komisja popełniła błąd co do prawa w zastosowaniu kryterium 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87, a zatem część pierwsza zarzutu pierwszego skarżącej powinna zostać uwzględniona.

3. W przedmiocie zgodności z prawem zaskarżonej decyzji w świetle kryterium nr 5 załącznika III do dyrektywy 2003/87

a) Uwagi natury ogólnej

151 W motywie 4 zaskarżonej decyzji Komisja twierdzi zasadniczo, że korekty ex post dotyczące liczby uprawnień przydzielonych nowym operatorom są sprzeczne

z kryterium nr 5 załącznika III do dyrektywy 2003/87, ponieważ nowi operatorzy są nieuzasadniony sposób faworyzowani w stosunku do operatorów instalacji już objętych niemieckim KPRU, którzy nie korzystają z takich korekt. Podobnie w swym komunikacie z dnia 7 lipca 2004 r. Komisja uściśla, że „[p]lanowana przez [skarżącą] potencjalna korekta przyznawania przydziałów dla nowych uczestników [operatorów] jest sprzeczna z kryterium nr 5, które określa zakaz dyskryminacji, zgodnie z postanowieniami traktatu, ponieważ zastosowanie takich korekt ex post dyskryminowałoby nowych uczestników [operatorów] w stosunku do operatorów innych instalacji w zakresie, w którym dyrektywa [2003/87] nie zezwala na korekty ex post ich przydziałów".

152 Należy w tym względzie przypomnieć brzmienie kryterium nr 5 do załącznika III do dyrektywy 2003/87, zgodnie z którym „[zgodnie z wymogami traktatu, w szczególności z jego art. 87 i 88], [KPRU] nie powinien powodować dyskryminacji przedsiębiorstw lub sektorów w taki sposób, […] [który może niesłusznie] sprzyjać niektórym przedsiębiorstwom lub działaniom". Co się tyczy dyskryminacji, pkt 51 wytycznych Komisji, odnoszący się do kryterium nr 6, które dotyczy szczególnie nowych operatorów, stanowi ponadto, że zasada równego traktowania jest zasadą wiodącą jeśli chodzi o dostęp nowych operatorów do uprawnień. Wreszcie pkt 61 tych wytycznych stanowi, że „w celu przestrzegania zasady równego traktowania metoda zastosowana przez państwo członkowskie do przydzielenia uprawnień nowym operatorom powinna być, w takim stopniu jak to tylko możliwe, taka sam jak ta, która została zastosowana w stosunku do operatorów już istniejących, znajdujących się w analogicznej sytuacji" przyznając jednakże, że „niemniej jednak można dokonać adaptacji, o ile są one należycie uzasadnione".

153 Wynika z tego, że Komisja słusznie uznaje kryterium nr 5, którego brzmienie wyraźnie odwołuje się do pojęcia dyskryminacji, za szczególny przypadek zastosowania ogólnej zasady równego traktowania w ramach wdrażania przez państwa członkowskie dyrektywy 2003/87, a dokładniej w ramach przydziału uprawnień na podstawie KPRU. Poza tym Komisja również słusznie odwołuje się w swych wytycznych do przesłanek zastosowania zasady równego traktowania, ustalonych przez orzecznictwo, a mianowicie do potrzeby dokonania porównania sytuacji zainteresowanych podmiotów („analogiczna sytuacja") oraz do możliwości obiektywnego

uzasadnienia dyskryminacji („adaptacje […] należycie uzasadnione"). W istocie zgodnie z tym orzecznictwem zasada ta wymaga, aby porównywalne sytuacje nie były traktowane w różny sposób, a sytuacje różne nie były traktowane w sposób równy, chyba że takie traktowanie jest obiektywnie uzasadnione (zob. wyrok Trybunału z dnia 12 lipca 2005 r. w sprawach połączonych C-154/04 i C-155/04 Alliance for Natural Health i in., Zb.Orz. str. I-6451, pkt 115 i przytoczone tam orzecznictwo).

b) W przedmiocie porównania sytuacji zainteresowanych operatorów

154 W celu ustalenia, czy Komisja zastosowała zasadę równego traktowania w niniejszym przypadku w prawidłowy sposób, należy zacząć od zbadania zagadnienia, czy sprawdziła ona w należyty sposób, czy nowi operatorzy znajdują się — czy też nie — w sytuacji analogicznej do sytuacji innych operatorów instalacji, w odniesieniu do zastosowania korekt ex post.

155 W tym względzie należy przypomnieć, że w przeciwieństwie do tego co Komisja zdaje się uważać, niemiecki KPRU przewiduje zastosowanie korekt ex post nie tylko w stosunku do nowych operatorów, ale także w stosunku do niektórych operatorów instalacji już obecnych na rynku i objętych niemieckim KPRU.

156 W istocie, z jednej strony niemiecki KPRU pozwala na zastosowanie korekt ex post w stosunku do wszystkich operatorów w przypadku znaczącego zmniejszenia

produkcji czy też „zamknięcia de facto" (zob. pkt 31 tiret pierwsze i pkt 89 powyżej). W tym względzie zatem, nie zbadawszy istnienia odrębnej lub też analogicznej sytuacji tych różnych operatorów, którzy również podlegają uregulowaniom w zakresie korekt ex post, Komisja nie może skutecznie twierdzić w ogólny sposób, że niemiecki KPRU przewiduje nierówne traktowanie innych operatorów w porównaniu z nowymi operatorami.

157 Z drugiej strony niemiecki KPRU przewiduje zastosowanie korekt ex post podobnych do tych, które stosują się do w stosunku do nowych operatorów w szczególnym przypadku instalacji, których eksploatacja rozpoczęła się w 2003 r. lub 2004 r. (zob. pkt 31, tiret trzecie i pkt 88 powyżej). Znajduje to potwierdzenie w ustawie o rozdziale, która ustanawia mechanizmy odbioru uprawnień identyczne dla nowych operatorów oraz operatorów, którzy rozpoczęli produkcję po 2002 r. (zob. art. 8 ust. 4 ustawy o rozdziale z jednej strony a art. 11 ust. 5 w związku z art. 8 ust. 4 z drugiej strony). Ważne jest zauważenie w tym względzie, że podobnie jak w przypadku wyjaśnienia udzielonego w odniesieniu do korekt ex post stosujących się do nowych operatorów, skarżąca uzasadnia zastosowanie korekt dotyczących instalacji, których eksploatacja rozpoczęła się w 2003 lub w 2004 r., zasadniczo poprzez zagrożenie wystąpienia „nadmiernych udziałów", które wynikałyby z tego, że zainteresowani operatorzy mogliby być skłonni do dostarczenia, w ramach procedury rozdziału opartej na metodzie obliczeniowej zwanej „benchmarkingiem", przeszacowanych prognoz co do produkcji. W istocie według skarżącej zagrożenie takie nie występuje w przypadku instalacji działających przynajmniej od 2002 r., w stosunku do których stosuje się metodę obliczeniową zwaną „grandfatheringiem", która pozwala na otrzymanie stosunkowo wiarygodnych danych co do osiągniętych w przeszłości poziomów produkcji.

158 W związku z powyższym argumenty, które Komisja podniosła w celu wsparcia swego ogólnego wniosku w motywie 4 zaskarżonej decyzji, zgodnie z którym korekty ex post stosujące się do nowych operatorów są sprzeczne z kryterium nr 5, ponieważ mogą one faworyzować tych nowych operatorów w stosunku do innych operatorów, którzy nie podlegają uregulowaniom w zakresie korekt ex post, nie są uzasadnione pod względem faktycznym i są bezzasadne pod względem prawnym.

159 Po pierwsze, nie wynika ani z zaskarżonej decyzji, ani z komunikatów Komisji, z jakiego powodu oraz w jakiej mierze nowi operatorzy mieliby się znajdować w analogicznej bądź też odmiennej sytuacji w stosunku do innych operatorów pod względem zastosowania korekt ex post. Wprost przeciwnie, zaskarżona decyzja w oczywisty sposób nie uwzględnia okoliczności, że podobne czy nawet identyczne korekty, jak te dotyczące nowych operatorów, stosują się w przypadku operatorów instalacji, którzy rozpoczęli swą produkcję po 2002 r.

160 Po drugie, jak skarżąca podnosi w ramach swego trzeciego zarzutu, argument podany przez Komisję w trakcie postępowania przed Sądem, według którego dysponowanie przez nowych operatorów możliwością późniejszej korekty liczby przydzielonych uprawnień jest dla nich korzystne, gdyż pozwala im to na dokonanie zawyżonych szacunków poziomu produkcji podczas złożenia wniosku o przydział oraz powoduje łagodniejsze kontrole ze strony władz niemieckich, jest rażąco sprzeczny wewnętrznie oraz błędny pod kilkoma względami.

161 W istocie z jednej strony argument, zgodnie z którym późniejsza korekta polegająca na zmniejszeniu liczby uprawnień przydzielonych operatorowi — tj. środek polegający na ich odebraniu zastosowany na niekorzyść zainteresowanego operatora, ponieważ pozbawia go „dobra" przedstawiającego wartość rynkową — może stanowić „korzyść" dla tego operatora w stosunku do innych operatorów, którzy nie podlegają takiemu mechanizmowi korekcyjnemu, jest wewnętrznie sprzeczny. Z drugiej strony argument ten oznacza, że inni operatorzy, zakładając że znajdują się oni w analogicznej sytuacji, nie dysponują tą „korzyścią", co tak czy inaczej nie znajduje zastosowania do operatorów, którzy pojawili się na rynku po 2002 r. podlegającym temu samemu mechanizmowi korekcyjnemu.

162 Podobnie twierdzenie jakoby skłonność nowych operatorów do dokonywania zawyżonych szacunków była większa w przypadku istnienia możliwości korekt ex post niż

w przypadku jej braku, jest bardzo spekulacyjne i również wewnętrznie sprzeczne. Przywołuje ono bowiem wprost przeciwny wniosek, biorąc pod uwagę to, że jakikolwiek operator mający świadomość, podczas złożenia wniosku, że istnieje ryzyko przeprowadzenia korekty ex post, jest raczej skłonny przeciwko niemu się zabezpieczyć. Wreszcie argument, zgodnie z którym właściwe organy wykazują mniejszą staranność, w przypadku gdy dysponują możliwością korekty ex post, nie jest również przekonujący, ponieważ w interesie każdej skutecznej administracji leży uniknięcie z wyprzedzeniem jakiejkolwiek późniejszej komplikacji, a w szczególności czasochłonnych oraz wymagających znaczącego zaangażowania zasobów administracyjnych środków związanych z odbieraniem uprawnień.

163 W związku z powyższym motyw 4 zaskarżonej decyzji jest rażąco sprzeczny wewnętrznie oraz błędny i stanowi rażące uchybienie przesłankom zastosowania zasady równego traktowania. Należy dodać, że w ramach swej kontroli; z tytułu art. 9 dyrektywy 2003/87, poszanowania przez państwo członkowskie kryterium nr 5, Komisja nie może zadowalać się stwierdzeniem występowania nierównego traktowania bez uprzedniego zbadania z całą należytą starannością istotnych elementów w tym względzie, sprecyzowanych w orzecznictwie przywołanym powyżej w pkt 153 i bez ich należytego uwzględnienia w celu uzasadnienia swojego wniosku.

164 Wynika z tego, że Komisja popełniła błąd co do prawa w zastosowaniu kryterium nt 5 załącznika III do dyrektywy 2003/87 oraz że również część druga zarzutu pierwszego powinna zostać uwzględniona.

165 Trybunał ocenia jednakże, że stosowne jest zbadanie również zarzutu trzeciego, ze względu na jego ścisły związek z zarzutem pierwszym.

III — *W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia ustanowionego w art. 253 WE*

A — *Argumenty stron*

166 Skarżąca podnosi, że art. 1 lit. a) i art. 2 lit. a) zaskarżonej decyzji oparte są na naruszeniu obowiązku uzasadnienia ustanowionego w w art. 253 WE ponieważ motyw 4 wspomnianej decyzji stwierdza, w oczywiście błędny sposób, w oparciu o kryterium nr 5 załącznika III do dyrektywy 2003/87, że korekty ex post niesłusznie sprzyjają nowym operatorom w odniesieniu do operatorów innych instalacji. Zdaniem skarżącej, Komisja w tym zakresie nie uwzględnia faktu, że z jednej strony KPRU nie przewiduje by nowi operatorzy mogli otrzymać dodatkowe uprawnienia, lecz jedynie że uprawnienia te poddane są korekcie w drodze redukcji ex post, i że z drugiej strony wynikające z takiej korekty odebranie uprawnień stanowi obciążenie nie zaś korzyść. Skarżąca nie dostrzega też jakiekolwiek korzyści w fakcie, że inaczej niż w przypadku istniejących instalacji, przyznanie uprawnień nowym operatorom dokonywane jest w oparciu o przewidywaną produkcję, jako że to właśnie jest kompensowane możliwością dokonania korekt w drodze redukcji ex post. W związku z tym także z tego powodu należy stwierdzić nieważność art. 1 lit. a) i art. 2 lit. a) zaskarżonej decyzji.

167 Komisja odsyła do swoich uwag odnośnie do bezzasadności zarzutu opartego o naruszenie kryterium nr 5 załącznika III do dyrektywy 2003/87 i uważa że skarżona decyzja nie narusza art. 253 WE.

B — *Ocena Sądu*

168 Tytułem wstępu należy przypomnieć, że respektowanie obowiązku uzasadnienia ustanowionego w art. 253 WE, powtórzonego w art. 9 ust 3 zdanie ostatnie dyrektywy 2003/87, dotyczącym przyjętych przez Komisję decyzji o odrzuceniu w całości lub w części KPRU, ma tym bardziej podstawowe znaczenie, że w niniejszym przypadku, wykonywanie uprawnień kontrolnych Komisji z tytułu art. 9 ust 3 wspomnianej dyrektywy pociąga za sobą złożone oceny o charakterze gospodarczym i ekologicznym, i że kontrola przez sąd wspólnotowy legalności i zasadności tych ocen jest ograniczona (zob. podobnie wyrok Trybunału z dnia 21 listopada 1991 r. w sprawie C-269/90 Technische Universität München, Rec. str. I-5469, pkt 14).

169 W tym względzie należy zwrócić uwagę, że argumenty skarżącej na poparcie tego zarzutu związane są raczej z materialną legalnością zaskarżonej decyzji wodniesieniu do zastosowania kryterum nr 5 załącznika III do dyrektywy 2003/87. Tymczasem biorąc pod uwagę fakt, że zarzut oparty na naruszeniu obowiązku uzasadnienia, może w każdym wypadku zostać podniesiony z urządu przez sąd wspólnotowy (wyroki Trybunału: z dnia 20 lutego 1997 r. w sprawie C-166/95 P Komisja przeciwko Daffix, Rec. str. I-983, pkt 24 oraz z dnia 3 lipca 2003 r. w sprawie C-457/00 Belgia przeciwko Komisji, Rec. str. I-6931, pkt 102), należy ocenić jego zasadność.

170 W świetle rozważąń zawartych powyżej w punktach, Sąd stwierdza, że nie udzielając, ani w zaskarżonej decyzji, ani w komunikacie Komisji z dnia 7 lipca 2004 r., ani też w kontekście przyjmowania tych aktów, jakiegokolwiek wyjaśnienia odnośnie do zastosowania zasady równego traktowania, Komisja naruszyła ciążący na niej obowiązek uzasadnienia ustanowiony w art. 253 WE. Ten brak uzasadnienia dotyczy w szczególności motywu zaskarżonej decyzji, zgodnie z którym nowi operatorzy znajdują się w sytuacji korzystniejszej i odmiennej od tej mającej zastosowanie do pozostałych operatorów w odniesieniu do korekt ex post, podobnych lub identycznych, oraz

braku oceny przez Komisję ewentualnego obiektywnego uzasadnienia dla ewentulnej różnicy w traktowaniu.

171 W związku z tym, niniejszy zarzut powinien zostać uwzględniony i stwierdzenie nieważności art. 1 lit. a) i art. 2 lit. a) zaskarżonej decyzji powinno zostać dokonane także na tej podstawie.

IV — *Wniosek*

172 Ponieważ zarzut pierwszy i trzeci są zasadne oraz wystarczają do uwzględnienia żądań skarżącej w zakresie stwierdzenia nieważności, nie ma potrzeby orzekania w sprawie zarzutu drugiego, dotyczącego naruszenia art. 176 WE.

W przedmiocie kosztów

173 Zgodnie z art. 87 § 2 regulaminu kosztami zostaje obciążona, na żądanie strony przeciwnej, strona przegrywająca sprawę. Ponieważ Komisja przegrała sprawę, należy obciążyć ją kosztami postępowania, zgodnie z żądaniem skarżącej.

Z powyższych względów

SĄD (trzecia izba w składzie powiększonym)

orzeka, co następuje:

1) Stwierdza się nieważność art. 1 decyzji Komisji C (2004) 2515/2 wersja ostateczna z dnia 7 lipca 2004 r. w sprawie krajowego planu rozdziału uprawnień do emisji gazów cieplarnianych notyfikowanego przez Niemcy zgodnie z dyrektywą 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającą system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych we Wspólnocie oraz zmieniającą dyrektywę Rady 96/61/WE.

2) Stwierdza się nieważność art. 2 lit. a)–c) powyższej decyzji, w zakresie w jakim nakazuje on Republice Federalnej Niemiec, po pierwsze, uchylenie środków korekcyjnych ex post, o których jest w nim mowa i po drugie, powiadomienie Komisji o tym uchyleniu.

3) Komisja pokrywa koszty postępowania.

Jaeger Tiili Azizi

Cremona Czúcz

Wyrok ogłoszono na posiedzeniu jawnym w Luksemburgu w dniu 7 listopada 2007 r.

Sekretarz Prezes

E. Coulon M. Jaeger

Spis treści

Ramy prawne ..... II - 4442

Okoliczności faktyczne, postępowanie i żądania stron ..... II - 4452

Co do prawa ..... II - 4463

I — Uwaga wstępna ..... II - 4463

II — W przedmiocie zarzutu pierwszego, dotyczącego naruszenia art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87 w związku z załącznikiem III do tej dyrektywy ..... II - 4463

A — Argumenty stron ..... II - 4463

1. Argumenty skarżącej ..... II - 4463

a) Uwaga wstępna ..... II - 4463

b) W przedmiocie poszanowania kryterium nr 10 załącznika III dyrektywy 2003/87 ..... II - 4464

c) W przedmiocie poszanowania kryterium nr 5 załącznika III dyrektywy 2003/87 ..... II - 4466

d) W przedmiocie zakresu kontroli Komisji na mocy art. 9 ust. 3 dyrektywy 2003/87 w związku z załącznikiem III do tej dyrektywy oraz w przedmiocie marginesu swobody pozostawionego państwom członkowskim przez tę dyrektywę ..... II - 4467

e) W przedmiocie argumentów natury ekonomicznej podniesionych przez Komisję ..... II - 4469

2. Argumenty Komisji ..... II - 4471

a) W przedmiocie decydującego znaczenia kryteriów załącznika III dyrektywy 2003/87 dla kontroli przeprowadzanej przez Komisję na mocy art. 9 ust. 3 tej dyrektywy ..... II - 4471

b) W przedmiocie zgodności niemieckiego KPRU z kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87 ..... II - 4471

c) W przedmiocie zgodności niemieckiego KPRU z kryterium nr 5 załącznika III do dyrektywy 2003/87 ..... II - 4473

B — Ocena Sądu ..... II - 4476

1. W przedmiocie rozdzielenia zadań oraz kompetencji pomiędzy Komisją i państwami członkowskimi oraz w przedmiocie zakresu kontroli sądowej ..... II - 4479

2. W przedmiocie zgodności z prawem zaskarżonej decyzji w świetle kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87 ..... II - 4479

a) W przedmiocie spornych korekt ex post ..... II - 4479

b) W przedmiocie wykładni literalnej kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87 ..... II - 4482

c) W przedmiocie wykładni historycznej kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87 ..... II - 4484

d) W przedmiocie wykładni kontekstowej kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87 ..... II - 4485

W przedmiocie stosownych przepisów dyrektywy 2003/87 oraz rozporządzenia nr 2216/2004 ..... II - 4485

i) W przedmiocie art. 9 i 11 dyrektywy 2003/87 ..... II - 4485

ii) W przedmiocie art. 29 dyrektywy 2003/87 ..... II - 4488

iii) W przedmiocie art. 38 ust. 2 rozporządzenia 2216/2004 ..... II - 4489

W przedmiocie znaczenia wytycznych Komisji ..... II - 4490

i) W przedmiocie samoograniczającego skutku wytycznych Komisji ..... II - 4490

ii) W przedmiocie wykładni kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87 w świetle wytycznych Komisji . . II - 4492

iii) W przedmiocie znaczenia komunikatu Komisji z dnia 7 lipca 2004 r. . . . . II - 4494

Wniosek w przedmiocie wykładni kontekstowej kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87 . . . . . II - 4495

e) W przedmiocie wykładni teleologicznej kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87 . . . . . II - 4495

Uwaga wstępna . . . . . II - 4495

W przedmiocie celów dyrektywy 2003/87 . . . . . II - 4496

W przedmiocie wykładni kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87 w świetle celów tej dyrektywy . . . . . II - 4498

i) Główne argumenty stron . . . . . II - 4498

ii) W przedmiocie stosownych parametrów analizy . . . . . II - 4499

— W przedmiocie związku występującego pomiędzy wielkością produkcji a poziomem emisji w świetle celu zmniejszania emisji . . . . . II - 4500

— W przedmiocie pogodzenia celu polegającego na zmniejszeniu emisji z celem polegającym utrzymaniu efektywnych pod względem kosztów oraz skutecznych gospodarczo warunków . . . . . II - 4502

— W przedmiocie celu polegającego na zmniejszeniu emisji w drodze ulepszeń technicznych . . . . . II - 4503

— W przedmiocie celu polegającego na zachowaniu spójności rynku wewnętrznego i utrzymaniu warunków konkurencyjnych . . . . . II - 4505

Wniosek w przedmiocie wykładni teleologicznej kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87 ..... II - 4507

f) Wniosek w przedmiocie zgodności z prawem zaskarżonej decyzji w świetle kryterium nr 10 załącznika III do dyrektywy 2003/87 .. II - 4508

3. W przedmiocie zgodności z prawem zaskarżonej decyzji w świetle kryterium nr 5 załącznika III do dyrektywy 2003/87 ..... II - 4508

a) Uwagi natury ogólnej ..... II - 4508

b) W przedmiocie porównania sytuacji zainteresowanych operatorów ..... II - 4510

III — W przedmiocie zarzutu trzeciego, dotyczącego naruszenia obowiązku uzasadnienia ustanowionego w art. 253 WE ..... II - 4514

A — Argumenty stron ..... II - 4514

B — Ocena Sądu ..... II - 4515

IV — Wniosek ..... II - 4516

W przedmiocie kosztów ..... II - 4516