РЕШЕНИЕ НА ПЪРВОИНСТАНЦИОННИЯ СЪД (трети разширен състав)

7 ноември 2007 година*

По дело T-374/04

Федерална република Германия, за която първоначално се явяват г-н C.-D. Quassowski, г-жа A. Tiemann и г-жа C. Schulze-Bahr, впоследствие г-жа Schulze-Bahr и г-н M. Lumma, в качеството на представители, подпомагани от адв. D. Sellner и адв. U. Karpenstein, avocats,

жалбоподател,

срещу

Комисия на Европейските общности, за която се явява г-н U. Wölker, в качеството на представител,

ответник,

с предмет искане за частична отмяна на Решение C (2004) 2515/2 окончателен на Комисията от 7 юли 2004 година относно националния план за разпределение на квоти за емисии на парникови газове, нотифициран от Федерална република Германия съобразно Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и

* Език на производството: немски.

на Съвета от 13 октомври 2003 година за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета (ОВ L 275, стр. 32; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 78), доколкото с него Комисията отхвърля като несъвместими с критерии № 5 и 10 от приложение III към споменатата директива някои мерки за корекции ex post на разпределенията,

ПЪРВОИНСТАНЦИОННИЯТ СЪД
НА ЕВРОПЕЙСКИТЕ ОБЩНОСТИ (трети разширен състав),

състоящ се от: г-н M. Jaeger, председател, г-жа V. Tiili, г-н J. Azizi, г-жа E. Cremona и г-н O. Czúcz, съдии,

секретар: г-жа K. Andová, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 21 юни 2006 г.,

постанови настоящото

Решение

Правна уредба

1 Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 година за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на

парникови газове в рамките на Общността и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета (ОВ L 275, стр. 32; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 78), в сила от 25 октомври 2003 г., установява схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността (наричана по-нататък „схема за търговия с квоти“), за да се стимулира намаляването на емисии на парникови газове, и по-специално на въглероден двуоксид (наричан по-нататък „CO_2“), по икономичен и икономически ефективен начин (член 1 от Директива 2003/87). Тя се основава върху задължения, произтичащи за Общността от Рамковата конвенция на Организацията на обединените нации за изменението на климата и от Протокола от Киото. Последният е одобрен с Решение 2002/358/ЕО от 25 април 2002 година за одобрението от името на Европейската общност на Протокола от Киото към Рамковата конвенция на Организацията на обединените нации за промените на климата и съвместното изпълнение на ангажиментите, произтичащи от нея (ОВ L 130, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 27, стр. 220). Той влиза в сила на 16 февруари 2005 г.

2 Общността и нейните държави-членки се задължават да намалят съвкупните си антропогенни емисии от парниковите газове, изброени в приложение А към Протокола, с 8 % в сравнение със стойностите от 1990 г. за периода от 2008 до 2012 г. (съображение 4 от Директива 2003/87).

3 За тази цел Директива 2003/87 предвижда основно, че емисиите на парникови газове от изброените в приложение I инсталации трябва да получат предварително разрешение и отпускане на разпределените квоти съобразно национални планове за разпределение (наричани по-нататък „НПР“). Ако оператор съумее да намали своите емисии, той може да продаде излишните квоти на други оператори. Обратно, оператор на инсталация, чиито емисии са прекомерни, може да закупи необходимите квоти от оператор, който разполага с излишни.

4 Директива 2003/87 предвижда първа фаза от 2005 до 2007 г. (наричана по-нататък „първи период на разпределение“), която предхожда първия период

на задължения, предвиден с Протокола от Киото, а след това и втора фаза, включваща периода от 2008 до 2012 г. (наричана по-нататък „втори период на разпределение“), който съответства на посочения първи период на задължения (член 11 от Директива 2003/87).

5 С оглед спазване на задълженията по Решение 2002/358 и по Протокола от Киото, критерий № 1 от приложение III към Директива 2003/87 уточнява:

„Общото количество на квотите, които следва да се разпределят за съответния период, трябва да съответства на задължението на държавата-членка за ограничаване на нейните емисии съгласно Решение 2002/358 […] и Протокола от Киото […]. Общото количество на квотите, които следва да се разпределят, не бива да превишава количеството, което вероятно ще е необходимо за стриктното прилагане на критериите от настоящото приложение. Преди 2008 г. количеството следва да съответства на етапа от пътя към изпълнението или преизпълнението на плановия показател за всяка държава-членка съгласно Решение 2002/358 […] и Протокола от Киото“.

6 Схемата за търговия с квоти се основава по-конкретно, от една страна, на задължението за предварително разрешително за емисии на парникови газове (членове 4—8 от Директива 2003/87), а от друга страна — на квотите, даващи право на оператора-титуляр за изпускане на определено количество от посочените газове със задължението да върне годишно определен брой квоти, равняващи се на общото количество емисии, изпуснати от неговата инсталация (член 12, параграф 3 от Директива 2003/87).

7 Условията и процедурите, в съответствие с които националните компетентни власти разпределят въз основа на НПР квоти на операторите на инсталации, са предвидени в членове 9—11 от Директива 2003/87.

8 Член 9, параграф 1 от Директива 2003/87 уточнява:

„За всеки период, упоменат в член 11, параграфи 1 и 2, всяка държава-членка разработва [НПР], в който се посочва общото количество на квотите, които тя възнамерява да разпредели за този период, и как предлага да ги разпредели. [НПР] трябва да се основава на обективни и прозрачни критерии, включително тези, включени в приложение III, като се отчетат надлежно коментарите на обществеността. Най-късно до 31 декември 2003 г. Комисията, без да накърнява Договора, разработва указания за прилагане на критериите, включени в списъка в приложение III.

[НПР] за периода, упоменат в член 11, параграф 1, се публикува и нотифицира на Комисията и другите държавите-членки най-късно до 31 март 2004 г. […]“.

9 Комисията приема посочените по-горе указания в своето Съобщение COM (2003) 830 окончателен от 7 януари 2004 година относно указанията за подпомагане на държавите-членки в прилагането на критериите, включени в приложение III към Директива 2003/87, и условията, при които е налице непреодолима сила (наричани по-нататък „указанията на Комисията“).

10 Член 9, параграф 3 от Директива 2003/87 гласи:

„В срок от три месеца след уведомяването за [НПР] от страна на държава-членка съгласно параграф 1 Комисията може да отхвърли този [НПР] или някой аспект от него въз основа на това, че е несъвместим с критериите, изброени

в приложение III или в член 10. Ако предложените изменения се приемат от Комисията, държавата-членка взима решение единствено по член 11, параграф 1 или 2. Всяко решение за отхвърляне от Комисията се мотивира.“

11 По смисъла на член 10 от Директива 2003/87 държавите-членки следва да разпределят безплатно най-малко 95 % от квотите за първия период на разпределение и най-малко 90 % от квотите за втория период на разпределение.

12 Член 11 от Директива 2003/87 относно разпределението и издаването на квоти предвижда:

„1. За тригодишния период, започващ на 1 януари 2005 г., всяка държава-членка взема решение за общото количество квоти, които ще разпредели за този период, и за отпускането на тези квоти на оператора на всяка инсталация. Това решение се взема най-малко три месеца преди началото на периода и се основава на нейния [НПР], изготвен съгласно член 9 и в съответствие с член 10, като се отчитат бележките на обществеността.

[…]

3. Решенията, взети съгласно параграф 1 или 2, трябва да отговарят на изискванията на Договора, и по-конкретно на членове 87 и 88 от него. Когато вземат решение за разпределение, държавите-членки отчитат необходимостта от предоставяне на достъп до квоти на нови участници.

4. Компетентният орган издава част от общото количество квоти всяка година от периода, указан в параграф 1 […], до 28 февруари на същата година.“ [неофициален превод]

13 Приложение III към Директива 2003/87 съдържа единадесет критерия, приложими към НПР.

14 В съответствие с първия критерий от приложение III:

„Общото количество на квотите, които следва да се разпределят за съответния период, трябва да съответства на задължението на държавата-членка за ограничаване на нейните емисии съгласно Решение 2002/358 […] и Протокола от Киото, като се вземе предвид, от една страна, делът на общото количество емисии, които тези квоти представляват, в сравнение с емисиите от източници, които не влизат в приложното поле на настоящата директива и, от друга страна, националните енергийни политики, и трябва да е в съответствие с националната програма във връзка с изменението на климата. Общото количество на квотите, които следва да се разпределят,не бива да превишава количеството, което вероятно ще е необходимо за стриктното прилагане на критериите от настоящото приложение. Преди 2008 г. количеството следва да съответства на етапа от пътя към изпълнението или преизпълнението на плановия показател за всяка държава-членка съгласно Решение 2002/358/ЕО и Протокола от Киото“

15 Според критерий № 5 от приложение III:

„В [НПР] не бива да съществува дискриминация между дружества или сектори по такъв начин, че неоправдано да се облагодетелстват определени предприятия или дейности в съответствие с изискванията на Договора, и по-конкретно на членове 87 и 88 от него“.

16 Според критерий № 9 от приложение III:

„[НПР] трябва да съдържа клаузи за представяне на коментари от страна на обществеността и да съдържа информация за процедурата, посредством която тези коментари ще се отчитат надлежно преди да се вземе решение за разпределението на квотите“. [неофициален превод]

17 В това отношение точки 93—96 от указанията на Комисията пояснява по-специално:

„93. Критерият е за задължително прилагане.

94. […] [НПР] би трябвало да бъде публично достъпен по такъв начин, че обществеността действително да може да изрази своите коментари и то на ранна фаза […]

95. Държава-членка би трябвало да предвиди разумен срок за представянето на коментари и да включи посочения срок в рамките на националната процедура по вземане на решение, така че последните да могат да бъдат взети предвид изцяло преди вземане на решението относно [НПР]. Под „взети предвид изцяло“ следва да се разбира, че коментарите трябва да бъдат отчетени, ако е необходимо с позоваване на критериите в приложение III или на друг обективен и прозрачен критерий, използван от държавата-членка в нейния [НПР]. Държава-членка трябва да уведоми Комисията за всяко изменение, което предвижда да въведе след участието на обществеността, последвало публикуването и уведомяването за [НПР] и преди вземането на нейното крайно решение по член 11 [от Директива 2003/87]. На обществеността трябва да бъде осигурена обратна информация в обща форма за взетото решение и главните съображения, на които последното се основава.

96. Следва да се отбележи, че възможността, която е предоставена на обществеността за коментари относно [НПР], предвидена от посочения критерий, съставлява втори цикъл на консултиране на обществеността. На основание член 9, параграф 1 от Директивата [2003/87] коментарите след първи цикъл на консултиране на обществеността въз основата на проекта за [НПР] би трябвало, ако са релевантни, да бъдат включени в [НПР] преди уведомяването на Комисията и на останалите държави-членки за него. Първият цикъл на консултиране на обществеността е съществен, за да може цялостният процес на участие на обществеността (консултиране и отчитане на коментарите) да произведе последици. Нормите, описани в посочения критерий, трябва също да се прилагат в първата фаза на участие.

Държава-членка трябва да уведомява Комисията за всяко изменение, предвидено след публикуването и уведомяването за [НПР], преди да вземе своето крайно решение по член 11 [от Директива 2003/87].“ [неофициален превод]

18 Критерий № 10 от приложение III пояснява, че „[НПР] трябва да съдържа списък с инсталациите, влизащи в обхвата на настоящата директива, заедно с количествата квоти, които се планира да бъдат определени за всяка от тях“. [неофициален превод]

19 Що се отнася до критерий № 10, точки 97—100 от указанията на Комисията гласят следното:

„97. Този критерий предвижда, че [НПР] е прозрачен. Това означава, че количеството разпределени квоти за всяка инсталация се посочва, и следователно е известно на обществеността при представянето на [НПР] на Комисията и на останалите държави-членки.

[…]

98. Този критерий се счита за изпълнен, когато държавата-членка е спазила задължението за изготвяне на списък с всички инсталации, попадащи в приложното поле на Директивата [2003/87] […]

[…]

100. Държавата-членка трябва да посочи общото количество квоти, които възнамерява да разпредели на всяка инсталация, както и количеството квоти, отпускани ежегодно на всяка инсталация съобразно член 11, параграф 4 [от Директива 2003/87]. [неофициален превод]“

20 Съобразно точки 60—74 от указанията на Комисията държавата-членка може да образува резерв от квоти (наричан по-нататък „резерв“), до който може да предостави достъп безвъзмездно, по-специално на нови участници, съгласно обективни и прозрачни правила и процедури. В НПР трябва да се укаже количеството на този резерв спрямо общото предвидено количество квоти.

21 Член 12, параграф 1 от Директива 2003/87 предвижда, че квотите могат да бъдат прехвърляни между физически или юридически лица в рамките на Общността или на физически или юридически лица в трети страни. На основание член 12, параграф 3 от Директива 2003/87 всяка година преди 1 май операторът на всяка инсталация трябва да върне на компетентния орган определен брой квоти, равняващи се на общото количество емисии, изпуснати от тази инсталация през предходната календарна година, за тяхната отмяна впоследствие.

22 На основание член 29, параграф 1 от Директива 2003/87:

„[…] държавите-членки могат да отправят молба до Комисията за издаване на допълнителни квоти за определени инсталации в случай на непреодолима сила. Комисията определя дали има проява на непреодолима сила, като в такъв случай тя упълномощава въпросната държава-членка да издаде допълнителни и непрехвърляеми квоти на операторите на тези инсталации“.

23 Член 38, параграф 2 от Регламент (ЕО) № 2216/2004 на Комисията от 21 декември 2004 година за стандартизирана и защитена система от регистри съгласно Директива 2003/87 […] и Решение № 280/2004/ЕО на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 386, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 37, стр. 250), предвижда в раздел „Таблица „[НПР]“ за [първия] период [на разпределение]“:

„Държавите-членки съобщават на Комисията всички поправки в [своите НПР] както и всички съответни поправки в националните си таблици за „[НПР]“ Ако поправката в националната таблица с „[НПР]“ се основава на [НПР], за който Комисията е нотифицирана и не е отхвърлен съгласно член 9, параграф 3 от Директива 2003/87 […], или във връзка с който Комисията е приела предложените изменения, и ако тази поправка е в съответствие с методологиите, описани в този [НПР] или е резултат от прецизирането на данните, Комисията дава указание на централния администратор да въведе съответната поправка в националната таблица с „[НПР]“ […]. Във всички останали случаи държавите-членки съобщават поправката в [НПР] на Комисията и, ако Комисията не отхвърли тази поправка съгласно процедурата от член 9, параграф 3 от Директива 2003/87 […], Комисията дава указание на централния администратор да въведе съответната поправка в националната таблица с „[НПР]“ […]“

Факти, производство и искания на страните

24 На 31 март 2004 г. Федерална република Германия нотифицира на Комисията своя НПР за първия период на разпределение (наричан по-нататък „немски НПР“) съобразно член 9, параграф 1 от Директива 2003/87.

25 Германският НПР се състои от „макроплан“ и от „микроплан“. Макропланът съдържа разпределение на националния бюджет за емисии и определя общото количество квоти за разпределяне в съответствие със задълженията на Федерална република Германия за намаляване на емисиите. Микропланът урежда разпределението на квоти на операторите на различните инсталации и предвижда създаването на резерв от квоти, предназначени за нови участници.

26 За установяване на броя квоти, които следва да бъдат разпределени на различните инсталации, в своята съответстваща на микроплана част НПР предвижда три периода, т.е. три отделни метода в зависимост от момента, в който започва функционирането на инсталацията.

27 За инсталациите, чието функциониране е започнало преди 31 декември 2002 г., броят квоти за безвъзмездно разпределяне се изчислява въз основа на средната годишна стойност на техните предишни емисии на CO_2 в миналото, според метода на изчисление, наречен „grandfathering“. Броят на квотите за разпределяне се определя посредством умножаване на историческите данни за емисии по „коефициент на изпълнение“ (Erfüllungsfaktor), определен в зависимост от поставената цел за намаление на емисиите. Ето защо посоченият коефициент на изпълнение по правило е под 1 с оглед осигуряване на възможност за намаление спрямо предходното ниво на емисии, и в крайна сметка за ограничаване на общия брой на квотите, които следва да бъдат разпределени.

28 За инсталациите, чието функциониране е започнало между 1 януари 2003 г. и 31 декември 2004 г., броят квоти, които следва да бъдат разпределени безвъзмездно, се изчислява въз основа на средните годишни данни за емисиите на CO_2, съобщени от операторите. Операторът трябва да придружи своето искане за разпределение на квоти с експертиза относно определящите свойства на инсталацията. Искането, както и експертизата, трябва да съдържат данни за капацитета на инсталацията, за предвиденото използване на суровини, както и за процента на употреба на капацитета на инсталацията. Коефициентът на изпълнение, приложен към посочените инсталации за период от дванадесет години, се равнява на 1.

29 За инсталациите, чието функциониране е започнало след 1 януари 2005 г., а именно „новите участници“, броят квоти, които следва да бъдат разпределени безвъзмездно при липса на налични исторически данни, се определя според метода на изчисление, наречен „benchmarking“, тоест математическото произведение на предвидения за 2005—2007 г. среден годишен обем на производство, на предвижданията за емисии от инсталацията за единица продукция, както и на броя календарни години, през които се счита, че инсталацията ще функционира през периода на разпределение. Предвижданията за емисии за единица продукция се изчисляват, като се вземе предвид като критерий (benchmark) състоянието на „най-добрата налична технология“. За посочените нови инсталации коефициентът на изпълнение остава непроменен и се равнява на 1 през първите четиринадесет години на функциониране.

30 В приложение на член 11, параграф 4 от Директива 2003/87 германският НПР предвижда, че разпределените за първия период на разпределение квоти се отпускат на равни годишни траншове най-късно до 28 февруари всяка година.

31 Германският НПР, нотифициран на Комисията, предвижда корекции ex post на броя на разпределените квоти в следните случаи:

— Съществено намаляване в използването на производствения капацитет на инсталацията (така нареченото правило за „затваряне de facto“): ако

функционирането на инсталацията се прекратява, операторът е длъжен да върне квотите, които са му били разпределени, доколкото последните са станали излишни. Функционирането на инсталация се счита за прекратено, когато емисиите от нея по време на разглежданата година са по-ниски от 10 % от средната годишна стойност на регистрираните през референтния период емисии. Ако тези емисии са по-ниски от 60 % от средната годишна стойност на регистрираните през референтния период емисии, корекция ex post, пропорционална на спада в използването на производствения капацитет, а именно на нивото на дейност, се извършва по отношение на транша квоти, отпуснати за въпросната година. За следващите години траншът разпределени квоти съответства на първоначалното решение за разпределение, освен при ново последващо прилагане на правилото за корекция ex post;

— Прехвърляне на квоти в случай на затваряне и преместване на инсталацията (така нареченото правило за „прехвърляне“): при поискване квотите, разпределени на затворена инсталация, не се оттеглят, ако операторът започне използването на нова инсталация в срок от три месеца след затваряне на предишната. В подобен случай разпределението на квоти се извършва най-напред в продължение на четири години въз основа на историческите емисии от затворената инсталация, а след това през период от четиринадесет години се изчислява въз основа на коефициент на изпълнение, равен на 1, като посоченото правило цели да насърчи операторите да затварят своите остарели и неефективни инсталации. Ако обаче производственият капацитет на новата инсталация е по-нисък от този на затворената инсталация, разликата в тези капацитети се счита за съответстваща на затваряне на инсталацията и частта квоти, съответстваща на посочената разлика, вече няма да се разпределя при следващото разпределение на квоти. Обратно, при увеличаване на производствения капацитет на новата инсталация се прилага нормата, облагодетелстваща новите участници, и се разпределят допълнителни квоти, обхващащи по-високия капацитет (вж. четвърто тире по-долу);

— Съществуващи инсталации, чието използване е започнало през 2003 или 2004 г.: броят на разпределените на посочените инсталации квоти за емисии се коригира в зависимост от това дали по време на функционирането на въпросната инсталация ефективният производствен обем е по-нисък или

по-висок от обемите, обявени за целите на изчисляването на първоначално разпределения брой квоти. В зависимост от случая, при отпускането на транша квоти за следващата година броят квоти се намалява или увеличава пропорционално. В случай на увеличаване на производствения обем от резерва се взимат допълнителни квоти;

— Нови участници, чиято дейност започва след 1 януари 2005 г., или увеличение на производствения капацитет на съществуващи инсталации: разпределените на тези инсталации квоти за емисии се коригират според това дали по време на функционирането на въпросната инсталация нивото на ефективна дейност е по-ниско или по-високо от нивото на дейност, обявено за целите на изчисляването на първоначално разпределения брой квоти. В зависимост от случая, при отпускането на транша квоти за следващата година броят квоти се намалява или увеличава пропорционално;

— Инсталации за комбинирано производство на топлинна и електрическа енергия (Kraft-Wärme-Kopplung): през първата година на разпределение на тези инсталации (Sonderzuteilung) специално се разпределят квоти за емисии в зависимост от ефективния производствен обем електрическа енергия. Техният брой обаче може впоследствие да бъде променен в зависимост от установения през следващата година производствен обем електрическа енергия.

32 Германският НПР предвижда освен това, че квотите за емисии, които не са отпуснати или са оттеглени, се прехвърлят към резерва. На последно място, квотите в резерва са на разположение за нови участници. В съдебното заседание жалбоподателят пояснява, че до резерва имат достъп единствено операторите на инсталации, намиращи се на германска територия (протокол от съдебното заседание, стр. 2).

33 С писмо от 8 юни 2004 г. германските компетентни власти отговарят на някои въпроси, поставени от Комисията.

34 В отговор на посочените въпроси германските власти пояснява по-специално, че както предвижда Zuteilungsgesetz 2007 (германски закон от 26 август 2004 г. относно разпределението на квоти за емисии през първия период на разпределение — BGBl. 2004 I, стр. 2211, наричан по-нататък „Закон за разпределение"), и за разлика от посоченото в нотифицирания на Комисията германски НПР, корекциите ex post в никакъв случай не могат да доведат до увеличаване на контингента от квоти, разпределени на съответните инсталации. Освен това германските власти отбелязват, че що се отнася до инсталациите за комбинирано производство, възможността за корекция ex post в посока намаляване позволявала да се избегне създаването на „антипродуктивно насърчаване" — тоест екологично нежелателно — на оператори на инсталации от посочения вид, които иначе щели да бъдат насърчени да намалят своето ниво на производство на електрическа енергия; следователно тази възможност служела за запазване на обосновката за специалното разпределение на квоти за емисии (Sonderzuteilung). Всъщност, ако в резултат от подобно намаление на производството се стигнело до намаляване на емисиите и до снижаване на търсенето на квоти за емисии в рамките на схемата за търговия с квоти, то щяло да доведе като цяло до излишък на емисии извън споменатата схема.

35 В съответствие с обясненията, представени от германските власти (вж. точка 34 по-горе), германският закон за разпределение предвижда единствено корекции ex post в посока намаляване. Последните се уреждат от разпоредбите на Закона за разпределение, а именно § 7, алинея 9 (разпределение на съществуващи инсталации въз основата на исторически данни), § 8, алинея 4 (разпределение на съществуващи инсталации въз основата на съобщени емисии), § 9, алинеи 1 и 4 (затваряне на инсталации), § 10, алинеи 2 и 4 (разпределение на нови инсталации в качеството на заместващи инсталации), § 11, алинея 5 във връзка с § 8, алинея 4 (разпределение на нови участници), както и § 14, алинея 5 (специално разпределение на инсталации за комбинирано производство). На последно място, § 6, алинея 2 от Закона за разпределение предвижда, че оттеглените квоти съгласно посочените по-горе разпоредби, се прехвърлят към резерва.

36 С Решение на Комисията C (2004) 2515/2 окончателен от 7 юли 2004 година относно нотифицирания от жалбоподателя германски НПР (наричано по-нататък „обжалваното решение“), прието на основание член 9, параграф 3 от Директива 2003/87, Комисията отхвърля германския НПР, доколкото последният предвижда някои мерки за корекции ex post на разпределение на квоти за емисии, като ги обявява за несъвместими с критерии № 5 и № 10 от приложение III на Директива 2003/87 (член 1 от обжалваното решение) и иска от жалбоподателя да ги премахне (член 2 от обжалваното решение). Комисията все пак предоставя възможност на жалбоподателя да разпредели квоти преди прилагането на измененията, поискани в член 2 от посоченото решение (член 3, четвърта алинея от оспореното решение). Въпросните корекции ex post са тези, предвидени за:

— новите участници (член 1, буква а) от обжалваното решение),

— новите инсталации, функциониращи вследствие на прехвърляне на квоти, първоначално отпуснати на затворена инсталация (член 1, буква б) от обжалваното решение),

— инсталациите, в които използването на производствения капацитет е по-ниско от първоначално очакваното (член 1, буква в), първа хипотеза от обжалваното решение),

— инсталациите, чиито годишни емисии представляват по-малко от 40 % от емисиите през референтния период (член 1, буква в), втора хипотеза от обжалваното решение),

— инсталациите за комбинирано производство, произвеждащи по-малко количество енергия от регистрираното през референтния период (член 1, буква в), трета хипотеза от обжалваното решение).

37 В съображение 4 от обжалваното решение Комисията обявява, че корекциите ex post, приложими към новите участници, противоречат на критерий № 5 от приложение III към Директива 2003/87, като се има предвид, че последните получават необосновано предимство спрямо операторите на инсталации, вече обхванати от германския НПР, и за които подобни корекции не се допускат през първия период на разпределение.

38 В съображение 5 от обжалваното решение Комисията констатира, че корекциите в броя на квотите, разпределени на нова инсталация, функционираща вследствие на затваряне на предишна инсталация, са несъвместими с критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87, според който броят квоти, които следва да бъдат разпределени през посочения в член 11, параграф 1 от Директива 2003/87 период за търговия на различните инсталации, изброени в НПР, трябва да бъде определен предварително.

39 В съображение 6 от обжалваното решение Комисията отбелязва, че противоречат на критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87 и корекциите, предвидени: а) за инсталациите, в които използването на производствения капацитет е по-ниско от първоначално очакваното; б) за инсталациите, чиито годишни емисии представляват по-малко от 40 % от емисиите през референтния период, както и в) за инсталациите за комбинирано производство, произвеждащи по-малко количество енергия от регистрираното през референтния период.

40 В съдебното заседание Комисията пояснява, че член 1, буква в), втора хипотеза, както и съображение 6 (вж. точка 39, буква б) по-горе) на обжалваното решение се отнасят всъщност до инсталации, чиито годишни емисии представляват по-малко от 60 % от регистрираните през референтния период емисии, и че посочените в решението 40 % се дължат на грешка (протокол от съдебното заседание, стр. 2).

41 В своето Съобщение COM (2004) 500 окончателен до Съвета и до Европейския парламент относно решенията на Комисията от 7 юли 2004 година относно [НПР], нотифицирани от [Република] Австрия, [Кралство] Дания, [Федерална република] Германия, Ирландия, [Кралство] Нидерландия, [Република] Словения, [Кралство] Швеция и Обединеното кралство [Великобритания и Северна Ирландия] съобразно Директива 2003/87, с дата 7 юли 2004 г. (наричано по-нататък „Съобщение на Комисията от 7 юли 2004 г.“), в точка 3.2 Комисията се произнася по отношение на корекциите ex post, както следва:

„Член 11 и критерий [№] 10 от приложение III към Директива [2003/87] предвиждат, че държавите-членки трябва предварително да вземат решение (преди началото на периода [за] търговия) за общото количество квоти, които ще разпределят, и за предоставянето на посочените квоти на оператора на всяка инсталация. Решението не може да се преразглежда и никаква квота не може да се преразпределя посредством увеличаване или намаляване на количеството, определено за всеки оператор въз основа на правителствено решение или предварително установено правило. Директива [2003/87] разрешава корекции ex post в случай на непреодолима сила в съответствие с процедурата, предвидена в член 29. Освен това:

— посочените решения дават възможност за внасяне на корекции в предвиденото разпределение по отношение на качеството на данните във всеки един момент, преди решението за разпределение да бъде взето съобразно член 11, параграф 1,

— Директива [2003/87] не изключва в случай на затваряне на инсталация по време на периода държавите-членки да определят, че вече няма оператор, на когото да отпуснат квоти, и

— когато разпределението се отнася до нови участници и ползва квоти, взети от резерв, точното количество, разпределено на всеки нов участник, се определя след вземане на решението за разпределение съобразно член 11, параграф 1.

Критерий [№] 10 изисква количеството квоти, които следва да бъдат разпределени на съществуващи инсталации, да бъде посочено в [НПР] преди започването на периода на [разпределение]. Комисията оценява допустимостта на корекциите ex post, независимо от факта дали предвидена корекция — или нейната значителност — може да се отдаде или не на поведението на оператора, за когото се предлага изменение на разпределението през периода.

Въз основа на критерий [№] 5 от приложение III същият принцип се прилага спрямо новите участници. След като държава-членка през периода [за] търговия вземе решение за абсолютния брой квоти, които следва да бъдат заделени в резерв за нови участници с оглед отпускането им на нов участник, тя не може да преразгледа това решение. В противен случай някои предприятия биха могли да бъдат неоснователно облагодетелствани или дискриминирани поради прилагането на принцип, който не може да се приеме за съществуващите инсталации.

Корекциите ex post биха представлявали източник на несигурност за операторите и биха имали неблагоприятно отражение върху решенията за инвестиране и [върху] пазара [на емисии]. Корекциите ex post заместват по-ефикасни разрешения, открити на пазара, с тежки за прилагане административни процедури. Преразглежданията ex post в посока намаляване на разпределените квоти, [които] биха могли да се сметнат за благоприятни за околната среда, увреждат и сигурността, необходима на предприятията за извършването на инвестиции, позволяващи намаляване на емисиите.

Комисията счита, че корекциите ex post, предвидени в [НПР] на Германия и на Австрия, противоречат на критерии [№] 5 и/или [№] 10.

Комисията счита, че германският [НПР] нарушава критерий [№ 10], тъй като [Федерална република Германия] възнамерява да коригира или потенциално да коригира разпределеното на всяка инсталация количество през [първия]

период [на разпределение], когато: (i) в съществуващите инсталации, действащи от 1 януари 2003 г., процентът на използване е по-нисък от техния капацитет; (ii) съществуващите инсталации произвеждат годишни емисии, които са с 40 % по-ниски от емисиите през референтния период; (iii) съществуващите инсталации получават допълнителни квоти в резултат на прехвърлянето на квоти, предвидени за затворена инсталация; (iv) съществуващите инсталации или новите участници, ползващи се от премията за комбинирано производство на топлинна и електрическа енергия, имат по-ниско комбинирано производство на топлинна и електрическа енергия, отколкото през референтния период. Намерението на [Федерална република Германия] потенциално да коригира разпределението на квотите на новите участници нарушава критерий [№ 5], налагащ недискриминация съобразно Договора, тъй като извършването на подобни корекции ex post би довело до дискриминация между новите участници, от една страна, и от друга страна — операторите на другите инсталации, които не могат да се ползват от корекции ex post по силата на Директива [2003/87]

[…]“. [неофициален превод]

42 Жалбоподателят подава настоящата жалба в секретариата на Първоинстанционния съд на 20 септември 2004 г.

43 На основание член 14 от Процедурния правилник на Първоинстанционния съд и по предложение на трети състав след изслушване на страните съобразно член 51 от посочения правилник Първоинстанционният съд решава да препрати делото за разглеждане на разширен състав.

44 По доклад на съдията-докладчик Първоинстанционният съд (трети разширен състав) решава да започне устната фаза на производството и в рамките на процесуално-организационните действия, предвидени в член 64 от Процедурния

правилник, кани страните да отговорят на писмени въпроси, а Комисията да представи документ преди съдебното заседание. Страните отговарят на тези въпроси, а Комисията подава споменатия документ в определения срок.

45 Устните състезания и отговорите на страните на поставените от Първоинстанционния съд въпроси са изслушани в съдебното заседание от 21 юни 2006 г.

46 Жалбоподателят моли Първоинстанционния съд:

— да отмени член 1 от обжалваното решение,

— да отмени член 2, букви а)—в) от посоченото решение, доколкото задължава жалбоподателя да извърши определени изменения в германския НПР и да ги съобщи,

— да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

47 Комисията моли Първоинстанционния съд:

— да отхвърли жалбата,

— да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

От правна страна

I — *Предварително съображение*

48 В подкрепа на своята жалба жалбоподателят изтъква три правни основания, а именно, на първо място — нарушението на член 9, параграф 3 от Директива 2003/87, тълкуван във връзка с приложение III към посочената директива; на второ място — нарушението на член 176 ЕО и, на трето място — нарушението на задължението за излагане на мотиви по член 253 ЕО, що се отнася до член 1, буква а) и член 2, буква а) от обжалваното решение.

II — *По първото правно основание, изведено от нарушение на член 9, параграф 3 от Директива 2003/87, тълкуван във връзка с приложение III към посочената директива*

A — *Доводи на страните*

1. Доводи на жалбоподателя

а) Предварително съображение

49 С първото посочено правно основание жалбоподателят оспорва направените в обжалваното решение констатации на Комисията, че корекции ex post като

предвидените в германския НПР са несъвместими с критерии № 5 и № 10 от приложение III към Директива 2003/87. Посочените констатации противоречали на член 9, параграф 3 от Директива 2003/87, тълкуван във връзка с приложение III към директивата, които не забранявали на държавите-членки да извършва корекции ex post. Жалбоподателят счита, че позицията на Комисията възпрепятства ефективното изпълнение от държавите-членки на Директива 2003/87, и по-специално на критериите, изброени в нейното приложение III.

б) Относно спазването на критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87

50 Жалбоподателят поддържа, че обжалваното решение е несъвместимо с критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87, доколкото това решение не спазва нито нейния текст, нито нормативния ѝ контекст. По-конкретно от посочения критерий можел да се направи единствено изводът, че броят квоти, които следва да бъдат разпределени през периода, посочен в член 11, параграф 1 от Директива 2003/87, на различните инсталации, изброени в НПР, трябва да бъде определен предварително (съображение 5 от обжалваното решение).

51 Според жалбоподателя текстът на критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87 не забранява внасянето на корекции ex post, когато се окаже, че някои разпределения се основават на погрешни оценки на оператора. В това отношение той припомня, че в съответствие със споменатия критерий НПР трябва да съдържа списъка на инсталациите, обхванати от Директива 2003/87, като за всяка бъдат отбелязани квотите, „които се планира да бъдат определени“. От това следвало, че количествата за разпределение на квоти, фигуриращи в посочения списък, отразявали единствено количествата, които държавата-членка „възнамерява“ да разпредели по смисъла на член 9, параграф 1 от Директива 2003/87. По мнението на жалбоподателя нито от немската редакция, нито от останалите езикови редакции на Директива 2003/87 следва, че инсталациите, посочени в НПР, имат правото да получат точния брой квоти, както е съобщен той на Комисията.

52 Според жалбоподателя, що се отнася до нормативния контекст на критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87, член 9, параграф 1 от посочената директива гласи, че НПР трябва единствено да дава възможност да се узнае „общото количество квоти, които [държавата-членка] възнамерява да разпредели за съответния период и начинът, по който предлага да ги разпредели“. Освен това от член 11, параграф 1 от посочената директива било видно, че индивидуалното отпускане на квоти ставало само след участието на обществеността и след уведомяването на Комисията и останалите държави-членки. Следователно с оглед на това посоченото уведомяване и участие да не бъдат лишени от смисъл, трябвало по необходимост да може да съществува разлика между, от една страна, броя квоти, които държавата-членка „планира да определи“ по смисъла на критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87, и от друга страна, количеството, действително разпределено съобразно член 11, параграф 1 от посочената директива, „въз основа [на НПР]“. Ето защо доводът на Комисията, че критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87 забранява каквато и да било извършена от държавата-членка корекция ex post на разпределенията, фигуриращи в НПР, бил погрешен. Освен това жалбоподателят добавя, че гледището на Комисията е несъвместимо и с член 38, параграф 2 от Регламент № 2216/2004, който — без да налага специален контрол — позволява корекции ex post в посока намаляване на решенията за разпределение, стига тези корекции да се основават на по-точни данни или да са съобразени с процедурите, предвидени от НПР.

53 Що се отнася до телеологическото тълкуване на критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87, жалбоподателят счита, че както Комисията излага в своите указания, целта на посочения критерий е да гарантира прозрачността на НПР, за да могат предприятията, обществеността, Комисията и останалите държави-членки да реагират в зависимост от количествата квоти, които държавата-членка възнамерява да разпредели (указания на Комисията, стр. 23). Това тълкуване се потвърждавало от дадената в процеса на изготвяне на Директива 2003/87 обосновка за въвеждането на споменатия критерий, според която било важно „да бъдат предоставени на разположение данни, които отразяват и измерват състоянието на търговията с квоти за емисии“ (Комисия по околна среда, обществено здраве и политика за потребителите на Европейския парламент, заседателен документ A5-0303/2002, I, стр. 48, изменение № 73) [неофициален превод]. В резултат на това жалбоподателят заключава, че критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87 само съдържа формално изискване, че държавата-членка трябва да нотифицира на Комисията НПР, съдържащ списък на инсталациите, обхванати от споменатата директива, и

предвидените индивидуални количества квоти, които съответно възнамерява да им разпредели. На последно място, той изтъква, че в своите указания самата Комисия се е отказала да определи допълнителни изисквания в това отношение (указания на Комисията, стр. 23 и 24).

в) Относно спазването на критерий № 5 от приложение III към Директива 2003/87

54 Жалбоподателят отбелязва, че противно на становището на Комисията, корекциите ex post, предвидени от германския НПР, са съвместими и с критерий № 5 от приложение III към Директива 2003/87, според който в съответствие с изискванията на Договора НПР не трябва да облагодетелства неоснователно определени предприятия или дейности. В това отношение жалбоподателят пояснява, че, напротив, така би се получило, ако държавите-членки нямали възможност да оттеглят квоти, дори последните да се основавали на погрешни или преувеличени производствени предвиждания, например в случая на нови участници, че това водело до неоснователно конкурентно предимство за въпросния оператор поради възможността да продаде с печалба излишните квоти на пазара, и че, обратно, от това произтичал неоснователен конкурентен ущърб за останалите оператори. В подобна хипотеза корекциите ex post в посока намаляване били подходящо и необходимо средство за предотвратяване на подобни противоречащи на критерий № 5 деформации на конкуренцията, компенсирайки предимството, което новите участници получавали поради обстоятелството, че разпределението на квоти в тяхна полза се основава върху процент на използване на производствения капацитет, който е резултат от собствените им изчисления.

55 Жалбоподателят добавя, че при липса на възможност за внасяне на подобни корекции ex post за избягване на „свръхразпределения“ той не можел да изпълни задължението, произтичащо за него от критерий № 1 от приложение III към Директива 2003/87, според който трябва да следи общото количество квоти, подлежащи на разпределяне, да не надвишава това, което по всяка вероятност е необходимо за стриктното прилагане на определените със споменатото приложение критерии. Той счита, че в това отношение Комисията

не се е съобразила с основната разлика между корекции ex post в посока намаляване и корекции ex post в посока увеличаване. Докато последните щели да бъдат несъвместими с приложение III към Директива 2003/87, доколкото водели до надхвърляне на общото количество за разпределяне (критерий № 1), корекциите ex post в посока намаляване не нарушавали никой от релевантните критерии. Напротив, критерии № 1 и № 5 от приложение III към Директива 2003/87 изисквали излишните разпределения да бъдат оттегляни в отделни и обосновани случаи.

56 На последно място, жалбоподателят оспорва довода на Комисията, че възможността за внасяне на корекции ex post можела да отслаби точността и акуратността на предварителния контрол, който следва да бъде упражняван по отношение на изчисленията и предвижданията, представени от операторите с оглед първоначалното разпределение на квоти. Според жалбоподателя дори да се предположи, че предвижданията се основават на най-добрия възможен разчет за бъдещото използване на производствения капацитет, по отношение на тези предвиждания всъщност не можело да съществува абсолютна сигурност. При това положение опасността от разпределение на квоти в повече, тоест надвишаващо реалните нужди на съответния оператор, изисквала корекции ex post. Освен това като се има предвид, че първоначално „свръхразпределение" можело да доведе до недостатъчно разпределение в ущърб на други оператори, първоначалните предвиждания трябвало да бъдат обект на възможно най-старателна и пълна проверка.

г) Относно обхвата на контролните правомощия на Комисията по силата на член 9, параграф 3 от Директива 2003/87, тълкуван във връзка с приложение III към същата, и относно свободата за действие на държавите-членки, предоставена от посочената директива

57 В общ план жалбоподателят поставя под въпрос обхвата на контролните правомощия на Комисията, що се отнася до НПР. Жалбоподателят пояснява, че член 9, параграф 3 от Директива 2003/87 ограничава контролните правомощия на Комисията до преглед на НПР единствено въз основа на съдържащите се в приложение III критерии и на разпоредбите на член 10 от споменатата директива. Следователно отхвърляне на НПР било възможно единствено доколкото

последният се явявал несъвместим със споменатите критерии и разпоредби. В частност критерий № 10 не можел да се тълкува разширително в светлината на общия контекст или на общата схема на Директива 2003/87. Ако Комисията възнамерявала да оспорва националните правила за разпределение с оглед на други съображения, тя трябвало да упражни своите общи надзорни правомощия, предвидени в членове 211 ЕО и 226 ЕО.

58 Освен това според жалбоподателя нито Директива 2003/87, нито нейният член 9, параграф 3, тълкуван във връзка с приложение III от същата, не забраняват внасянето на корекции ex post, като те са оставени на свободната преценка на държавите-членки. Обратно, изключването на подобна възможност в специални случаи означавало, че жалбоподателят повече нямало да може да зачита ефикасно критериите, изброени в приложение III. Освен това съгласно член 9, параграф 1, второ изречение от Директива 2003/87 държавите-членки можели да предвидят в своя НПР, освен критериите, изброени в приложение III, и допълнителни критерии, при условие че последните били обективни и прозрачни. Според жалбоподателя всички корекции ex post в германския НПР отговарят на тези изисквания за обективност и прозрачност, тъй като от момента на разпределение на квотите на операторите се посочва при какви условия и до каква степен последните могат да бъдат оттеглени.

59 Освен това жалбоподателят оспорва, че от член 29 от Директива 2003/87 може да се заключи, че съществува обща забрана за корекции ex post в посока намаляване, след като посочената разпоредба предвижда единствено и като изключение възможността за отпускане на допълнителни квоти в случай на непреодолима сила. Следователно целта на член 29 от Директива 2003/87 била стриктно да ограничи — от началото на търговията — предоставянето от държавите-членки на допълнителни квоти, тоест корекция ex post в посока увеличаване, за да се избегне повишаване на общото количество, разпределено в държава-членка. За сметка на това посочената разпоредба по никакъв начин не се отнасяла до обратното положение, а именно — на корекции ex post в посока намаляване.

60 В резултат на това жалбоподателят заключава, че корекциите ex post, предвидени в германския НПР, съответстват както на целите, така и на текста на Директива 2003/87.

д) Относно икономическите доводи, изтъкнати от Комисията

61 Жалбоподателят изтъква, че противно на твърденията, изложени от Комисията, неговата теза се подкрепя както от екологичните, така и от икономическите цели на Директива 2003/87, а именно — намаляване на емисиите на парникови газови по икономичен и икономически ефективен начин (член 1 от Директива 2003/87), запазване целостта на вътрешния пазар и избягване на деформации на конкуренцията (съображение 7 от Директива 2003/87) и вземане предвид на възможностите за намаляване на емисиите чрез дейности, насочени към промишлените процеси (съображение 8 от Директива 2003/87).

62 Всъщност оспорваните от Комисията корекции ex post в посока намаляване имали за цел да предотвратят деформации на конкуренцията на вътрешния пазар посредством отстраняване на злоупотреби и на „свръхразпределения“, увреждащи конкурентите. Освен това те позволявали да се коригират погрешни предвиждания, а в случая на инсталации за комбинирано производство — да се коригират последствията, присъщи на злоупотребата със специално разпределение на квоти, противоречаща на неговата екологична цел.

63 В това отношение жалбоподателят оспорва довода на Комисията, че корекциите ex post увреждат сигурността, необходима на предприятията за реализиране на инвестициите, позволяващи намаляването на емисиите (Съобщение на Комисията от 7 юли 2004 година, стр. 8). Всъщност тези корекции не зависели от намаляването на емисиите, а от намаляването на реалното производство на инсталацията, в случай че то се различавало от предвиденото производство. Според жалбоподателя корекциите ex post, напротив, улесняват ефикасното функциониране на пазара и увеличават сигурността на инвестициите, като например тези, които са предназначени за заместването на горива, отделящи висок процент CO_2. Всъщност те подчинявали решението на оператора да продаде или да закупи квоти на ефикасността на неговата инсталация и освобождавали неизползваните квоти за нови инсталации. Освен това бил погрешен доводът на Комисията, че корекциите ex post и възстановяването на

квоти в резерва засягат инвестиционните решения на новите участници, като се има предвид общата сигурност на инвестиране, от която се ползват последните в резултат на задължението за закупуване на квоти, което НПР и § 6, алинея 3 от Закона за разпределението налагали на държавата. Нарастването на резерва в резултат на реинтегрираните чрез посочените корекции квоти впрочем имало за цел да се избегне придобиването на прекомерна значимост от това задължение за покупка.

64 Що се отнася до довода на Комисията, че корекциите ex post не били необходими за борба със злоупотребите и погрешните предвиждания, и че поправката на неточна информация трябва да бъде извършвана преди решението за разпределение, жалбоподателят отбелязва, че погрешният характер на посочените предвиждания проличавал едва след решението, тоест въз основата на сравнение между действителното и първоначално предвиденото производство. В подобно положение корекцията ex post се явявала единственото средство за избягване на опасността от „свръхразпределение“, което би последвало от това, а оттам и единственото средство да се предотврати засягане на правилното функциониране на схемата за търговия с квоти. Освен това Директива 2003/87 не правела разграничение в това отношение в зависимост от тежестта на допуснатата от оператора грешка. От това следвало, че грешките в предвижданията, допуснати поради небрежност, трябвало също да се поправят a posteriori и че — противно на считаното от Комисията — националното законодателство относно борбата с умишлените злоупотреби не било достатъчно за тази цел.

65 Жалбоподателят добавя, че единствената мярка, призната от Комисията за законосъобразна в оспореното решение, а именно оттеглянето на разпределението на квоти, следващо затварянето на инсталация, също е корекция ex post. В това отношение той оспорва довода на Комисията, че затварянето на инсталация води до изчезването на инсталацията, и съответно на оператора в това му качество. От една страна, правното съществуване на оператор не се прекратявало единствено поради факта на затваряне на инсталация. От друга страна, германското екологично право налагало на оператора значителни задължения за поддръжка, дори след посоченото затваряне (Nachsorgepflichten). При тези обстоятелства обаче операторът можел да извлече полза от прехвърлянето на квоти, от които повече нямал нужда. Следователно неоспореното от Комисията оттегляне на квоти в случай на затваряне на инсталация представлявало всъщност корекция ex post в посока намаляване.

2. Доводи на Комисията

а) Относно определящия характер на значението на критериите в приложение III към Директива 2003/87 при контрола, упражняван от Комисията по силата на член 9, параграф 3 от посочената директива

66 Комисията счита, че нейното контролно правомощие върху НПР, предвидено в член 9, параграф 3 от Директива 2003/87, се отнася по-специално до критериите, посочени в приложение III към споменатата директива, които трябва да се тълкуват в светлината на общия контекст и на схемата, установена от споменатата директива в нейната цялост. Според Комисията предмет на спора представлява съвместимостта на оспореното решение с директивата, и по-специално с критериите, посочени в нейното приложение III, чиято главна цел е въз основа на ясни и фиксирани квоти да се осигури на операторите икономическо насърчение за намаляване на техните емисии. Обжалваното решение би било законосъобразно, ако НПР, който представлява негов предмет, не беше съобразен със споменатите критерии. Следователно значението на посочените критерии било определящо както за законосъобразността на обжалваното решение, така и за тази на НПР.

б) Относно съответствието на германския НПР с критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87

67 Комисията счита, че корекция ex post, дори внесена според предварително установени правила, не е съвместима с критерий № 10, тълкуван в общия контекст на членове 9 и 11 от Директива 2003/87. Тя поддържа, че след вземане на решението за разпределение по силата на член 11, параграф 1 от посочената директива подобна корекция повече не е възможна. Това се дължало на факта, че разпределените квоти трябва да бъдат издадени на операторите (член 11, параграф 4), и че могат да бъдат прехвърляни в рамките на Общността (член 12, параграф 1). Комисията пояснява, че от момента на вземане на това решение

за разпределение главната цел на Директива 2003/87 — която е въз основа на предварително определени квоти да се осигури на операторите икономическо насърчение за намаляване на техните емисии — се прилага в своята цялост.

68 Що се отнася до твърдяната от жалбоподателя необходимост от избягване на злоупотребите и погрешните предвиждания, Комисията най-напред отбелязва, че поправка на погрешната информация е възможна във всеки момент до вземане на решението за разпределяне на основание член 11, параграф 1 от Директива 2003/87. На следващо място, на схема като избраната от жалбоподателя били присъщи определени рискове и определена допустима степен на грешка — например във връзка с предвижданията, които трябва да направят новите участници — които не можели да обосноват неспазването на разпоредбите на Директива 2003/87. Впрочем освен жалбоподателя, само твърде малък брой държави-членки считали или щели да считат на първо време, че не могат да се откажат от корекции ex post. Комисията добавя, че в държавите-членки при всички положения съществуват общи законови разпоредби за борба с умишлените злоупотреби.

69 Що се отнася до довода на жалбоподателя, че корекциите ex post в посока намаляване позволяват ограничаване до строго необходимото на емисиите на парникови газове, и че те допринасят по този начин за борбата с климатичните промени, Комисията възразява, че споменатият резултат може да се постигне единствено ако поради липса на заявки, резервът не се изчерпи и квотите се отменят. В подобен случай ставало въпрос единствено за непредвиден второстепенен резултат, който се обяснявал с наличието на по-нисък от предвиденото брой нови участници. Ако жалбоподателят е искал да преследва тази екологична цел, той трябвало от самото начало да предвиди по-ниско общо количество квоти с цел избягване на „свръхразпределение“, или поне незабавната отмяна на оттеглените ex post квоти. От това Комисията прави извод, че корекциите ex post са неутрални от гледна точка на защитата на околната среда, тъй като общото количество квоти остава непроменено. Тя счита, че посочените корекции могат дори да премахнат по отношение на операторите насърчението за намаляване на емисиите, доколкото операторите губят възможността да прехвърлят на пазара за търговия квоти, получени в резултат на собствените им икономически решения, като например това за намаляване на тяхното производство.

70 Комисията счита, че нейната позиция не противоречи на член 38, параграф 2 от Регламент № 2216/2004, тъй като посочената разпоредба единствено позволявала корекции в съответствие с предвидения в НПР метод на разпределение и този метод също трябвало да бъде съобразен с критериите, посочени в приложение III към Директива 2003/87. Освен това съдържащото се в тази разпоредба позоваване на член 9, параграф 3 от Директива 2003/87 само потвърждавало решаващия характер на критериите, посочени в приложение III, както и този на останалите разпоредби от посочената директива за целите на преценката на съвместимостта на НПР.

71 Комисията добавя, че — противно на твърденията на жалбоподателя — оттеглянето на квоти при затваряне на инсталации не представлява случай на корекция ex post, като се има предвид, че квотите са свързани с инсталациите. Според Комисията инсталация, която се закрива, не се нуждае повече от квоти за емисии. Следователно от момента на закриването на тази инсталация целта да се насърчи намаляването на нейните емисии за освобождаването на квоти повече не се поставяла под въпрос и съответно държавата-членка била свободна да оттегли квотите, от които затворената инсталация повече не се нуждаела. Ето защо в подобен случай оттеглянето на квоти не представлявало корекция ex post, сравнима с корекциите ex post, предвидени от германския НПР.

в) Относно съответствието на германския НПР с критерий № 5 от приложение III към Директива 2003/87

72 Според Комисията срещу обжалваното решение не може да се възрази и от гледна точка на критерий № 5. Тя счита, че възможността за внасяне на корекции ex post в посока намаляване може да доведе до неоправдано преференциално третиране на новите участници в смисъл, че последните са в състояние да получат от самото начало по-голямо количество квоти от това, на което можели да се надяват при липсата на подобна възможност, което поставя в по-неблагоприятно положение останалите оператори, които не разполагат с подобна възможност за корекция, присъща на първоначалното разпределение. Предвид съществуващата за новите участници необходимост да оценяват сами

предвиденото ниво на използване на капацитета и обема на очакваното производство те щели да бъдат по-слабо насърчени да представят точни разчети и щели да упражняват контрол единствено в хипотезата на неотменимо фиксирано в самото начало разпределение. Прекомерно високо първоначално разпределение обаче можело неоснователно да облагодетелства нов участник, ако се окажело, че последният може да продава повече продукция поради увеличаване на търсенето, без да прави допълнителни разходи за придобиването на квоти. От друга страна, операторът на съществуваща инсталация трябвало да закупува допълнителни квоти на пазара за всяка допълнителна единица непредвидена продукция.

73 Комисията добавя, че схема за търговия с квоти за емисии, отнасяща се до многогодишен период, можела да функционира ефикасно единствено въз основа на преглед ex ante, основаващ се главно на предвиждания. Освен факта обаче, че при наличие на възможност за корекции ex post заинтересованите страни щели да бъдат по-малко грижливи при изработването на НПР, което щяло да засегне точността на решението за разпределение, окончателното разпределение можело да се осъществи, според съдържащата се в обосновката на жалбоподателя логика, едва в края на периода на разпределение, когато цялата информация относно действително изпуснатите емисии щяла да бъде на разположение. Следователно вследствие на корекциите ex post зачитането на критерий № 5 щяло да се гарантира едва a posteriori. Комисията счита обаче, че следва да се провери предварително дали е налице евентуална дискриминация по посочения критерий по отношение на някои инсталации, тоест към момента, в който се изготвя НПР и се взема решението на Комисията. От това следвало, че корекциите ex post противоречали на духа и на функционирането на схемата за разпределение и за търговия с квоти. Освен това Комисията пояснява, че за схема, основаваща се на предвиждания, е присъщо реалното положение, разкриващо се впоследствие, да се различава от предвижданията. Последващото развитие обаче не можело повече да поставя под въпрос решението за разпределение, взето на основание преглед ex ante, което целяло създаването на икономически стимули за намаляване на емисиите. Всъщност да се предвиди оттеглянето на квоти, станали излишни поради реализираното намаляване на емисии, макар да се приема, че те могат да бъдат продадени, било равнозначно на частично премахване на насърчението за постигане на подобно намаляване. По този начин ефикасността на схемата за търговия с квоти щяла да бъде силно увредена.

74 В това отношение нямало разлика дали корекциите ex post били свързани с процента емисии или с производствения обем, тъй като според Комисията съществува позитивна корелативна връзка между посочените два параметъра, влияещи върху икономическото решение да се оптимизира печалбата от

производството на инсталацията. Според Комисията посредством свързването на корекциите ex post с производствения обем се въвежда елемент на несигурност в икономическото изчисляване, състоящо се в определяне дали е рентабилно да се намалят емисиите чрез подобрена ефикасност или чрез намаляване на производствения обем с оглед продажба на излишните квоти. От друга страна, тази породена от корекциите ex post несигурност насърчавала операторите на инсталации да инвестират в по-малка степен в чисти производствени технологии, както и да се откажат да намалят по-съществено своята продукция. Именно това обаче Комисията желаела да избегне. Комисията добавя, че това засягане на насърчаването на операторите може дори да доведе до отрицателни последици за околната среда, докато твърдените от жалбоподателя евентуални положителни последици можели да се реализират единствено при особени хипотетични обстоятелства, по-специално в случай че новите участници не били достатъчно многобройни.

75 Що се отнася до довода на жалбоподателя, че оттеглените квоти се прехвърлят към резерва, за да бъдат предоставени на разположение на новите участници, Комисията счита, че ако жалбоподателят смята за необходимо увеличаване на резерва, той трябвало да предвиди от самото начало по-значителен резерв в своя НПР. Освен това Комисията отбелязва, че количеството получени квоти посредством корекции ex post е несигурно и следователно не гарантира повече правна сигурност за новите участници по отношение на техните решения за инвестиране. В допълнение, фактът, че НПР и § 6, алинея 3 от Закона за разпределението предвиждат възможността за увеличаване на резерва чрез закупуване на квоти от частно формирование и чрез безвъзмездното им предаване на властите, натоварени с неговото управление, потвърждавал, че захранването на споменатия резерв посредством корекции ex post не било необходимо. На последно място, Комисията припомня, че не е необходимо да се предвижда резерв за новите участници, като се има предвид, че последните могат да си набавят необходимите квоти на пазара (вж. също указанията на Комисията, точка 56).

76 Поради всички тези причини Комисията счита, че обжалваното решение е съобразено с критериите, посочени в приложение III към Директива 2003/87, и че правното основание, изведено от нарушение на член 9, параграф 3 от посочената директива, тълкуван във връзка с нейното приложение III, трябва да се отхвърли.

Б — *Съображения на Първоинстанционния съд*

1. Относно разпределянето на задачите и компетенциите между Комисията и държавите-членки и относно обхвата на съдебния контрол

77 В самото начало Първоинстанционният съд припомня, че жалбоподателят главно поддържа, че противно на констатациите на Комисията в обжалваното решение, предвидените в германския НПР корекции ex post не нарушават нито критерий № 5, нито критерий № 10, посочени в приложение III към Директива 2003/87. В този контекст между страните се обсъжда по-специално въпросът дали посочените корекции ex post възпрепятстват или не правилното функциониране на схемата за търговия с квоти и следователно дали споменатите корекции са съвместими с целите и с цялостната структура на Директива 2003/87, в светлината на които трябва да се тълкуват посочените критерии. В това отношение Първоинстанционният съд трябва да отчита границите, които разделят, от една страна, обхвата на контролните правомощия и правомощията по вземане на решения на Комисията, по-специално на основание на Директива 2003/87, и от друга страна, обхвата на свободата за действие, с която разполага държавата-членка за транспониране на споменатата директива в националното право в съответствие с изискванията на общностното право.

78 Що се отнася до разпределението на задачите и компетенциите между Комисията и държавите-членки при транспонирането на директива в областта на околната среда, следва да се припомни редакцията на член 249, трета алинея ЕО, според който: „[д]ирективата е акт, който обвързва по отношение на постигането на даден резултат от държавите-членки, до които е адресиран, като оставя на националните власти свобода при избора на формата и средствата за постигане на този резултат“. От това следва, че когато разглежданата директива не предписва формата и средствата за постигането на даден резултат, свободата за действие на държавата-членка по отношение на подходящите форми и средства за постигане на споменатия резултат по принцип остава пълна. Независимо от това държавите-членки са длъжни, в рамките на оставената им от член 249, трета алинея ЕО свобода, да подбират най-подходящите средства за осигуряване на полезния ефект на директивите (вж. Решение на Съда от 8 септември 2005 г. по дело Yonemoto, C-40/04, Recueil, стр. I-7755, точка 58 и посочената в него съдебна практика). Освен това от посоченото

следва, че при липса на общностни правила, които да предписват ясно и точно формата и средствата, до които държавата-членка трябва да прибегне, Комисията е длъжна при упражняването на своите контролни правомощия по силата по-специално на членове 211 ЕО и 226 ЕО надлежно да докаже, че способите, използвани от държавата-членка във връзка с това, противоречат на общностното право.

79 Следва да се добави, че единствено посредством прилагането на тези принципи може да се осигури спазването на принципа на субсидиарност, прогласен в член 5, втора алинея ЕО и задължителен за общностните институции при упражняване на техните законодателни функции, за който се счита, че е спазен при приемането на Директива 2003/87 (съображение 30 от споменатата директива). По смисъла на този принцип в областите, които не са от нейната изключителна компетентност, Общността предприема действия само ако и доколкото целите на предлаганото действие не могат да бъдат достатъчно добре постигнати от държавите-членки, и поради обхвата или последиците на предлаганото действие могат да бъдат по-успешно осъществени от Общността. Следователно в област като тази на околната среда, уредена от членове 174 ЕО—176 ЕО, в която компетенциите на Общността и на държавите-членки са разделни, тежестта на доказване е възложена на Общността, тоест в конкретния случай на Комисията, за да докаже в каква степен компетенциите на държавата-членка, а следователно и нейната свобода за действие, са ограничени с оглед на условията, посочени в точка 78 по-горе.

80 Що се отнася по-конкретно до контролните правомощия на Комисията по член 9, параграф 3 от Директива 2003/87, следва да се поясни, че макар и държавата-членка да разполага с определена свобода на действие при транспонирането на посочената директива, не по-малко вярно е, че от една страна Комисията има право да проверява съответствието на приетите от държавата-членка мерки с посочените в приложение III критерии и с разпоредбите на член 10 от споменатата директива, а от друга страна, самата тя разполага със свобода на действие при упражняването на този контрол, доколкото той предполага комплексни икономически и екологични оценки, извършвани с оглед на общата цел за намаляване на емисиите на парникови газове посредством икономична и икономически ефективна схема за търговия с квоти (член 1 и съображение 5 от Директива 2003/87).

81 От това следва, че в рамките на своя контрол за законосъобразност в това отношение общностният съд упражнява пълен контрол по отношение на правилното прилагане от Комисията на релевантните правни разпоредби, чието значение трябва да се определя в съответствие с признатите от съдебната практика методи на тълкуване. От друга страна, Първоинстанционният съд не би могъл да замести Комисията, когато последната трябва да направи в този контекст комплексни икономически и екологични оценки. С оглед на това Първоинстанционният съд е длъжен да се ограничи до проверка дали въпросната мярка не е опорочена от явна грешка или от злоупотреба с власт, дали компетентният орган явно не е излязъл извън пределите на своето правомощие за преценка и дали процесуалните гаранции, придобиващи в този контекст още по-голямо значение, са били напълно спазени (вж. в този смисъл Решение на Първоинстанционния съд от 11 септември 2002 г. по дело Pfizer Animal Health/Съвет, T-13/99, Recueil, стр. II-3305, точки 166 и 171, Решение на Първоинстанционния съд по дело Alpharma/Съвет, T-70/99, Recueil, стр. II-3495, точки 177 и 182 и Решение на Първоинстанционния съд от 21 октомври 2003 г. по дело Solvay Pharmaceuticals/Съвет, T-392/02, Recueil, стр. II-4555, точка 126).

82 Що се отнася в конкретния случай до контрола относно съвместимостта на спорните корекции ex post по-специално с критерии № 5 и № 10 от приложение III към Директива 2003/87, осъществяван от Комисията по силата на член 9, параграф 3 от споменатата директива, следва да се подчертае, че упражняването на този контрол зависи на първо място от определяне на значението на релевантните правни норми и едва на второ място предполага комплексни икономически и екологични оценки, по-специално когато става въпрос за оценяване на практическите последици от корекциите върху функционирането на схемата за търговия с квоти. Ето защо най-напред следва да се разгледа дали при упражняването на този контрол Комисията е спазила ограниченията на релевантните правни норми, както се тълкуват те от Първоинстанционния съд, за да се определи дали обжалваното решение е опорочено от грешка в правото. Едва впоследствие, когато се окаже, че Комисията правилно е приложила релевантните правни норми или е представила доказателствата, за представянето на които е била задължена съобразно уточнените в точки 78 и 79 по-горе норми, свързани с доказателствената тежест, се поставя въпросът дали нейната преценка във фактически и икономически план е правдоподобна или е опорочена от явна грешка.

83 В това отношение следва да се поясни, че между страните няма спор, че Директива 2003/87 не засяга експлицитно въпроса за допустимостта на спорните

корекции ex post. При тези обстоятелства следва да се презюмира, че споменатите корекции попадат в полето на свобода на държавата-членка по отношение на формите и средствата за транспониране на посочената директива, и следователно задължение на Комисията е да докаже, че тези корекции могат да накърнят полезния ефект на разпоредбите на директивата.

84 Първоинстанционният съд счита за уместно да започне с преглед на законосъобразността на обжалваното решение, доколкото то засяга допустимостта на определени корекции ex post в светлината на критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87, като се има предвид, че значението на този критерий, както е тълкуван той от Комисията, по същността си е свързано с въпроса за съвместимостта на споменатите корекции с целите и общата организация на схемата за търговия с квоти, установена от споменатата директива.

2. Относно законосъобразността на обжалваното решение с оглед на критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87

а) Относно спорните корекции ex post

85 В самото начало следва да се припомни какви са спорните корекции ex post, които според Комисията нарушават критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87.

86 В това отношение следва да се отбележи, че на пръв поглед изглежда, че Комисията констатира в член 1 от оспореното решение противоречие на всички изброени в този член корекции ex post с критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87. От съображения 4—6 от обжалваното решение, в светлината на които следва да бъде тълкуван диспозитивът (вж. в този смисъл

Решение на Съда от 12 май 2005 г. по дело Комисия/Гърция, C-415/03, Recueil, стр. I-3875, точка 41 и Решение на Първоинстанционния съд от 18 януари 2005 г. по дело Confédération nationale du Crédit mutuel/Комисия, T-93/02, Recueil, стр. II-143, точка 74), обаче е видно, че тази преценка не важи за корекциите ex post, предвидени за новите участници, посочени в член 1, буква а) от споменатото решение, за които Комисията счита, че противоречат единствено на критерий № 5. Следователно, както потвърждава Комисията в съдебното заседание (протокол от съдебното заседание, стр. 2), началото на член 1 от оспореното решение трябва да се чете както следва:

„Следните елементи на германския [НПР] са несъвместими с критерии [№] 5 и [/или №] 10 от приложение III към Директива 2003/87 […]“

87 Освен това в член 1, буква б) и в съображение 5 от оспореното решение Комисията констатира незаконосъобразност на корекциите ex post, свързани с приложението на правилото за прехвърляне. Макар Комисията да не оспорва правилото за прехвърляне като такова, доколкото то позволява на оператора на нова инсталация да поеме квотите, предоставени на инсталация, която той е стопанисвал и затворил преди това (вж. по-специално Съобщение на Комисията от 7 юли 2004 година, точка 3.3), тя обаче отказва да допусне законосъобразността на подобни корекции, когато производственият капацитет на новата инсталация е по-нисък в сравнение с този на затворената.

88 В първата хипотеза, посочена в член 1, буква в) и в съображение 6 от обжалваното решение, Комисията освен това констатира незаконосъобразността на корекциите ex post, свързани с намаляване на използването на производствения капацитет на инсталацията, настъпило противно на обявените от оператора предвиждания. По смисъла на допълнителните разяснения в Съобщението на Комисията от 7 юли 2004 г. (стр. 8, предпоследна алинея) подобна незаконосъобразност засяга единствено корекциите ex post, приложими спрямо инсталациите, чието функциониране е започнало след 1 януари 2003 г., а не тези, приложими спрямо новите участници. В отговор на писмен въпрос

на Първоинстанционния съд Комисията потвърждава това тълкуване, поясняйки обаче, че Съобщението на Комисията от 7 юли 2004 г. погрешно е ограничило тази незаконосъобразност до корекциите ex post, приложими спрямо инсталациите, чието функциониране е започнало след 1 януари 2003 г., и че съответно обжалваното решение визирало и тези, приложими спрямо инсталации, чието функциониране е започнало преди посочената дата.

89 Освен това във втората хипотеза, посочена в член 1, буква в) и в съображение 6 от оспореното решение, поправени в съдебното заседание (вж. точка 40 по-горе), Комисията констатира незаконосъобразността на корекциите ex post в посока намаляване, предвидени в случай, че годишните емисии от инсталацията са по-ниски от 60 % спрямо тези през референтния период („затваряне de facto“).

90 В последната хипотеза, посочена в член 1, буква в) и в съображение 6 от оспореното решение, Комисията най-после констатира незаконосъобразността на корекциите ex post от специалното разпределение на квоти на инсталация за комбинирано производство, когато обемът на произвежданата от нея електрическа енергия е по-нисък от този през референтния период.

91 В по-общ план от съображения 4 и 5 от обжалваното решение, както и от точка 3.2, първа алинея от Съобщението на Комисията от 7 юли 2004 г. (вж. точка 41 по-горе) е видно, че Комисията счита, че броят на квотите за разпределяне на всяка инсталация в един НПР трябва да се определя предварително за първия период на разпределение и във всеки случай не би могъл повече да се изменя след приемането от държавата-членка на решението по член 11, параграф 1 от Директива 2003/87. От своя страна жалбоподателят твърди по същество, че в критерий № 10 от приложение III към споменатата директива се съдържа единствено формално условие, налагащо към НПР да се приложи списък на инсталациите с предвиденото количество квоти, които държавата-членка възнамерява да им разпредели, и че количеството на така разпределените индивидуално квоти може да бъде изменено в последваща фаза на изпълнението на решението за разпределение, взето на основание член 11, параграф 1 от Директива 2003/87.

92 За да разгледа основателността на доводите, изложени от страните, Първоинстанционният съд счита, че е необходимо да пристъпи към буквално, историческо, систематическо и телеологическо тълкуване на значението на критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87 (вж. по отношение на методологията Решение на Първоинстанционния съд от 20 ноември 2002 г. по дело Lagardère и Canal+/Комисия, T-251/00, Recueil, стр. II-4825, точки 72 и следващи и Решение на Първоинстанционния съд от 6 октомври 2005 г. по дело Sumitomo Chemical и Sumika Fine Chemicals/Комисия, T-22/02 и T-23/02, Recueil, стр. II-4065, точки 41 и следващи).

б) Относно буквалното тълкуване на критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87

93 Най-напред посредством буквално тълкуване следва да се определи дали текстът на критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87 се противопоставя на мерките за корекции ex post, предвидени в германския НПР.

94 В това отношение Първоинстанционният съд отбелязва, че критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87 гласи, че „[НПР] трябва да съдържа списък с инсталациите, влизащи в обхвата на настоящата директива, заедно с количествата квоти, които се планира да бъдат определени за всяка от тях“. Следователно от текста на споменатия критерий е видно, от една страна, че в НПР трябва да се съдържа списък с инсталациите, попадащи в приложното поле на Директива 2003/87, а от друга страна, че посоченият списък трябва да посочва броя квоти, „които се планира да бъдат определени“ за всяка от тези инсталации. Ето защо следва да се постави по-специално въпросът относно значението на израза „които се планира да бъдат определени“.

95 В рамките на буквално тълкуване следва да се отчита фактът, че текстовете на общностното право се изготвят на множество езици и че различните езикови редакции са еднакво автентични; следователно тълкуването на разпоредба на общностното право предполага сравнение на езиковите редакции (Решение на Съда 6 октомври 1982 г. по дело Cilfit, 283/81, Recueil, стр. 3415, точка 18).

Изразът „които се планира да бъдат определени“ във френската редакция е възпроизведен също в испанската и в португалската редакция, а именно „que se prevé asignar“ и „que se pretende de atribuir“, като всички тези редакции изразяват по този начин еднакъв субективен характер, предполагащ определена степен на автономна воля при индивидуалното отпускане на квоти за емисии на различните инсталации. Посоченият характер е смекчен и става обикновено намерение в английската („intended to be allocated“), датската („hensigten“), финската („aiotaan myöntää“) и шведската („som avses“) редакции, в които този израз е възпроизведен в малко по-различен смисъл, а именно като означаващ, „че държавата-членка би имала намерение да разпредели“. Освен това в немската („zugeteilt werden sollen“) и нидерландската („bestemd om te worden toegewezen“) редакции, означаващи „предназначени да бъдат разпределени“, индивидуалното отпускане на квоти за емисии на различни инсталации е с по-неутрален и обективен характер. Посоченият неутрален и обективен характер е още малко по-акцентиран в гръцката („pou prokeitai na diatethoun“) и италианската („saranno assegnate“) редакции, в които индивидуалното отпускане на квоти за емисии е представено просто като бъдещ факт („ще бъдат отпуснати“).

96 Предвид изложеното съществуват важни нюанси между различните езикови редакции на критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87, всяка от които е автентична, като те в зависимост от използваните термини придават на индивидуалното отпускане на квоти за емисии по-скоро субективен и волеви характер, или — напротив — повече или по-малко обективен и неутрален характер. Следователно посочените езикови редакции, взети като цяло, не биха могли да доведат до възприемане нито на позицията на Комисията, според която НПР и решението за разпределение трябва да съдържат окончателния брой квоти за разпределяне на всяка от изброените инсталации, нито на позицията на жалбоподателя, който по същество изтъква широката свобода на преценка на държавата-членка в това отношение. Посочените по-горе формулировки не биха могли обаче и да изключат факта, че общностният законодател е искал да осигури определена гъвкавост, дори определена свобода на преценка на държавата-членка, оставяйки ѝ възможността да изменя в последваща фаза от изпълнението на Директива 2003/87 броя на квотите, предвиден в списъка на инсталациите, приложен към НПР.

97 Следователно посочените буквално тълкуване и сравнителен прочит на различните езикови редакции на критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87 следва да бъдат допълнени от историческо тълкуване.

в) Относно историческото тълкуване на критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87

98 Проследявайки генезиса на законодателния процес, довел до приемането на Директива 2003/87, Първоинстанционният съд констатира, че критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87 се появява в проекта на тази директива едва в относително късен стадий, а именно в рамките на Обща позиция (ЕО) № 28/2003, приета от Съвета на 18 март 2003 г. с оглед приемането на [споменатата] директива (ОВ C 125 E, стр. 72). Както изтъква жалбоподателят, този критерий е включен в проекта за директива вследствие на изменение, предложено на 13 септември 2002 г. от Комисията по околна среда, обществено здраве и политика за потребителите на Европейския парламент, като това изменение е мотивирано с факта, че „[е] важно да може да се разполага с данни, които отразяват и позволяват оценка на положението на търговията с права за емисии на парникови газове“ (Заседателен документ A5-0303/2002, I, стр. 48, изменение № 73) [неофициален превод].

99 Следователно историческото тълкуване не осигурява допълнителни елементи, които могат да изменят заключението, изведено в точка 96 по-горе.

100 В резултат на това следва да се пристъпи към систематическо тълкуване на критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87.

г) Относно систематическото тълкуване на критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87

Относно релевантните разпоредби от Директива 2003/87 и от Регламент № 2216/2004

i) Относно членове 9 и 11 от Директива 2003/87

101 В рамките на систематическото тълкуване на критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87 най-напред следва да се извърши позоваване на член 9, параграф 1 от Директива 2003/87, който представлява законовата база за изготвянето на НПР от държавите-членки. Тази разпоредба предвижда по-специално, че „всяка държава-членка разработва [НПР], в който се посочва общото количество на квотите, които тя възнамерява да разпредели за този период, и как предлага да ги разпредели“ и че „[този] [НПР] трябва да се основава на обективни и прозрачни критерии, включително тези, включени в приложение III, като се отчетат надлежно коментарите на обществеността“.

102 В това отношение Първоинстанционният съд констатира, че що се отнася до евентуалния окончателен или, обратно, само временен характер на предвиденото в НПР разпределение на квоти от държавата-членка, използваният в член 9, параграф 1 от Директива 2003/87 израз („възнамерява да разпредели“) съответства във всяка от разгледаните в точка 95 по-горе езикови редакции на този, използван в критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87 („се планира да бъдат определени“). Посочените формулировки обаче не предполагат задължително наличието на широка свобода за държавата-членка при транспониране. Те могат да се възприемат и като последица от факта, че НПР ще бъде подложен на контрол от Комисията по силата на член 9, параграф 3 от Директива 2003/87, и че поради това всяко разпределение на квоти, предвидено в списъка на инсталациите, приложен към споменатия НПР — и следователно „планирано“ от държавата-членка — е само временно до момента, в който Комисията го потвърди или отхвърли, като поиска и изменения.

103 По-нататък следва да се извърши позоваване на член 9, параграф 3 от Директива 2003/87, който гласи, че „Комисията може да отхвърли този [НПР] или някой аспект от него въз основа на това, че е несъвместим с критериите, изброени в приложение III или в член 10“ и че „ако предложените изменения се приемат от Комисията, държавата-членка взема единствено решение по член 11, парагра[ф 1]“. Освен това следва да се припомни формулировката на член 11, параграф 1 от Директива 2003/87, според който „всяка държава-членка взима решение за общото количество квоти, които ще разпредели […] и за отпускането на тези квоти на оператора на всяка инсталация“. В допълнение, в посочената разпоредба се пояснява, че „това решение се взима“ от държавата-членка и „се основава на нейния [НПР], […] като се отчитат бележките на обществеността“.

104 В този контекст Първоинстанционният съд счита, че е полезно да се припомнят различните етапи на процедурата, описана в член 9, параграфи 1 и 3, тълкуван във връзка с член 11, параграф 1 от Директива 2003/87. Всъщност член 9, параграф 3 предвижда различни етапи, съответстващи респективно на нотифицирането, финализирането на НПР и приемането от държавата-членка на решението за разпределение. Освен това той предвижда и поне два случая на контрол и на отхвърляне на НПР от Комисията. Първият абсолютно необходим етап се състои в първоначалното нотифициране на НПР от държавата-членка съобразно параграф 1 от посочената разпоредба и в разглеждането на споменатия НПР от Комисията. Към този първи етап се добавя евентуално втори етап. Той предоставя възможност за евентуални изменения в НПР или по искане на Комисията, или по предложение на държавата-членка и за приемането или не на тези изменения от Комисията. Едва след като първият, а евентуално и вторият етап се осъществят, държавата-членка има право да приеме в рамките на трети етап и въз основа на своя НПР решението си за разпределение на квоти по член 11, параграф 1 от Директива 2003/87 (Решение на Първоинстанционния съд от 23 ноември 2005 г. по дело Обединеното кралство/Комисия, Т-178/05, Recueil, стр. II-4807, точка 56). Освен това от член 9, параграф 1 и от член 11, параграф 1 от споменатата директива е видно задължението за държавата-членка да „[се] отчитат бележките на обществеността“ както в НПР, тоест вследствие на първо консултиране на обществеността, така и в решението за разпределение, прието вследствие на второ консултиране на обществеността. В това отношение критерий № 9 от приложение III към

Директива 2003/87 пояснява, че „[НПР] трябва да съдържа клаузи за представяне на коментари от страна на обществеността и да съдържа информация за процедурата, посредством която тези коментари ще се отчитат надлежно преди да се вземе решение за разпределението на квотите“.

105 Предвид изложеното Първоинстанционният съд отбелязва на първо място, че решението за разпределение на държавата-членка, предвидено в член 11, параграф 1 от Директива 2003/87, в рамките на споменатата директива не подлежи повече на специално разглеждане от Комисията по подобие на контрола върху НПР, предвиден в член 9 от посочената директива. Фактът обаче, че член 11, параграф 1 от Директива 2003/87 задължава държавата-членка да вземе решението си за разпределение въз основа на своя НПР, разгледан от Комисията по силата на член 9 от споменатата директива и евентуално изменен по нейно искане, не означава задължително, че последващо изменение на индивидуалните разпределения на квоти повече не е възможно. Всъщност според член 11, параграф 1, второ изречение in fine, тълкуван във връзка с критерий № 9 от приложение III към Директива 2003/87, съдържанието на решението за разпределение зависи и от второто консултиране на обществеността. Посоченото второ консултиране се провежда обаче едва след разглеждането от Комисията на нотифицирания НПР и трябва да може да доведе до изменение на разпределението, което държавата-членка предлага да приеме със своето решение за разпределение, за да не се превърне посоченото консултиране в безпредметно, а коментарите на обществеността в напълно теоретични (Решение по дело Обединеното кралство/Комисия, точка 104 по-горе, точка 57). От това следва, че ако по принцип всяко изменение на основната рамка на НПР вследствие на приключването на процедурата по разглеждане, предвидена в член 9, параграф 3 от Директива 2003/87, може да неутрализира установената там система за превантивен контрол, абсолютна забрана за изменение на индивидуалните разпределения, постановени в НПР, би накърнила полезния ефект на второто консултиране на обществеността, предвидено в член 11, параграф 1, второ изречение in fine, тълкуван във връзка с критерий № 9 от приложение III към Директива 2003/87 (вж. в този смисъл Решение по дело Обединеното кралство/Комисия, точка 104 по-горе, точка 58). Следва да се добави, че както е видно от точки 93, 95 и 96 от нейните указания, самата Комисията изглежда изхожда от принципа, че предвид задължителния характер на участието на обществеността евентуални изменения, които са се оказали необходими след второто консултиране на обществеността, могат да бъдат включени в решението за разпределение, при условие че държавата-членка уведоми за тях Комисията преди приемането на споменатото решение.

106 На второ място, следва да се отбележи, че в своя релевантен пасаж („всяка държава-членка взима решение за общото количество квоти, които ще разпредели […] и за отпускането на тези квоти на оператора на всяка инсталация“) член 11, параграф 1 от Директива 2003/87 е формулиран по-скоро отворено, обърнат към бъдещето, и че тази разпоредба не забранява изрично последващо изменение на броя квоти, разпределени индивидуално според списъка, приложен към НПР и според решението за разпределение. Също така член 9, параграф 1 от споменатата директива, който установява условията за законосъобразност на НПР, не се позовава изключително на критериите, изброени в приложение III към Директива 2003/87, а позволява НПР да се основе на други критерии за разпределение, при условие че те са „обективни и прозрачни“. От това произтича, от една страна, че при липсата в член 11, параграф 1 на изрична забрана за последващи изменения на индивидуалното отпускане на квоти, НПР и решението за разпределение могат изрично да предвиждат подобна възможност за изменение, при условие че критериите за неговото прилагане са обективно и прозрачно определени. От това произтича, от друга страна, че ако тези допълнителни критерии не представляват критерии, определени в приложение III към Директива 2003/87, контролните правомощия на Комисията по член 9, параграф 3 от тази директива задължително се стесняват и ограничават до въпроса дали тези допълнителни критерии — въведени от държавата-членка при упражняване на оставената ѝ за транспониране на споменатата директива свобода на преценка — отговарят на условията за обективност и прозрачност. Следва да се добави, че евентуално последващо изменение на индивидуалните разпределения на квоти, настъпило след решението за разпределение по смисъла на член 11, параграф 1 от Директива 2003/87, не води до изгубване от Комисията на всякаква възможност за контрол, като се има предвид постоянният надзор, който последната упражнява посредством способите за проверка и управление, предвидени от Регламент № 2216/2004, както и общото правомощие за надзор, предоставено ѝ на основание член 211 ЕО и член 226 ЕО, което ѝ позволява да предприема действия във всеки момент, ако е налице нарушение на общностното право.

ii) Относно член 29 от Директива 2003/87

107 Член 29 от Директива 2003/87 позволява в изключителни случаи и чрез дерогация от общото предвидено количество квоти последващо увеличение на броя

квоти, разпределени индивидуално. Това потвърждава идеята, че държавата-членка по принцип няма право да разпределя допълнителни квоти. В споменатата директива обаче не съществува изрична разпоредба, която да ограничава свободата на действие на държавата-членка в управлението на индивидуалното отпускане на квоти, когато то не води до подобно увеличение, а единствено до последващи корекции в посока намаляване. Всъщност в последния случай няма риск от разпределение, надвишаващо общия предвиден брой квоти в НПР, което би противоречало на произтичащото за държавата-членка задължение за намаляване на емисиите. В това отношение следва да се отбележи също, че в отговор на въпросник на Комисията в хода на административната процедура жалбоподателят отбелязва, че противно на това, което се вижда от първоначално нотифицирания НПР, приетото на основание член 11, параграф 1 от Директива 2003/87 решение за разпределение съдържа единствено корекции ex post в посока намаляване, а не мерки за увеличение на индивидуалните разпределения (вж. точка 34 по-горе).

iii) Относно член 38, параграф 2 от Регламент № 2216/2004

108 Както изтъква Комисията, член 38, параграф 2 от Регламент № 2216/2004 представлява единствено процесуална норма от техническо естество, насочена към доброто управление и към управлението, централизирано на европейско ниво, на стандартизираната и защитена система от регистри, съдържаща по-специално таблиците НПР, представящи данните от различните НПР, нотифицирани от държавите-членки. Тази норма установява условията, в съответствие с които корекции могат да бъдат нотифицирани и нанасяни в таблицата НПР, като тези корекции обаче са подчинени на спазването на процедурата за нотификация и за контрол от страна на Комисията по член 9, параграф 3 от Директива 2003/87. От това следва, че посочените възможности за изменения по никакъв начин не накърняват законосъобразността или основателността на разглежданите корекции и че при всички положения не могат да изменят значението на различните релевантни разпоредби от Директива 2003/87. От друга страна, формулировката в член 38, параграф 2, второ изречение от Регламент № 2216/2004, че „тази поправка е в съответствие с методологиите, описани в този [НПР]“, поне непряко потвърждава възможността за последваща корекция на броя разпределени квоти, ако НПР в това си качество изрично предвижда приложимия

за подобна корекция метод. Всъщност по този начин споменатото правило предполага, че държавата-членка може да предвиди в НПР механизми за корекции, при условие че последните са обективни и прозрачни по смисъла на член 9, параграф 1 от Директива 2003/87.

Относно значението на указанията на Комисията

i) Относно самоограничителния ефект на указанията на Комисията

109 Доколкото указанията на Комисията могат да се причислят към релевантната правна рамка, тяхното значение следва да бъде преценено, както и следва да бъдат анализирани техните разпоредби, релевантни за тълкуването на критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87.

110 В това отношение следва да се отбележи във връзка с правното естество на тези указания, че макар и да се основават на изрично правно основание, предвидено в член 9, параграф 1, първа алинея, последно изречение от Директива 2003/87, според което „Комисията разработва указания за прилагане на критериите, включени в списъка в приложение III“, споменатите указания не съответстват на никой от актовете на вторичното общностно право, предвидени в член 249 ЕО (вж. по аналогия Решение на Съда от 6 април 2000 г. по дело Испания/Комисия, C-443/97, Recueil, стр. I-2415, точки 28 и следващи, Решение по дело Pfizer Animal Health/Съвет, точка 81 по-горе, точка 119 и Решение по дело Alpharma/Съвет, точка 81 по-горе, точка 140). Оттам обаче произтича правомощието на Комисията предварително да изготви и предостави на разположение на обществеността под формата на указания своето собствено разбиране за съдържанието и значението на критериите, включени в приложение III към споменатата директива, както и начина, по който възнамерява да упражнява своя контрол по член 9, параграф 3 от Директива 2003/87, що се отнася

до съвместимостта на взетите от държавата-членка мерки за транспониране със споменатите критерии. Следователно указанията спадат към категорията норми, които сами по себе си по принцип нямат автономно задължително действие спрямо трети лица и към които Комисията прибягва често в своята административна практика, за да структурира и направи по-прозрачно упражняването на своята дискреционна и надзорна власт.

111 В това отношение следва да се припомни съдебната практика, според която, като приема правила за административно поведение, целящи да породят външни последици, и като обявява посредством публикуването им, че ще ги прилага занапред към съответните случаи, въпросната институция се самоограничава в упражняването на своето право на преценка и не би могла да се отклонява от тези норми, тъй като това би означавало да бъде евентуално санкционирана за нарушение на общи принципи на правото като принципите за равно третиране, за правна сигурност или за защита на оправданите правни очаквания. Следователно не би могло да се изключи, че при определени условия и в зависимост от тяхното съдържание подобни норми за поведение с общо приложение могат да пораждат правни последици, и че по-специално в определен случай администрацията не може да се отклонява от тях, без да изложи причини, които да са съвместими с принципа за равно третиране (вж., що се отнася до насоките на Комисията за изчисляването на глоби в областта на конкуренцията, Решение на Съда от 28 юни 2005 г. по дело Dansk Rørindustri и др./Комисия, C-189/02 P, C-202/02 P, C-205/02 P, C-208/02 P и C-213/02 P, Recueil, стр. I-5425, точки 209—211; вж. също така относно приетите от Комисията насоки в областта на държавните помощи Решение на Първоинстанционния съд от 30 април 1998 г. по дело Cityflyer Express/Комисия, T-16/96, Recueil, стр. II-757, точка 57), при условие че подобен подход не противоречи на други по-висшестоящи норми на общностното право. По-специално в областите на земеделието, на здравеопазването и на околната среда Първоинстанционният съд признава, че общностните институции могат да определят указания за упражняването на своите правомощия за преценка посредством непредвидени в член 249 ЕО актове, и по-специално посредством съобщения, доколкото посочените актове съдържат поясняващи норми относно насоката, която трябва да следват тези общностни институции, и доколкото не се отклоняват от нормите на Договора (вж. Решение по дело Pfizer Animal Health/Съвет, точка 81 по-горе, точка 119, Решение по дело Alpharma/Съвет, точка 81 по-горе, точка 140 и посочената там съдебна практика).

112 От това следва, че при упражняването на своите контролни правомощия по член 9 от Директива 2003/87 чрез своите указания Комисията се самоограничава така, че да не може да се отклони от тях под страх евентуално да не наруши определени общи принципи на общностното право като принципа за равно третиране, за защита на оправданите правни очаквания и за правна сигурност. Следователно когато взема мерки, които противоречат на нейните указания, последните могат да бъдат противопоставени на Комисията, по-специално от страна на държавите-членки, които са техните адресати.

ii) Относно тълкуването на критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87 в светлината на указанията на Комисията

113 Първоинстанционният съд припомня, че що се отнася до критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87, в точки 97—100 на своите указания Комисията се произнася както следва:

„97. Този критерий предвижда, че [НПР] е прозрачен. Това означава, че количеството разпределени квоти на инсталация се посочва и следователно е известно на обществеността при представянето на [НПР] на Комисията и на останалите държави-членки

[…]

98. Този критерий се счита за изпълнен, когато държавата-членка е спазила задължението за изготвяне на списък с всички инсталации, попадащи в приложното поле на директивата [2003/87] […]

[…]

100. Държавата-членка трябва да посочи общото количество квоти, които възнамерява да разпредели на всяка инсталация, както и количеството квоти, отпускано ежегодно на всяка инсталация съобразно член 11, параграф 4 [от Директива 2003/87] […]“

114 Първоинстанционният съд счита, че точка 97 от указанията на Комисията отразява същото ratio legis като залегналото в обосновката на парламентарната комисия, предложила включването на критерий № 10 в Директива 2003/87 (вж. точка 98 по-горе). Всъщност посочената обосновка по същество цели да гарантира на обществеността и на участващите в управлението на схемата за търговия с квоти органи прозрачност на разпределените на всяка инсталация квоти в НПР. Също така използваният в точка 98 от указанията на Комисията израз „този критерий се счита за изпълнен“ указва, че самата Комисия е искала да изрази, че обхватът на задължението, съдържащо се в критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87, се ограничава до формално задължение за нотифициране на „списъка с всички инсталации, попадащи в приложното поле на директивата [2003/87]“. Освен това точка 100 от указанията на Комисията се ограничава да изисква, по подобие на формулировката на критерий № 10, държавата-членка да „посочв[а] общото количество квоти, които възнамерява да разпредели на всяка инсталация“. Формулировката, избрана за да изрази свободата за действие, с която разполага държавата-членка за разпределянето на квотите („възнамерява да разпредели“), следователно едва ли се различава от тази на критерий № 10 („се планира да бъдат определени“) или от тази, използвана в останалите релевантни разпоредби от Директива 2003/87 (вж. точки 101—106 по-горе).

115 От това Първоинстанционният съд заключава, че по отношение на редакцията на релевантните разпоредби на Директива 2003/87 в своите указания Комисията не дава никакво допълнително пояснение относно значението на критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87, което би могло да

подкрепи основателността на нейното тълкуване, че спорните мерки за корекции ex post противоречат на споменатия критерий. Освен това указанията на Комисията не съдържат и елемент, който да спомогне за разрешаването на въпроса дали държавата-членка може да изменя индивидуалното отпускане на квоти след приемането на нейния НПР или на решението за разпределение по член 11, параграф 1 от Директива 2003/87.

116 Предвид обаче факта, че по отношение на указанията на Комисията се счита, че те конкретизират нейната административна и контролна практика, както и че описват обхвата на свободата на действие, с която разполага държавата-членка за транспониране на критериите, предвидени в приложение III към Директива 2003/87, Комисията е длъжна да даде споменатите указания, по-специално що се отнася до най-съществените аспекти, с възможно най-голяма яснота и точност. Още повече правомощието по контрол и по отхвърляне на НПР, упражнявано от Комисията по силата на член 9, параграф 3 от Директива 2003/87, е силно стеснено, ограничавайки се до разглеждане на съвместимостта на НПР единствено с критериите на приложение III и единствено с разпоредбите на член 10 от Директива 2003/87. Следователно при липсата в указанията на Комисията на каквото и да било позоваване на въпроса за законосъобразността на корекции ex post в посока намаляване на броя на индивидуално разпределените квоти и за свободата на действие на държавата-членка в тази връзка, Комисията не би могла валидно да противопостави на държавата-членка забраната за споменатите корекции под страх от нарушение на принципите за правната сигурност и за защита на оправданите правни очаквания, а обратно — държавата-членка трябва да ѝ противопостави въпросната липса на позоваване, освен ако това не противоречи на други разпоредби на общностното право, по-специално на разпоредбите на общностното право от по-висок ранг.

iii) Относно значението на Съобщението на Комисията от 7 юли 2004 г.

117 Първоинстанционният съд добавя, че Съобщението на Комисията от 7 юли 2004 г., което възпроизвежда и допълва мотивите към приетото в същия ден обжалвано решение, и по-специално причините, поради които Комисията

счита, че спорните корекции ex post са несъвместими с критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87, не е в състояние да промени тълкуването на указанията на Комисията, възприето в точки 114 и 116 по-горе. Споменатото съобщение несъмнено представлява важен елемент от непосредствения контекст, в който оспореното решение е прието, а оттам и допълнение в аргументацията по отношение на изложените в споменатото решение мотиви, което общностният съд е длъжен да вземе предвид при упражняването на контрол за законосъобразност (вж. в този смисъл Решение на Първоинстанционния съд от 8 юли 2003 г. по дело Verband der freien Rohrwerke и др./Комисия, T-374/00, Recueil, стр. II-2275, точки 122—124). Посоченото съобщение обаче нито предхожда изготвянето на германския НПР — което би улеснило Федерална република Германия да спази критериите, фигуриращи в приложение III — нито се основава на член 9, параграф 1, първа алинея, последно изречение от Директива 2003/87, и следователно не може да измени значението на указанията на Комисията, изготвени в приложение на тази разпоредба.

Заключение относно систематическото тълкуване на критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87

118 Предвид изложеното Първоинстанционният съд заключава, че систематическото тълкуване на критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87 в светлината на останалите разпоредби от тази директива и на указанията на Комисията не може да осигури ясен и точен отговор на въпроса дали държавата-членка вследствие на одобряването на нейния НПР от Комисията и на приемането на решението за разпределение разполага или не с възможността да коригира в посока намаляване индивидуалното разпределение на квоти на инсталациите.

д) Относно телеологическото тълкуване на критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87

Предварително съображение

119 Що се отнася до телеологическото тълкуване на критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87, следва по-специално да се извърши позова-

ване на целите и общата организация на посочената директива, за чието реализиране и функциониране се счита, че критериите на приложение III спомагат. В този контекст следва да се постави въпросът по-специално дали действителното реализиране на целите на споменатата директива, а оттам и полезният ефект на релевантните разпоредби, които целят постигането на тези цели, сред които фигурират предвидените в приложение III критерии, се противопоставят на признаването на законосъобразността на корекциите ex post в посока намаляване на разпределените квоти (вж. точки 93—118 по-горе).

120 Ето защо следва да се започне с определяне на значението на целите на Директива 2003/87, чието реализиране би било евентуално възпрепятствано от приемането, че спорните корекции ex post са законосъобразни.

Относно целите на Директива 2003/87

121 Съгласно член 1 от Директива 2003/87 основната цел на спомената директива е да „[въведе] схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността [...], за да се стимулира намаляването на емисии на парникови газове по икономичен и икономически ефективен начин“. В това отношение критерий № 1 in fine от приложение III към споменатата директива гласи, че общото количество квоти, които следва да се разпределят за разглеждания период, „не бива да превишава количеството, което вероятно ще е необходимо за стриктното прилагане на критериите от настоящото приложение“, и „преди 2008 г. количеството следва да съответства на етапа от пътя към изпълнението или преизпълнението на плановия показател за всяка държава-членка съгласно Решение 2002/358 [...] и Протокола от Киото“. Също така съображение 4 от Директива 2003/87 посочва задълженията, поети от Общността и държавите-членки с оглед намаляване на техните антропогенни емисии на парникови газове в съответствие с Протокола от Киото.

122 Съображение 5 от Директива 2003/87 пояснява, че „[ц]елта на настоящата директива да допринесе за по-ефективното изпълнение на ангажиментите на Европейската общност и на нейните държави-членки чрез ефикасен европейски пазар за търговия с квоти за емисии на парникови газове, с възможно най-малкото забавяне на икономическото развитие и намаляване на заетостта“. Освен това съображение 7 обявява, че „Разпоредбите на Общността във връзка с разпределението на квоти от държавите-членки са необходими, за да спомогнат за запазване целостта на вътрешния пазар и за избягване на деформации на конкуренцията“ [неофициален превод].

123 Съображение 20 подчертава, че „[н]астоящата директива ще стимулира използването на технологии с по-висока енергийна ефективност, включително технологиите за комбинирано производство на топлинна и електрическа енергия, при които се отделят по-малко емисии на единица продукция“. Освен това съображение 25 гласи, че „[п]олитиките и мерките трябва да се прилагат на равнище държава-членка и на общностно равнище във всички икономически отрасли […], за да доведат до значително редуциране на емисиите“.

124 От това следва, че основната декларирана цел на Директива 2003/87 е да намали съществено емисиите на парникови газове с оглед спазване на задълженията на Общността и на държавите-членки по Протокола от Киото. Посочената цел трябва да се постигне при спазване на редица „подцели“ и посредством прибягването до определени инструменти. Основен инструмент в това отношение представлява общностната схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове (член 1 и съображение 2 от Директива 2003/87), чието функциониране се определя от няколко „подцели“, а именно поддържането на икономични и икономически ефективни условия, запазването на икономическото развитие и на заетостта, както и на целостта на вътрешния пазар и на условията за конкуренция (член 1 и съображения 5 и 7 от споменатата директива). Директива 2003/87 стимулира освен това използването на особен вид инструмент, а именно технологиите с по-висока енергийна ефективност, при които се отделят по-малко емисии на единица продукция (съображение 20 от споменатата директива).

125 Освен това следва да се поясни, че критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87, който препраща към разпределението на квоти на изброените в НПР инсталации, представлява именно общностна разпоредба относно разпределението на квоти от държавите-членки по смисъла на съображение 7 от споменатата директива и съответно е предназначен „да спомогн[е] за запазване целостта на вътрешния пазар и за избягване на деформации на конкуренцията“. Следователно в рамките на телеологическото тълкуване на критерий № 10, а оттам и на контрола за законосъобразност на обжалваното решение, „подцелите“, представляващи запазване целостта на вътрешния пазар и избягване на деформациите на конкуренцията, придобиват особено значение.

126 Следователно телеологическо тълкуване на критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87 следва да се извърши с оглед на посочените „подцели“.

Относно тълкуването на критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87 с оглед на целите на посочената директива

i) Основни доводи на страните

127 В това отношение и в рамките на доводите, свързани с критерий № 5, Комисията изтъква, че корекциите ex post засягат насърчението за операторите да се съобразяват с целите на Директива 2003/87 и да намаляват окончателно процента на своите емисии. В подкрепа на своята теза тя изтъква по същество, че посоченото намаляване на емисиите можело да се постигне при свободен избор от страна на операторите или посредством инвестиции в технологии с по-висока енергийна ефективност, позволяващи по-нисък процент на емисии за единица продукция, или посредством обикновено намаляване на производството, което водело до пропорционално намаляване на емисиите. За сметка на това корекциите ex post създавали несигурност, дори възпирали операторите

да инвестират и водели до положение, в което подобряването на производствените технологии и намаляването на производството били по-незначителни, отколкото при липсата на корекции.

128 Жалбоподателят възразява, че механизъм за корекции ex post, който възпира операторите от надценяване на техните нужди от квоти, а оттам и който избягва „свръхразпределенията“, е условие sine qua non за постигане на целите на Директива 2003/87, а именно съществените намаляване на емисиите на парникови газове по икономичен и икономически ефективен начин. Фактът, че прилагането на корекции ex post било свързано с констатираните различия между действителното производство и обявеното производство, а не с намаляването на процента на емисиите, водел именно до това, че икономическите решения на оператора по отношение на покупката или продажбата на квоти зависели от ефективността на неговата инсталация. Следователно нито насърчението на операторите да намалят своите емисии, нито сигурността на направените за тази цел инвестиции не се засягали от корекциите ex post, а дори напротив.

ii) Относно релевантните критерии за анализ

129 За целите на телеологическото тълкуване на критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87 и на неговото прилагане към спорните корекции ex post в качеството на релевантни критерии следва да се отчитат по-специално, първо — съществуващата връзка между производствения обем и процента на емисии с оглед на целта за намаляване на емисиите, второ — съществуващата връзка между тази цел и целта за запазване на икономични и икономически ефективни условия (член 1 от Директива 2003/87), трето — целта за намаляване на емисиите посредством технологични подобрения (съображение 20 от споменатата директива) и четвърто — целта за запазване на целостта на вътрешния пазар и за избягване на деформации на конкуренцията (съображение 7 от споменатата директива).

— Относно съществуващата връзка между производствения обем и процента на емисии с оглед на целта за намаляване на емисиите

130 В самото начало следва да се отбележи, че между страните няма разногласие, че спорните корекции ex post са свързани главно с измененията в производствения обем, тоест с изменение в броя на произведените единици, а не с изменение на процента на емисии на дадена инсталация. Както пояснява жалбоподателят в отговор на писмен въпрос на Първоинстанционния съд, без оспорване от страна на Комисията, същото са отнася до така нареченото правило за „затваряне de facto“, предвидено в германския НПР (вж. точка 31, първо тире по-горе), транспонирано в § 7, алинея 9, първо изречение от Закона за разпределение, чието приложение по същество зависи от намаляване на производствения обем, като намаляването на емисиите на инсталацията с процент по-нисък от 10 % или от 60 % от средната годишна стойност на емисиите за референтния период е релевантно единствено за започването на специално разглеждане в това отношение от администрацията.

131 С оглед на изложените от Комисията в обжалваното решение факти е достатъчно в рамките на телеологическото тълкуване на критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87 да се разгледа дали посоченият критерий се противопоставя на мерки за корекции ex post на разпределени квоти, свързани с намаляване на производствения обем.

132 Следва да се констатира, че както пояснява Комисията в отговор на писмен въпрос на Първоинстанционния съд, в случай на намаляване на производството емисиите на инсталациите намаляват и следователно операторът разполага с квоти, които може или да изнесе на пазара за търговия, или да запази, докато тези квоти не трябва да бъдат възстановени или отменени. От друга страна, в подобен случай процентът на емисиите не намалява за единица продукция, а единствено в абсолютни стойности, и то пропорционално на намаляването на производствения обем. От това следва също, че вследствие на подобно намаляване на производството общият процент на емисии от индустриалните сектори, обхванати от приложение I към Директива 2003/87, не намалява задължително, като се има предвид, че освободените квоти могат да бъдат използвани

впоследствие или от самия оператор, или от други оператори, които са ги закупили на пазара за търговия. Следователно, макар и намаляването на производствения обем да представлява необходимо средство за захранване на пазара за търговия с квоти на емисии, то само по себе си не гарантира реализирането на основната и крайна цел на Директива 2003/87, която е съществено намаляване на съвкупността от емисии на парникови газове в Общността.

133 Както изтъква Комисията обаче, когато операторът съзнава, че всяко намаляване на производството, различаващо се от собствените му предвиждания, ще бъде санкционирано чрез прилагане на корекции ex post, неговото насърчение да намали производството, за да освободи квоти, се засяга, дори се премахва, и то в хипотеза на увеличаване на търсенето на пазара за търговия, изхождащо от други оператори, които желаят да получат допълнителни квоти. Ако се предположи, че правилното функциониране на схемата за търговия с квоти предполага възможността за удовлетворяване на това търсене, изглежда важно да се запази свободният избор на оператора да намали своя производствен обем и да изнесе на пазара за търговия така освободените квоти, за да му се осигури възможност да отговори в кратък срок на подобно нарастване на търсенето, изхождащо от други оператори. На последно място, макар и да е малко вероятно, че корекциите ex post, чието прилагане предполага доста съществено намаляване на производството, както в случая на „затваряне de facto“ (вж. точка 31 по-горе, първо тире), могат да засегнат чувствително насърчението за случайни и ограничени намаления на производствения обем, различно е положението при вече приложимите корекции ex post в хипотезата на относително слабо намаляване на производството, какъвто е случаят на инсталациите в действие от 2003 г. и на новите участници (вж. точка 31 по-горе, трето и четвърто тире).

134 Следователно Комисията доказва, че някои от спорните корекции ex post, доколкото възпират операторите да намаляват производствения обем на техните инсталации, могат да изменят реализацията на целта по ефикасно функциониране на пазара за търговия по смисъла на член 1 и на съображение 5 от Директива 2003/87. Комисията обаче не представя данни, от които да може да се установи, че споменатите корекции увреждат основната цел на Директива 2003/87, а именно намаляването на съвкупността на емисиите на парникови газове по посочената разпоредба.

135 В резултат на това следва да се провери дали спорните корекции ex post са съвместими с „подцелите“ на Директива 2003/87, посочени в точки 124—126 по-горе, с които трябва да бъде съчетано реализирането на основната цел за намаляване на съвкупността на емисиите на парникови газове.

— Относно съчетаването на основната цел за намаляване на емисиите на парникови газове с целта за запазване на икономични и икономически ефективни условия

136 В съответствие със своя член 1 Директива 2003/87 цели да насърчи целта за намаляване на емисиите посредством схема за търговия с квоти и по икономичен и икономически ефективен начин. Както приема Комисията в съдебното заседание, критериите за икономичност и икономическа ефективност се прилагат не само спрямо функционирането на пазара за търговия като такъв, а и спрямо секторите на дейност, посочени в приложение I към Директива 2003/87, които са подчинени на целта за намаляване на емисиите, като стоманодобивния и енергийния сектор. Посочената констатация поне непряко се потвърждава, от една страна, от съображение 5 in fine от Директива 2003/87, според което пазарът за търговия трябва възможно най-малко да засяга икономическото развитие и заетостта, и от друга страна, от съображение 7 от споменатата директива, което изисква приемането на общностни разпоредби във връзка с разпределението на квоти от държавите-членки, които да спомогнат за запазване целостта на вътрешния пазар и за избягване на деформации на конкуренцията.

137 В това отношение следва да се припомни, че макар и намаляването на производствения обем да може да позволи снабдяване на пазара за търговия с квоти на емисии, то не е задължително под формата на намаляване на цялостния процент на емисиите (вж. точка 132 по-горе). Освен това посоченото намаляване на производствения обем застрашава да доведе до недостатъчно снабдяване на разглеждания пазар на стоки, доколкото производството не е достатъчно за удовлетворяване на търсенето на тези пазари — положение, което може да възникне по-специално в хипотезата на структурен дефицит

на предлагането на квоти на пазара за търговия и на цени на квотите, които надвишават значително печалбата, която операторът би могъл да получи от пласмента на произведените стоки, изчерпвайки квотите, намиращи се на негово разположение. Макар и подобно положение да произтича от икономическата логика на пазара за търговия, то изглежда трудно съвместимо с целта за запазване на икономични и икономически ефективни условия, що се отнася до секторите на дейност и до разглежданите пазари на стоки като посочените в приложение I към Директива 2003/87. Следователно противно на становището на Комисията, като се имат предвид позитивните последици, които корекциите ex post предполагат за функционирането на съответните пазари на стоки, не може да се счете, че тези корекции противоречат на целта, посочена в член 1 от Директива 2003/87, доколкото възпират операторите да намаляват своя производствен обем.

138 От това следва, че Комисията не е доказала, че възпиращото действие на корекциите ex post, свързано с намаленията на производствения обем, противоречи на целта за запазване на икономични и икономически ефективни условия, доколкото засяга разглежданите сектори на дейност и пазари на стоки, обхванати от приложение I към Директива 2003/87.

— Относно целта за намаляване на емисиите посредством технологични подобрения

139 Следва да се провери също дали спорните корекции ex post са съвместими с „подцелта“, посочена в съображение 20 от Директива 2003/87, според което спомената директива „ще стимулира използването на технологии с по-висока енергийна ефективност […], при които се отделят по-малко емисии на единица продукция“. В тази връзка Първоинстанционният съд счита, че Комисията погрешно твърди в съдебното заседание, че споменатото съображение се ограничавало да „констатира“ желателна и бъдеща последица от изпълнението на Директива 2007/87, и че при всички положения ставало въпрос единствено за „подчинена цел“. Всъщност, въпреки че споменатото съображение е формулирано в бъдеще време („ще стимулира“) и под формата на

фактическа констатация, не по-малко вярно е, че употребата на нови, екологично по-ефикасни производствени технологии, доколкото те намаляват емисиите на единица продукция, може от една страна да допринесе съществено за основната цел за намаляване на емисиите, а от друга — да запази икономичните и икономически ефективни условия както на пазара за търговия, така и на съответните стокови пазари, тъй като не води до намаляване на производствения обем, което може да бъде вредно за тяхното правилно функциониране (вж. точка 137 по-горе). Това показва също, че инвестирането в технологии с по-висока енергийна ефективност представлява ако не превъзхождащ, то поне равностоен инструмент на този за намаляване на производствения обем с оглед съчетаването на целта за съществено намаляване на емисиите и тази за запазването на икономични и икономически ефективни условия както на пазара за търговия, така и на въпросния стоков пазар.

140 Освен това, макар и да е вярно, че спорните корекции ex post могат да възпрат операторите от понижаване на техния производствен обем за намаляване на емисиите, противно на становището на Комисията те не накърняват целта за стимулиране на операторите да инвестират в развитието на технологии с по-висока енергийна ефективност, нито пък накърняват сигурността на подобни инвестиции. Напротив, доколкото спорните корекции ex post възпират операторите да намалят своето производство в противоречие със собствените си предвиждания, предвид ограниченото количество разполагаеми квоти за емисии тези корекции могат да засилят насърчението за намаляване на емисиите посредством инвестиции в подобряване на енергийната ефективност на производствената технология.

141 В тази връзка Комисията не би могла валидно да изтъква, че спорните корекции ex post не са в състояние да спомогнат за целта за намаляване на емисиите, тъй като освободените квоти не се премахват незабавно, а се прехвърлят към резерва, за да останат достъпни за новите участници, като в резултат общият брой на разполагаемите квоти остава непроменен. От една страна, това твърдение не отчита факта, че резултатът не би бил обезателно различен в случай на освобождаване на квоти вследствие намаляване на производствения обем с оглед да се позволи продажбата на неизползваните квоти за емисии (вж. точка 132 по-горе). От друга страна, точно в тази последна хипотеза насърчението за инвестиции в развитието на по-ефективна технология би било

най-малкото отслабено, тъй като пред операторите би се разкрил друг, по-евтин в краткосрочен план способ за намаляване на техните емисии. Следователно не е основателен доводът на Комисията, че от гледна точка на опазване на околната среда корекциите ex post са неутрални, дори вредни. Освен това Комисията изглежда изпада в противоречие със собствените си твърдения в тази връзка, формулирани в нейното Съобщение от 7 юли 2004 г. (стр. 8), в което се посочва, че корекциите ex post „биха могли да се счетат" за „полезни за околната среда". Следва да се поясни все пак, че положителният ефект на корекциите ex post с оглед на целта за съществено намаляване на емисиите определено би бил по-значителен в случай, че вместо на прехвърляне към резерва, оттеглените квоти подлежаха на незабавна отмяна.

142 Следователно, противно на твърденията на Комисията, спорните корекции ex post не нарушават целта за намаляване на емисиите посредством инвестиции в технологии с по-висока енергийна ефективност по смисъла на съображение 20 от Директива 2003/87.

— Относно целта за запазване целостта на вътрешния пазар и за поддържането на условия за конкуренция

143 Първоинстанционният съд счита освен това, че е необходимо да се разгледа въпросът дали спорните корекции ex post спомагат или не за целите да се запази целостта на вътрешния пазар и да се избегнат деформации на конкуренцията по смисъла на съображение 7 от Директива 2003/87, които имат особено значение в рамките на тълкуването на критерий № 10 от споменатата директива (вж. точка 125 по-горе).

144 Както отбелязва жалбоподателят, за операторите съществува естествена тенденция да се стремят да получат максимално количество квоти, което предполага у тях съществено насърчение за надценяване — дори поради небреж-

ност — на собствената им нужда от квоти за емисии. От това произтича опасност от „свръхразпределение“ в полза на някои от операторите, по-специално що се отнася до тези, по отношение на които обективната проверка въз основа на исторически производствени данни се оказва трудна или невъзможна (вж. точка 31, трето и четвърто тире по-горе). В това отношение Първоинстанционният съд счита, че освен общия си постулат относно необходимостта за предварително определяне на броя квоти, Комисията не изтъква никакъв конкретен фактор за оборване на довода на жалбоподателя, че корекциите ex post спомагат именно за запазването и възстановяването на условията за конкуренция, предотвратявайки възможността някои оператори да получават посредством „свръхразпределение“ на квоти неоснователни предимства в сравнение с други оператори.

145 Освен това следва да се поясни, че самата Комисия изглежда изхожда от принципа, изтъкнат в нейното писмо до държавите-членки от 17 март 2004 г., относно приложението на общностните норми в областта на помощи за НПР, че подобни „свръхразпределения“ могат да нарушат член 87, параграф 1 ЕО и да нарушат или сериозно да застрашат с нарушаване конкуренцията. При тези обстоятелства доста лишеното от подробности твърдение на Комисията, че схемата за търговия с квоти се основава на предвиждания и предполага механизми за автокорекция, които да гарантират равни възможности за операторите, което a priori изключвало деформации на конкуренцията, не е разбираемо и следователно не би могло да се уважи.

146 Освен това Комисията не изтъква нито в хода на административната процедура, нито в обжалваното решение, нито в своето Съобщение от 7 юли 2004 г., нито дори в хода на писменото производство пред Първоинстанционния съд данни, които са достатъчни, за да поставят под въпрос законосъобразността на спорните корекции ex post с оглед на целта за запазване на целостта на вътрешния пазар. Както приема самата Комисия, нейните становища, представени едва във фазата на съдебното заседание в отговор на специален въпрос в това отношение на Първоинстанционния съд относно недопустимо ограничение на свободната търговия с квоти на емисии в Общността — поради оттеглянето на квоти от пазара за търговия и прехвърлянето им към резерва, достъпен единствено за оператори, намиращи се на германска територия — не са отразени по никакъв начин в мотивите към обжалваното решение, нито в доказателствата по делото,

свързани с развитието на административната процедура. При всички положения Първоинстанционният съд счита, че направените в точка 2 от писмената защита твърде общи позовавания на възможността за прехвърляне по силата на член 12, параграф 1 от Директива 2003/87 на квотите за емисии в рамките на Общността, както и в точки 5 и 6 от дупликата — на необходимостта от съхраняване на ефективността на схемата за търговия с квоти, не биха могли да се квалифицират като задоволителни възражения в това отношение. Първоинстанционният съд обаче отбелязва, че посоченото съображение не засяга евентуалното разглеждане на спорните корекции ex post в светлината на основните свободи, прогласени в Договора, и по-специално в светлината на свободното движение на стоки и на свободата на установяване по членове 28 ЕО и 43 ЕО — разглеждане, което напълно липсва както в оспореното решение, така и в Съобщението на Комисията от 7 юли 2004 г. Предвид обаче липсата в тази връзка на ясно и точно средство за защита на Комисията, както и с оглед на необходимостта да се запази разпределението на функциите и институционалното равновесие между административната и съдебна власт, в конкретния случай Първоинстанционният съд не би могъл да замести Комисията по отношение на извършваната в административния стадий проверка на съвместимостта на релевантните норми на германския НПР с основните свободи, залегнали в Договора.

147 В резултат на това Първоинстанционният съд заключава, че Комисията не е доказала в достатъчна степен, че спорните корекции ex post нарушават целите за запазване целостта на вътрешния пазар и за поддържане на условията за конкуренция.

Заключение относно телеологическото тълкуване на критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87

148 С оглед на гореизложеното Първоинстанционният съд счита, че Комисията не се е съобразила със значението на критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87, тълкуван в светлината на целите на посочената директива, и по-специално на тези, формулирани в съображение 7, доколкото квалифицира спорните корекции ex post като мерки, противоречащи на схемата и на общата организация на споменатата директива. В това отношение единствено фактът, че спорните корекции ex post могат да възпрат операторите от намаляване на техния производствен обем, и следователно на процента на техните емисии,

не е достатъчен, за да постави под въпрос тяхната законосъобразност с оглед на всички цели на Директива 2003/87. Освен това от произтичащия от указанията на Комисията самоограничителен ефект следва, че последната трябва да приеме, че жалбоподателят може да ѝ противопостави липсата на яснота и точност на посочените указания, що се отнася до евентуална забрана на спорните корекции ex post с оглед на целите на директивата (вж. точки 112 и 116 по-горе).

е) Заключение относно законосъобразността на обжалваното решение с оглед на критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87

149 В резултат на това следва да се заключи, че в светлината на буквалното, историческо, систематическо и телеологическо тълкуване Комисията не е доказала, че критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87 ограничава свободата на действие на държавата-членка по отношение на формите и средствата за транспониране на посочената директива в националната право в смисъл, че забранява прилагането на спорните корекции ex post. Следователно в това отношение оспореното решение е опорочено от грешка в правото.

150 От това следва, че Комисията е допуснала грешка в правото при прилагането на критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87 и че първата част на първото правно основание на жалбоподателя трябва да се уважи.

3. Относно законосъобразността на обжалваното решение с оглед на критерий № 5 от приложение III към Директива 2003/87

а) Общи положения

151 В съображение 4 от обжалваното решение Комисията по същество счита, че корекциите ex post, свързани с броя на квотите, разпределени на нови

участници, противоречат на критерий № 5 от приложение III към Директива 2003/87, тъй като новите участници несправедливо се поставят в по-благоприятно положение по отношение на операторите на инсталации, вече обхванати от германския НПР, които не се ползват от такива корекции. Освен това в своето съобщение от 7 юли 2004 г. Комисията пояснява, че „[н]амерението на [жалбоподателя] да коригира [...] разпределението на квоти на новите участници противоречи на критерий [№] 5, който налага недопускането на дискриминация в съответствие с Договора, тъй като прилагането на тези корекции ex post би въвело дискриминация между новите участници и операторите на други инсталации, които не могат да се ползват от корекции ex post по силата на директивата [2003/87]“ [неофициален превод].

152 В това отношение следва да се припомни редакцията на критерий № 5 от приложение III към Директива 2003/87, според която „[в НПР] не бива да съществува дискриминация между дружества или сектори по такъв начин, че неоправдано да се облагодетелстват определени предприятия или дейности в съответствие с изискванията на Договора, и по-конкретно на членове 87 [ЕО] и 88 [ЕО]“. Що се отнася до забраната за дискриминация, параграф 51 от указанията на Комисията, отнасящ се до критерий № 6, който визира специално новите участници, пояснява освен това, че принципът за равно третиране е ръководен принцип относно достъпа на нови участници до квотите. На последно място, параграф 61 от споменатите указания гласи, че „[с] оглед спазването на принципа за равно третиране използваният от държава-членка метод за отпускане на квоти на нови участници следва да бъде във възможно най-голяма степен идентичен с използвания за действащите оператори, които са в аналогично положение“, като се признава, че „при все това могат да се извършват изменения, ако те са надлежно обосновани“ [неофициален превод].

153 От изложеното е видно, че Комисията правилно счита критерий № 5, чиято редакция изрично се позовава на понятието за дискриминация, за специалното приложение на общия принцип за равно третиране в рамките на изпълнението на Директива 2003/87 от държавите-членки, и по-специално в рамките на разпределението на квоти, извършвано въз основа на НПР. Освен това в своите указания Комисията също правилно се позовава на условията за приложение на принципа за равно третиране, признати от съдебната практика, а именно

необходимостта от извършване на сравнение между положенията на съответните лица („аналогично положение“) и възможността за обективна обосновка на дискриминацията („изменения […] надлежно обосновани“). Всъщност според тази съдебна практика споменатият принцип диктува, че сравнимите положения не трябва да се третират различно, а различните положения — еднакво, освен ако подобно третиране е обективно обосновано (вж. Решение на Съда от по дело Alliance for Natural Health и др., C-154/04 и C-155/04, Recueil, стр. I-6451, точка 115 и посочената там съдебна практика).

б) Относно сравнението между респективните положения на съответните оператори

154 С оглед определянето дали в конкретния случай Комисията правилно е приложила принципа за равно третиране следва на първо място да се разгледа въпросът дали тя надлежно е проверила дали новите участници се намират или не в положение, аналогично на това на други оператори на инсталации по отношение на прилагането на корекции ex post.

155 В това отношение следва да се припомни, че противно на това, което изглежда счита Комисията, германският НПР предвижда прилагането на корекции ex post не само за новите участници, но и за някои оператори на инсталации, които вече присъстват на пазара и са обхванати от германския НПР.

156 Всъщност, от една страна, германският НПР позволява прилагането на корекции ex post за всички оператори в хипотезата на съществено намаляване на производството или на „затваряне de facto“ (вж. точка 31, първо тире и точка 89

по-горе). Следователно в това отношение, без да е разгледала наличието на различно или аналогично положение на тези различни оператори, които също са подчинени на нормите за корекции ex post, Комисията не би могла валидно да изтъква по толкова общ начин, че германският НПР предвижда неравностойно третиране на други оператори в сравнение с новите участници.

157 От друга страна, германският НПР предвижда прилагането на корекции ex post, сходни с приложимите спрямо новите участници, в особения случай на инсталации, чието функциониране е започнало през 2003 или през 2004 г. (вж. точка 31, трето тире и точка 88 по-горе). Това се потвърждава от Закона за разпределение, който установява идентични механизми за оттегляне за новите участници и за операторите, започнали своето производство след 2002 г. (вж. § 8, алинея 4 от Закона за разпределение, от една страна, и неговия § 11, алинея 5, тълкуван във връзка с § 8, алинея 4, от друга страна). В това отношение е важно да се отбележи, че по подобие на пояснението, дадено за корекциите ex post, приложими към новите участници, жалбоподателят обосновава прилагането на корекции, приложими към инсталациите, чието използване е започнало през 2003 г. или през 2004 г., основно с опасността от „свръхразпределение“, която произтичала от факта, че съответните оператори можели да представят в рамките на процедурата за разпределение, основана на метода за изчисление, наречен „benchmarking“, надценени производствени предвиждания. Всъщност според жалбоподателя подобна опасност не съществувала в случая на инсталации, действащи поне от 2002 г., за които се прилага методът на изчисление, наречен „grandfathering“, който позволява генерирането на относително достоверни данни относно достигнатите в миналото производствени обеми.

158 Предвид изложеното доводите на Комисията, изтъкнати в подкрепа на нейното общо заключение в съображение 4 от оспореното решение, че приложимите към новите участници корекции ex post противоречат на критерий № 5, доколкото могат да поставят в по-благоприятно положение посочените нови участници по отношение на други оператори, които не са подчинени на нормите за корекции ex post, не са нито подкрепени с факти, нито правно обосновани.

159 На първо място, нито от обжалваното решение, нито от съобщенията на Комисията е видно поради каква причина и до каква степен новите участници са се намирали в аналогично или в различно положение по отношение на другите оператори с оглед на прилагането на корекциите ex post. Напротив, обжалваното решение явно не взема предвид факта, че сходни, дори идентични на приложимите към новите участници корекции се прилагат в случая на оператори на инсталации, започнали своето производство след 2002 г.

160 На второ място, както изтъква жалбоподателят в рамките на своето трето правно основание, приведеният от Комисията в хода на производството довод, че за новите участници е изгодно да разполагат с възможност за последваща корекция в броя на разпределените квоти, тъй като това им позволява надценяване на производствения обем при подаване на заявлението за разпределение и води до по-слаб контрол от страна на германските власти, е явно противоречив и погрешен в множество отношения.

161 Всъщност, от една страна, противоречив е доводът, че последваща корекция в посока намаляване на разпределените на оператор квоти — тоест мярка на оттегляне, извършвана в ущърб на съответния оператор, тъй като го лишава от „блага“, имащо търговска стойност — може да представлява „предимство“ за последния спрямо други оператори, които не са подчинени на подобен механизъм за корекция. От друга страна, този довод предполага, че другите оператори — ако се допусне, че те се намират в аналогично положение — не разполагат със същото „предимство“, което във всеки случай не е вярно за операторите, влезли на пазара след 2002 г. и подчинени на същия механизъм за корекция.

162 Освен това твърдението, че насърчението за новите участници да извършват надценяване е по-съществено при наличие на възможност за корекция ex post,

отколкото при липсата на подобен механизъм, е твърде спекулативно и също противоречиво. Всъщност то води до обратното заключение предвид факта, че всеки оператор, който към момента на подаване на своето заявление съзнава риска от корекция ex post, е склонен по-скоро да желае да се предпази от него. На последно място, доводът, че компетентните власти са по-малко усърдни, когато разполагат с възможност за корекция ex post, също не е убедителен, след като е в интерес на всяка ефективна администрация да избегне предварително всяко последващо усложнение, и по-специално мерки по оттегляне, костващи време и налагащи влагането на съществени административни ресурси.

163 Предвид изложеното, съображение 4 от обжалваното решение е явно противоречиво и погрешно и представлява явно незачитане на условията за приложение на принципа за равно третиране. Следва да се добави, че в рамките на своя контрол по член 9 от Директива 2003/87 за спазване от държавата-членка на критерий № 5 Комисията не би могла да се задоволи да потвърди наличието на неравно третиране, без предварително да е разгледала с полагане на цялата необходима грижа релевантните в това отношение факти, както са уточнени от съдебната практика, посочена в точка 153 по-горе, и без надлежно да ги е взела предвид за обосновка на своето заключение.

164 От това следва, че Комисията е допуснала грешка в правото при прилагането на критерий № 5 от приложение III към Директива 2003/87, и че втората част на първото правно основание също трябва да бъде уважена.

165 Първоинстанционният съд все пак счита за уместно да разгледа третото правно основание, като се има предвид неговата тясна връзка с първото правно основание.

III — *По третото правно основание, изведено от задължението за мотивиране на основание на член 253 ЕО*

A — *Доводи на страните*

166 Жалбоподателят изтъква, че член 1, буква а) и член 2, буква а) от обжалваното решение се базират върху нарушение на задължението за мотивиране на основание на член 253 ЕО, тъй като съображение 4 от споменатото решение по явно погрешен начин констатира въз основа на критерий № 5 от приложение III към Директива 2003/87, че корекциите ex post неоснователно облагодетелстват новите участници в сравнение с операторите на другите инсталации. Според жалбоподателя Комисията в това отношение не се съобразява с факта, че от една страна, НПР не предвижда възможност за новите участници да получават допълнителни квоти, а само че са подчинени на корекции ex post в посока намаляване, и от друга страна, че оттеглянето на квоти вследствие на такава корекция представлява тежест, а не предимство. Жалбоподателят не вижда и каквото и да било предимство във факта, че за разлика от случая на съществуващите инсталации, разпределението за новите участници се извършва въз основата на производствени предвиждания, тъй като това е компенсирано именно от възможността за корекции ex post в посока намаляване. Ето защо член 1, буква а) и член 2, буква а) от обжалваното решение трябвало да бъдат отменени и по тази причина.

167 Комисията препраща към своето становище относно необоснования характер на възражението, изведено от нарушение на критерий № 5 от приложение III към Директива 2003/87, и прави извода, че обжалваното решение не нарушава член 253 ЕО.

Б — *Съображения на Първоинстанционния съд*

168 В самото начало следва да се напомни, че зачитането на задължението за мотивиране на основание на член 253 ЕО, както е препотвърдено то в член 9, параграф 3, последно изречение от Директива 2003/87 във връзка с приетите от Комисията решения за частично или цялостно отхвърляне на НПР, разкрива още по-основополагащо значение поради това, че в конкретния случай упражняването на контролното правомощие на Комисията на основание на член 9, параграф 3 от посочената директива предполага комплексни икономически и екологични оценки и че контролът върху законосъобразността и основателността на тези оценки от общностния съд е ограничен (вж. в този смисъл Решение на Съда от 21 ноември 1991 г. по дело Technische Universität München, C-269/90, Recueil, стр. I-5469, точка 14).

169 В това отношение следва да се отбележи, че изтъкнатите от жалбоподателя доводи в подкрепа на това правно основание по-скоро се отнасят до законосъобразността по същество на обжалваното решение във връзка с прилагането на критерий № 5 от приложение III към Директива 2003/87. Като се има предвид обаче, че изведеното от нарушение на задължението за мотивиране правно основание може във всеки случай да се повдигне служебно от общностния съд (Решение на Съда от 20 февруари 1997 г. по дело Комисия/Daffix, C-166/95 P, Recueil, стр. I-983, точка 24 и Решение на Съда от 3 юли 2003 г. по дело Белгия/Комисия, C-457/00, Recueil, стр. I-6931, точка 102), следва да се прецени неговата основателност.

170 Предвид формулираните в точки 158—164 по-горе съображения Първоинстанционният съд смята, че Комисията е нарушила своето задължение за мотивиране по член 253 ЕО, като не е предоставила и най-малкото обяснение относно приложението на принципа за равно третиране нито в обжалваното решение, нито в Съобщението на Комисията от 7 юли 2004 г., нито в контекста на приемането на тези актове. Тази липса на мотивиране по-специално засяга мотива на обжалваното решение, според който новите участници се намират в изгодно и обособено от това на другите оператори положение във връзка с приложението на корекциите ex post, липсата на сравнение в посоченото решение между

положението на новите участници и това на операторите, подчинени на сходни, дори идентични корекции ex post, както и липсата на преценка от страна на Комисията на евентуална обективна обосновка за евентуално различие в третирането.

171 Следователно настоящото правно основание трябва да бъде уважено и член 1, буква а) и член 2, буква а) от обжалваното решение да бъдат отменени и на това основание.

IV — *Заключение*

172 Като се има предвид, че първото и третото правно основание са обосновани и достатъчни за уважаване на исканията за отмяна на жалбоподателя, второто правно основание, изведено от нарушението на член 176 ЕО, не следва да бъде разглеждано.

По съдебните разноски

173 По смисъла на член 87, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като Комисията е загубила делото, тя следва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски, в съответствие с исканията на жалбоподателя в този смисъл.

По изложените съображения

ПЪРВОИНСТАНЦИОННИЯТ СЪД (трети разширен състав)

реши:

1) Отменя член 1 от Решение на Комисията C (2004) 2515/2 окончателен от 7 юли 2004 година относно националния план за разпределение на квоти за емисии на парникови газове, нотифициран от Федерална република Германия в съответствие с Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 година за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета.

2) Отменя член 2, букви а)—в) от споменатото решение, доколкото той налага на Федерална република Германия, от една страна, премахването на посочените там мерки за корекция ex post, а от друга — съобщаването на въпросното премахване на Комисията.

3) Осъжда Комисията да заплати съдебните разноски.

Jaeger Tiili Azizi

Cremona Czúcz

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 7 ноември 2007 година.

Секретар Председател

E. Coulon M. Jaeger

Съдържание

Правна уредба ..... II - 4442

Факти, производство и искания на страните ..... II - 4452

От правна страна ..... II - 4463

I — Предварително съображение ..... II - 4463

II — По първото правно основание, изведено от нарушение на член 9, параграф 3 от Директива 2003/87, тълкуван във връзка с приложение III към посочената директива ..... II - 4463

A — Доводи на страните ..... II - 4463

1. Доводи на жалбоподателя ..... II - 4463

а) Предварително съображение ..... II - 4463

б) Относно спазването на критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87 ..... II - 4464

в) Относно спазването на критерий № 5 от приложение III към Директива 2003/87 ..... II - 4466

г) Относно обхвата на контролните правомощия на Комисията по силата на член 9, параграф 3 от Директива 2003/87, тълкуван във връзка с приложение III към същата, и относно свободата за действие на държавите-членки, предоставена от посочената директива ..... II - 4467

д) Относно икономическите доводи, изтъкнати от Комисията .. II - 4469

2. Доводи на Комисията ..... II - 4471

а) Относно определящия характер на значението на критериите в приложение III към Директива 2003/87 при контрола, упражняван от Комисията по силата на член 9, параграф 3 от посочената директива ..... II - 4471

б) Относно съответствието на германския НПР с критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87 ..... II - 4471

в) Относно съответствието на германския НПР с критерий № 5 от приложение III към Директива 2003/87 ..... II - 4473

Б — Съображения на Първоинстанционния съд ..... II - 4476

1. Относно разпределянето на задачите и компетенциите между Комисията и държавите-членки и относно обхвата на съдебния контрол ..... II - 4476

2. Относно законосъобразността на обжалваното решение с оглед на критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87 .... II - 4479

а) Относно спорните корекции ex post ..... II - 4479

б) Относно буквалното тълкуване на критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87 ..... II - 4482

в) Относно историческото тълкуване на критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87 ..... II - 4484

г) Относно систематическото тълкуване на критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87 ..... II - 4485

Относно релевантните разпоредби от Директива 2003/87 и от Регламент № 2216/2004 ..... II - 4485

i) Относно членове 9 и 11 от Директива 2003/87 ..... II - 4485

ii) Относно член 29 от Директива 2003/87 ..... II - 4488

iii) Относно член 38, параграф 2 от Регламент № 2216/2004 II - 4489

Относно значението на указанията на Комисията ..... II - 4490

i) Относно самоограничителния ефект на указанията на Комисията ..... II - 4490

ii) Относно тълкуването на критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87 в светлината на указанията на Комисията ..... II - 4492

iii) Относно значението на Съобщението на Комисията от 7 юли 2004 г. ..... II - 4494

Заключение относно систематическото тълкуване на критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87 ..... II - 4495

д) Относно телеологическото тълкуване на критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87 ..... II - 4495

Предварително съображение ..... II - 4495

Относно целите на Директива 2003/87 ..... II - 4496

Относно тълкуването на критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87 с оглед на целите на посочената директива ..... II - 4498

i) Основни доводи на страните ..... II - 4498

ii) Относно релевантните критерии за анализ ..... II - 4499

— Относно съществуващата връзка между производствения обем и процента на емисии с оглед на целта за намаляване на емисиите ..... II - 4500

— Относно съчетаването на основната цел за намаляване на емисиите на парникови газове с целта за запазване на икономични и икономически ефективни условия ..... II - 4502

— Относно целта за намаляване на емисиите посредством технологични подобрения ..... II - 4503

— Относно целта за запазване целостта на вътрешния пазар и за поддържането на условия за конкуренция .. II - 4505

Заключение относно телеологическото тълкуване на критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87 ..... II - 4507

е) Заключение относно законосъобразността на обжалваното решение с оглед на критерий № 10 от приложение III към Директива 2003/87 ..... II - 4508

3. Относно законосъобразността на обжалваното решение с оглед на критерий № 5 от приложение III към Директива 2003/87 ..... II - 4508

а) Общи положения ..... II - 4508

б) Относно сравнението между респективните положения на съответните оператори ..... II - 4510

III — По третото правно основание, изведено от задължението за мотивиране на основание на член 253 ЕО ..... II - 4514

А — Доводи на страните ..... II - 4514

Б — Съображения на Първоинстанционния съд ..... II - 4515

IV — Заключение ..... II - 4516

По съдебните разноски ..... II - 4516