SODBA SODIŠČA PRVE STOPNJE (tretji razširjeni senat)

z dne 7. novembra 2007 *

V zadevi T-374/04,

Zvezna republika Nemčija, ki so jo sprva zastopali C.-D. Quassowski, A. Tiemann in C. Schulze-Bahr, nato C. Schulze-Bahr in M. Lumma, zastopniki, skupaj z D. Sellner jem in U. Karpenstein om, odvetnika,

tožeča stranka,

proti

Komisiji Evropskih skupnosti, ki jo zastopa U. Wölker, zastopnik,

tožena stranka,

zaradi predloga za razglasitev ničnosti dela odločbe Komisije C(2004) 2515/2 konč. z dne 7. julija 2004 o nacionalnem načrtu razdelitve pravic do emisije toplogrednih plinov, ki ga je Zvezna republika Nemčija priglasila v skladu z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2003/87/ES z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za

* Jezik postopka: nemščina.

trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES (UL L 275, str. 32), s katero je Komisija zavrnila določene ukrepe za naknadno prilagoditev dodelitev kot nezdružljive z merili št. 5 in 10 iz Priloge III k navedeni direktivi,

SODIŠČE PRVE STOPNJE
EVROPSKIH SKUPNOSTI (tretji razširjeni senat),

v sestavi M. Jaeger, predsednik, V. Tiili, J. Azizi, E. Cremona in O. Czúcz, sodniki,

sodna tajnica: K. Andová, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 21. junija 2006

izreka naslednjo

Sodbo

Pravni okvir

1 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2003/87/ES z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov

v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES (UL L 275, str. 32), ki je začela veljati 25. oktobra 2003, vzpostavlja sistem trgovanja s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti (v nadaljevanju: sistem trgovanja s pravicami), da bi pospešila zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, zlasti ogljikovega dioksida (v nadaljevanju: CO_2), na stroškovno in ekonomsko učinkovit način (člen 1 Direktive 2003/87). Direktiva temelji na obveznostih Skupnosti na podlagi Konvencije Združenih narodov o spremembi podnebja in Kjotskega protokola. Slednji je bil odobren z Odločbo 2002/358/ES z dne 25. aprila 2002 o odobritvi Kjotskega protokola k Okvirni konvenciji Združenih narodov o spremembi podnebja v imenu Evropske skupnosti in skupnega izpolnjevanja iz njega izhajajočih obveznosti (UL L 130, str. 1). Veljati je začel 16. februarja 2005.

2 Skupnost in njene države članice so se zavezale, da bodo v obdobju od leta 2008 do leta 2012 zmanjšale svoje skupne antropogene emisije toplogrednih plinov iz Priloge A k Protokolu za 8 % glede na raven iz leta 1990 (četrta uvodna izjava Direktive 2003/87).

3 Direktiva 2003/87 v ta namen v bistvu določa, da morajo biti emisije toplogrednih plinov iz naprav, naštetih v Prilogi I, predhodno odobrene in da morajo biti pravice dodeljene v skladu z nacionalnimi načrti razdelitve (v nadaljevanju: NNR). Če upravljavec zmanjša svoje emisije, lahko presežne pravice proda drugim upravljavcem. Po drugi strani pa lahko upravljavec naprave, katere emisije so čezmerne, kupi potrebne pravice od upravljavca, ki razpolaga s presežkom teh.

4 Direktiva 2003/87 določa prvo fazo od leta 2005 do leta 2007 (v nadaljevanju: prva faza dodelitve), ki poteka pred prvim obdobjem obveznosti, določenim s

Kjotskim protokolom, ter drugo fazo od leta 2008 do leta 2012 (v nadaljevanju: druga faza dodelitve), ki ustreza prvemu navedenemu obdobju obveznosti (člen 11 Direktive 2003/87).

5 Zaradi spoštovanja obveznosti na podlagi Odločbe 2002/358 in Kjotskega protokola merilo št. 1 iz Priloge III k Direktivi 2003/87 določa:

„Skupna količina pravic, ki se dodelijo za ustrezno obdobje, je skladna z obveznostjo države članice, da omeji svoje emisije na podlagi Odločbe 2002/358 […] in Kjotskega protokola […] Skupna količina pravic, ki se dodelijo, ne sme biti večja, kakor bo verjetno potrebno za dosledno uporabo meril iz te priloge. Do leta 2008 je količina skladna z namenom doseči ali preseči ciljno vrednost vsake države članice po Odločbi 2002/358 […] in Kjotskem protokolu.“

6 Konkretneje sistem trgovanja s pravicami po eni strani temelji na predhodnem dovoljenju za emisije toplogrednih plinov (členi od 4 do 8 Direktive 2003/87), po drugi strani pa na pravicah upravljavca, da emitira določeno količino plinov, pri čemer mora na letni osnovi predati število pravic, ki je enako skupnim emisijam iz njegove naprave (člen 12(3) Direktive 2003/87).

7 Členi od 9 do 11 Direktive 2003/87 določajo pogoje in postopke, v skladu s katerimi pristojni nacionalni organi na podlagi NNR dodeljujejo pravice upravljavcem naprav.

8 Člen 9(1) Direktive 2003/87 tako določa:

„Za vsako obdobje iz člena 11(1) in (2) vsaka država članica pripravi [NNR], v katerem navede skupno količino pravic, ki jih namerava dodeliti za to obdobje, in kako jih namerava dodeliti. [NNR] temelji na objektivnih in preglednih merilih, vključno s tistimi iz Priloge III, ob ustreznem upoštevanju pripomb javnosti. Komisija brez poseganja v Pogodbo najpozneje do 31. decembra 2003 pripravi navodilo za uporabo meril iz Priloge III.

Za obdobje iz člena 11(1) se načrt objavi in o njem obvesti Komisijo in druge države članice najpozneje do 31. marca 2004 […]“

9 Komisija je v okviru sporočila COM(2003) 830 konč. z dne 7. januarja 2004 o navodilih za pomoč državam članicam pri uporabi meril, naštetih v Prilogi III k Direktivi 2003/87, in o pogojih za višjo silo izdala zgoraj navedena navodila (v nadaljevanju: navodila Komisije).

10 Člen 9(3) Direktive 2003/87 določa:

„V treh mesecih od obvestila države članice o [NNR] v skladu z odstavkom 1 lahko Komisija ta [NNR] ali katerikoli njegov del zavrne na podlagi njegove nezdružljivosti z merili iz Priloge III ali s členom 10. Država članica sprejme odločitev po členu 11(1)

ali (2) le, če predlagane spremembe sprejme Komisija. Komisija obrazloži vsako odločitev o zavrnitvi.“

11 Na podlagi člena 10 Direktive 2003/87 morajo države članice za prvo obdobje razdelitve razdeliti vsaj 95 % pravic brezplačno, za drugo obdobje razdelitve pa vsaj 90 %.

12 Člen 11 Direktive 2003/87 glede dodelitve in izdaje pravic določa:

„1. Za triletno obdobje od 1. januarja 2005 vsaka država članica odloči o skupni količini pravic, ki jih bo dodelila za to obdobje, in dodelitvi teh pravic upravljavcu posamezne naprave. To odločitev sprejme vsaj tri mesece pred začetkom obdobja na podlagi svojega [NNR], pripravljenega na podlagi člena 9 in v skladu s členom 10, ob ustreznem upoštevanju pripomb javnosti.

[…]

3. Odločitve, sprejete na podlagi odstavka 1 ali 2, morajo biti v skladu z zahtevami Pogodbe, zlasti členov 87 in 88 Pogodbe. Pri odločanju o dodelitvi države članice upoštevajo, da je treba zagotoviti dostop do pravic za nove udeležence.

4. Pristojni organ do 28. februarja vsakega leta obdobja iz odstavka 1 […] izda delež skupne količine pravic.“

13 Priloga III k Direktivi 2003/87 našteva enajst meril za NNR.

14 Merilo št. 1 iz Priloge III določa:

„Skupna količina pravic, ki se dodelijo za ustrezno obdobje, je skladna z obveznostjo države članice, da omeji svoje emisije na podlagi Odločbe 2002/358 […] in Kjotskega protokola, ob upoštevanju deleža vseh emisij, ki jih te pravice predstavljajo glede na emisije iz virov, ki niso zajeti v tej direktivi, na eni strani in nacionalnih energetskih politik na drugi strani, ter skladna z nacionalnim programom o spremembi podnebja. Skupna količina pravic, ki se dodelijo, ne sme biti večja, kakor bo verjetno potrebno za dosledno uporabo meril iz te priloge. Do leta 2008 je količina skladna z namenom doseči ali preseči ciljno vrednost vsake države članice po Odločbi 2002/358 in Kjotskem protokolu.“

15 Merilo št. 5 iz Priloge III določa:

„[NNR] ne razlikuje med družbami ali sektorji, tako da bi neupravičeno dajal prednost nekaterim podjetjem ali dejavnostim, v skladu z zahtevami Pogodbe, zlasti členov 87 in 88 Pogodbe.“

16 Merilo št. 9 iz Priloge III določa:

„[NNR] vsebuje določbe o pripombah, ki jih izrazi javnost, in informacije o ureditvi ustreznega upoštevanja teh pripomb pred sprejetjem odločitve o dodelitvi pravic.“

17 V zvezi s tem točke od 93 do 96 navodil Komisije med drugim določajo:

„93. Merilo se obvezno uporablja.

94. […] [NNR] naj bo javnosti dostopen tako, da ta dejansko lahko dovolj zgodaj da nanj pripombe […]

95. Država članica določi razumen rok za predstavitev pripomb in ta rok prilagodi nacionalnemu postopku odločanja tako, da je pripombe mogoče v celoti upoštevati pred sprejetjem odločbe o [NNR]. Z ‚v celoti upoštevati' je mišljeno, da je pripombe v tem primeru treba upoštevati glede na merila iz Priloge III ali glede na vsa druga objektivna in pregledna merila, ki jih država članica uporabi v svojem [NNR]. Država članica mora obvestiti Komisijo o vsaki spremembi, ki bo vključena po sodelovanju javnosti, ki je sledila objavi in obvestilu o [NNR], in preden sprejme dokončno odločitev ob uporabi člena 11 [Direktive 2003/87]. Javnost je nato v splošni obliki treba obvestiti o sprejeti odločitvi in njenih poglavitnih elementih.

96. Pripomniti je treba, da možnost javnosti, da poda svoje pripombe o [NNR], ki je določena v okviru tega merila, pomeni drugo fazo posvetovanja z javnostjo. Na podlagi člena 9(1) Direktive [2003/87] morajo biti umestne pripombe, podane na koncu prve faze posvetovanja z javnostjo na podlagi predloga [NNR], vključene v [NNR], preden se o tem obvesti Komisijo in druge države članice. Prva faza posvetovanja z javnostjo je bistvena zato, da bi ves potek sodelovanja javnosti (posvetovanje in upoštevanje pripomb) učinkoval. Pravila v okviru tega merila je prav tako treba uporabljati v prvi fazi sodelovanja.

Država članica Komisijo obvesti o vsaki spremembi, ki jo namerava uvesti po objavi in obvestilu o [NNR] ter preden sprejme svojo dokončno odločitev ob uporabi člena 11 [Direktive 2003/87].“

18 Merilo št. 10 iz Priloge III določa, da „[NNR] vsebuje seznam naprav, zajetih v tej direktivi, skupaj s količinami pravic, namenjenih za dodelitev vsaki od njih“.

19 Točke od 97 do 100 navodil Komisije glede merila št. 10 določajo:

„97. To merilo določa, da je [NNR] pregleden. To pomeni, da je količina pravic, dodeljena vsaki napravi, določena in tako znana javnosti, ko je [NNR] predstavljen Komisiji in drugim državam članicam.

[…]

98. Štelo se bo, da je to merilo izpolnjeno, če bo država članica spoštovala obveznost sestaviti seznam vseh naprav, ki spadajo v okvir Direktive [2003/87] […]

[…]

100. Država članica mora določiti skupno količino pravic, ki jih namerava dodeliti vsaki napravi in vsako leto določiti količino pravic, podeljenih vsaki napravi, v skladu s členom 11(4) [Direktive 2003/87].“

20 V skladu s točkami od 60 do 74 navodil Komisije lahko država članica oblikuje rezervo pravic (v nadaljevanju: rezerva), do katere imajo lahko zlasti novi udeleženci brezplačni dostop, v skladu z objektivnimi in s preglednimi pravili ter postopki. V NNR je treba določiti razmerje med to rezervo in predvideno skupno količino pravic.

21 Člen 12(1) Direktive 2003/87 določa, da se lahko pravice prenašajo med fizičnimi ali pravnimi osebami v Skupnosti oziroma se prenesejo na fizične ali pravne osebe v tretjih državah. Na podlagi člena 12(3) Direktive 2003/87 mora vsak upravljavec naprave vsako leto pred 1. majem pristojnemu organu predati število pravic, ki je enako skupnim emisijam iz te naprave v predhodnem koledarskem letu, te pravice pa se nato ukinejo.

22 Člen 29(1) Direktive 2003/87 določa:

„[…] [D]ržave članice lahko Komisiji predložijo vlogo za izdajo dodatnih pravic nekaterim napravam zaradi višje sile. Komisija ugotovi, ali je višja sila dokazana, in če je, dovoli, da ta država članica izda dodatne, neprenosljive pravice upravljavcem teh naprav."

23 Člen 38(2) Uredbe Komisije (ES) št. 2216/2004 z dne 21. decembra 2004 za standardiziran in zavarovan sistem registrov v skladu z Direktivo 2003/87 […] ter Odločbo 280/2004/ES Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 386, str. 1), z naslovom „Tabela [NNR] za [prvo] obdobje [dodelitve]", določa:

„Država članica bo o vsakem popravku svojega [NNR], skupaj z vsakim ustreznim popravkom v svoji tabeli ‚[NNR]', obvestila Komisijo. Če popravek v tabeli ‚[NNR]' temelji na [NNR], ki je bil Komisiji predložen in ga ta v okviru člena 9(3) Direktive 2003/87 […] ni zavrnila, ali če temelji na [NNR], za katerega je Komisija spremembe sprejela, in če je popravek v skladu z metodologijami, določenimi v tistem [NNR], ali če izhaja iz izboljšav podatkov, mora Komisija osrednjem upravitelju naročiti, da ustrezni popravek vnese v tabelo ‚[NNR]' […]. V vseh drugih primerih mora država članica Komisijo obvestiti o popravkih v svojih [NNR] in če Komisija popravka ne zavrne v skladu s postopkom, določenim v členu 9(3) Direktive 2003/87 […], mora Komisija osrednjemu upravitelju naročiti, da ustrezni popravek vnese v tabelo ‚[NNR]' […]"

Dejansko stanje, postopek in predlogi strank

24 Zvezna republika Nemčija je 31. marca 2004 Komisiji priglasila svoj NNR za prvo obdobje dodelitve (v nadaljevanju: nemški NNR) v skladu s členom 9(1) Direktive 2003/87.

25 Nemški NNR sestavljata „makronačrt“ in „mikronačrt“. Makronačrt vsebuje porazdelitev nacionalnih emisij in določa skupno količino pravic za dodelitev v skladu z obveznostmi Zvezne republike Nemčije glede zmanjšanja emisij. Mikronačrt ureja dodelitev pravic upravljavcem različnih naprav in določa, da se za nove udeležence oblikuje rezerva pravic.

26 Za ugotovitev števila pravic, ki se dodelijo različnim napravam, NNR v mikronačrtu določa tri obdobja, to je tri različne metode glede na datum začetka delovanja naprave.

27 Za naprave, ki so začele delovati pred 31. decembrom 2002, se število pravic, ki se dodeli brezplačno, izračuna na podlagi njihovih povprečnih letnih emisij CO2 v preteklosti v skladu z metodo izračuna „grandfathering“. Število pravic za dodelitev se ugotovi tako, da se zgodovinski podatki o emisiji pomnožijo z „izpolnitvenim faktorjem“ (Erfüllungsfaktor), ki se ga določi glede na zasledovani cilj zmanjšanja emisij. Ta izpolnitveni faktor je po splošnem pravilu pod 1 zato, da bi bilo mogoče zmanjšati emisije v primerjavi s predhodno stopnjo teh in, nazadnje, omejiti skupno število pravic za dodelitev.

28 Za naprave, ki so začele delovati med 1. januarjem 2003 in 31. decembrom 2004, se število pravic, ki se dodeli brezplačno, izračuna na podlagi podatkov o povprečnih letnih emisijah CO2, ki jih sporočijo upravljavci. Upravljavec mora vlogi za dodelitev pravic priložiti izvedensko mnenje o glavnih značilnostih naprave. Vloga in izvedensko mnenje morata vsebovati podatke o zmogljivosti naprave, predvideni uporabi surovin in stopnji uporabe zmogljivosti naprave. Izpolnitveni faktor, ki se uporablja za te naprave za obdobje dvanajstih let, je 1.

29 Za naprave, ki so začele delovati po 1. januarju 2005, torej za „nove udeležence“, se število pravic, ki se dodelijo brezplačno, ob pomanjkanju razpoložljivih preteklih podatkov, ugotovi po metodi izračuna „benchmarking“, torej z matematično vsoto povprečnega letnega obsega proizvodnje, predvidenega za obdobje od leta 2005 do leta 2007, predvidenih emisij naprav na proizvodno enoto in števila koledarskih let, v katerih naj bi naprava delovala v obdobju dodelitve. Predvidene emisije na proizvodno enoto se ocenijo tako, da se kot merilo (benchmark) upošteva stanje „najboljše razpoložljive tehnike“. Za te nove naprave se izpolnitveni faktor ne spremeni in v prvih petnajstih letih delovanja ostane 1.

30 Na podlagi člena 11(4) Direktive 2003/87 nemški NNR določa, da bodo pravice, dodeljene v prvem obdobju dodelitve, izdane po enakih letnih deležih najpozneje do 28. februarja vsakega leta.

31 Nemški NNR, kot je bil sporočen Komisiji, določa naknadne prilagoditve števila dodeljenih pravic v teh primerih:

— bistveno zmanjšanje uporabe proizvodnih zmogljivosti naprave in zaprtje naprave (pravilo govori o „dejanskem zaprtju“): če naprava preneha delovati,

mora upravljavec vrniti pravice, ki so mu bile dodeljene, če so postale presežne. Šteje se, da je naprava prenehala delovati, če so njene emisije v zadevnem letu manjše od 10 % povprečnih letnih emisij, zabeleženih v izhodiščnem obdobju. Če so te emisije manjše od 60 % povprečnih letnih emisij, zabeleženih v izhodiščnem obdobju, se delež pravic, izdanih v zadevnem letu, naknadno prilagodi v sorazmerju z zmanjšanjem uporabe proizvodnih zmogljivosti, in sicer stopnje obratovanja. V naslednjih letih bo delež dodeljenih pravic ustrezal začetni odločitvi o dodelitvi, pod pogojem nove poznejše uporabe pravila o naknadni prilagoditvi;

— prenos pravic pri zaprtju in zamenjavi naprave (pravilo o „prenosu“): pravice, dodeljene zaprti napravi, se na zahtevo ne odvzamejo, če upravljavec začne izkoriščati novo napravo v treh mesecih od zaprtja stare naprave. V takem primeru so pravice najprej štiri leta dodeljene na podlagi preteklih emisij zaprte naprave, pozneje pa se jih štirinajst let izračunava na podlagi izpolnitvenega faktorja, ki znaša 1, pri čemer je cilj tega pravila, da upravljavce spodbuja k zapiranju starih in neučinkovitih naprav. Vendar se, če so proizvodne zmogljivosti nove naprave manjše kot proizvodne zmogljivosti zaprte naprave, šteje, da razlika med temi zmogljivostmi ustreza zaprtju naprave, del pravic, ki ustrezajo tej razliki, pa ne bo več dodeljen ob dodelitvi nadaljnjih pravic. Nasprotno pa se pri povečanih proizvodnih zmogljivosti nove naprave za nove udeležence uporablja zanje ugodnejše pravilo, dodeljene pa so dodatne pravice, ki pokrivajo presežek zmogljivosti (glej spodaj navedeno četrto alineo);

— obstoječe naprave, ki so začele delovati leta 2003 ali leta 2004: tem napravam bo dodeljeno število pravic do emisije prilagojeno, če bo med delovanjem zadevne naprave obseg dejanske proizvodnje manjši ali večji od obsega proizvodnje,

navedenega za izračun števila sprva dodeljenih pravic. Glede na primer bo ob dodelitvi deleža pravic za naslednje leto število pravic sorazmerno znižano ali povečano. Pri povečanju obsega proizvodnje bodo dodatne pravice vzete iz rezerve;

— novi udeleženci, ki začnejo z upravljanjem po 1. januarju 2005, ali povečanje proizvodnih zmogljivosti obstoječih naprav: tem napravam dodeljeno število pravic do emisije bo prilagojeno, če bo med delovanjem zadevne naprave stopnja dejanskega obratovanja nižja ali višja od stopnje obratovanja, navedene za izračun števila sprva dodeljenih pravic. Glede na primer bo ob dodelitvi deleža pravic za naslednje leto število pravic sorazmerno znižano ali povečano;

— naprave za soproizvodnjo električne energije in toplote (Kraft-Wärme-Kopplung): pravice do emisije so dodeljene posebno tem napravam (Sonderzuteilung), in sicer v prvem letu dodelitve glede na dejanski obseg proizvodnje električne energije. Njihovo število se lahko kljub temu pozneje popravi glede na obseg proizvodnje električne energije, ugotovljen naslednje leto.

32 Nemški NNR poleg tega določa, da se neizdane ali odvzete pravice do emisij prenesejo v rezervo. Pravice iz rezerve so na voljo novim udeležencem. Tožeča stranka je na obravnavi pojasnila, da so do rezerve imeli dostop zgolj upravljavci naprav na nemškem ozemlju (zapisnik obravnave, str. 2).

33 Pristojni nemški organi so z dopisom z dne 8. junija 2004 odgovorili na določena vprašanja, ki jih je postavila Komisija.

34 Nemški organi so v odgovor na ta vprašanja med drugim pojasnili, da naj tako kot določa Zuteilungsgesetz 2007 (nemški zakon z dne 26. avgusta 2004 o dodelitvi pravic do emisije v prvem obdobju dodelitve, BGBl. 2004 I, str. 2211, v nadaljevanju: zakon o dodelitvi) in v nasprotju s tem, kar izhaja iz nemškega NNR, kot je bil sporočen Komisiji, naknadne prilagoditve v nobenem primeru ne bi povzročile povečanja deleža pravic, dodeljenih zadevnim napravam. Nemški organi so poleg tega glede naprav za soproizvodnjo opozorili, da možnost naknadne prilagoditve navzdol omogoča izogibanje „neproduktivnim – [okoljsko nezaželenim] – spodbudam“ upravljavcem tovrstnih naprav, ki bi se jih v nasprotnem primeru spodbujalo, da znižajo stopnjo proizvodnje električne energije; ta možnost naj bi zato upravičevala posebno dodelitev pravic do emisije (Sonderzuteilung). Čeprav naj bi tako zmanjšanje proizvodnje namreč povzročilo zmanjšanje emisij v smislu zmanjšanja povpraševanja po pravicah do emisije v okviru sistema trgovanja s pravicami, naj bi na splošen način povzročilo presežek emisij zunaj tega sistema.

35 V skladu z obrazložitvami, ki so jih posredovali nemški organi (glej zgoraj navedeno točko 34), zakon o dodelitvah določa le naknadne prilagoditve navzdol. Te so urejene v določbah zakona o dodelitvi, in sicer v členu 7(9) (dodelitev obstoječim napravam na podlagi preteklih podatkov), členu 8(4) (dodelitev obstoječim napravam na podlagi sporočenih emisij), členu 9(1) in (4) (zaprtje naprav), členu 10 (2) in (4) (dodelitev novim napravam kot nadomestnim napravam), členu 11(5) v povezavi s členom 8(4) (dodelitev novim udeležencem) in členu 14(5) (posebna dodelitev napravam za soproizvodnjo). Končno, člen 6(3) zakona o dodelitvi določa, da se ob uporabi zgoraj navedenih določb odvzete pravice prenesejo v rezervo.

36 Komisija je z odločbo C(2004) 2515/2 konč. z dne 7. julija 2004 o nemškem NNR, kot ga je sporočila tožeča stranka (v nadaljevanju: izpodbijana odločba), ki je bila sprejeta na podlagi člena 9(3) Direktive 2003/87, zavrnila nemški NNR v delu, v katerem je določal določene ukrepe za naknadne prilagoditve dodelitve pravic do emisije, ki jih je razglasila za nezdružljive z merili št. 5 in 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87 (člen 1 izpodbijane odločbe), in od tožeče stranke zahtevala, naj jih odpravi (člen 2 izpodbijane odločbe). Komisija je kljub temu tožeči stranki pustila možnost, da pravice dodeli pred začetkom učinkovanja sprememb, zahtevanih v členu 2 navedene odločbe (člen 3, pododstavek 4, izpodbijane odločbe). Zadevne naknadne prilagoditve so bile določene za:

— nove udeležence (člen 1, točka a, izpodbijane odločbe);

— nove naprave, ki delujejo po prenosu pravic, ki so bile sprva dodeljene zaprti napravi (člen 1, točka b, izpodbijane odločbe);

— naprave, katerih uporaba proizvodnih zmogljivosti je manjša od sprva pričakovane uporabe (člen 1, točka c, prvi primer, izpodbijane odločbe);

— naprave, katerih letne emisije predstavljajo manj kot 40 % emisij v izhodiščnem obdobju (člen 1, točka c, drugi primer, izpodbijane odločbe);

— naprave za soproizvodnjo, ki proizvajajo manjšo količino energije od zabeležene v izhodiščnem obdobju (člen 1, točka c, tretji primer, izpodbijane odločbe).

37 Komisija v četrti uvodni izjavi izpodbijane odločbe navaja, da so naknadne prilagoditve, ki se uporabljajo za nove udeležence, v nasprotju z merilom št. 5 iz Priloge III k Direktivi 2003/87, glede na to, da dajejo neupravičeno prednost upravljavcem naprav, ki so že zajeti z nemškim NNR in za katere take prilagoditve niso dopustne v prvem obdobju dodelitve.

38 Komisija v peti uvodni izjavi izpodbijane odločbe ugotavlja, da prilagoditve števila dodeljenih pravic novim napravam, ki začnejo delovati po zaprtju stare naprave, niso združljive z merilom št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87, v skladu s katerim je treba število pravic, ki se jih dodeli različnim napravam, naštetih v NNR, v obdobju trgovanja, določenega v členu 11(1) Direktive 2003/87, določiti vnaprej.

39 Komisija v šesti uvodni izjavi izpodbijane odločbe poudarja, da so z merilom št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87 prav tako v nasprotju prilagoditve, določene: a) za naprave, katerih uporaba proizvodnih zmogljivosti je manjša od sprva pričakovane uporabe; b) za naprave, katerih letne emisije predstavljajo manj kot 40 % emisij v izhodiščnem obdobju, in c) za naprave za soproizvodnjo, ki proizvajajo manjšo količino energije, kot je bila zabeležena v izhodiščnem obdobju.

40 Komisija je na obravnavi pojasnila, da se člen 1, točka c, drugi primer, ter šesta uvodna izjava (glej točko 39, podtočka b), izpodbijane odločbe dejansko nanašata na naprave, katerih letne emisije predstavljajo manj kot 60 % emisij, zabeleženih v izhodiščnem obdobju, in da je bilo 40 % navedenih pomotoma (zapisnik obravnave, str. 2).

41 Komisija je v svojem Sporočilu COM(2004) 500 konč. Svetu in Evropskemu parlamentu v zvezi z odločbami Komisije z dne 7. julija 2004 o NNR [Republike] Avstrije, [Kraljevine] Danske, [Zvezne republike] Nemčije, Irske, [Kraljevine] Nizozemske, [Republike] Slovenije, [Kraljevine] Švedske in Združenega kraljestva [Velika Britanija in Severna Irska] za dodelitev pravic do emisij toplogrednih plinov v skladu z Direktivo 2003/87 (v nadaljevanju: sporočilo Komisije z dne 7. julija 2004) v točki 3.2 glede naknadnih prilagoditev navedla:

„Direktiva predvideva v Prilogi III, merilo [št.] 10, in členu 11, da se mora država članica vnaprej (pred pričetkom obdobja trgovanja) odločiti glede absolutne količine pravic, dodeljenih v celoti in vsakemu nosilcu dejavnosti obrata. Te odločitve ni mogoče spremeniti in pravice se ne smejo ponovno dodeliti z dodajanjem ali odvzemanjem od količine, določene za vsakega nosilca dejavnosti obrata na podlagi sklepa vlade ali vnaprej določenega pravila. Direktiva [2003/87] izrecno dopušča naknadne prilagoditve v primeru višje sile v skladu s postopkom iz člena 29. Poleg tega:

— te odločbe dovoljujejo popravke predvidenih dodelitev glede na kakovost podatkov v času, preden se sprejme odločitev o dodelitvi po členu 11(1);

— Direktiva [2003/87] ne izključuje možnosti, da pri zaprtju obrata v zadevnem obdobju države članice ugotovijo, da ni več nosilca dejavnosti, ki bi mu lahko bile dodeljene pravice;

— pri dodelitvi novim udeležencem iz rezerve se o dejanski dodelitvi vsakemu novemu udeležencu odloči po sprejetju odločitve o dodelitvi po členu 11(1).

Merilo [št.] 10 zahteva, da se količine pravic, ki bodo dodeljene obstoječim obratom, navedejo v [NNR] pred začetkom obdobja [dodelitve]. Komisija je presojala o dopustnosti naknadnih prilagoditev, ne glede na dejstvo, ali se lahko predvidena prilagoditev ali njen obseg pripišeta vedenju nosilca dejavnosti, ki je predlagal spremembo dodelitve v zadevnem obdobju, ali od tega nista odvisna.

Enako načelo za nove udeležence velja na podlagi Priloge III, merilo [št.] 5. Takoj ko se država članica odloči glede absolutnega števila pravic, ki bodo med obdobjem trgovanja dodeljene novemu udeležencu iz rezerve za nove udeležence, te odločitve ne sme več spremeniti. Sicer bodo lahko nekatere družbe neupravičeno v prednosti ali zapostavljene zaradi uporabe načela, ki ni sprejemljivo za obstoječe obrate.

Naknadne prilagoditve bi povzročile negotovost za nosilce dejavnosti ter bi škodljivo vplivale na naložbene odločitve in [na] trg. Naknadne prilagoditve nadomestijo z upravnimi postopki, ki bi bili težje izvedljivi, učinkovitejše rešitve, ki jih ponuja trg [Naknadne prilagoditve nadomestijo učinkovitejše rešitve, ki jih ponuja trg, s težje izvedljivimi upravnimi postopki]. Tudi naknadne revizije, usmerjene navzdol, za katere bi se dalo sklepati, da ugodno vplivajo na okolje, so škodljive za gotovost, ki je podjetjem potrebna za naložbe, ki vodijo k zmanjšanju emisij.

Komisija meni, da predvidene naknadne prilagoditve v nemškem in avstrijskem [NNR] kršijo merilo [št.] 5 in/ali [št.] 10.

Komisija meni, da nemški [NNR] krši merilo [št.] 10, saj [Zvezna republika] Nemčija namerava prilagoditi ali imeti možnost prilagoditve dodeljene količine po posameznem obratu v [prvem] obdobju [dodelitve], če bi (i) obstoječi obrati, ki začnejo

obratovati 1. januarja 2003, imeli manjšo uporabo zmogljivosti; (ii) če bi obstoječi obrati imeli letne emisije manj kot 40 % emisij izhodiščnega obdobja; (iii) če bi obstoječi obrati prejeli dodatne pravice zaradi prenosa pravic, predvidenih za zaprti obrat; (iv) če bi obstoječi obrati ali novi udeleženci, ki izkoriščajo ugodnosti dodelitvenega bonusa na podlagi soproizvodnje toplote in električne energije (SPTE), dokazali, da proizvedejo manjšo količino energije SPTE, kakor v izhodiščnem obdobju. Namen [Zvezne republike] Nemčije, da si pridobi možnost prilagoditve pravic, dodeljenih novim udeležencem, krši merilo [št.] 5, ki zahteva prepoved razlikovanja v skladu s Pogodbo, saj bi uporaba takih naknadnih prilagoditev zapostavila nove udeležence v primerjavi z nosilci dejavnosti drugih obratov, v zvezi s katerimi Direktiva [2003/87] ne dovoljuje naknadnih prilagoditev dodelitve njihovih pravic.

[…]“

42 Tožeča stranka je 20. septembra 2004 v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje vložila to tožbo.

43 Na podlagi člena 14 Poslovnika Sodišča prve stopnje in na predlog tretjega senata je Sodišče prve stopnje, po opredelitvi strank v skladu s členom 51 navedenega poslovnika, odločilo, da zadevo odstopi v odločanje razširjeni sestavi.

44 Na podlagi poročila sodnika poročevalca je Sodišče prve stopnje (tretji razširjeni senat) odločilo, da sproži ustni postopek, in je v okviru ukrepov procesnega vodstva iz člena 64 Poslovnika stranke pozvalo, naj odgovorijo na pisna vprašanja, Komisijo

pa, naj pred obravnavo predloži listine. Stranke so na ta vprašanja odgovorile, Komisija pa je te listine predložila v določenem roku.

45 Stranke so podale ustne navedbe in odgovore na vprašanja, ki jih je postavilo Sodišče prve stopnje na obravnavi 21. junija 2006.

46 Tožeča stranka Sodišču prve stopnje predlaga, naj:

— člen 1 izpodbijane odločbe razglasi za ničen;

— člen 2, točke od a do c, navedene odločbe razglasi za ničnega v delu, v katerem tožeči stranki nalaga, naj izvede določene spremembe nemškega NNR in jih sporoči Komisiji;

— Komisiji naloži plačilo stroškov.

47 Komisija Sodišču prve stopnje predlaga, naj:

— tožbo zavrne;

— tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

Pravo

I — *Uvodna ugotovitev*

48 Tožeča stranka se v oporo svoji tožbi v zvezi s členom 1, točka a, in členom 2, točka a, izpodbijane odločbe sklicuje na tri tožbene razloge, in sicer najprej na kršitev člena 9(3) Direktive 2003/87 v povezavi s Prilogo III k tej direktivi, drugič, na kršitev člena 176 ES in, tretjič, na kršitev obveznosti obrazložitve na podlagi člena 253 ES.

II — *Prvi tožbeni razlog: kršitev člena 9(3) Direktive 2003/87 v povezavi s Prilogo III k tej direktivi*

A — *Trditve strank*

1. Trditve tožeče stranke

a) Uvodna ugotovitev

49 Tožeča stranka s prvim tožbenim razlogom izpodbija ugotovitve Komisije v izpodbijani odločbi, v skladu s katerimi naknadne prilagoditve, kot so določene v nemškem

NNR, niso združljive z meriloma št. 5 in 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87. Te ugotovitve naj bi bile v nasprotju s členom 9(3) Direktive 2003/87 v povezavi s Prilogo III k tej direktivi, ki naj državam članicam ne bi prepovedovala, da uporabijo naknadne prilagoditve. Tožeča stranka meni, da stališče Komisije ovira države članice pri učinkovitem izvajanju Direktive 2003/87, zlasti pa meril, naštetih v Prilogi III k njej.

b) Spoštovanje merila št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87

50 Tožeča stranka trdi, da izpodbijana odločba ni združljiva z merilom št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87, saj ne spoštuje ne njenega besedila ne normativnega konteksta. Zlasti naj bi navedeno merilo določalo zgolj, da je treba število pravic, namenjenih za dodelitev različnim napravam, naštetim v NNR, v obdobju iz člena 11(1) Direktive 2003/87 določiti vnaprej (uvodna izjava 5 izpodbijane odločbe).

51 Tožeča stranka meni, da besedilo merila št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87 ne prepoveduje uporabe naknadnih prilagoditev, kadar se izkaže, da določene dodelitve temeljijo na napačnih ocenah upravljavca. V zvezi s tem tožeča stranka spominja, da mora NNR v skladu s tem merilom vsebovati seznam naprav, zajetih v Direktivi 2003/87, skupaj s količinami pravic, „namenjenih za dodelitev [ki se jih želi dodeliti] vsaki od njih“. Iz tega naj bi sledilo, da naj bi dodelitev pravic s tega seznama izražala zgolj količine, ki jih država članica „namerava“ dodeliti v smislu člena 9(1) Direktive 2003/87. Tožeča stranka meni, da niti iz nemške različice niti iz drugih jezikovnih različic Direktive 2003/87 ne izhaja, da lahko naprave iz NNR dobijo natančno tako število pravic, kot je bilo sporočeno Komisiji.

52 Tožeča stranka glede normativnega konteksta merila št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87 meni, da člen 9(1) te direktive določa, da mora NNR navesti „skupno količino pravic, ki jih [država članica] namerava dodeliti za to obdobje, in kako jih namerava dodeliti“. Iz člena 11(1) navedene direktive naj bi prav tako izhajalo, da pride do posamezne dodelitve pravic zgolj po udeležbi javnosti in po tem, ko je bil NNR sporočen Komisiji in drugim državam članicam. Da obveščanje in udeležba ne bi postala nesmiselna, bi morala obstajati razlika med številom pravic, ki jih država članica „namerava [želi] dodeliti“ v smislu merila št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87, in dejansko dodeljeno količino „na podlagi [NNR]“, v skladu s členom 11(1) navedene direktive. Tako naj ne bi bila pravilna utemeljitev Komisije, po kateri merilo št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87 prepoveduje vsakršno naknadno prilagoditev dodelitev iz NNR s strani države članice. Tožeča stranka dodaja, da stališče Komisije prav tako ni združljivo s členom 38(2) Uredbe št. 2216/2004, ki omogoča, ne da bi določala poseben nadzor, naknadne prilagoditve navzdol odločitev o dodelitvi, če te prilagoditve temeljijo na natančnejših podatkih ali če so skladne s postopki, določenimi v NNR.

53 Tožeča stranka v zvezi s teleološko razlago merila št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87 meni, kot je navedla Komisija v svojih navodilih, da je namen tega merila zagotoviti preglednost NNR, tako da bodo podjetja, javnost, Komisija in druge države članice lahko reagirale na količine pravic, ki jih država članica namerava dodeliti (navodila Komisije, str. 23). To razlago naj bi potrdil razlog za uvedbo tega merila, izpostavljen med postopkom priprave Direktive 2003/87, v skladu s katerim naj bi bilo pomembno „razpolagati s podatki, ki izražajo in količinsko opredeljujejo stanje trgovanja s pravicami do emisije“ (Odbor Evropskega parlamenta za okolje, javno zdravje in potrošniško politiko, zapisnik seje A5-0303/2002, I, str. 48, amandma št. 73). Tožeča stranka iz tega sklepa, da merilo št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87 vsebuje zgolj eno formalno zahtevo, po kateri mora država članica Komisiji sporočiti NNR, vključno s seznamom naprav, zajetih z navedeno direktivo, in posamezne

predvidene količine pravic, ki jih namerava dodeliti vsaki od njih. Tožeča stranka nazadnje zatrjuje, da se tudi Komisija v svojih navodilih v zvezi s tem odpoveduje določitvi dodatnih zahtev (navodila Komisije, str. 23 in 24).

c) Spoštovanje merila št. 5 iz Priloge III k Direktivi 2003/87

54 Tožeča stranka v nasprotju z mnenjem Komisije poudarja, da so naknadne prilagoditve iz nemškega NNR prav tako združljive z merilom št. 5 iz Priloge III k Direktivi 2003/87, po katerem, v skladu z zahtevami iz Pogodbe, NNR ne sme neupravičeno dajati prednosti določenim podjetjem ali dejavnostim. Tožeča stranka v zvezi s tem pojasnjuje, da bi to bilo tako, če države članice ne bi mogle odvzeti pravic, medtem ko bi te temeljile na napačnih ali pretiranih proizvodnih predvidevanjih, na primer pri novih udeležencih, kar bi dalo neupravičeno konkurenčno prednost zadevnemu upravljavcu zaradi možnosti prodaje z dobičkom presežnih pravic na trgu in bi, nasprotno, povzročilo neupravičene konkurenčne neugodnosti za druge upravljavce. V takem primeru bi bile naknadne prilagoditve navzdol ustrezno in nujno sredstvo za preprečevanje takih izkrivljanj konkurence v nasprotju z merilom št. 5, s tem da bi izravnale prednost, ki bi jo imeli novi udeleženci zato, ker dodelitev pravic v njihovo korist temelji na obsegu uporabe proizvodnih zmogljivosti, ki izhaja iz njihovih izračunov.

55 Tožeča stranka dodaja, da ob neobstoju možnosti določiti take naknadne prilagoditve, da bi se izognila „pretiranim dodelitvam“, ne bi ravnala v skladu z obveznostmi na podlagi merila št. 1 iz Priloge III k Direktivi 2003/87, v skladu s katerim mora paziti, da skupna količina pravic, ki se dodelijo, ni večja, kakor je verjetno potrebno za dosledno uporabo meril iz navedene priloge. Tožeča stranka v zvezi s tem meni, da je Komisija spregledala temeljno razliko med naknadnimi prilagoditvami navzdol

in naknadnimi prilagoditvami navzgor. Medtem ko naj slednja ne bi bila združljiva s Prilogo III k Direktivi 2003/87, če bi povzročala prekoračitev skupne količine za dodelitev (merilo št. 1), naj naknadne prilagoditve navzdol ne bi kršile nobenega izmed upoštevnih meril. Merili št. 1 in 5 iz Priloge III k Direktivi 2003/87 naj bi, nasprotno, zahtevali, da se presežne dodelitve v posebnih in upravičenih primerih odvzamejo.

56 Nazadnje tožeča stranka izpodbija utemeljitev Komisije, v skladu s katero lahko možnost naknadnih prilagoditev oslabi natančnost in učinkovitost preprečevalnega nadzora nad izračuni in predvidevanji upravljavcev v zvezi z začetno dodelitvijo pravic. Tožeča stranka meni, da tudi če bi predvidevanja temeljila na najnatančnejših mogočih ocenah bodoče uporabe proizvodnih zmogljivosti, naj ta predvidevanja namreč ne bi bila absolutno zanesljiva. Nevarnost presežnih dodelitev pravic, to je prekoračitev dejanskih potreb zadevnega upravljavca, naj bi tako zahtevala naknadne prilagoditve. Začetna predvidevanja naj bi poleg tega morala biti predmet čim popolnejšega in čim skrbnejšega pregleda, saj bi začetna „pretirana dodelitev“ lahko povzročila nezadostno dodelitev v škodo drugih upravljavcev.

d) Obseg nadzora Komisije na podlagi člena 9(3) Direktive 2003/87 v povezavi s Prilogo III k tej direktivi in diskrecija držav članic na podlagi te direktive

57 Tožeča stranka na splošno izpodbija obseg nadzora Komisije v zvezi z NNR. Tožeča stranka pojasnjuje, da člen 9(3) Direktive 2003/87 omejuje nadzor Komisije na preizkus NNR zgolj na podlagi meril iz Priloge III in določb člena 10 navedene direktive. Tako naj bi bila zavrnitev NNR mogoča le, če ne bi bil združljiv z navedenimi merili in določbami. Ob upoštevanju splošnega konteksta in splošne sistematike

Direktive 2003/87 naj se zlasti merilo št. 10 ne bi široko razlagalo. Če bi Komisija hotela izpodbijati nacionalna pravila dodelitve na drugih podlagah, bi morala izvajati svoje splošne pristojnosti nadzora, kot so določene v členih 211 ES in 226 ES.

58 Tožeča stranka poleg tega meni, da niti Direktiva 2003/87 niti njen člen 9(3) v povezavi s Prilogo III k tej direktivi ne prepovedujeta naknadnih prilagoditev, saj lahko o teh države članice svobodno odločajo. Izključitev take možnosti v posebnih primerih naj bi, nasprotno, pomenila, da tožeča stranka ne bi več mogla učinkovito spoštovati meril, naštetih v Prilogi III. Države članice naj bi poleg tega lahko, v skladu s členom 9(1), drugi stavek, Direktive 2003/87, v svojih NNR poleg meril, naštetih v Prilogi III, določile dodatna merila, če bi ta bila objektivna in pregledna. Tožeča stranka meni, da vse naknadne prilagoditve nemškega NNR izpolnjujejo zahteve objektivnosti in preglednosti, saj so upravljavci v trenutku dodelitve pravic seznanjeni s tem, v kakšnih pogojih in v kolikšnem obsegu se jim te lahko odvzamejo.

59 Tožeča stranka poleg tega izpodbija, da naj bi bilo mogoče iz člena 29 Direktive 2003/87 sklepati o splošni prepovedi naknadnih prilagoditvenih ukrepov navzdol, saj ta določba določa možnost podelitve dodatnih pravic samo in izjemoma v primeru višje sile. Namen člena 29 Direktive 2003/87 je torej že na začetku trgovanja omejiti izdajo dodatnih pravic s strani držav članic, to je naknadno prilagoditev navzgor, da bi se izognili, da bi se skupna dodeljena količina v državi članici povečala. V nasprotju s tem ta določba nikakor ne določa obratnega položaja, in sicer naknadnih prilagoditev navzdol.

60 Tožeča stranka meni, da so naknadne prilagoditve, ki jih določa nemški NNR, v skladu s cilji in z besedilom Direktive 2003/87.

e) Ekonomski argumenti Komisije

61 Tožeča stranka v nasprotju z navedbami Komisije zatrjuje, da njeno tezo podpirajo ekološki in ekonomski cilji Direktive 2003/87, in sicer zmanjšanje emisij toplogrednih plinov na stroškovno in ekonomsko učinkovit način (člen 1 Direktive 2003/87), ohranjanje celovitosti notranjega trga in pogojev konkurence (sedma uvodna izjava Direktive 2003/87) ter upoštevanje zmožnosti zmanjšanja emisij, ki so posledica industrijskih procesov (osma uvodna izjave Direktive 2003/87).

62 Namen naknadnih prilagoditev navzdol, ki jih Komisija izpodbija, je namreč preprečiti izkrivljanja konkurence na notranjem trgu z odpravo zlorab in „pretiranih dodelitev“, ki bi škodovali konkurentom. Naknadne prilagoditve navzdol naj bi prav tako omogočale, da se popravijo napačna predvidevanja in padci proizvodnje, ki se razlikujejo od predvidevanj, pri napravah za soproizvodnjo pa posledice zlorabe posebne dodelitve pravic v nasprotju z okoljskimi cilji.

63 Tožeča stranka v zvezi s tem zavrača utemeljitev Komisije, v skladu s katero naknadne prilagoditve škodujejo gotovosti, da bodo podjetja izvedla naložbe za zmanjšanje emisij (sporočilo Komisije z dne 7. julija 2004, str. 8). Te prilagoditve naj namreč ne bi bile odvisne od zmanjšanja emisij, temveč od zmanjšanja dejanske proizvodnje naprave, če se ta razlikuje od predvidene proizvodnje. Tožeča stranka meni, da naknadne prilagoditve, nasprotno, omogočajo učinkovito delovanje trga in povečujejo varnost naložb, kot so naložbe, namenjene zamenjavi kuriv, ki proizvajajo veliko CO2 . Zaradi naknadnih prilagoditev naj bi bila odločitev upravljavca, ali bo prodal ali kupil pravice, odvisna od učinkovitosti njegove naprave, neuporabljene pravice pa naj bi bile na voljo novim napravam. Poleg tega naj glede na varnost naložbe novih

udeležencev zaradi obveznosti nakupa pravic, ki jo ima država na podlagi NNR in člena 6(3) zakona o dodelitvi, utemeljitev Komisije, v skladu s katero naknadne prilagoditve in nadomestitev pravic iz rezerve vplivajo na odločitve o naložbah novih udeležencev, ne bi bila pravilna. Poleg tega naj bi bil cilj povečanja rezerve s pravicami, vrnjenimi zaradi teh prilagoditev, preprečiti, da bi ta obveznost nakupa postala preobsežna.

64 Glede utemeljitve Komisije, da naknadne prilagoditve niso nujne za boj proti zlorabam in napačnim predvidevanjem ter da morajo biti nepravilni podatki popravljeni pred odločitvijo o dodelitvi, tožeča stranka opozarja, da se predvidevanja izkažejo za napačna šele po odločitvi, in sicer na podlagi primerjave dejanske proizvodnje s sprva predvideno proizvodnjo. V takem primeru naj bi bila naknadna prilagoditev edino sredstvo za preprečitev nevarnosti „pretirane dodelitve“, ki bi iz tega izhajala, in zato edino sredstvo za preprečitev, da bi bilo prizadeto dobro delovanje sistema trgovanja s pravicami. Direktiva 2003/87 naj poleg tega v zvezi s tem ne bi delala razlik glede teže napake upravljavca. Iz tega naj bi sledilo, da bi bilo prav tako treba naknadno popraviti napake v predvidevanjih, do katerih je prišlo zaradi malomarnosti, in da, v nasprotju z mnenjem Komisije, nacionalna zakonodaja glede boja zoper namerne zlorabe za ta namen ne bi zadostovala.

65 Tožeča stranka dodaja, da je edini ukrep, ki ga je Komisija v izpodbijani odločbi priznala za dopustnega, in sicer preklic dodelitve pravic zaradi zaprtja naprave, prav tako naknadna prilagoditev. Tožeča stranka v zvezi s tem zavrača utemeljitev Komisije, da naprava in zato tudi upravljavec kot tak z zaprtjem naprave prenehata obstajati. Po eni strani naj upravljavec pravno ne bi prenehal obstajati zgolj zaradi zaprtja naprave. Po drugi strani pa naj bi nemško okoljsko pravo tudi po zaprtju naprave upravljavcu nalagalo obsežne obveznosti v zvezi z vzdrževanjem (Nachsorgepflichten). V teh okoliščinah naj bi upravljavec torej lahko imel koristi od odstopa pravic, ki jih ne potrebuje več. Odvzem pravic pri zaprtju naprave, ki ga Komisija ni izpodbijala, naj bi tako dejansko pomenil naknadno zmanjšanje.

2. Trditve Komisije

a) Odločilnost vsebine meril iz Priloge III k Direktivi 2003/87 v zvezi z nadzorom, ki ga izvaja Komisija na podlagi člena 9(3) navedene direktive

66 Komisija meni, da se njen nadzor NNR, kot je določen v členu 9(3) Direktive 2003/87, nanaša zlasti na merila iz Priloge III k tej direktivi, ki jih je treba razumeti upoštevajoč splošno skupno sistematiko te direktive. Komisija meni, da je predmet spora združljivost izpodbijane odločbe s to direktivo in zlasti z merili iz Priloge III, katerih splošni cilj je upravljavcem na podlagi jasnih in vnaprej določenih pravic nuditi ekonomsko spodbudo za zmanjšanje emisij. Izpodbijana odločba naj bi bila zakonita, čeprav NNR, ki je predmet izpodbijane odločbe, ni bil v skladu s temi merili. Vsebina teh meril naj bi bila zato odločilna za vprašanje zakonitosti izpodbijane odločbe in NNR.

b) Skladnost nemškega NNR z merilom št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87

67 Komisija meni, da naknadna prilagoditev, tudi če do nje pride na podlagi prej določenih pravil, ni združljiva z merilom št. 10, kot se ga razlaga v splošnem kontekstu členov 9 in 11 Direktive 2003/87. Komisija trdi, da po sprejetju odločitve o dodelitvi na podlagi člena 11(1) navedene direktive taka prilagoditev ni več mogoča. Tako je zato, ker je dodeljene pravice treba izdati upravljavcem (člen 11(4)) in jih je mogoče

prenašati znotraj Skupnosti (člen 12(1)). Komisija pojasnjuje, da se s sprejetjem te odločitve o dodelitvi splošni cilj Direktive 2003/87, da upravljavcem na podlagi predhodno določenih pravic da ekonomsko spodbudo za zmanjšanje emisij, izčrpa.

68 Komisija glede potrebe po preprečevanju zlorab in napačnih predvidevanj, ki jo zatrjuje tožeča stranka, najprej opozarja, da je napačne podatke vedno mogoče popraviti pred sprejetjem odločitve o dodelitvi ob uporabi člena 11(1) Direktive 2003/87. Dalje, za tak sistem, kot ga je izbrala tožeča stranka, naj bi bila značilna določena tveganja in določena odstopanja – na primer glede predvidevanj, na katera se morajo zanašati novi udeleženci –, ki naj ne bi upravičevala nespoštovanja določb Direktive 2003/87. Poleg tega le majhno število držav članic, razen tožeče stranke, meni ali naj bi menilo, da se na začetku ne morejo odreči naknadnim prilagoditvam. Komisija dodaja, da v vsakem primeru v državah članicah obstajajo splošne zakonske določbe za boj proti namernim zlorabam.

69 Glede utemeljitve tožeče stranke, da naknadne prilagoditve navzdol omogočajo ustrezno strogo omejevanje emisij toplogrednih plinov in da tako prispevajo k boju proti podnebnim spremembam, Komisija ugovarja, da je ta učinek ob neobstoju zahteve mogoče doseči le, če rezerva ni izčrpana in če se pravice razveljavijo. V takem primeru naj bi šlo zgolj za nepredviden drugotni učinek, ki naj bi nastal zaradi manjšega števila novih udeležencev, kot je bilo predvideno. Če bi tožeča stranka hotela zasledovati ta okoljski cilj, bi na začetku morala določiti manjšo skupno količino pravic, da bi se izognila „pretirani dodelitvi“, ali bi vsaj morala določiti, da bodo naknadno odvzete pravice nemudoma razveljavljene. Komisija iz tega sklepa, da so naknadne prilagoditve nevtralne z vidika varstva okolja, ker skupna količina pravic ostaja nespremenjena. Komisija meni, da te prilagoditve prav tako lahko upravljavce odvrnejo od zmanjševanja emisij, saj ti izgubijo možnost, da na trgu prodajo pravice, ki so jih pridobili zaradi svojih ekonomskih odločitev, kot je na primer odločitev zmanjšati proizvodnjo.

70 Komisija meni, da njeno stališče ni v nasprotju s členom 38(2) Uredbe št. 2216/2004, saj ta določba dovoljuje zgolj popravke v skladu z metodologijo dodelitve, določeno v NNR, ta metodologija pa mora prav tako biti v skladu z merili iz Priloge III k Direktivi 2003/87. Poleg tega sklicevanje na člen 9(3) Direktive 2003/87 v tej določbi zgolj potrjuje, da so merila iz Priloge III in druge določbe te direktive odločilni za presojo združljivosti z NNR.

71 Komisija dodaja, da v nasprotju z zatrjevanji tožeče stranke odvzem pravic pri zaprtju naprav ni naknadna prilagoditev, saj so pravice vezane na naprave. Komisija meni, da naprava, ki ne obstaja več, ne potrebuje pravic do emisije. Zato naj ob prenehanju obstoja te naprave cilj spodbujanja k zmanjševanju emisij zaradi sprostitve pravic ne bi bil več upoštevan in naj bi država članica tako bila svobodna, da odvzame pravice, ki jih zaprta naprava ne potrebuje več. V takem primeru naj odvzem pravic ne bi bil naknadna prilagoditev, primerljiva z naknadnimi prilagoditvami, določenimi v nemškem NNR.

c) Skladnost nemškega NNR z merilom št. 5 iz Priloge III k Direktivi 2003/87

72 Komisija meni, da izpodbijana odločba prav tako ni sporna z vidika merila št. 5. Meni tudi, da lahko možnost izvedbe naknadnih prilagoditev navzdol povzroči neupravičeno prednostno obravnavanje novih udeležencev, tako da lahko ti pridobijo večjo količino pravic, kot bi lahko pričakovali, če take možnosti ne bi bilo, kar škoduje drugim upravljavcem, ki ne razpolagajo z možnostjo popravka začetne dodelitve. Ob upoštevanju, da morajo novi udeleženci sami oceniti predvideno stopnjo uporabe zmogljivosti in pričakovan obseg proizvodnje, naj bi bili manj spodbujeni,

da dostavijo natančne ocene, in naj bi nadzor izvajali le pod predpostavko nepreklicne celotne dodelitve. Prevelika začetna dodelitev bi lahko torej neupravičeno dajala prednost novemu udeležencu, če bi se izkazalo, da lahko proda več proizvodov zaradi povečanja povpraševanja, ne da bi imel dodatne stroške za pridobitev pravic. Upravljavec obstoječe naprave pa bi moral na trgu kupiti dodatne pravice za vsako dodatno enoto nepredvidene proizvodnje.

73 Komisija dodaja, da naj bi sistem trgovanja s pravicami do emisije, ki se nanaša na večletno obdobje, učinkovito deloval le na podlagi predhodnega pregleda, ki v bistvu temelji na predvidevanjih. Kljub dejstvu, da naj bi z možnostjo naknadnih prilagoditev zainteresirane stranke bile manj skrbne pri pripravi NNR, kar naj bi vplivalo na natančnost odločitve o dodelitvi, naj bi bila torej dokončna dodelitev po logiki argumentacije tožeče stranke lahko izvedena le ob koncu obdobja dodelitve, ko naj bi bile na voljo vse informacije o dejanskih emisijah. Tako naj bi naknadne prilagoditve povzročile, da bi bilo merilo št. 5 spoštovano šele naknadno. Komisija kljub temu meni, da je treba predhodno preveriti, ali v zvezi z določenimi napravami obstaja morebitna diskriminacija na podlagi tega merila, to je v trenutku, ko je NNR pripravljen in ko Komisija sprejme odločbo. Iz tega naj bi izhajalo, da naj bi bile naknadne prilagoditve v nasprotju z duhom in delovanjem sistema dodelitve ter trgovanja s pravicami. Komisija poleg tega pojasnjuje, da je za sistem, ki temelji na predvidevanjih, značilno, da se pozneje izkazana dejstva razlikujejo od predvidevanj. Poznejši razvoj naj torej ne bi več mogel vplivati na odločitev o dodelitvi, ki je bila sprejeta na podlagi predhodnega preizkusa, ki naj bi ustvarjala ekonomske spodbude za zmanjšanje emisij. Določiti, da se odvzamejo pravice, ki so postale neuporabne zaradi zmanjšanj emisij, s tem da se dovoli, da se lahko prodajo, naj bi bilo enakovredno z delno odpravo spodbud k takim zmanjšanjem. Učinkovitost sistema trgovanja s pravicami naj bi bila s tem bistveno prizadeta.

74 V zvezi s tem naj ne bi bilo razlike, ali so naknadne prilagoditve povezane s stopnjo emisije ali z obsegom proizvodnje, saj Komisija meni, da med tema parametroma obstaja pozitivna medsebojna odvisnost, ker oba vplivata na ekonomsko odločitev,

da se optimizirajo koristi, ki izhajajo iz proizvodnje naprave. Komisija meni, da se s povezovanjem naknadnih prilagoditev z obsegom proizvodnje vnaša negotovost v ekonomski izračun za ugotovitev, ali se zato, da bi se lahko prodale presežne pravice, izplača zmanjšati emisije s pridobitvijo na učinkovitosti ali z zmanjšanjem obsega proizvodnje. Ta negotovost zaradi naknadnih prilagoditev pa naj bi upravljavce naprav spodbujala, da v manjši meri vlagajo v čiste proizvodne tehnike in da se v večji meri odpovedujejo zmanjšanju svoje proizvodnje. To pa naj bi bilo natanko to, kar bi Komisija želela preprečiti. Komisija dodaja, da ima lahko ta vpliv na spodbujanje upravljavcev prav tako negativne učinke za okolje, medtem ko naj bi se morebitni pozitivni učinki, na katere se sklicuje tožeča stranka, uresničili le v posebnih hipotetičnih okoliščinah, zlasti če novih udeležencev ne bi bilo dovolj.

75 Glede utemeljitve tožeče stranke, po kateri se odvzete pravice prenesejo v rezervo, da bi bile na razpolago novim udeležencem, Komisija meni, da če tožeča stranka ocenjuje, da je povečanje rezerve potrebno, da mora potem v svojem NNR na začetku določiti večjo rezervo. Komisija poleg tega opozarja, da količina pravic, pridobljenih z naknadnimi prilagoditvami, ni gotova in torej ne zagotavlja pravne varnosti za nove udeležence glede njihovih odločitev o naložbi. Dejstvo, da NNR in člen 6(3) zakona o dodelitvi določata možnost povečanja rezerve z nakupom pravic s strani zasebnika in z njihovo brezplačno vrnitvijo organom, pristojnim za upravljanje, naj bi poleg tega potrjevalo, da naj polnjenje te rezerve z naknadnimi prilagoditvami ne bi bilo potrebno. Komisija nazadnje spominja, da ni nujno potrebno določiti rezerve za nove udeležence, saj si ti lahko priskrbijo potrebne pravice na trgu (prav tako glej navodila Komisije točka 56).

76 Zaradi vseh teh razlogov Komisija meni, da je izpodbijana odločba v skladu z merili iz Priloge III k Direktivi 2003/87 in da je treba zavrniti tožbeni razlog kršitve člena 9(3) navedene direktive v povezavi s Prilogo III.

B — *Presoja Sodišča prve stopnje*

1. Razdelitev nalog in pristojnosti med Komisijo in državami članicami ter obseg sodnega nadzora

77 Sodišče prve stopnje uvodoma spominja, da tožeča stranka najprej trdi, v nasprotju s tem, kar ugotavlja Komisije v izpodbijani odločbi, da naknadne prilagoditve, določene v nemškem NNR, ne kršijo ne merila št. 5 ne merila št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87. V tem kontekstu stranki zlasti razpravljata o vprašanju, ali te naknadne prilagoditve ovirajo dobro delovanje sistema trgovanja s pravicami ter ali so torej te prilagoditve združljive s cilji in splošno sistematiko Direktive 2003/87, ob upoštevanju katere je treba razumeti navedena merila. Sodišče prve stopnje mora v zvezi s tem upoštevati mejo med obsegom nadzora in odločanja Komisije, zlasti na podlagi Direktive 2003/87, ter obsegom diskrecije, s katerim razpolagajo države članice pri prenosu navedene direktive v nacionalno pravo v skladu z zahtevami prava Skupnosti.

78 Glede razdelitve nalog in pristojnosti med Komisijo in državami članicami glede prenosa direktiv na področju okolja je treba omeniti besedilo člena 249, tretji odstavek, ES, v skladu s katerim je „[d]irektiva […] za vsako državo članico, na katero je naslovljena, zavezujoča glede cilja, ki ga je treba doseči, vendar prepušča nacionalnim organom izbiro oblike in metod“. Iz tega izhaja, da so države članice pri izbiri ustreznih oblik in sredstev za dosego tega rezultata načeloma popolnoma svobodne, ker obravnavana direktiva ne določa oblike in metod za dosego posebnega cilja. Države članice so kljub temu v okviru svobode, ki jim je priznana s členom 249, tretji odstavek, ES zavezane, da izberejo najprimernejše oblike in metode za zagotovitev polnega učinka direktiv (glej sodbo Sodišča z dne 8. septembra 2005 v zadevi

Yonemoto, C-40/04, ZOdl., str. I-7755, točka 58 in navedena sodna praksa). Iz tega prav tako izhaja, da mora Komisija ob neobstoju pravila Skupnosti, ki bi jasno in natančno določalo obliko in metode, ki jih mora država članica uporabiti, v okviru izvajanja nadzora, zlasti na podlagi členov 211 ES in 226 ES, z zadostno pravno verjetnostjo dokazati, da so instrumenti, ki jih je država članica uporabila v ta namen, v nasprotju s pravom Skupnosti.

79 Treba je dodati, da se spoštovanje načela subsidiarnosti iz člena 5, drugi odstavek, ES, to je načela, ki zavezuje institucije Skupnosti pri izvajanju njihovih normativnih funkcij in ki je bilo upoštevano pri sprejetju Direktive 2003/87 (trideseta uvodna izjava te direktive), lahko zagotovi le z uporabo teh načel. Na podlagi tega načela Skupnost na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, ukrepa v skladu z načelom subsidiarnosti, vendar le če in kolikor države članice ne morejo zadovoljivo doseči ciljev predlaganih ukrepov ter jih torej zaradi obsega ali učinkov predlaganih ukrepov laže doseže Skupnost. Tako Komisija na področju, kot je okolje, ki ga urejata člena 174 ES in 176 ES, in kjer so pristojnosti Komisije in držav članic deljene, nosi dokazno breme, kar pomeni, da mora v obravnavanem primeru dokazati, v kolikšnem obsegu so pristojnosti države članice in s tem njena diskrecija omejene glede na pogoje, navedene zgoraj v točki 78.

80 Glede nadzora Komisije na podlagi člena 9(3) Direktive 2003/87 je treba natančneje pojasniti, da čeprav država članica pri prenosu navedene direktive razpolaga z določeno diskrecijo, Komisija kljub temu preverja skladnost ukrepov, ki jih je sprejela država članica, z merili iz Priloge III in določbami člena 10 navedene direktive ter pri izvajanju tega nadzora tudi ona razpolaga s pravico do prostega preudarka, če ta nadzor vključuje zapletene ekonomske in ekološke ocene v zvezi s splošnim ciljem zmanjšanja emisij toplogrednih plinov na stroškovno in ekonomsko učinkovit način prek sistema trgovanja s pravicami (člen 1 in peta uvodna izjava Direktive 2003/87).

81 Sledi, da v okviru nadzora zakonitosti v zvezi s tem sodišče Skupnosti izvaja popoln nadzor glede pravilne uporabe upoštevnih pravnih pravil s strani Komisije, katerega obseg je treba določiti v skladu z metodami razlage, ki jih priznava sodna praksa. Sodišče prve stopnje pa naj ne bi nadomestilo Komisije, ker mora ta v tem kontekstu priti do zapletenih ekonomskih in ekoloških ugotovitev. Sodišče prve stopnje se mora na podlagi tega omejiti na to, da preveri, ali je obravnavani ukrep očitno napačen oziroma ali je posledica zlorabe pooblastil in ali so bila procesna jamstva, ki so v tem kontekstu še pomembnejša, v celoti spoštovana (glej v tem smislu sodbe Sodišča prve stopnje z dne 11. septembra 2002 v zadevi Pfizer Animal Health proti Svetu, T-13/99, Recueil, str. II-3305, točki 166 in 171; z dne 11. septembra 2002 v zadevi Alpharma proti Svetu, T-70/99, Recueil, str. II-3495, točki 177 in 182, in z dne 21. oktobra 2003 v zadevi Solvay Pharmaceuticals proti Svetu, T-392/02, Recueil, str. II-4555, točka 126).

82 Glede nadzora nad združljivostjo spornih naknadnih prilagoditev, med drugim, z merili št. 5 in 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87, ki ga je izvedla Komisija na podlagi člena 9(3) navedene direktive, je treba poudariti, da je izvajanje tega nadzora v prvi vrsti odvisno od določitve dosega upoštevnih pravnih pravil ter šele nato vključuje zapletene ekonomske in ekološke ocene, zlasti ko gre za presojo praktičnih posledic teh prilagoditev na delovanje sistema trgovanja s pravicami. Zato je treba zaradi ugotovitve, ali je bilo z izpodbijano odločbo pravo napačno uporabljeno, najprej preizkusiti, ali je Komisija pri izvajanju tega nadzora spoštovala meje upoštevnih pravnih pravil, kot jih razlaga Sodišče prve stopnje. Šele, ko se izkaže, da je Komisija pravilno uporabila upoštevna pravna pravila ali da je predložila dokaze v skladu s pravili glede dokaznega bremena, navedenimi zgoraj v točkah 78 in 79, se postavi vprašanje, ali je njena presoja dejstev in ekonomskih vprašanj sprejemljiva ali pa očitno ni pravilna.

83 V zvezi s tem je treba pojasniti, da stranki ne izpodbijata, da vprašanje dopustnosti spornih naknadnih prilagoditev v Direktivi 2003/87 ni izrecno urejeno. V teh okoli-

ščinah je treba domnevati, da te prilagoditve spadajo pod pravico države članice, da svobodno določi oblike in metode prenosa te direktive in da mora tako Komisija dokazati, da te prilagoditve lahko škodujejo polnemu učinku njenih določb.

84 Sodišče prve stopnje meni, da je treba začeti s preizkusom zakonitosti izpodbijane odločbe v delu, v katerem se ta nanaša na dopustnost določenih naknadnih prilagoditev glede na merilo št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87, glede na to, da je vsebina tega merila, kot ga razlaga Komisija, bistveno povezana z vprašanjem združljivosti teh prilagoditev s cilji in splošno sistematiko sistema trgovanja s pravicami, kot ga določa navedena direktiva.

2. Zakonitost izpodbijane odločbe glede na merilo št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87

a) Sporne naknadne prilagoditve

85 Uvodoma je treba ponovno navesti, katere so sporne naknadne prilagoditve, za katere Komisija meni, da so v nasprotju z merilom št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87.

86 V zvezi s tem je treba najprej poudariti, da se zdi, da je Komisija v členu 1 izpodbijane odločbe ugotovila, da so vse naknadne prilagoditve, naštete v tem členu, v nasprotju z merilom št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87. Iz četrte do šeste uvodne izjave izpodbijane odločbe, ob upoštevanju katerih je treba razumeti izrek (v tem smislu glej sodbo Sodišča z dne 12. maja 2005 v zadevi Komisija proti Grčiji, C 415/03, ZOdl.,

str. I-3875, točka 41, in sodbo Sodišča prve stopnje z dne 18. januarja 2005 v zadevi Confédération nationale du Crédit mutuel proti Komisiji, T-93/02, ZOdl., str. II-143, točka 74), kljub temu izhaja, da se ta presoja ne nanaša na naknadne prilagoditve za nove udeležence, kot so določeni v členu 1, točka a, te odločbe, za katere je Komisija menila, da so v nasprotju zgolj z merilom št. 5. Kot je Komisija potrdila na obravnavi (zapisnik obravnave, str. 2), je torej začetek člena 1 izpodbijane odločbe treba brati:

„Elementi nemškega [NNR], ki niso združljivi z merili [št.] 5 in[/ali št.] 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87, so […]“

87 Komisija v členu 1, točka b, in v peti uvodni izjavi izpodbijane odločbe ugotavlja nezakonitost naknadnih prilagoditev, povezanih z uporabo pravila o prenosu. Čeprav Komisija ne izpodbija pravila o prenosu kot takega v delu, v katerem upravljavcu nove naprave dovoljuje, da prevzame pravice, izdane napravi, ki jo je prej upravljal, nato pa zaprl (glej zlasti sporočilo Komisije z dne 7. julija 2004, točka 3.3), kljub temu meni, da take prilagoditve niso zakonite, če so proizvodne zmogljivosti nove naprave manjše kot proizvodne zmogljivosti zaprte naprave.

88 V prvem primeru iz člena 1, točka c, in v šesti uvodni izjavi izpodbijane odločbe Komisija ugotavlja tudi nezakonitost naknadnih prilagoditev, povezanih z zmanjšanjem uporabe proizvodnih zmogljivosti naprave, do katerega je prišlo v nasprotju s predvidevanji upravljavca. Na podlagi dodatnih obrazložitev iz sporočila Komisije z dne 7. julija 2004 (str. 8, predzadnja alinea) taka nezakonitost vpliva zgolj na naknadne prilagoditve, uporabljive za naprave, ki so začele delovati po 1. januarju 2003, in ne na naknadne prilagoditve, uporabljive za nove udeležence. Komisija je v odgovor na pisno vprašanje Sodišča prve stopnje potrdila to razlago s tem, da je

kljub temu pojasnila, da je sporočilo Komisije z dne 7. julija 2004 to nezakonitost napačno omejilo na naknadne prilagoditve, uporabljive za naprave, ki so začele delovati po 1. januarju 2003, in da je izpodbijana določba tako določala tudi naknadne prilagoditve, uporabljive za naprave, ki so začele delovati pred tem datumom.

89 Komisija poleg tega v drugem primeru iz člena 1, točka c, in v šesti uvodni izjavi izpodbijane odločbe, kot sta bili popravljeni na obravnavi (glej zgoraj navedeno točko 40), ugotavlja nezakonitost naknadnih prilagoditev navzdol za primere, v katerih so letne emisije naprave manjše od 60 % v primerjavi z emisijami v izhodiščnem obdobju („dejansko zaprtje“).

90 V zadnjem primeru iz člena 1, točka c, in v šesti uvodni izjavi izpodbijane odločbe Komisija nazadnje ugotavlja nezakonitost naknadnih prilagoditev posebne dodelitve pravic napravi za soproizvodnjo, kadar je količina električne energije, ki jo ta proizvede, manjša od količine v izhodiščnem obdobju.

91 Iz četrte in pete uvodne izjave izpodbijane odločbe ter iz točke 3.2, prva alinea, sporočila Komisije z dne 7. julija 2004 (glej zgoraj navedeno točko 41) v splošnem izhaja, da Komisija meni, da je v NNR treba število pravic, ki se dodelijo vsaki napravi, določiti vnaprej za prvo obdobje dodelitve in da ga naj v nobenem primeru ne bi bilo mogoče spremeniti, potem ko država članica sprejme odločitev na podlagi člena 11(1) Direktive 2003/87. Tožeča stranka v nasprotju s tem v bistvu navaja, da merilo št. 10 iz Priloge III k navedeni direktivi vsebuje samo en formalni pogoj, ki zahteva, da se NNR priloži seznam naprav s predvideno količino pravic, ki jim jih država članica namerava dodeliti, in da je število tako individualno dodeljenih pravic mogoče spremeniti po začetku učinkovanja odločitve o dodelitvi, ki je bila sprejeta na podlagi člena 11(1) Direktive 2003/87.

92 Da bi preizkusilo utemeljenost trditev strank, Sodišče prve stopnje meni, da je treba uporabiti jezikovno, zgodovinsko, kontekstualno in teleološko razlago vsebine merila št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87 (v zvezi z metodologijo glej sodbi Sodišča prve stopnje z dne 20. novembra 2002 v zadevi Lagardère in Canal+ proti Komisiji, T-251/00, Recueil, str. II-4825, točka 72 in naslednje, in z dne 6. oktobra 2005 v združenih zadeviah Sumitomo Chemical in Sumika Fine Chemicals proti Komisiji, T-22/02 in T-23/02, ZOdl., str. II-4065, točka 41 in naslednje).

b) Jezikovna razlaga merila št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87

93 Najprej je treba z jezikovno razlago ugotoviti, ali je besedilo merila št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87 v nasprotju z naknadnimi prilagoditvenimi ukrepi, določenimi v nemškem NNR.

94 Sodišče prve stopnje v zvezi s tem poudarja, da merilo št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87 določa, da „[NNR] vsebuje seznam naprav, zajetih v tej direktivi, skupaj s količinami pravic, ki se jih želi dodeliti vsaki od njih“. Iz besedila tega merila izhaja, da mora NNR vsebovati seznam naprav, ki se nanašajo na področje uporabe Direktive 2003/87, hkrati pa mora ta seznam navajati število pravic, „ki se jih želi dodeliti“, vsaki od njih. Zato se je treba posebej vprašati o vsebini besedne izrazitve „ki se jih želi dodeliti“.

95 V okviru jezikovne razlage je treba upoštevati, da so besedila prava Skupnosti sestavljena v več jezikih in da so različne jezikovne različice enako obvezujoče; razlaga določbe prava Skupnosti tako zajema primerjavo jezikovnih različic (sodba Sodišča z dne 6. oktobra 1982 v zadevi Cilfit, 283/81, Recueil, str. 3415, točka 18). Besedna izrazitev „ki se jih želi dodeliti“ iz francoske različice se prav tako pojavlja v španski

in portugalski različici, in sicer kot izraza „que se prevé asignar“ oziroma „que se pretende de atribuir“, obe različici, ki tako izražata enako subjektivnost in kažeta na določeno stopnjo avtonomije individualne dodelitve pravic do emisije različnim napravam. Subjektivnost je omiljena in postane preprosta namera v angleški („intended to be allocated“), danski („hensigten“), finski („aiotaan myöntää“) in švedski („som avses“) različici, v katerih se ta izraz pojavlja v nekoliko drugačnem smislu, in sicer v pomenu, „ki naj bi jih država članica nameravala dodeliti“. Poleg tega v nemški („zugeteilt werden sollen“) in nizozemski („bestemd om te worden toegewezen“) različici pomeni „namenjenih za dodelitev“, tako da ima individualna dodelitev pravic do emisije različnim napravam nevtralnejši in objektivnejši pomen. Ta nevtralnost in objektivnost pride še močneje do izraza v grški („pou prokeitai na diatethoun“) in italijanski („saranno assegnate“) različici, v katerih individualna dodelitev pravic do emisije preprosto pomeni bodoče dejstvo („bodo dodeljene“).

96 Glede na zgoraj navedeno obstajajo precejšnji odtenki med različnimi obvezujočimi jezikovnimi različicami merila št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87, ki glede na uporabljene izraze posamezni dodelitvi pravic do emisije dajejo ali subjektiven pomen ali bolj ali manj objektiven in nevtralen pomen. Vse te jezikovne različice zato ne uveljavljajo ne stališča Komisije, po katerem morata NNR in odločba o dodelitvi vsebovati dokončno število pravic, ki se dodelijo vsaki od naštetih naprav, ne stališča tožeče stranke, ki se v zvezi s tem v bistvu sklicuje na široko pravico do prostega preudarka države članice. Kljub temu pa zgoraj navedene formulacije prav tako ne izključujejo dejstva, da je normodajalec Skupnosti želel vnesti določeno prožnost, torej določeno pravico do prostega preudarka države članice, s tem da ji je pustil možnost, da po prenosu Direktive 2003/87 spremeni število pravic, določeno na seznamu naprav, priloženem NNR.

97 Zato je treba jezikovno razlago in to primerjavo različnih jezikovnih različic merila št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87 dopolniti z zgodovinsko razlago.

c) Zgodovinska razlaga merila št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87

98 Sodišče prve stopnje na podlagi poteka zakonodajnega procesa, ki je pripeljal do sprejetja Direktive 2003/87, ugotavlja, da se je merilo št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87 pojavilo šele v relativno pozni fazi postopka sprejemanja te direktive, in sicer v okviru skupnega stališča (ES) št. 28/2003 Sveta z dne 18. marca 2003 o sprejetju [te] direktive (UL C 125E, str. 72). Kot zatrjuje tožeča stranka, je bilo to merilo vključeno v osnutek Direktive na podlagi amandmaja, ki ga je 13. septembra 2002 predlagal Odbor Evropskega parlamenta za okolje, javno zdravje in potrošniško politiko in ki je bil obrazložen z dejstvom, da „je pomembno razpolagati s podatki, ki izražajo in količinsko opredeljujejo trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov“ (zapisnik seje A5-0303/2002, I, str. 48, amandma št. 73).

99 Zgodovinska razlaga zato ne prinaša dodatnih ugotovitev, ki bi lahko spremenili ugotovitev iz zgoraj navedene točke 96.

100 Zato je treba uporabiti kontekstualno razlago merila št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87.

d) Kontekstualna razlaga merila št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87

Upoštevne določbe Direktive 2003/87 in Uredbe št. 2216/2004

i) Člena 9 in 11 Direktive 2003/87

101 V okviru kontekstualne razlage merila št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87 je najprej treba obravnavati člen 9(1) Direktive 2003/87, ki je pravna podlaga za pripravo NNR s strani držav članic. Ta določba zlasti določa, da „vsaka država članica pripravi [NNR], v katerem navede skupno količino pravic, ki jih namerava dodeliti za to obdobje, in kako jih namerava dodeliti“, ter da „[NNR] temelji na objektivnih in preglednih merilih, vključno s tistimi iz Priloge III, ob ustreznem upoštevanju pripomb javnosti“.

102 Sodišče prve stopnje glede morebitne dokončnosti ali, nasprotno, začasnosti z NNR določene dodelitve pravic s strani države članice ugotavlja, da v členu 9(1) Direktive 2003/87 uporabljeni izraz („namerava dodeliti“) v vsaki jezikovni različici iz zgoraj navedene točke 95 v bistvu ustreza izrazu, ki ga uporablja merilo št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87 („ki jih želi dodeliti“). Te besedne izrazitve kljub temu ne pomenijo nujno, da ima država članica pri prenosu široko diskrecijo. Prav tako jih lahko razumemo kot posledico dejstva, da bo NNR predmet nadzora Komisije na podlagi člena 9(3) Direktive 2003/87 in da je tako vsaka dodelitev pravic, določena s seznamom naprav, ki je priložen temu NNR – in torej „želena“ s strani države članice –, le začasna, dokler jo Komisija ne potrdi ali zavrne s tem, da zahteva spremembe.

103 Nadalje se je treba sklicevati na člen 9(3) Direktive 2003/87, v skladu s katerim „lahko Komisija ta [NNR] ali kateri koli njegov del zavrne, na podlagi njegove nezdružljivosti z merili iz Priloge III ali s členom 10“, „država članica [pa] sprejme odločitev po členu 11(1) […] le, če predlagane spremembe sprejme Komisija“. Poleg tega je treba opozoriti na besedilo člena 11(1) Direktive 2003/87, v skladu s katerim „vsaka država članica odloči o skupni količini pravic, ki jih bo dodelila […], in dodelitvi teh pravic upravljavcu posamezne naprave“. Ta določba poleg tega pojasnjuje, da država članica „to odločitev sprejme […] na podlagi svojega [NNR] […], ob ustreznem upoštevanju pripomb javnosti“.

104 Sodišče prve stopnje v tem kontekstu meni, da je treba opozoriti na različne faze postopka iz člena 9(1) in (3) v povezavi s členom 11(1) Direktive 2003/87. Člen 9(3) določa namreč različne faze, in sicer fazo obveščanja, dokončanja NNR in sprejetja odločitve o dodelitvi s strani države članice. Poleg tega določa vsaj dve fazi nadzora in zavrnitve NNR s strani Komisije. Pri prvi, nepogrešljivi, fazi gre za začetno obvestilo države članice o NNR v skladu z odstavkom 1 te določbe in preizkus tega NNR s strani Komisije. Tej prvi fazi v nekaterih primerih sledi druga faza. Pri tej drugi fazi gre za morebitne spremembe NNR, in sicer na zahtevo Komisije ali na predlog države članice, in za sprejetje ali nesprejetje teh sprememb s strani Komisije. Šele ko sta prva in – morda – druga faza zaključeni, ima država članica pravico, da v okviru tretje faze in na podlagi svojega NNR sprejme svojo odločitev o dodelitvi pravic na podlagi člena 11(1) Direktive 2003/87 (sodba Sodišča prve stopnje z dne 23. novembra 2005 v zadevi Združeno kraljestvo proti Komisiji, T-178/05, ZOdl., str. II-4807, točka 56). Iz člena 9(1) in člena 11(1) navedene direktive poleg tega izhaja obveznost države članice, da „ustrezn[o] upoštev[a] pripomb[e] javnosti“, tako v NNR, torej po prvem javnem posvetovanju, kot pri odločitvi o dodelitvi, ki se jo sprejme po drugem javnem

posvetovanju. Merilo št. 9 iz Priloge III k Direktivi 2003/87 v zvezi s tem pojasnjuje, da „[NNR] vsebuje določbe o pripombah, ki jih izrazi javnost, in informacije o ureditvi ustreznega upoštevanja teh pripomb pred sprejetjem odločitve o dodelitvi pravic“.

105 Glede na zgoraj navedeno Sodišče prve stopnje najprej poudarja, da odločitev o dodelitvi s strani države članice, določena v členu 11(1) Direktive 2003/87, v okviru navedene direktive ni več podvržena posebnemu preizkusu s strani Komisije po zgledu nadzora NNR iz člena 9 navedene direktive. Vendar dejstvo, da člen 11(1) Direktive 2003/87 državo članico zavezuje, da svojo odločitev o dodelitvi opre na svoj NNR, kot ga je preverila Komisija na podlagi člena 9 navedene direktive in kot je bil morda spremenjen na njeno zahtevo, ne pomeni nujno, da poznejša sprememba individualnih dodelitev pravic ni več mogoča. V skladu s členom 11(1), konec drugega stavka, v povezavi z merilom št. 9 iz Priloge III k Direktivi 2003/87, je vsebina odločitve o dodelitvi prav tako odvisna od drugega javnega posvetovanja. Da torej to posvetovanje ne bi postalo brezpredmetno in pripombe javnosti povsem teoretične, to drugo javno posvetovanje nastopi šele po tem, ko Komisija preveri NNR, o katerem je bila obveščena, in mora biti tako, da lahko spremeni dodelitev, ki jo država članica namerava sprejeti s svojo odločitvijo o dodelitvi (zgoraj v točki 104 navedena sodba Združeno kraljestvo proti Komisiji, točka 57). Iz tega izhaja, da čeprav vsaka bistvena sprememba NNR po zaključku postopka preizkusa iz člena 9(3) Direktive 2003/87 načeloma lahko nevtralizira sistem preventivnega nadzora, ki ga ta člen določa, bi absolutna prepoved sprememb individualnih dodelitev, sprejetih z NNR, škodovala učinkovitosti drugega javnega posvetovanja, kot je določen v členu 11(1), konec drugega stavka, v povezavi z merilom št. 9 iz Priloge III k Direktivi 2003/87 (v tem smislu glej zgoraj v točki 104 navedeno sodbo Združeno kraljestvo proti Komisiji, točka 58). Treba je dodati, da se zdi, tako kot izhaja iz točk 93, 95 in 96 navodil Komisije, da tudi Komisija izhaja iz načela, po katerem se, glede na obveznost udeležbe javnosti, morebitne spremembe, ki so se izkazale za nujne po drugem javnem posvetovanju, lahko vključijo v odločitev o dodelitvi, če država članica o tem obvesti Komisijo pred sprejetjem te odločitve.

106 Drugič, treba je poudariti, da je upoštevni del („vsaka država članica odloči o skupni količini pravic, ki jih bo dodelila […], in dodelitvi teh pravic upravljavcu posamezne naprave“) člena 11(1) Direktive 2003/87 izražen na dokaj odprt način in je usmerjen v prihodnost, ta določba pa ne prepoveduje izrecno poznejše spremembe števila pravic, ki so bile individualno dodeljene v skladu s seznamom, priloženim k NNR, in odločitvijo o dodelitvi. Tudi člen 9(1) te direktive, ki določa pogoje za zakonitost NNR, se ne sklicuje izključno na merila, našteta v Prilogi III k Direktivi 2003/87, temveč dovoljuje, da NNR temelji na drugih merilih za dodelitev, če so ta merila „objektivna in pregledna“. Iz tega po eni strani izhaja, da lahko ob neobstoju izrecne prepovedi poznejših sprememb individualne dodelitve pravic v členu 11(1) NNR in odločitev o dodelitvi izrecno določita tako možnost spremembe, če so merila zanjo objektivna in pregledna. Po drugi strani pa iz tega izhaja, da je, ker ta dodatna merila ne spadajo pod merila, opredeljena v Prilogi III k Direktivi 2003/87, nadzor s strani Komisije na podlagi člena 9(3) te direktive nujno omejen in se nanaša le na vprašanje, ali so ta dodatna merila – ki jih je uvedla država članica ob izvajanju pravice do odločanja po prostem preudarku, ki jo ima ob prenosu te direktive – objektivna in pregledna. Treba je dodati, da zaradi morebitne poznejše spremembe individualnih dodelitev pravic, ki nastopi po odločitvi o dodelitvi v smislu člena 11(1) Direktive 2003/87, Komisija glede na stalni nadzor, ki ga izvaja na podlagi instrumentov upravljanja in potrjevanja, določenih v Uredbi št. 2216/2004, ter glede na splošno pristojnost nadzora na podlagi členov 211 ES in 226 ES, ki ji omogoča, da v vsakem trenutku ukrepa pri kršitvah prava Skupnosti, možnosti nadzora ne izgubi povsem.

ii) Člen 29 Direktive 2003/87

107 Člen 29 Direktive 2003/87 izjemoma in z odpravo določene skupne količine pravic dovoljuje poznejše povečanje števila individualno dodeljenih pravic. To potrjuje

predstavo, da država članica načeloma ne more dodeljevati dodatnih pravic. Toda navedena direktiva ne vsebuje nobene izrecne določbe, ki bi omejevala diskrecijo države članice pri individualni dodelitvi pravic, kadar ne gre za tako povečanje, temveč le za naknadne popravke navzdol. V zadnjem primeru namreč ne obstaja nevarnost dodelitve, ki bi presegala skupno število pravic, določenih v NNR, kar bi bilo v nasprotju z obveznostjo države članice, da zmanjšuje emisije. V zvezi s tem je prav tako treba poudariti, da je tožeča stranka v odgovor na vprašalnik Komisije med upravnim postopkom opozorila, da v nasprotju s tem , kar naj bi izhajalo iz NNR, kot ga je sprva sporočila, odločitev o dodelitvi, sprejeta na podlagi člena 11(1) Direktive 2003/87, vsebuje le naknadna zmanjšanja, ne pa ukrepov za povečanje individualnih dodelitev (glej zgoraj navedeno točko 34).

iii) Člen 38 (2) Uredbe št. 2216/2004

108 Kot zatrjuje Komisija, je člen 38(2) Uredbe št. 2216/2004 le tehnično postopkovno pravilo, namenjeno dobremu in centraliziranemu upravljanju standardiziranega in zavarovanega sistema registrov na evropski ravni, ki med drugim vsebuje tabele NNR s podatki iz različnih NNR, kot so jih države članice sporočile. To pravilo določa pogoje, pod katerimi se popravki lahko sporočijo in vnesejo v tabelo NNR, ti popravki pa so vendarle podvrženi spoštovanju postopka obveščanja in nadzora s strani Komisije na podlagi člena 9(3) Direktive 2003/87. Sledi, da te možnosti sprememb nikakor ne vplivajo na zakonitost ali utemeljenost obravnavanih popravkov in da v nobenem primeru ne morejo spremeniti dosega različnih upoštevnih določb Direktive 2003/87. Nasprotno, formulacija člena 38(2), drugi stavek, Uredbe št. 2216/2004, v skladu s katerim „je popravek v skladu z metodologijami, določenimi v tistem [NNR]“, vsaj

posredno potrjuje možnost naknadnega popravka števila dodeljenih pravic, če NNR izrecno določa metodologijo, ki se uporabi za tak popravek. Navedeno pravilo namreč predpostavlja, tako kot to lahko država članica določi v NNR, mehanizme za popravek, če so objektivni in pregledni v smislu člena 9(1) Direktive 2003/87.

Doseg navodil Komisije

i) Samoomejitveni učinek navodil Komisije

109 Če so navodila Komisije lahko del upoštevnega pravnega okvira, je za razlago merila št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87 treba presoditi njihov doseg in analizirati njihove upoštevne določbe.

110 V zvezi s tem je glede pravne narave teh navodil treba poudariti, da čeprav imajo izrecno pravno podlago v členu 9(1), prvi pododstavek, zadnji stavek, Direktive 2003/87, v skladu s katerim „Komisija […] pripravi navodilo za uporabo meril iz Priloge III“, ta navodila ne ustrezajo nobenemu sekundarnemu aktu prava Skupnosti iz člena 249 ES (po analogiji glej sodbo Sodišča z dne 6. aprila 2000 v zadevi Španija proti Komisiji, C-443/97, Recueil, str. I-2415, točka 28 in naslednje, ter zgoraj v točki 81 navedeni sodbi Pfizer Animal Health proti Svetu, točka 119, in Alpharma proti Svetu, točka 140). Komisija je kljub temu pristojna, da v obliki teh navodil poda in predhodno javno objavi svoje razumevanje vsebine in vsebine meril iz Priloge III k navedeni direktivi ter način, na katerega namerava izvajati nadzor na podlagi

člena 9(3) Direktive 2003/87 glede združljivosti ukrepov za prenos, ki jih je sprejela država članica, s temi merili. Navodila tako spadajo pod kategorijo pravil, ki sama načeloma nimajo obveznega učinka do tretjih oseb, Komisija pa jih pogosto uporablja v okviru svoje upravne prakse, da strukturira in razjasni izvajanje svoje diskrecijske pravice in nadzora.

111 V zvezi s tem je treba opozoriti na sodno prakso, v skladu s katero se zadevna institucija, s tem da sprejme taka upravna pravila ravnanja, ki učinkujejo navzven, in da z njihovo objavo razglasi, da jih bo v bodoče uporabljala v primerih, na katere se nanašajo, sama omejuje pri izvrševanju svojega pooblastila za odločanje po prostem preudarku in od teh pravil ne more odstopiti, ne da bi bila, glede na okoliščine primera, sankcionirana na podlagi kršitve splošnih pravnih načel, kot so načela enakega obravnavanja, pravne varnosti in varstva zaupanja v pravo. Zato so taka pravila ravnanja pod določenimi pogoji in glede na njihovo vsebino lahko splošno veljavna in imajo lahko pravne učinke, zlasti administracija pa se od njih ne sme oddaljiti, razen v posebnem primeru in če poda razloge, ki so združljivi z načelom enakega obravnavanja (glede smernic Komisije za izračun glob na področju konkurence glej sodbo Sodišča z dne 28. junija 2005 v združenih zadeviah Dansk Rørindustri in drugi proti Komisiji, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P, C-208/02 P in C-213/02 P, ZOdl., str. I-5425, točke od 209 do 211, glede smernic Komisije na področju državnih pomoči glej tudi sodbo Sodišča prve stopnje z dne 30. aprila 1998 v zadevi Cityflyer Express proti Komisiji, T-16/96, Recueil, str. II-757, točka 57), če tak pristop ni v nasprotju z drugimi, hierarhično višjimi pravili prava Skupnosti. Sodišče prve stopnje je posebno na področju kmetijstva, zdravja in okolja priznalo, da si institucije Skupnosti z akti, ki niso določeni v členu 249 ES, zlasti s sporočili, lahko predpišejo navodila za izvajanje svoje pravice do odločanja po prostem preudarku, če ti akti vsebujejo pravila glede navodila, ki ga morajo te institucije Skupnosti upoštevati, in če niso v nasprotju s pravili iz Pogodbe (glej zgoraj v točki 81 navedeni sodbi Pfizer Animal Health proti Svetu, točka 119, in Alpharma proti Svetu, točka 140 navedena sodna praksa).

112 Iz tega sledi, da se Komisija v okviru izvajanja nadzora na podlagi člena 9 Direktive 2003/87 s svojimi navodili samoomejuje tako, da od njih ne more odstopiti, ne da bi, če je treba, kršila splošna pravna načela Skupnosti, kot so načela enakega obravnavanja, zaupanja v pravo in pravne varnosti. Zato lahko zlasti države članice, ki so jim navodila namenjena, ugovarjajo tem navodilom Komisije, ko ta sprejme ukrepe, ki so v nasprotju s temi navodili.

ii) Razlaga merila št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87 ob upoštevanju navodil Komisije

113 Sodišče prve stopnje glede merila št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87 opozarja, da je Komisija v točkah od 97 do 100 svojih navodil navedla:

„97. To merilo določa, da je [NNR] pregleden. To pomeni, da je količina pravic, dodeljena vsaki napravi, določena in tako znana javnosti, ko je [NNR] predstavljen Komisiji in drugim državam članicam […]

98. Štelo se bo, da je to merilo izpolnjeno, če bo država članica spoštovala obveznost sestaviti seznam vseh naprav, ki spadajo v okvir Direktive [2003/87] […]

[…]

100. Država članica mora določiti skupno količino pravic, ki jih namerava dodeliti vsaki napravi, in količino pravic, podeljenih vsaki napravi, vsako leto v skladu s členom 11(4) [Direktive 2003/87]

[…]“

114 Sodišče prve stopnje meni, da točka 97 navodil Komisije izraža isti *ratio legis*, kot ga je navedel parlamentarni odbor, da bi utemeljil predlog za vključitev merila št. 10 v Direktivo 2003/87 (glej zgoraj navedeno točko 98). Pri tej utemeljitvi gre v bistvu za to, da se javnosti in organom, ki upravljajo s sistemom trgovanja s pravicami, zagotovi preglednost NNR glede količine pravic, dodeljenih na napravo. Izraz „štelo se bo, da je to merilo izpolnjeno“ iz točke 98 navodil Komisije prav tako kaže na to, da je tudi Komisija želela izraziti, da je doseg obveznosti iz merila št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87 omejen na formalno obveznost obveščanja o „seznam[u] vseh naprav, ki spadajo v okvir Direktive [2003/87]“. Tudi točka 100 navodil Komisije se omejuje na zahtevo, po zgledu besedne izrazitve merila št. 10, da država članica „določi[…] skupno količino pravic, ki jih namerava dodeliti vsaki napravi“. Izbrana besedna izrazitev, ki izraža diskrecijo države članice pri dodeljevanju pravic („namerava dodeliti“), se torej bistveno ne razlikuje od besedne izrazitve iz merila št. 10 („ki se jih želi dodeliti“) ali besednih izrazitev v drugih upoštevnih določbah Direktive 2003/87 (glej zgoraj navedene točke od 101 do 106).

115 Sodišče prve stopnje ugotavlja, da Komisija v primerjavi z besedilom upoštevnih določb Direktive 2003/87 v navodilih ne daje nobenih dodatnih pojasnil glede vsebine merila št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87, to je pojasnil, ki bi lahko utemeljila njeno razlago, v skladu s katero so sporni naknadni prilagoditveni ukrepi v nasprotju

s tem merilom. Navodila Komisije prav tako ne nakazujejo rešitve vprašanja, ali država članica lahko spremeni individualno dodelitev pravic po sprejetju svojega NNR ali odločitev o dodelitvi na podlagi člena 11(1) Direktive 2003/87.

116 Vendar glede na to, da navodila Komisije konkretizirajo upravno prakso in nadzor nad njo ter določajo obseg diskrecije, ki jo ima država članica pri prenosu meril iz Priloge III k Direktivi 2003/87, mora Komisija ta navodila, zlasti glede najbolj bistvenih vidikov, pripraviti kar najbolj jasno in natančno. Res je, da sta nadzor nad NNR in zavrnitev teh, ki ju Komisija izvaja na podlagi člena 9(3) Direktive 2003/87, močno omejena, in sicer na preizkus združljivosti NNR le z merili iz Priloge III in z določbami člena 10 Direktive 2003/87. Glede na to, da se v navodilih Komisije vprašanji zakonitosti naknadnih prilagoditev navzdol število individualno dodeljenih pravic in diskrecije, ki jo ima država članica na tej podlagi, sploh ne omenjata, Komisija ne more veljavno nasprotovati državi članici glede teh prilagoditev, ne da bi kršila načeli pravne varnosti in zaupanja v pravo, temveč ji država članica zaradi neobstoja te omembe lahko ugovarja, razen če to ni v nasprotju z drugimi določbami prava Skupnosti, zlasti s hierarhično višjimi določbami prava Skupnosti.

iii) Doseg sporočila Komisije z dne 7. julija 2004

117 Sodišče prve stopnje dodaja, da sporočilo Komisije z dne 7. julija 2004, ki ponavlja in dopolnjuje razloge za izpodbijano odločbo, sprejeto istega dne, zlasti razloge, zaradi katerih Komisija meni, da sporne naknadne prilagoditve niso združljive z merilom

št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87, ne more spremeniti razlage navodil Komisije, sprejete v zgoraj navedenih točkah 114 in 116. To sporočilo res predstavlja pomemben element v zvezi s kontekstom, v katerem je bila izpodbijana odločba sprejeta, in torej tudi dodatek k obrazložitvi v zvezi z razlogi iz te odločbe, ki jih mora sodišče Skupnosti upoštevati pri izvajanju nadzora nad zakonitostjo (v tem smislu glej sodbo Sodišča prve stopnje z dne 8. julija 2003 v zadevi Verband der freien Rohrwerke in drugi proti Komisiji, T-374/00, Recueil, str. II-2275, točke od 122 do 124). Toda to sporočilo ni bilo niti sprejeto pred izdelavo nemškega NNR, kar bi lahko Zvezni republiki Nemčiji pomagalo pri spoštovanju meril iz Priloge III, niti ne temelji na členu 9(1), prvi pododstavek, zadnji stavek, Direktive 2003/87 in tako ne more spremeniti dosega navodil Komisije, izdelanih ob uporabi te določbe.

Ugotovitev glede kontekstualne razlage merila št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87

118 Glede na vse zgoraj navedeno Sodišče prve stopnje ugotavlja, da kontekstualna razlaga merila št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87 ob upoštevanju drugih določb te direktive in navodil Komisije ne more dati jasnega in natančnega odgovora na vprašanje, ali ima država članica možnost, da prilagodi navzdol individualno dodelitev pravic napravam po odobritvi svojega NNR s strani Komisije in po sprejetju odločitve o dodelitvi.

e) Teleološka razlaga merila št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87

Uvodna ugotovitev

119 Glede teleološke razlage merila št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87 je treba zlasti upoštevati cilje in splošno sistematiko te direktive. V tem kontekstu se je zlasti treba

vprašati, ali dejansko doseganje ciljev te direktive in zato polni učinek upoštevnih določb za dosego teh ciljev, med katerimi so merila iz Priloge III, nasprotuje ugotovitvi, da so naknadne prilagoditve navzdol dodeljenih pravic zakonite (glej zgoraj navedene točke od 93 do 118).

120 Zato je treba najprej opredeliti doseg ciljev iz Direktive 2003/87, katerih uresničitev bi bila lahko ovirana zaradi ugotovitve, da so sporne naknadne prilagoditve zakonite.

Cilji Direktive 2003/87

121 V skladu s členom 1 Direktive 2003/87 je njen glavni cilj „vzpostaviti sistem trgovanja s pravicami do emisij toplogrednih plinov v Skupnosti, da bi pospešila zmanjšanje emisij toplogrednih plinov na stroškovno in ekonomsko učinkovit način“. Merilo št. 1 iz Priloge III k tej direktivi v zvezi s tem na koncu določa, da skupna količina pravic, ki se dodelijo za ustrezno obdobje, „ne sme biti večja, kakor bo verjetno potrebno za dosledno uporabo meril iz te priloge“, in da je „do leta 2008 skladna z namenom doseči ali preseči ciljno vrednost vsake države članice po Odločbi 2002/358 […] in Kjotskem protokolu“. Tudi četrta uvodna izjava Direktive 2003/87 navaja obveznosti Skupnosti in držav članic, ki so jih te prevzele za zmanjšanje svojih antropogenih emisij toplogrednih plinov na podlagi Kjotskega protokola.

122 Peta uvodna izjava Direktive 2003/87 določa, da je „[c]ilj te direktive […] prispevati k učinkovitejšemu izpolnjevanju obveznosti Evropske skupnosti in njenih držav članic prek učinkovitega evropskega trga s pravicami do emisije toplogrednih plinov ob čim manjšem zmanjšanju gospodarskega razvoja in zaposlovanja“. Sedma uvodna izjava poleg tega določa, da so „[p]otrebne […] določbe Skupnosti o dodelitvi pravic v državah članicah za lažje ohranjanje celovitosti notranjega trga in preprečevanje izkrivljanja konkurence“.

123 V dvajseti uvodni izjavi je poudarjeno, da bo „[t]a direktiva […] spodbujala uporabo energetsko učinkovitejših tehnologij, vključno s tehnologijo sočasne proizvodnje toplote in električne energije, ki proizvede manj emisij na enoto izhodne moči“. Petindvajseta uvodna izjava poleg tega določa, da je „[p]olitike in ukrepe […] treba izvajati na ravni države članice in Skupnosti v vseh sektorjih gospodarstva […], da bi se emisije znatno zmanjšale“.

124 Iz tega sledi, da je glavni cilj Direktive 2003/87 bistveno zmanjšati emisije toplogrednih plinov zaradi spoštovanja obveznosti Skupnosti in držav članic iz Kjotskega protokola. Ta cilj je treba doseči ob spoštovanju vrste „podciljev“ in z določenimi sredstvi. Glavno sredstvo za to je skupnostni sistem trgovanja s pravicami do emisije toplogrednih plinov (člen 1 in druga uvodna izjava Direktive 2003/87), katerega delovanje določajo določeni „podcilji“, in sicer ohranitev stroškovne in ekonomske učinkovitosti, gospodarskega razvoja in zaposlovanja ter celovitosti notranjega trga in konkurence (člen 1 ter peta in sedma uvodna izjava navedene direktive). Direktiva 2003/87 poleg tega spodbuja uporabo posebnega sredstva, in sicer uporabo energetsko učinkovitejših tehnologij, ki omogočajo zmanjšanje emisij na enoto izhodne moči (dvajseta uvodna izjava navedene direktive).

125 Poleg tega je treba pojasniti, da je merilo št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87, ki se nanaša na dodelitev pravic napravam, naštetim v NNR, določba Skupnosti glede dodelitve pravic s strani držav članic v smislu sedme uvodne izjave te direktive in je tako njen cilj „lažje ohranjanje celovitosti notranjega trga in preprečevanje izkrivljanja konkurence“. Tako imajo v okviru teleološke razlage merila št. 10 in zato tudi v okviru nadzora nad zakonitostjo izpodbijane odločbe „podcilji“ ohranjanja celovitosti notranjega trga in konkurence poseben pomen.

126 Teleološko razlago merila št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87 je torej treba opraviti glede na te „podcilje“.

Merilo št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87 glede na cilje navedene direktive

i) Bistvene trditve strank

127 Komisija v zvezi s tem in v okviru svojih trditev glede merila št. 5 zatrjuje, da naknadne prilagoditve vplivajo na spodbudo upravljavcem, da se obnašajo v skladu s cilji Direktive 2003/87 in da dokončno zmanjšajo svoje stopnje emisij. Komisija v oporo tej tezi v bistvu trdi, da naj bi bilo to zmanjšanje po svobodni izbiri upravljavcev mogoče doseči ali z naložbami v učinkovitejše tehnologije, kar bi povzročilo manjše emisije na enoto izhodne moči, ali z enostavnim zmanjšanjem proizvodnje, kar bi povzročilo sorazmerno zmanjšanje emisij. V nasprotnem primeru naj bi naknadne prilagoditve

ustvarile negotovost, torej upravljavce odvrnile od naložb, kar naj bi povzročilo, da bi bil obseg tehnoloških izboljšav proizvodnje in zmanjšanja proizvodnje manjši, kot če prilagoditev ne bi bilo.

128 Tožeča stranka ugovarja, da je mehanizem naknadnih prilagoditev, ki upravljavce odvrača, da bi precenjevali svoje potrebe po pravicah, in ki zato preprečuje „pretirano dodelitev“, pogoj *sine qua non* za dosego ciljev Direktive 2003/87, in sicer za bistveno zmanjšanje emisij toplogrednih plinov na stroškovno in ekonomsko učinkovit način. Dejstvo, da je uporaba naknadnih prilagoditev povezana z ugotovljenimi razlikami med dejansko in napovedano proizvodnjo, ne pa z zmanjšanjem stopenj emisije, naj bi povzročilo natančno to, da naj bi bile ekonomske odločitve upravljavca glede nakupa ali prodaje pravic odvisne od učinkovitosti njegove naprave. Tako naj niti spodbude upravljavcem, da zmanjšajo svoje emisije, niti varnost v ta namen izpeljanih naložb ne bi bile prizadete, temveč prav obratno.

ii) Upoštevna merila za analizo

129 Za namene teleološke razlage merila št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87 in njene uporabe za sporne naknadne prilagoditve je kot upoštevna merila za analizo najprej treba zlasti upoštevati obstoječo povezavo med obsegom proizvodnje in stopnjo emisije glede na cilj zmanjševanja emisij, drugič, obstoječo povezavo med tem ciljem ter ciljem ohranjanja stroškovne in ekonomske učinkovitosti (člen 1 Direktive 2003/87), tretjič, cilj zmanjšanja emisij s tehnološkimi izboljšavami (dvajseta uvodna izjava navedene direktive), ter četrtič, cilj ohranjanja notranjega trga in pogojev konkurence (sedma uvodna izjava navedene direktive).

– Obstoječa povezava med obsegom proizvodnje in stopnjo emisije glede na cilj zmanjševanja emisij

130 Uvodoma je treba poudariti, da stranki ne izpodbijata, da so sporne naknadne prilagoditve najbolj povezane s spremembami obsega proizvodnje, to je s spremembami števila enot izhodne moči, in ne s spremembo stopnje emisije naprave. Kot je tožeča stranka razložila v odgovor na pisno vprašanje Sodišča prve stopnje, ne da bi ji Komisija ugovarjala, isto izhaja iz pravila „dejanskega zaprtja“, določenega v nemškem NNR (glej zgoraj navedeno točko 31, prva alinea), kot je bilo preneseno v člen 7(9), prvi stavek, zakona o dodelitvi, katerega uporaba je odvisna od zmanjšanja obsega proizvodnje, zmanjšanje emisij naprave na stopnjo, manjšo od 10 % ali 60 % od povprečne letne emisije v izhodiščnem obdobju, pa je upoštevno le za sprožitev posebnega upravnega preizkusa.

131 Glede na navedbe Komisije v izpodbijani odločbi tako v okviru teleološke razlage merila št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87 zadostuje preizkusiti, ali to merilo nasprotuje ukrepom za naknadno prilagoditev dodeljenih pravic, ki so povezane z majhnim obsegom proizvodnje.

132 Treba je ugotoviti, kot je razložila Komisija v odgovor na pisno vprašanje Sodišča prve stopnje, da se pri zmanjšanju obsega proizvodnje emisije naprave zmanjšajo in da zato upravljavec razpolaga s pravicami, ki jih lahko da na trg ali obdrži, dokler jih ni treba vrniti in razveljaviti. V takem primeru pa se stopnja emisije ne zmanjša na enoto izhodne moči, temveč le absolutno in sorazmerno z zmanjšanjem obsega proizvodnje. Iz tega prav tako izhaja, da ni nujno, da se na podlagi takega zmanjšanja proizvodnje stopnja globalnih emisij industrijskega sektorja, ki ga vključuje Priloga I k Direktivi 2003/87, zniža, glede na to, da se sproščene pravice lahko uporabijo pozneje,

in sicer ali s strani samega upravljavca ali s strani drugih upravljavcev, ki so te pravice kupili na trgu. Čeprav je torej zmanjšanje obsega proizvodnje nepogrešljivo za oskrbo trga s pravicami do emisije, ne zagotavlja, da bo dosežen glavni in končni cilj Direktive 2003/87, to je bistveno zmanjšanje skupnih emisij toplogrednih plinov v Skupnosti.

133 Kot zatrjuje Komisija, pa bo upravljavec, če se zaveda, da bo vsako zmanjšanje proizvodnje, ki je drugačno od njegovih predvidevanj, kaznovano z uporabo naknadnih prilagoditev, to vpliva oziroma zatre spodbudo, da zmanjša svojo proizvodnjo, da bi sprostil pravice, tudi če se povpraševanje na trgu poveča, zaradi česar bi drugi upravljavci želeli pridobiti dodatne pravice. Če naj bi dobro delovanje sistema trgovanja s pravicami vključevalo možnost zadovoljiti to povpraševanje, se zdi pomembno ohraniti svobodno izbiro upravljavca, da zmanjša obseg svoje proizvodnje in da tako sproščene pravice da na trg, da bi lahko v kratkem času odgovoril na tako povečanje povpraševanja drugih upravljavcev. Nazadnje, čeprav je malo verjetno, da naknadne prilagoditve, katerih uporaba predvideva bistveno zmanjšanje proizvodnje, kot pri „dejanskem zaprtju“ (glej zgoraj navedeno točko 31, prva alinea), lahko občutno vplivajo na spodbujanje priložnostnih zmanjšanj in so omejena z obsegom proizvodnje glede na spreminjanje povpraševanja na trgu, je drugače pri naknadnih prilagoditvah, ki so že uporabljive pod predpostavko sorazmerno šibkega zmanjšanja proizvodnje, kot pri napravah, ki delujejo od leta 2003, in novih udeležencih (glej zgoraj navedeno točko 31, tretja in četrta alinea).

134 Komisija je zato dokazala, da lahko določene sporne naknadne prilagoditve, če upravljavce odvračajo od zmanjševanja obsega proizvodnje njihovih naprav, onemogočijo uresničenje cilja učinkovitega delovanja trga v smislu člena 1 in pete uvodne izjave Direktive 2003/87. Vendar pa Komisija ni predložila ustreznih dokazov za ugotovitev, da bi te prilagoditve škodovale glavnemu cilju Direktive 2003/87, in sicer skupnemu zmanjšanju emisij toplogrednih plinov na podlagi te določbe.

135 Zato je treba preveriti, ali so sporne naknadne prilagoditve združljive s „podcilji“ Direktive 2003/87, navedenimi zgoraj v točkah od 124 do 126, v skladu s katerimi mora biti izvedba glavnega cilja skupnega zmanjšanja emisij toplogrednih plinov.

– Skladnost cilja zmanjšanja emisij s ciljem ohranjanja stroškovne in ekonomske učinkovitosti

136 Cilj Direktive 2003/87, v skladu z njenim členom 1, je zmanjšanje emisij prek sistema trgovanja s pravicami na stroškovno in ekonomsko učinkovit način. Kot je Komisija priznala na obravnavi, se merila stroškovne in ekonomske učinkovitosti ne uporabljajo le za delovanje trgovanja, temveč tudi za sektorje iz Priloge I k Direktivi 2003/87, ki so podvrženi cilju zmanjšanja emisij, kot sta sektorja jeklarstva ali energije. To ugotovitev vsaj posredno potrjujeta konec pete uvodne izjave Direktive 2003/87, v skladu s katero mora trgovanje čim manj škodovati gospodarskemu razvoju in zaposlovanju, ter sedma uvodna izjava navedene direktive, ki zahteva sprejetje določb Skupnosti o dodelitvi pravic v državah članicah za lažje ohranjanje celovitosti notranjega trga in preprečevanje izkrivljanja konkurence.

137 V zvezi s tem je treba opozoriti, da čeprav majhen obseg proizvodnje lahko preskrbi trg s pravicami do emisij, ne pomeni nujno zmanjšanja stopnje globalne emisije (glej zgoraj navedeno točko 132). To zmanjšanje obsega proizvodnje lahko poleg tega povzroči nezadostno oskrbo trga z obravnavanimi dobrinami, če proizvodnja več ne zadovoljuje povpraševanja na teh trgih, do takega položaja pa lahko pride zlasti pod predpostavko strukturnega primanjkljaja ponudbe pravic na trgu in cene pravic, ki močno presega koristi, ki bi jih upravljavec lahko imel od prodaje proizvedenih dobrin, s tem da bi izčrpal pravice, s katerimi razpolaga. Čeprav tak položaj izvira iz

ekonomske logike trgovanja s pravicami, se zdi, da je težko v skladu s ciljem ohranjanja stroškovne in ekonomske učinkovitosti v zvezi s sektorji dejavnosti in trgi obravnavanih dobrin, kot so določeni v Prilogi I k Direktivi 2003/87. V nasprotju z mnenjem Komisije in glede na pozitivne učinke za delovanje trgov z zadevnimi dobrinami naknadne prilagoditve niso v nasprotju s ciljem iz člena 1 Direktive 2003/87 v delu, v katerem upravljavce odvračajo od tega, da bi zmanjševali obseg proizvodnje.

138 Iz tega sledi, da Komisija ni dokazala, da je odvračilni učinek naknadnih prilagoditev, povezanih z zmanjšanji obsega proizvodnje, v nasprotju s ciljem ohranjanja stroškovne in ekonomske učinkovitosti glede sektorjev dejavnosti ter trgov z obravnavanimi dobrinami, ki jih vključuje Priloga I k Direktivi 2003/87.

– Cilj zmanjšanja emisij s tehnološkimi izboljšavami

139 Prav tako je treba preveriti, ali so sporne naknadne prilagoditve združljive s „podcilji“ iz dvajsete uvodne izjave Direktive 2003/87, v skladu s katero bo navedena direktiva „spodbujala uporabo energetsko učinkovitejših tehnologij […], ki proizvede manj emisij na enoto izhodne moči“. Sodišče prve stopnje v zvezi s tem meni, da Komisija na obravnavi ni pravilno trdila, da se ta uvodna izjava omejuje na „ugotovitev“ želenega in bodočega učinka Direktive 2003/87 in da gre v vsakem primeru zgolj za „podrejeni cilj“. Čeprav je navedena uvodna izjava formulirana v prihodnjiku („bo spodbujala“) in v obliki ugotovitve dejstva, ostaja res, da lahko uporaba novih proizvodnih tehnologij, ki so ekološko učinkovitejše, saj zmanjšujejo emisije na enoto izhodne moči, bistveno prispeva k glavnemu cilju zmanjšanja emisij, hkrati pa k

ohranitvi stroškovne in ekonomske učinkovitosti v okviru trgovanja s pravicami in na trgih z obravnavanimi dobrinami, če ne povzroča zmanjšanja obsega proizvodnje, ki bi lahko škodoval njunemu dobremu delovanju (glej zgoraj navedeno točko 137). To prav tako dokazuje, da so naložbe v energetsko učinkovitejše tehnologije vsaj enakovredno, če ne boljše, sredstvo od zmanjšanja obsega proizvodnje za uskladitev cilja bistvenega zmanjšanja emisij ter cilja ohranitve stroškovne in ekonomske učinkovitosti v okviru trgovanja s pravicami in na trgu z obravnavanimi dobrinami.

140 Poleg tega, čeprav je res, da lahko sporne naknadne prilagoditve upravljavce odvrnejo od tega, da bi zaradi zmanjšanja emisij zmanjševali obseg svoje proizvodnje, v nasprotju z mnenjem Komisije ne škodujejo cilju spodbujanja upravljavcev, da vlagajo v razvoj energetsko učinkovitejših tehnologij, niti varnosti takih naložb. Nasprotno, kolikor sporne naknadne prilagoditve upravljavce odvračajo od zmanjševanja njihove proizvodnje v nasprotju z njihovimi predvidevanji, lahko te prilagoditve, upoštevajoč omejeno razpoložljivo količino pravic do emisije, okrepijo spodbudo za zmanjšanje emisij z naložbami v izboljšanje energetske učinkovitosti proizvodne tehnologije.

141 Na tej podlagi Komisija ne more utemeljeno zatrjevati, da sporne naknadne prilagoditve ne morejo uresničiti cilja zmanjšanja emisij, saj sproščene pravice niso takoj odpravljene, temveč se prenesejo v rezervo, da bi bile dostopne novim udeležencem, zaradi česar skupno število razpoložljivih pravic ostane nespremenjeno. Ta navedba po eni strani ne upošteva dejstva, da izid ne bi bil nujno drugačen pri sprostitvi pravic po tem, ko je bil obseg proizvodnje zmanjšan, da bi se omogočila prodaja neuporabljenih pravic do emisije (glej zgoraj navedeno točko 132). Po drugi strani pa bi bila prav na podlagi zadnje predpostavke spodbuda za vlaganje v razvoj učinkovitejših tehnologij vsaj oslabljena, ker bi upravljavcem odprla drugo, kratkoročno cenejšo pot do zmanjšanja njihovih emisij. Trditev Komisije, v skladu s katero so naknadne prilagoditve z vidika varstva okolja nevtralne ali celo škodljive, tako ni utemeljena. Poleg

tega se zdi, da Komisija na tej podlagi izpodbija svoje navedbe iz sporočila z dne 7. julija 2004 (str. 8), v katerem je navedeno, da bi bilo „mogoče sklepati“, da naknadne prilagoditve navzdol „ugodno vplivajo na okolje“. Kljub temu je treba pojasniti, da bi bil pozitivni učinek naknadnih prilagoditev, glede na cilj bistvenega zmanjšanja emisij, veliko večji, če bi bile odvzete pravice nemudoma razveljavljene, namesto prenesene v rezervo.

142 V nasprotju s trditvami Komisije sporne naknadne prilagoditve zato niso v nasprotju s ciljem zmanjšanja emisij z naložbami v energetsko učinkovitejše tehnologije v smislu dvajsete uvodne izjave Direktive 2003/87.

– Cilj ohranitve celovitosti notranjega trga in pogojev konkurence

143 Sodišče prve stopnje poleg tega meni, da je treba preizkusiti vprašanje, ali sporne naknadne prilagoditve prispevajo k ohranitvi celovitosti notranjega trga in preprečevanju izkrivljanja konkurence v smislu sedme uvodne izjave Direktive 2003/87, to je ciljev, ki sta posebej pomembna v okviru razlage merila št. 10 navedene direktive (glej zgoraj navedeno točko 125).

144 Kot je opozorila tožeča stranka, upravljavci po naravi stvari stremijo k pridobitvi največjega mogočega števila pravic, kar jih zelo spodbuja k – zgolj malomarnemu – precenjevanju svojih potreb po pravicah do emisije. Iz tega izhaja nevarnost

„pretirane dodelitve“ v korist določenih upravljavcev, zlasti upravljavcev, glede katerih je objektivna potrditev pretekle proizvodnje v bazah podatkov težka ali ni mogoča (glej zgoraj navedeno točko 31, tretja in četrta alinea). Sodišče prve stopnje v zvezi s tem meni, da se Komisija, razen splošne zahteve po predhodni določitvi števila pravic, ne sklicuje na noben konkreten element, s katerim bi izpodbila utemeljitev tožeče stranke, v skladu s katero naknadne prilagoditve prispevajo k ohranitvi in ponovni vzpostavitvi pogojev konkurence, s tem da preprečujejo, da bi določeni upravljavci prek „pretirane dodelitve“ pravic pridobili neupravičeno prednost pred drugimi upravljavci.

145 Poleg tega je treba pojasniti, da tudi Komisija izhaja iz načela, kot ga je navedla v dopisu državam članicam z dne 17. marca 2004 glede uporabe pravil Skupnosti na področju pomoči NNR, v skladu s katerim lahko take „pretirane dodelitve“ kršijo člen 87(1) ES ter izkrivljajo ali resno ogrožajo konkurenco. V teh okoliščinah nezadostno dokazana navedba Komisije – da temelji sistem trgovanja s pravicami na predvidevanjih in vključuje mehanizme za samopopravo, ki zagotavljajo, da imajo upravljavci enake možnosti, kar naj bi vnaprej izključevalo izkrivljanja konkurence – ni razumljiva in zato ne more biti sprejeta.

146 Komisija prav tako, ne med upravnim postopkom, ne v izpodbijani odločbi, ne v svojem sporočilu z dne 7. julija 2004 in tudi ne med pisnim postopkom pred Sodiščem prve stopnje, ni navedla zadostnih elementov, s katerimi bi izpodbila zakonitost spornih naknadnih prilagoditev glede na cilj ohranitve celovitosti notranjega trga. Kot priznava tudi Komisija, se pripombe, ki jih je navajala zgolj na obravnavi v odgovor na natančno vprašanje Sodišča prve stopnje glede nedopustnih omejitev svobodnega trgovanja s pravicami do emisije v Skupnosti – zaradi umika pravic iz okvira trgovanja in njihovega prenosa v rezervo, do katere imajo dostop zgolj upravljavci naprav na nemškem ozemlju –, nikakor ne nahajajo v razlogih za izpodbijano

odločbo ali v listinski dokumentaciji glede poteka upravnega postopka. Sodišče prve stopnje v vsakem primeru meni, da splošne reference iz točke 2 odgovora na tožbo glede možnosti prenosa pravic do emisij znotraj Skupnosti na podlagi člena 12(1) Direktive 2003/87 ter iz točk 5 in 6 duplike glede nujnosti ohranitve učinkovitosti sistema trgovanja s pravicami ne zadostujejo za izpodbijanje. Sodišče prve stopnje kljub temu poudarja, da ta presoja ne vpliva na morebitni preizkus spornih naknadnih prilagoditev glede na temeljne svobode iz Pogodbe, zlasti glede na prosti pretok blaga in pravico do ustanavljanja na podlagi členov 28 ES in 43 ES, preizkus, ki ga ni v izpodbijani odločbi in v sporočilu Komisije z dne 7. julija 2004. Ob upoštevanju neobstoja jasne in natančne obrambe Komisije v tej zvezi ter nujnosti ohranitve razdelitve funkcij in institucionalnega ravnovesja med upravno in sodno oblastjo pa Sodišče prve stopnje v obravnavanem primeru ne more nadomestiti Komisije glede potrditve skladnosti upoštevnih pravil nemškega NNR s temeljnimi svobodami iz Pogodbe v upravni fazi.

147 Sodišče prve stopnje ugotavlja, da Komisija ni dokazala z zadostno pravno verjetnostjo, da sporne naknadne prilagoditve kršijo cilje ohranitve celovitosti notranjega trga in pogojev konkurence.

Ugotovitev glede teleološke razlage merila št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87

148 Glede na vse zgoraj navedeno Sodišče prve stopnje meni, da je Komisija kršila vsebino merila št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87 v povezavi s cilji iz te direktive, zlasti pa s cilji iz njene sedme uvodne izjave, v delu, v katerem je sporne naknadne prilagoditve opredelila kot ukrepe v nasprotju s sistemom in splošno sistematiko te direktive. V zvezi s tem zgolj dejstvo, da lahko sporne naknadne prilagoditve upravljavce odvrnejo od zmanjšanja njihovega obsega proizvodnje in stopnje emisije, ne

zadostuje za izpodbijanje njihove zakonitosti glede na vse cilje iz Direktive 2003/87. Iz učinka samoomejevanja, ki izhaja iz navodil Komisije, poleg tega izhaja, da mora ta sprejeti, da tožeča stranka, glede na cilje navedene direktive, ob morebitni prepovedi spornih naknadnih prilagoditev ugovarja neobstoju jasnosti in natančnosti teh navodil (glej zgoraj navedeni točki 112 in 116).

f) Ugotovitev glede zakonitosti izpodbijane odločbe glede na merilo št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87

149 Ob upoštevanju jezikovne, zgodovinske, kontekstualne in teleološke razlage je torej treba ugotoviti, da Komisija ni dokazala, da merilo št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87 zožuje diskrecijo države članice glede oblik in sredstev prenosa navedene direktive v nacionalno pravo tako, da bi prepovedovalo uporabo spornih naknadnih prilagoditev. Zato v zvezi s tem v izpodbijani odločbi pravo ni bilo pravilno uporabljeno.

150 Iz tega sledi, da Komisija pri uporabi merila št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87 ni pravilno uporabila prava in da je prvi del prvega tožbenega razloga tožeče stranke treba sprejeti.

3. Zakonitost izpodbijane odločbe glede na merilo št. 5 iz Priloge III k Direktivi 2003/87

a) Splošno

151 V četrti uvodni izjavi izpodbijane odločbe Komisija v bistvu meni, da so naknadne prilagoditve glede števila dodeljenih pravic novim udeležencem v nasprotju z

merilom št 5 iz Priloge III k Direktivi 2003/87, ker se novim udeležencem neupravičeno daje prednost v primerjavi z upravljavci naprav, ki so že vključene v nemški NNR in jim take prilagoditve ne koristijo. Komisija v sporočilu z dne 7. julija 2004 prav tako pojasnjuje, da „namen [tožeče stranke], da prilagodi […] dodelitev pravic novim udeležencem, krši merilo [št.] 5, ki v skladu s Pogodbo prepoveduje diskriminacijo, ker naj bi uporaba teh naknadnih prilagoditev povzročila diskriminacijo med novimi udeleženci in upravljavci drugih naprav, ki jim naknadne prilagoditve na podlagi Direktive [2003/87] ne koristijo“.

152 V zvezi s tem je treba opozoriti na besedilo merila št. 5 iz Priloge III k Direktivi 2003/87, v skladu s katerim „[n]ačrt ne razlikuje med družbami ali sektorji, tako da bi neupravičeno dajal prednost nekaterim podjetjem ali dejavnostim, v skladu z zahtevami Pogodbe, zlasti členov 87 [ES] in 88 [ES]“. Glede prepovedi diskriminacije odstavek 51 navodil Komisije v zvezi z merilom št. 6, ki se nanaša posebej na nove udeležence, poleg tega pojasnjuje, da je načelo enakega obravnavanja glavno načelo v zvezi z dostopom novih udeležencev do pravic. Nazadnje, odstavek 61 teh navodil navaja, da mora država članica, „da bi bilo načelo enakega obravnavanja spoštovano, za podelitev pravic novim udeležencem v največji mogoči meri uporabiti isto metodologijo kot za obstoječe upravljavce, ki so v podobnem položaju“, s tem da „kljub temu lahko pride do prilagoditev, če so upravičene“.

153 Iz zgoraj navedenega izhaja, da Komisija upravičeno meni, da je merilo št. 5, katerega besedilo se izrecno nanaša na pojem diskriminacije, posebna uporaba splošnega načela enakega obravnavanja v okviru izvajanja Direktive 2003/87 s strani držav članic, zlasti pa v okviru dodelitve pravic na podlagi NNR. Komisija se v svojih navodilih prav tako pravilno sklicuje na pogoje uporabe načela enakega obravnavanja, kot jih priznava sodna praksa, in sicer zlasti na potrebo po primerjavi položajev zadevnih oseb („podoben položaj“) in na možnost, da se diskriminacijo objektivno

upraviči („upravičene prilagoditve“). V skladu s to sodno prakso navedeno načelo namreč zahteva, da se primerljivi položaji ne smejo obravnavati različno in da se različni položaji ne smejo obravnavati enako, razen če je taka obravnava objektivno utemeljena (glej sodbo Sodišča z dne 12. julija 2005 v združenih zadeviah Alliance for Natural Health in drugi, C-154/04 in C-155/04, ZOdl., str. I-6451, točka 115 in navedena sodna praksa).

b) Primerjava položajev zadevnih upravljavcev

154 Za ugotovitev, ali je Komisija v obravnavanem primeru pravilno uporabila načelo enakega obravnavanja, je treba najprej odgovoriti na vprašanje, ali je pravilno preverila, ali se novi udeleženci glede uporabe naknadnih prilagoditev nahajajo v podobnem položaju kot drugi upravljavci naprav.

155 V zvezi s tem je, v nasprotju s tem, kar trdi Komisija, treba opozoriti, da nemški NNR ne določa uporabe naknadnih prilagoditev zgolj za nove udeležence, temveč tudi za določene na trgu že prisotne upravljavce naprav, vključenih v nemški NNR.

156 Nemški NNR po eni strani namreč dovoljuje uporabo naknadnih prilagoditev za vse upravljavce, pod predpostavko bistvenega zmanjšanja proizvodnje ali „dejanskega

zaprtja“ (glej zgoraj navedeno točko 31, prva alinea, in zgoraj navedeno točko 89). Komisija tako na splošno in nepravilno zatrjuje, da nemški NNR določa neenako obravnavanje drugih upravljavcev v primerjavi z novimi udeleženci, ne da bi preizkusila, ali so ti različni upravljavci, na katere se tudi nanašajo pravila glede naknadne prilagoditve, v različnem ali podobnem položaju.

157 Nemški NNR po drugi strani določa uporabo naknadnih prilagoditev, ki so podobne naknadnim prilagoditvam, ki se uporabljajo za nove udeležence v posebnem primeru naprav, ki so začele delovati leta 2003 ali leta 2004 (glej zgoraj navedeno točko 31, tretja alinea, in zgoraj navedeno točko 88). To potrjuje zakon o dodelitvi, ki vzpostavlja enake mehanizme odvzema za nove udeležence in za upravljavce, ki so s proizvodnjo začeli po letu 2002 (glej člen 8(4) zakona o dodelitvi ter njegov člen 11(5) v povezavi s členom 8(4)). V zvezi s tem je treba poudariti, da tožeča stranka, tako kot pojasnjuje naknadne prilagoditve za nove udeležence, uporabo prilagoditev za naprave, ki so začele delovati leta 2003 ali leta 2004, v bistvu upravičuje z nevarnostjo „pretirane dodelitve“, ki naj bi izhajala iz dejstva, da bi lahko zadevni upravljavci v okviru postopka dodelitve na podlagi metode izračuna „benchmarking“ proizvodnjo precenili. Tožeča stranka namreč meni, da take verjetnosti ni pri napravah, ki delujejo najmanj od leta 2002, za katere se uporablja metoda izračuna „grandfathering“, iz katerega izhajajo relativno zanesljivi podatki glede obsega proizvodnje v preteklosti.

158 Glede na zgoraj navedeno, utemeljitve Komisije v oporo njeni splošni ugotovitvi iz četrte uvodne izjave izpodbijane odločbe, v skladu s katero so naknadne prilagoditve za nove udeležence v nasprotju z merilom št. 5, ker lahko novim udeležencem dajejo prednost v primerjavi z drugimi upravljavci, za katere ne veljajo pravila glede naknadne prilagoditve, niso ne podprte z dejstvi ne pravno utemeljene.

159 Prvič, ne iz izpodbijane odločbe ne iz sporočil Komisije ne izhaja, zakaj in kako naj bi se novi udeleženci glede uporabe naknadnih prilagoditev nahajali v podobnem ali različnem položaju v primerjavi z drugimi upravljavci. Nasprotno, izpodbijana odločba očitno ne upošteva dejstva, da so prilagoditve, ki so podobne oziroma enake prilagoditvam za nove udeležence, uporabljive za upravljavce naprav, ki so s svojo proizvodnjo začeli po letu 2002.

160 Drugič, kot tožeča stranka zatrjuje v okviru tretjega tožbenega razloga, je utemeljitev Komisije, ki jo je navedla v postopku, in v skladu s katero je za nove udeležence koristno, da imajo možnost poznejših popravkov števila dodeljenih pravic, ker jim to omogoča, da ob vložitvi zahteve za dodelitev precenijo obseg proizvodnje, in zaradi česar je nadzor nemških organov ohlapnejši, očitno protislovna in napačna z več vidikov.

161 Utemeljitev, v skladu s katero poznejši popravki navzdol pravic, dodeljenih upravljavcu – to je odvzem v škodo zadevnega upravljavca, s čimer se mu odvzame „dobrina“, ki ima tržno vrednost –, temu lahko dajejo „prednost“ v primerjavi z drugimi upravljavci, za katere taki popravki ne veljajo, je po eni strani namreč protislovna. Po drugi strani po tej utemeljitvi drugi upravljavci, pod predpostavko, da se nahajajo v podobnem položaju, nimajo iste „prednosti“, kar pa v nobenem primeru ne velja za upravljavce, ki so vstopili na trg po letu 2002 in se popravki nanašajo nanje.

162 Trditev, da je spodbuda novim udeležencem, da precenjujejo, večja, če naknadne prilagoditve obstajajo, kot če takih mehanizmov ni, je prav tako zelo špekulativna

in protislovna. Ta trditev namreč vodi do nasprotne ugotovitve, ob upoštevanju dejstva, da je vsak upravljavec, ki se ob vložitvi svoje zahteve zaveda verjetnosti naknadne prilagoditve, nagnjen, da se pred tem zavaruje. Nazadnje, utemeljitev, v skladu s katero so pristojni organi manj skrbni, če razpolagajo z možnostjo naknadnih popravkov, prav tako ni prepričljiva, saj je v interesu vsake učinkovite uprave, da prepreči vse poznejše zaplete, zlasti drage ukrepe odvzema, kar pomeni vlaganje velikih upravnih sredstev.

163 Glede na zgoraj navedeno je četrta uvodna izjava izpodbijane odločbe očitno protislovna in ni pravilna ter pomeni očitno kršitev pogojev uporabe načela enakega obravnavanja. Treba je dodati, da se Komisija v okviru nadzora nad spoštovanjem merila št. 5 s strani države članice na podlagi člena 9 Direktive 2003/87 ne bi smela zadovoljiti s trditvijo, da obstaja neenako obravnavanje, ne da bi predhodno z vso potrebno skrbnostjo preizkusila vse upoštevne elemente, kot jih je pojasnila sodna praksa, navedena zgoraj v točki 153, in jih pravilno upoštevala pri utemeljitvi svoje ugotovitve.

164 Iz tega izhaja, da Komisija pravno ni pravilno uporabila merila št. 5 iz Priloge III k Direktivi 2003/87 in da je drugi del prvega tožbenega razloga prav tako treba sprejeti.

165 Vendar Sodišče prve stopnje kljub temu meni, da je treba preučiti tretji tožbeni razlog, ker je v tesni zvezi s prvim.

III — *Tretji tožbeni razlog kršitve dolžnosti utemeljitve na podlagi člena 253 ES*

A — *Trditve strank*

166 Tožeča stranka navaja, da člen 1, točka a, in člen 2, točka a, izpodbijane odločbe, temeljita na kršitvi dolžnosti utemeljitve po členu 253 ES, ker je v četrti uvodni izjavi te odločbe, na podlagi merila št. 5 iz Priloge III k Direktivi 2003/87, očitno ni pravilno navedeno, da naknadne prilagoditve neupravičeno dajejo prednost novim udeležencem glede na druge upravljavce naprav. Po mnenju tožeče stranke Komisija v tem pogledu ni upoštevala dejstva, da v NNR ni predvideno, da novi udeleženci lahko pridobijo dodatne pravice, temveč zgolj, da so podvrženi le naknadnim prilagoditvam navzdol, ter da preklic pravic zaradi take prilagoditve pomeni breme in ne prednost. Tožeča stranka prav tako ne vidi nikakršne prednosti v dejstvu, da se, v nasprotju s primerom obstoječih naprav, dodelitev za nove udeležence izvede na podlagi predvidene proizvodnje, ker je ta natančno izravnana z možnostjo naknadne prilagoditve navzdol. Zato je treba člen 1, točka a, in člen 2, točka a, izpodbijane odločbe prav tako razglasiti za nična.

167 Komisija se sklicuje na svoje navedbe glede neutemeljenosti očitka kršitve merila št. 5 iz Priloge III k Direktivi 2003/87 in zaključuje, da izpodbijana odločba ne krši člena 253 ES.

B — *Presoja Sodišča prve stopnje*

168 Uvodoma je treba navesti, da upoštevanje dolžnosti obrazložitve po členu 253 ES, kot je potrjeno v členu 9(3), zadnji stavek, Direktive 2003/87 glede odločb o zavrnitvi celote ali dela NNR, ki jih je sprejela Komisija, kaže na toliko večji temeljni pomen, kot je v tem primeru pristojnost Komisije glede nadzora na podlagi člena 9(3) te direktive, da ta direktiva vsebuje kompleksne ekonomske in ekološke ocene ter da je nadzor zakonitosti in utemeljenosti teh ocen s strani sodišča Skupnosti omejen (v tem smislu glej sodbo Sodišča z dne 21. novembra 1991 v zadevi Technische Universität München, C-269/90, Recueil, str. I-5469, str. 14).

169 V zvezi s tem je treba navesti, da trditve tožeče stranke, ki jih je navedla v podporo tega tožbenega razloga, poudarjajo bolj zakonitost temelja izpodbijane odločbe, ki se nanaša na uporabo merila št. 5 iz Priloge III k Direktivi 2003/87. Vendar ker se sodišče Skupnosti v vsakem primeru lahko sklicuje na tožbeni razlog kršitve dolžnosti utemeljitve (sodbi Sodišča z dne 20. februarja 1997 v zadevi Komisija proti Daffix, C-166/95 P, Recueil, str. I-983, točka 24, in z dne 3. julija 2003 v zadevi Belgija proti Komisiji, C-457/00, Recueil, str. I-6931, točka 102), je treba preučiti njegovo utemeljenost.

170 Glede na očitke, navedene zgoraj v točkah od 158 do 164, Sodišče prve stopnje meni, da je Komisija kršila dolžnost obrazložitve po členu 253 ES, s tem da ni podala nikakršnega pojasnila glede uporabe načela enakega obravnavanja, in sicer niti v izpodbijani odločbi, niti v obvestilu Komisije z dne 7. julija 2004, niti v kontekstu sprejetja teh aktov. To pomanjkanje obrazložitve se nanaša zlasti na namen izpodbijane odločbe, v skladu s katerim se novi udeleženci nahajajo v ugodnejšem in drugačnem položaju od drugih udeležencev glede uporabe naknadne prilagoditve navzdol, neobstoj

primerjave položaja novih udeležencev z upravljavci, ki so podvrženi podobnim naknadnim prilagoditvam, v tej odločbi in neobstoj presoje Komisije morebitne objektivne utemeljitve za različno obravnavanje.

171 Zato je treba temu tožbenemu razlogu ugoditi, člen 1, točka a, in člen 2, točka a, izpodbijane odločbe pa je treba razglasiti za ničnа tudi po temelju.

IV — *Ugotovitev*

172 Glede na to, da je prvi tožbeni razlog utemeljen in da zadostuje za sprejetje predloga tožeče stranke za razglasitev ničnosti, ni treba odločati o drugem in tretjem tožbenem razlogu glede kršitve člena 176 ES ter kršitve obveznosti obrazložitve v smislu člena 253 ES.

Stroški

173 V skladu s členom 87(2) Poslovnika se stranki, ki s svojim zahtevkom ni uspela, naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker Komisija ni uspela, se ji v skladu s predlogi tožeče stranke naloži plačilo stroškov.

Iz teh razlogov je

SODIŠČE PRVE STOPNJE (tretji razširjeni senat)

razsodilo:

1. **Člen 1 odločbe Komisije C(2004) 2515/2 konč. z dne 7. julija 2004 o nacionalnem načrtu razdelitve pravic do emisije toplogrednih plinov, ki ga je Zvezna republika Nemčija priglasila v skladu z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2003/87/ES z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES se razglasi za ničen.**

2. **Člen 2, točke od a do c, navedene odločbe se razglasi za ničenv delu, v katerem Zvezni republiki Nemčiji nalaga, naj odpravi naknadne prilagoditvene ukrepe, ki jih je določila, in o tem obvesti Komisijo.**

3. Komisiji se naloži plačilo stroškov.

Jaeger Tiili Azizi

Cremona Czúcz

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 7. novembra 2007.

Sodni tajnik Predsednik

E. Coulon M. Jaeger

Stvarno kazalo

Pravni okvir ..... II - 4442

Dejansko stanje, postopek in predlogi strank ..... II - 4452

Pravo ..... II - 4463

I – Uvodna ugotovitev ..... II - 4463

II – Prvi tožbeni razlog: kršitev člena 9(3) Direktive 2003/87 v povezavi s Prilogo III k tej direktivi ..... II - 4463

A – Trditve strank ..... II - 4463

1. Trditve tožeče stranke ..... II - 4463

a) Uvodna ugotovitev ..... II - 4463

b) Spoštovanje merila št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87 ..... II - 4464

c) Spoštovanje merila št. 5 iz Priloge III k Direktivi 2003/87 ..... II - 4466

d) Obseg nadzora Komisije na podlagi člena 9(3) Direktive 2003/87 v povezavi s Prilogo III k tej direktivi in diskrecija držav članic na podlagi te direktive ..... II - 4467

e) Ekonomski argumenti Komisije ..... II - 4469

2. Trditve Komisije ..... II - 4471

a) Odločilnost vsebine meril iz Priloge III k Direktivi 2003/87 v zvezi z nadzorom, ki ga izvaja Komisija na podlagi člena 9(3) navedene direktive ..... II - 4471

b) Skladnost nemškega NNR z merilom št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87 ..... II - 4471

c) Skladnost nemškega NNR z merilom št. 5 iz Priloge III k Direktivi 2003/87 ..... II - 4473

B – Presoja Sodišča prve stopnje ..... II - 4476

1. Razdelitev nalog in pristojnosti med Komisijo in državami članicami ter obseg sodnega nadzora ..... II - 4476

2. Zakonitost izpodbijane odločbe glede na merilo št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87 ..... II - 4479

a) Sporne naknadne prilagoditve ..... II - 4479

b) Jezikovna razlaga merila št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87 .. II - 4482

c) Zgodovinska razlaga merila št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87 ..... II - 4484

d) Kontekstualna razlaga merila št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87 ..... II - 4485

Upoštevne določbe Direktive 2003/87 in Uredbe št. 2216/2004 ... II - 4485

i) Člena 9 in 11 Direktive 2003/87 ..... II - 4485

ii) Člen 29 Direktive 2003/87 ..... II - 4488

iii) Člen 38 (2) Uredbe št. 2216/2004 ..... II - 4489

Doseg navodil Komisije ..... II - 4490

i) Samoomejitveni učinek navodil Komisije ..... II - 4490

ii) Razlaga merila št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87 ob upoštevanju navodil Komisije ..... II - 4492

iii) Doseg sporočila Komisije z dne 7. julija 2004 ..... II - 4494

Ugotovitev glede kontekstualne razlage merila št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87 ..... II - 4495

e) Teleološka razlaga merila št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87 .. II - 4495

Uvodna ugotovitev ..... II - 4495

Cilji Direktive 2003/87 ..... II - 4496

Merilo št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87 glede na cilje navedene direktive ..... II - 4498

i) Bistvene trditve strank ..... II - 4498

ii) Upoštevna merila za analizo ..... II - 4499

– Obstoječa povezava med obsegom proizvodnje in stopnjo emisije glede na cilj zmanjševanja emisij ..... II - 4500

– Skladnost cilja zmanjšanja emisij s ciljem ohranjanja stroškovne in ekonomske učinkovitosti ..... II - 4502

– Cilj zmanjšanja emisij s tehnološkimi izboljšavami .... II - 4503

– Cilj ohranitve celovitosti notranjega trga in pogojev konkurence ..... II - 4505

Ugotovitev glede teleološke razlage merila št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87 ..... II - 4507

f) Ugotovitev glede zakonitosti izpodbijane odločbe glede na merilo št. 10 iz Priloge III k Direktivi 2003/87 ..... II - 4508

3. Zakonitost izpodbijane odločbe glede na merilo št. 5 iz Priloge III k Direktivi 2003/87 ..... II - 4508

a) Splošno ..... II - 4508

b) Primerjava položajev zadevnih upravljavcev ..... II - 4510

III – Tretji tožbeni razlog kršitve dolžnosti utemeljitve na podlagi člena 253 ES .... II - 4514

A – Trditve strank ..... II - 4514

B – Presoja Sodišča prve stopnje ..... II - 4515

IV – Ugotovitev ..... II - 4516

Stroški ..... II - 4516