FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (första avdelningen)

den 23 november 2005 *

I mål T-178/05,

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, inledningsvis företrätt av C. Jackson, i egenskap av ombud, och M. Hoskins, barrister, därefter av R. Caudwell, i egenskap av ombud, och M. Hoskins,

sökande,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av U. Wölker och X. Lewis, båda i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

svarande,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut K (2005) 1081 slutlig av den 12 april 2005 om förslag till ändring av den nationella fördelningsplanen för utsläppsrätter för växthusgaser som Förenade kungariket anmält i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG,

* Rättegångsspråk: engelska.

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (första avdelningen)

sammansatt av ordföranden J.D. Cooke samt domarna R. García-Valdecasas och I. Labucka,

justitiesekreterare: byrådirektören K. Andová,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 18 oktober 2005,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

1 Artikel 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (EGT L 275, s. 32) har följande lydelse:

"Genom detta direktiv införs ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen ..., vilket syftar till att på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt effektivt sätt minska utsläppen av växthusgaser."

2 I artikel 9.1 i direktiv 2003/87 föreskrivs att varje medlemsstat för var och en av de perioder som avses i artikel 11 skall upprätta en nationell plan över det sammanlagda antal utsläppsrätter som medlemsstaten avser att fördela för den perioden och hur den föreslår att fördela dem. För den treårsperiod som började den 1 januari 2005 skall planen offentliggöras och anmälas till kommissionen och de övriga medlemsstaterna senast den 31 mars 2004.

3 Artikel 9.3 i direktiv 2003/87 har följande lydelse:

"Inom tre månader efter det att en nationell fördelningsplan anmälts av en medlemsstat i enlighet med punkt 1 får kommissionen avslå planen eller någon del av denna, på grundval av att den är oförenlig med de kriterier som anges i bilaga III eller med artikel 10. Medlemsstaten skall fatta beslut i enlighet med artikel 11.1 eller 11.2 endast om kommissionen godtagit de föreslagna ändringarna. Varje beslut om avslag från kommissionens sida skall åtföljas av en motivering."

4 I artikel 11.1 i direktiv 2003/87 anges följande:

"För den treårsperiod som börjar den 1 januari 2005 skall varje medlemsstat bestämma det sammanlagda antal utsläppsrätter som den kommer att fördela för perioden och fördelningen av utsläppsrätterna till verksamhetsutövare för varje anläggning. Detta beslut skall fattas minst tre månader innan den aktuella perioden börjar och grundas på den nationella fördelningsplan som utarbetats i enlighet med artikel 9 och i överensstämmelse med artikel 10, med vederbörlig hänsyn till allmänhetens synpunkter."

5 De kriterier som beskrivs i punkterna 9 och 10 i bilaga III till direktiv 2003/87 har följande lydelse:

"9. Planen skall ge allmänheten möjlighet att lämna synpunkter och innehålla uppgifter om arrangemangen för beaktande av dessa synpunkter, innan beslut fattas om fördelning av utsläppsrätter.

10. Planen skall innehålla en förteckning över de anläggningar som omfattas av detta direktiv tillsammans med de mängder utsläppsrätter som avses fördelas mellan var och en."

Bakgrund till tvisten

6 Efter ett offentligt samrådsförfarande och offentliggörande av ett förslag till nationell fördelningsplan för utsläppsrätter för växthusgaser (nedan kallad NFP) anmälde Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland (nedan kallat Förenade kungariket) en NFP till kommissionen den 30 april 2004 och angav uttryckligen att denna var preliminär. Punkt 1.13 i denna plan har följande lydelse:

"[D]et sammanlagda antalet utsläppsrätter som skall fördelas mellan anläggningar som omfattas av gemenskapssystemet under perioden mellan år 2005 och år 2007 kommer att uppgå till 736 [miljoner ton koldioxid (CO_2)]. Detta antal kan komma att ändras mot bakgrund av pågående arbeten."

7 Den 9 juni 2004 sände kommissionen en skrivelse till Förenade kungariket med följande lydelse:

"...

Efter en första undersökning konstaterade kommissionen att anmälan var ofullständig, eftersom de detaljerade upplysningarna i bilagan [till skrivelsen] saknades.

Dessa upplysningar skall tillhandahållas för att göra det möjligt för kommissionen att lättare uttala sig om den föreslagna planen. Kommissionen förbehåller sig rätten att inte ta ställning förrän den har erhållit ytterligare upplysningar och i vart fall inom en frist av högst tre månader från det att den erhållit dessa upplysningar.

Kommissionen skall ha erhållit dessa upplysningar inom en frist av tio dagar från dagen för denna skrivelse."

8 I bilaga I till skrivelsen av den 9 juni 2004 anges de saknade upplysningarna. Punkt 1 i denna bilaga har följande lydelse:

"Kommissionen noterar att arbetet med prognoser om energi och utsläpp fortskrider och kan komma att utmynna i en ändring av hela utsläppsprognosen och av andelarna från de sektorer och anläggningar som omfattas av gemenskapssystemet för handeln med utsläppsrätter (punkt 1.9 i planen). Myndigheterna i Förenade kungariket uppmanas att anmäla den ändrade prognosen och härav följande ändringar i planen till kommissionen, inbegripet de problem som anges i

punkterna 1.9 a–f, 1.10 (utsläppsprognos för annan gas än CO_2) och 1.13 (sammanlagt antal utsläppsrätter som Förenade kungariket har för avsikt att fördela) i planen."

9 Förenade kungariket besvarade kommissionens skrivelse av den 9 juni 2004 genom skrivelse av den 14 juni 2004. I punkt 1 i sitt svar angav Förenade kungariket följande:

"Beträffande prognosen om utsläpp av CO_2 har Förenade kungariket offentliggjort ett arbetsdokument i slutet av maj i vilket Förenade kungariket angav grundhypoteserna och de senaste prognoserna i fråga om energi och utsläpp (en kopia av denna handling bifogas). Berörda har möjlighet att yttra sig över denna handling fram till den 17 juni 2004. Prognoserna kommer att färdigställas efter det att relevanta yttranden beaktats och sedan de frågor som bordlagts och som anges i punkt 1.9 a–f i planen har lösts. De färdigställda prognoserna och härav följande ändringar i planen kommer att anmälas till kommissionen så snart som möjligt."

10 Den 7 juli 2004 antog kommissionen beslut K (2004) 2515/4 slutlig om den nationella fördelningsplan för utsläppsrätter för växthusgaser som Förenade kungariket anmält i enlighet med direktiv 2003/87 (nedan kallat beslutet av den 7 juli 2004). Artikeldelen i detta beslut som antagits särskilt på grundval av artikel 9.3 i direktiv 2003/87 har följande lydelse:

"Artikel 1

Följande delar av Förenade kungarikets NFP är oförenliga med kriterierna [beskrivna i punkterna] 6 och 10 i bilaga III till direktiv 2003/87/EG:

a) Uppgifter om hur nya deltagare skall kunna inträda i gemenskapens system.

b) Förteckningen över anläggningar innehåller inte uppgifter om anläggningarna på Gibraltar och inte heller det antal utsläppsrätter som avses fördelas mellan dessa.

Artikel 2

Invändningar mot [en NFP] kommer inte att göras under förutsättning att följande ändringar anmäls till kommissionen senast den 30 september:

a) Uppgifter om hur nya deltagare skall kunna inträda i gemenskapens system på ett sätt som är förenligt med de kriterier som fastställts i bilaga III till direktiv 2003/87/EG och med artikel 10 i detta direktiv.

b) Förteckningen över anläggningar ändras så att den omfattar anläggningarna på Gibraltar och så att det antal utsläppsrätter som avses fördelas mellan dessa anges. Dessa utsläppsrätter skall fastställas enlighet med den metod som fastslagits i [en NFP].

Artikel 3

1. Det sammanlagda antalet utsläppsrätter som Förenade kungariket enligt dess [NFP] skall fördela mellan anläggningar som anges i denna plan och som skall tilldelas nya deltagare med beaktande av de ändringar som anges i artikel 2 får inte överskridas.

2. [En NFP] får ändras utan att kommissionens godkännande inhämtas i förväg om ändringen består i att fördelningen av utsläppsrätter mellan individuella anläggningar inom det sammanlagda antalet ändras till följd av att uppgiftskvalitén förbättrats.

3. Alla andra ändringar i [en NFP] än de som anges i punkt 2 i denna artikel eller i artikel 2 skall anmälas till kommissionen och godkännas i enlighet med artikel 9.3 i [direktiv 2003/87].

... "

11 Den 30 september 2004 upplyste Förenade kungariket kommissionen om skälen till att det inte kunde iaktta den frist som fastställts i artikel 2 i beslutet av den 7 juli 2004.

12 Den 10 november 2004 upplyste Förenade kungariket kommissionen om att det önskade ändra sin NFP för att beakta resultaten av de arbeten som angavs i denna. Förenade kungariket föreslog bland annat att det sammanlagda antalet utsläppsrätter skulle höjas till 756,1 miljoner ton koldioxid (nedan kallat Mt CO_2).

13 Under ett sammanträde den 2 december 2004 angav kommissionen att den ansåg att de föreslagna ändringarna inte kunde godtas.

14 Den 23 december 2004 sände Förenade kungariket kommissionen de upplysningar som anges i artikel 2 i beslutet av den 7 juli 2004 och ytterligare upplysningar om föreslagna ändringar i NFP.

15 I skrivelse samma dag uppmanade Förenade kungariket kommissionen att granska NFP i ändrad lydelse.

16 Kommissionen angav i skrivelse av den 1 februari 2005 att den var av uppfattningen att Förenade kungarikets begäran att ändra sin NFP inte kunde godtas.

17 Den 12 april 2005 antog kommissionen beslut K (2005) 1081 slutlig om det förslag till ändring av NFP som Förenade kungariket anmält i enlighet med direktiv 2003/87 (nedan kallat det ifrågasatta beslutet). I detta beslut fann kommissionen bland annat att Förenade kungariket inte kunde inge en preliminär plan med tillämpning av artikel 9.1 i direktiv 2003/87 (skäl 3). Kommissionen fastslog vidare att Förenade kungariket enligt artikel 9.3 i direktiv 2003/87 hade rätt att ändra sin NFP endast för att införa rättelser på de punkter som ansetts oförenliga i beslutet av den 7 juli 2004 och att ökning av det sammanlagda antalet utsläppsrätter som skall fördelas var förbjuden enligt artikel 3.1 i detta beslut (skälen 4–9). Artikel 1 i det ifrågasatta beslutet har följande lydelse:

"Den föreslagna ändringen av NFP som Förenade kungariket anmält till kommissionen den 10 november 2004, som senast kompletterats den 18 februari 2005 och som innebär en ökning med 19,8 [miljoner ton koldioxidekvivalent] av de utsläppsrätter som skall fördelas kan inte godtas."

Förfarandet och parternas yrkanden

18 Förenade kungariket väckte förevarande talan genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 5 maj 2005. Genom särskild handling som inkom samma dag begärde Förenade kungariket att målet skulle handläggas enligt förfarandet för skyndsam handläggning, i enlighet med artikel 76a i förstainstansrättens rättegångsregler. Kommissionen yttrade sig över denna begäran den 27 maj 2005.

19 Förstainstansrätten (första avdelningen) biföll begäran om skyndsam handläggning genom beslut av den 14 juni 2005.

20 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten att inleda det muntliga förfarandet.

21 Parterna i målet utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens frågor vid muntlig förhandling den 18 oktober 2005.

22 Förenade kungariket har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogiltigförklara det ifrågasatta beslutet, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

23 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten skall

— ogilla talan, och

— förplikta sökanden att ersätta rättegångskostnaderna.

Rättslig bedömning

24 Förenade kungariket har åberopat en enda grund avseende åsidosättande av direktiv 2003/87 och beslutet av den 7 juli 2004.

Parternas argument

25 Förenade kungariket har för det första hävdat att kommissionens ståndpunkt i det ifrågasatta beslutet innehåller ett rättsligt fel. Enligt denna ståndpunkt måste den NFP som Förenade kungariket ingav den 30 april 2004 anses vara slutgiltig, eftersom det inte är tillåtet att inge en preliminär NFP.

26 Förenade kungariket har hävdat att det uttryckligen angett att ovannämnda NFP var preliminär och att kommissionen medgett detta i sin skrivelse av den 9 juni 2004, i vilken den sistnämnda nämnde möjligheten att ändra det sammanlagda antalet utsläppsrätter som Förenade kungariket hade för avsikt att fördela. Eftersom kommissionen därmed godtagit att Förenade kungariket lade fram en preliminär plan fick den inte inta ett annat ställningstagande i det ifrågasatta beslutet.

27 Förenade kungariket har betonat att kommissionen inte enligt artikel 9 i direktiv 2003/87 har befogenhet att fastställa det sammanlagda antal utsläppsrätter som en medlemsstat kan fördela och att den inte kan göra gällande att det sammanlagda antalet utsläppsrätter är fastställt på grundval av det preliminära antal som Förenade kungariket föreslagit.

28 Enligt Förenade kungariket innebär kommissionens beslut att behandla den preliminära NFP som en slutgiltig plan i förevarande fall att det sammanlagda antalet utsläppsrätter inte står i samstämmighet med den metod för att fördela dessa som beskrivs i den preliminära planen, vilket är två huvudsakliga beståndsdelar i en NFP (se artikel 9.1 i direktiv 2003/87). Den preliminära NFP kan inte anses vara en slutgiltig plan och kan heller inte behandlas som en sådan.

29 Förenade kungariket har för det andra hävdat att det ifrågasatta beslutet innehåller ett rättsligt fel, eftersom det av detta kan utläsas att en medlemsstat inte kan genomföra en ändring som kommissionen inte godkänt i ett beslut som fattats med tillämpning av artikel 9.3 i direktiv 2003/87 (se skäl 8 i det ifrågasatta beslutet).

30 Enligt artikel 9.1 i direktiv 2003/87 skall den ursprungliga plan som en medlemsstat ingett till kommissionen endast innehålla uppgift om det sammanlagda antal utsläppsrätter som medlemsstaten "avser" att fördela. Det är denna "avsikt" som kommissionen skall granska i enlighet med artikel 9.3 i direktiv 2003/87. Det är emellertid först sedan kommissionen fattat beslut och det offentliga samrådsförfarandet ägt rum (se punkt 9 i bilaga III till direktiv 2003/87) som medlemsstaten måste fatta beslut om det sammanlagda antalet utsläppsrätter som den skall "fördela". Det följer därmed av direktiv 2003/87 att en NFP, inklusive det antal utsläppsrätter som skall fördelas enligt denna, kan ändras efter det att kommissionen fattat beslut på grundval av artikel 9.3 i direktiv 2003/87.

31 Förenade kungariket har tillagt, för det första, att samråd skall ske med allmänheten om den NFP som tillställs kommissionen i enlighet med artikel 9.1 i direktiv 2003/87 och, för det andra, att allmänhetens synpunkter enligt artikel 11.1 i direktiv 2003/87 skall beaktas innan beslut fattas om tilldelning av utsläppsrätter (se punkt 9 i bilaga III till detta direktiv). Omfattningen och betydelsen av att samråd sker med allmänheten understryks genom avsnitt 2.1.9 (punkterna 93–96) i kommissionens meddelande av den 7 januari 2004 om vägledning till hjälp för medlemsstaterna för att bearbeta de kriterier som anges i bilaga III till direktiv 2003/87 och

förutsättningarna för att force majeure skall föreligga (KOM (2003) 830 slutlig) (nedan kallat meddelandet av den 7 januari 2004).

32 Enligt Förenade kungariket framgår det av vad ovan anförts att ett beslut som kommissionen fattat med tillämpning av artikel 9.3 i direktiv 2003/87 inte kan hindra eller inskränka att allmänhetens synpunkter beaktas i enlighet med artikel 11.1 och punkt 9 i bilaga III till direktiv 2003/87.

33 Påståendet i det ifrågasatta beslutet att de berörda medlemsstaterna, när ett beslut fattats i enlighet med artikel 9.3 i direktiv 2003/87, inte får rätta brister i sina NFP, är oförenligt med kommissionens ställningstagande i andra fall (se beslut av den 7 juli 2004 beträffande Konungariket Danmark, Irland, Konungariket Nederländerna, Republiken Slovenien och Konungariket Sverige). Kommissionen hade visserligen inte angett att brister förlegat i de NFP som ingetts av dessa medlemsstater, men var och en av dessa hade enligt besluten uttryckligen tillåtelse att anmäla senare ändringar till kommissionen. De förutsedda ändringarna kunde emellertid inte avse endast brister som kommissionen uppdagat, eftersom sådana brister inte förelåg.

34 Förenade kungariket har för det tredje hävdat att det, tvärtemot vad som kan utläsas av det ifrågasatta beslutet (skäl 9), enligt artikel 3.3 i beslutet av den 7 juli 2004 hade tillåtelse att anmäla ändringar till kommissionen, inbegripet sådana som kunde medföra en ökning av det sammanlagda antalet fördelade utsläppsrätter. Förenade kungariket har preciserat att lydelsen i artikel 3 i beslutet av den 7 juli 2004 överensstämmer med dess tolkning. Enligt artikel 3.1 i detta beslut är det nämligen inte förbjudet att anmäla ändringar som kan medföra att det sammanlagda antalet utsläppsrätter utökas. I artikeln anges endast att Förenade kungariket om inga ändringar görs inte får överskrida det sammanlagda antalet utsläppsrätter som anges i dess NFP. I artikel 3.2 i beslutet av den 7 juli 2004 anges däremot att vissa

ändringar av NFP som inte innebär att det totala antalet utsläppsrätter utökas kan göras i planen utan att kommissionens tillstånd behöver inhämtas. I artikel 3.3 i det ovannämnda beslutet föreskrivs slutligen i allmänna ordalag att alla andra ändringar än dem som anges i artiklarna 2 och 3.2 i detta beslut skall anmälas till kommissionen och godtas av denna i enlighet med artikel 9.3 i direktiv 2003/87. Denna lydelse är tillräckligt vidsträckt för att omfatta ändringar som kan leda till att det totala antalet utsläppsrätter som skall fördelas utökas.

35 Kommissionen har för det första medgett att Förenade kungariket angett att den NFP som ursprungligen ingavs var preliminär. Kommissionen har hävdat att Förenade kungariket på grund av kommissionens begäran av den 9 juni 2004 inkom med de begärda ytterligare upplysningarna i en skrivelse av den 14 juni 2004. Kommissionen drog därvid slutsatsen att NFP var fullständig, inbegripet sifferuppgifterna avseende det sammanlagda antalet utsläppsrätter (se skäl 1 i beslutet av den 7 juli 2004).

36 Kommissionen har hävdat att när en medlemsstat inger en NFP, beträffande vilken kommissionen begär ytterligare upplysningar, anses denna plan, tvärtemot vad Förenade kungariket hävdat (se ovan punkt 25) vara ofullständig så länge dessa upplysningar inte inkommit. Fristen om tre månader börjar löpa först när medlemsstaten har ingett samtliga upplysningar som kommissionen finner vara nödvändiga för att betrakta planen som fullständig.

37 Enligt kommissionen hade Förenade kungariket till följd av dennas skrivelse av den 14 juni 2004 kännedom om att kommissionen ansåg att Förenade kungarikets NFP var fullständig och skulle fatta ett slutgiltigt beslut den 7 juli 2004. Förenade kungariket hade nämligen uttryckt en önskan att omfattas av den första gruppen beslut avseende NFP för att betona dess engagemang till förmån för handel med utsläppsrätter för växthusgaser, för bekämpning av klimatförändringar i allmänhet och för att vara ett föredöme för övriga medlemsstater att (se skrivelsen av den 14 juni 2004 och vissa utdrag från Department for Environment, Food and Rural

Affairs (nedan kallad DEFRA) hemsida. Med beaktande av denna önskan hade Förenade kungariket inte fog för att vänta sig att kommissionen skulle fatta ett annat och denna gång slutgiltigt beslut beträffande dess plan för att beakta eventuella nya upplysningar som skulle inges senare.

38 Kommissionen har tillagt att de enda ändringar som kunde godtas efter det att beslutet av den 7 juli 2004 fattats, var de som angivits i artikel 3 i detta beslut. Alla ändringar som medförde att det sammanlagda antalet utsläppsrätter överskreds var uttryckligen uteslutna, eftersom kommissionens beslut om NFP måste innebära en viss säkerhet både för att systemet för handel med utsläppsrätter i allmänhet skall vara konsekvent och för att handeln med utsläppsrätter skall fungera. Prisbildningen på denna marknad är nämligen i hög grad beroende på stabiliteten hos det sammanlagda antalet utsläppsrätter. Kommissionen har anmärkt att den betydelse stabiliteten hos det sammanlagda antalet utsläppsrätter som Förenade kungariket erhållit har för att hela systemet skall fungera framgår av det antal som fördelats till Förenade kungariket i förhållande till det antal som tilldelats andra medlemsstater.

39 Kommissionen har för det andra betonat att ändamålet med direktiv 2003/87 är att införa ett system för handel med utsläppsrätter som kan tillämpas från den 1 januari 2005 (se artiklarna 4, 9.1 och 11.1 i direktivet). Kommissionen anser att uttrycket "ändringar" i artikel 9.3 i det ovannämnda direktivet och i artiklarna 2 och 3.3 i beslutet av den 7 juli 2004 skall tolkas mot bakgrund av detta ändamål. När fristen den 1 januari 2005 närmar sig kan medlemsstaterna enligt kommissionen inte göra "ändringar" som går utanför tillämpningsområdet för det beslut som riktats till dem i enlighet med artikel 9.3 i direktiv 2003/87. De "ändringar" som avses i denna bestämmelse utgörs endast av sådana ändringar som är avsedda att korrigera oförenliga punkter som kommissionen påpekat i beslut som fattats i enlighet med den ovannämnda bestämmelsen, i förevarande fall nämligen beslutet av den 7 juli 2004.

40 Kommissionen har därefter anfört att de upplysningar som inhämtas under det offentliga samrådsförfarandet före det att en NFP inges är väsentliga för att fastställa det sammanlagda antalet utsläppsrätter och andra delar i den plan som skall inges till kommissionen. När kommissionen fattat sitt beslut kan ett andra samrådsförfarande endast tjäna till att ändra uppgifterna och eventuellt att omfördela utsläppsrätterna inom ramen för det sammanlagda antalet, men inte för att öka det sammanlagda antalet (se punkt 9 i bilaga III till direktiv 2003/87 och meddelandet av den 7 januari 2004, punkterna 94–96). Det andra samrådsförfarandet avser nämligen endast hur kommissionens beslut om en NFP skall genomföras inom sitt tillämpningsområde och i vilka avseenden medlemsstaten kan utöva sitt fria skön.

41 I motsatt fall skulle ett antal samråd och nya beslut från kommissionen kunna bli nödvändiga. Eftersom marknaden för utsläppsrätter förutsätter stabilitet hos det sammanlagda antalet utsläppsrätter, skulle denna bli sårbar och inte kunna fungera på riktigt sätt vid så stor osäkerhet.

42 Kommissionen har anmärkt att Förenade kungariket är den enda medlemsstat som begärt en ökning av det sammanlagda antalet utsläppsrätter sedan det andra samrådsförfarandet slutförts. Den ökning Förenade kungariket begärt står dessutom inte i konsekvens med påståendet på DEFRA:s hemsida beträffande den förteckning över anläggningar som ingavs till kommissionen den 14 juni 2004, enligt vilken de ifrågavarande sifferuppgifterna skulle kunna göras till föremål för tekniska justeringar, det vill säga av mycket begränsat slag, när det slutgiltiga samrådsförfarandet genomförts.

43 Kommissionen har i övrigt hävdat att medlemsstaten inte heller efter det att kommissionen fattat sitt beslut kan avvika från den angivna avsikten av den enda anledningen att det bara varit fråga om en "avsikt". Enligt kommissionen används uttrycket "avser att fördela" i direktiv 2003/87, eftersom medlemsstaten har möjlighet att tolka sin avsikt i ett slutligt beslut först när kommissionen har fattat sitt beslut.

44 Kommissionen har för det tredje anfört att det är nödvändigt att göra en strikt tolkning av artikel 3 i beslutet av den 7 juli 2004 för att göra gemenskapens system för handel med utsläppsrätter till ett medel mot klimatförändringar.

45 I artikel 3.1 i beslutet av den 7 juli 2004 anges tydligt att det sammanlagda antalet utsläppsrätter inte får överskridas och artikel 3.3 i detta beslut kan inte utgöra grund för att ändra det sammanlagda antalet. Detta är befogat i ekonomiskt hänseende på grund av att det är väsentligt att det sammanlagda antalet utsläppsrätter är stabilt för att systemet för handel med utsläppsrätter skall fungera. Förenade kungariket har nämligen ett visst utrymme för fritt skön enligt artikel 3.3 för att åtgärda vad som konstaterats vara oförenligt på andra sätt än de som kommissionen godkänt på vissa villkor i enlighet med artikel 2, dock endast genom att göra eventuella nödvändiga omfördelningar av utsläppsrätterna.

46 Kommissionen har preciserat att artikel 3.3 i beslutet av den 7 juli 2004 skall läsas mot bakgrund av det totala antal som fastställts i enlighet med artikel 3.1 i det beslutet. Det framgår av artikel 3 i detta beslut att Förenade kungariket hade ett klart avgränsat handlingsutrymme för att omfördela utsläppsrätter till de anläggningar som räknas upp i NFP och till nya deltagare. Enligt kommissionen var det därför inte nödvändigt för Förenade kungariket att begära en ökning av det sammanlagda antalet utsläppsrätter. Av de medlemsstater som ett beslut med samma lydelse som artikel 3.3 i det ovannämnda beslutet ställdes till, var det endast Förenade kungariket som drog slutsatsen att denna bestämmelse kunde utgöra grund för att utöka det sammanlagda antalet utsläppsrätter.

47 Kommissionen har tillagt att artikel 3.3 (eller motsvarande) måste anses vara överflödig med avseende på de NFP beträffande vilka kommissionen i det slutliga beslutet inte konstaterat att någon punkt är oförenlig. Kommissionen har gjort gällande att denna bestämmelse inte har strukits ur texten på grund av att problemet med att undanröja alla oförenliga punkter löstes mycket sent under besluts-

förfarandet. Kommissionen har tillagt att denna bestämmelse, efter att ha befunnits vara överflödig, har tagits bort ur de beslut som fattats från och med december 2004.

48 Kommissionen har i övrigt hävdat att den inte invänt mot att ett mycket större utrymme har lämnats för nya deltagare i den NFP som Förenade kungariket inlämnat jämfört med övriga medlemsstater. Det sammanlagda antalet godkända utsläppsrätter, som samtidigt innefattar fördelning till befintliga anläggningar och till nya deltagare, ger Förenade kungariket utrymme för en avsevärd flexibilitet vid fördelning av utsläppsrätter till befintliga anläggningar, genom att ta det utrymme i anspråk som varit avsett för nya deltagare, om detta skulle visa sig nödvändigt på grund av att uppgiftskvalitén förbättrats i enlighet med artikel 3.2 i beslutet av den 7 juli 2004.

49 Kommissionen har slutligen betonat omständigheten att skrivelsen av den 9 juni 2004 inte gjorde det befogat att utöka antalet utsläppsrätter. Denna skrivelse föregick beslutet av den 7 juli 2004 och kan därför inte med framgång åberopas som motiv för förändringar som inträffat efter det sistnämnda beslutet. Förenade kungariket kan således inte med framgång göra gällande att det haft några berättigade förväntningar på en annan tolkning av beslutet av den 7 juli 2004.

Förstainstansrättens bedömning

50 Det framgår av det ifrågasatta beslutet att kommissionen avvisade de ändringar i NFP som Förenade kungariket föreslagit den 10 november 2004, eftersom dessa ändringar skulle leda till att det sammanlagda antal utsläppsrätter som kommissionen godkänt i beslutet av den 7 juli 2004 skulle överskridas. Kommissionen ansåg därför, liksom den bekräftat under förhandlingen, att den inte var skyldig att utreda om de ändringar Förenade kungariket föreslog var välgrundade och i synnerhet om de var förenliga med de kriterier som anges i bilaga III eller med bestämmelserna i artikel 10 i direktiv 2003/87.

51 För att kontrollera om kommissionen hade rätt att avvisa ändringarna skall förstainstansrätten först och främst undersöka kommissionens och medlemsstaternas respektive roller och befogenheter i samband med den ordning som införts genom direktiv 2003/87 och särskilt genom artiklarna 9–11 i detsamma.

52 Det huvudsakliga ändamålet med direktiv 2003/87 är att från den 1 januari 2005 införa ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen. Detta system grundas på de NFP som skall upprättas av medlemsstaterna med tillämpning av de kriterier som föreskrivs i det ovannämnda direktivet. Varje medlemsstat skulle därför upprätta en första NFP för den treårsperiod som började den 1 januari 2005. Denna NFP skulle offentliggöras och anmälas till kommissionen och de övriga medlemsstaterna senast den 31 mars 2004 i enlighet med artikel 9.1 i direktiv 2003/87. I NFP skulle det sammanlagda antalet utsläppsrätter anges som medlemsstaten "avs[åg] att fördela för den perioden och hur den föresl[og] att fördela dem" (se ovan punkt 2).

53 Det slutgiltiga beslutet om det sammanlagda antalet utsläppsrätter som skulle fördelas och om fördelningen av dessa utsläppsrätter till berörda anläggningar skulle fattas av medlemstaterna med tillämpning av artikel 11.1 i direktiv 2003/87 tre månader innan periodens början, det vill säga före den 1 oktober 2004. Enligt denna bestämmelse skulle medlemsstaternas slutgiltiga beslut i detta hänseende grundas på den NFP som utarbetats i enlighet med artikel 9 i direktiv 2003/87 (se ovan punkt 4).

54 Det följer av artikel 9.3 i direktiv 2003/87 att kommissionen har befogenhet att inom tre månader efter det att en NFP anmälts, avslå denna NFP eller någon del av den (se ovan punkt 3). I denna bestämmelse preciseras att avslag skall grundas på att NFP är oförenlig med de kriterier som anges i bilaga III till eller artikel 10 i direktiv 2003/87. Förstainstansrätten anger att inga andra grunder för att avslå en NFP anges i det ovannämnda direktivet.

55 Såsom kommissionen medgett under förhandlingen medför artikel 9.3 i direktiv 2003/87 inte uttryckligen att kommissionen är skyldig att fatta ett positivt beslut att godkänna en NFP om den saknar grund för att avslå denna NFP eller någon del av den. Om kommissionen inte vidtagit åtgärder med anledning av en NFP inom tre månader efter det att denna anmälts, skall den anses ha godkänts av kommissionen och kan inte ändras utan dennas föregående godkännande i enlighet med artikel 9.3 i direktiv 2003/87.

56 Villkoret enligt artikel 9.3 i direktiv 2003/87 att alla föreslagna ändringar i en NFP skall godkännas av kommissionen omfattar på samma sätt även att en medlemsstat fattar ett slutgiltigt beslut om det sammanlagda antal utsläppsrätter som skall fördelas och om fördelning av dessa utsläppsrätter till ifrågavarande anläggningar i enlighet med artikel 11.1 i direktiv 2003/87. Förstainstansrätten betonar emellertid att ingen begränsning av de ändringar som kan göras anges i artikel 9.3 andra meningen i direktiv 2003/87 (se ovan punkt 3). Tvärtemot vad kommissionen gjort gällande skall därför alla ändringar anmälas till kommissionen och godkännas av denna innan en NFP i ändrad lydelse kan utgöra grund för medlemsstatens beslut i enlighet med artikel 11.1 i direktiv 2003/87, oavsett om medlemsstaten föreslagit ändringen på eget initiativ eller om denna är nödvändig för att korrigera oförenliga punkter i en NFP som påpekats av kommissionen.

57 Den omständigheten att ändringar i en NFP inte är begränsade till sådana ändringar som är avsedda att korrigera oförenliga punkter i en NFP som påpekats av kommissionen stöds av den omständigheten att medlemsstaterna, enligt lydelsen i artikel 11.1 och punkt 9 i bilaga III till direktiv 2003/87, är skyldiga att ta hänsyn till allmänhetens synpunkter efter det att en NFP har anmälts och innan det slutgiltiga beslutet fattas i enlighet med artikel 11.1 i ovannämnda direktiv. Ett offentligt samrådsförfarande skulle sakna ändamål och allmänhetens synpunkter skulle endast vara av teoretiskt intresse, om de ändringar i en NFP som kan föreslås efter utgången av den tremånadersfrist som föreskrivs i artikel 9.3 i direktiv 2003/87 eller efter det

att kommissionen fattat beslut i enlighet med denna bestämmelse var begränsade till sådana ändringar som kommissionen föreslagit.

58 Kommissionen har betonat den omständigheten att sådana synpunkter från allmänheten avgetts vid utgången av det andra samrådsförfarandet och endast kan tjäna till att ändra uppgifterna och eventuellt att omfördela utsläppsrätterna inom det sammanlagda antalet men inte till att utöka det sammanlagda antalet (se ovan punkt 40). Detta argument stöds inte av vare sig ordalydelsen i artikel 11.1 eller punkt 9 i bilaga III till direktiv 2003/87. I sitt meddelande av den 7 januari 2004 angav kommissionen dessutom inga begränsningar för föremålet för det andra samrådsförfarandet. Det framgår nämligen av punkterna 95 och 96 i detta meddelande att "[en] medlemsstat skall upplysa kommissionen om alla ändringar den avser att göra efter det att allmänheten avgett sina synpunkter, vilket följer på offentliggörande och anmälan av [NFP] och föregår ett slutligt beslut som fattas i enlighet med artikel 11". Det är därför möjligt att samrådsförfarandet ådagalägger räknefel eller gör det möjligt att erhålla nya upplysningar och att det sammanlagda antalet utsläppsrätter som skall fördelas därmed skall utökas. Ingenting i lydelsen i direktiv 2003/87 eller i naturen eller målsättningarna hos den ordning som införts genom detta direktiv innebär att en sådan ökning inte kan göras.

59 Även om det andra samrådsförfarandet, såsom kommissionen har hävdat, endast skulle anses avse frågan om individuell fördelning, har kommissionen inte styrkt varför de ändringar i den individuella fördelningen som kan göras efter detta samrådsförfarande inte i sin tur skulle kunna medföra ändringar av det sammanlagda antalet utsläppsrätter som skall fördelas. Om till exempel de utsläppsrätter som fördelats till en individuell anläggning uppskattats för lågt, medan en motsvarande och konkurrerande anläggning erhållit ett korrekt antal utsläppsrätter, kan det inte uteslutas att det antal utsläppsrätter som fördelats till den förstnämnda anläggningen måste ändras, med följden att det sammanlagda antalet utsläppsrätter ändras.

60 Förstainstansrätten tillägger att direktiv 2003/87 syftar till att upprätta en effektiv europeisk marknad för utsläppsrätter för växthusgaser, med minsta möjliga försvagning av ekonomisk utveckling och sysselsättning (artikel 1 och skäl 5 i direktiv 2003/87). Syftet med direktiv 2003/87 är visserligen att minska utsläppen av växthusgaser i enlighet med gemenskapens och medlemsstaternas åtaganden enligt Kyotoprotokollet, men denna målsättning måste så långt som möjligt genomföras med iakttagande av den europeiska ekonomins behov. Härav följer att NFP som upprättas i samband med direktiv 2003/87 skall upprättas med beaktande av exakta uppgifter och upplysningar om de utsläpp som kan förutses från de anläggningar och sektorer som avses i direktiv 2003/87. Om det är så att en NFP delvis grundats på felaktiga upplysningar eller bedömningar av utsläppsnivåerna från vissa sektorer och vissa anläggningar, måste det vara möjligt för den ifrågavarande medlemsstaten att föreslå ändringar i denna NFP, inklusive en ökning av det sammanlagda antal utsläppsrätter som skall fördelas, för att komma till rätta med problemen innan dessa återverkar på marknaden. För att säkerställa att miljöhänsynen i direktiv 2003/87 följs måste kommissionen emellertid ändå fastställa om de ändringar en medlemsstat föreslagit är förenliga med de kriterier som anges i bilaga III och med bestämmelserna i artikel 10 i det ovannämnda direktivet.

61 Förstainstansrätten finner således att det framgår av direktivets lydelse och av den allmänna systematiken i och målen för det system som upprättats genom detsamma att kommissionen inte haft befogenhet att begränsa medlemsstaternas rätt att föreslå ändringar eller ett visst slag av ändringar. Denna fråga skiljer sig från frågan huruvida de ifrågavarande ändringarna var förenliga med de kriterier som anges i bilaga III och artikel 10 i direktiv 2003/87.

62 Kommissionen har åberopat sitt beslut av den 7 juli 2004 till stöd för sitt påstående att ändringar endast kunde godtas i begränsad omfattning och i synnerhet till stöd för förbudet att ändra det sammanlagda antalet utsläppsrätter som medlemsstaten beslutat att fördela. Kommissionen har preciserat att det tydligt anges i artikel 3.1 i beslutet av den 7 juli 2004 att det sammanlagda antalet utsläppsrätter inte får överskridas.

63 Detta argument kan inte godtas. Det framgår uttryckligen av lydelsen i direktiv 2003/87 och av den allmänna systematiken i och målen för det system som upprättats genom detta att Förenade kungariket hade rätt att föreslå ändringar i sin NFP efter det att denna anmälts till kommissionen och fram till det att denna fattat beslut i enlighet med artikel 11.1 i direktiv 2003/87 och att kommissionen, när den fattade sitt avslagsbeslut på grundval av artikel 9.3 i direktiv 2003/87, inte fick hindra medlemsstaten från att utöva denna rätt (se ovan punkterna 54–61).

64 Kommissionens argument i detta hänseende är dessutom oförenligt med lydelsen i dess beslut av den 7 juli 2004. Det framgår, såsom kommissionen har medgett under förhandlingen, av artikel 2 b i detta beslut att de ändringar av NFP som blivit nödvändiga för att omfatta anläggningarna på Gibraltar skulle kunna leda till en ökning av det sammanlagda antalet fördelade utsläppsrätter. I artikel 3.1 i detta beslut anges uttryckligen möjligheten att detta sammanlagda antal kunde komma att ökas på grund av de ändringar som anges i artikel 2 utan föregående tillstånd från kommissionen (se ovan punkt 10). Kommissionen har även, åtminstone underförstått, medgett att en sådan ändring kunde genomföras utan att åsidosätta de kriterier som anges i bilaga III till direktiv 2003/87. Härav framgår att kommissionens ställningstagande är inkonsekvent, eftersom den å ena sidan tillåter att det sammanlagda antalet utsläppsrätter som skall fördelas utökas för att fylla ut de luckor som den upptäckt i NFP, medan den å andra sidan vägrar att beakta sådana ändringar när medlemsstaten föreslår dem.

65 I artikel 3.3 i beslutet av den 7 juli 2004, som utgör en direkt tillämpning av artikel 9.3 i direktiv 2003/87, föreskrivs ingen begränsning av de ändringar som kan godtas innan ett slutgiltigt beslut fattas i enlighet med artikel 11.1 i direktiv 2003/87.

Eftersom föreskrifter om de ändringar som kan godtas utan att kommissionen godkänner dem i förväg finns i artiklarna 2 och 3.2 i beslutet av den 7 juli 2004, avses i artikel 3.3 i detta beslut "alla" andra ändringar, potentiellt inklusive ändringar av det sammanlagda antalet utsläppsrätter som skall fördelas. Tvärtemot vad kommissionen gjort gällande anges i artikel 3.1 i beslutet av den 7 juli 2004 endast att Förenade kungariket, om sådana ändringar inte görs, inte kan överskrida det sammanlagda antal utsläppsrättigheter som anges i dess NFP.

66 Enligt kommissionen har Förenade kungariket enligt artikel 3.3 i beslutet av den 7 juli 2004 möjlighet att åtgärda vad som konstaterats vara oförenligt i dess NFP på andra sätt än dem som anges i artikel 2. Såsom Förenade kungariket har anfört har kommissionen emellertid genom beslut som innehåller en bestämmelse motsvarande den som återfinns i artikel 3.3 i det ovannämnda beslutet, godkänt NFP som ingetts av andra medlemsstater, utan att påpeka brister i dessa. Härav följer att det, tvärtemot vad kommissionen gjort gällande, var möjligt att i enlighet med denna bestämmelse föreslå andra ändringar än sådana som avsåg sådana brister som kommissionen angett.

67 Kommissionen har i övrigt hävdat att inga ändringar kan godtas som medför en ökning av det sammanlagda antalet utsläppsrätter, eftersom dessa kan ha en ogynnsam inverkan på marknadens stabilitet (se ovan punkterna 38 och 45). Förstainstansrätten finner att kommissionen inte styrkt detta argument.

68 Kommissionens påstående att de föreslagna förändringarna skulle få allvarliga följder för bristen på utsläppsrätter och en betydande inverkan på marknadspriset är minst sagt överdrivet. Det är utrett att Förenade kungariket anmälde sin NFP den

30 april 2004 och uttryckligen angav att det preliminärt hade för avsikt att sammanlagt fördela utsläppsrätter för 736 Mt CO_2 under perioden mellan år 2005 och år 2007 (se ovan punkt 6). Därefter anmälde Förenade kungariket den 10 november 2004 till kommissionen att det föreslog att utöka det sammanlagda antalet utsläppsrätter från 736 till 756,1 Mt CO_2 (se ovan punkt 12), det vill säga en ökning med 2,7 procent. Eftersom Förenade kungariket samtidigt offentliggjorde ändringen för att inhämta allmänhetens synpunkter, finner förstainstansrätten att berörda aktörer upplysts om ändringen sju veckor innan marknaden öppnades.

69 I beslutet av den 7 juli 2004 medgav dessutom kommissionen att det även efter det att marknaden öppnats, skulle kunna visa sig nödvändigt att ändra det sammanlagda antalet utsläppsrätter som skulle fördelas, oberoende av möjligheten att enligt artikel 29 i direktiv 2003/87 ändra en NFP vid force majeure. I skäl 8 i det ovannämnda beslutet har kommissionen särskilt angett möjligheten att ändra det sammanlagda antalet fördelade utsläppsrätter med avseende på anläggningar som, i enlighet med artikel 27 i direktiv 2003/87, tillfälligt skall undantas från gemenskapens system fram till och med den 31 december 2006. Kommissionens argument, som grundats på uppfattningen att marknadens stabilitet är en tvingande regel, är därför överdrivet i synnerhet avseende ändringar som föreslagits innan marknaden inletts. Detta argument kan därför inte godtas.

70 Kommissionen har i samband med en marknad där medlemsstaterna, enligt ett pressmeddelande från kommissionen av den 20 juni 2005, sammanlagt fördelat utsläppsrätter för 6 572 Mt CO_2, inte förklarat hur en ökning med 20,1 Mt CO_2, som tillkännagivits sju veckor innan marknaden öppnades, skulle kunna destabilisera denna. Förstainstansrätten anger i övrigt att kommissionen den 10 november 2004, det vill säga den dag då Förenade kungariket föreslog de ifrågavarande ändringarna, ännu inte fattat beslut i enlighet med artikel 9.3 i direktiv 2003/87 med avseende på nio medlemsstaters NFP.

71 Kommissionen har underförstått åberopat omständigheten att Förenade kungariket borde ha fattat beslut i enlighet med artikel 11.1 i direktiv 2003/87 före den 30 september 2004 och att Förenade kungariket inte hade rätt att föreslå förändringar i NFP efter denna dag. Förstainstansrätten konstaterar härvid att detta övervägande inte är skälet till avslagsbeslutet, även om det anges i skäl 6 i det ifrågasatta beslutet. Ändringarna avvisades på grund av att de översteg det sammanlagda antal som fastställts i beslutet av den 7 juli 2004.

72 Det har vidare inte bestritts att Förenade kungariket handlade i god tro när det fortsatte att arbeta med sin NFP efter att ha anmält denna och vidtog åtgärder för att erhålla mer exakta upplysningar om utsläppsprognosen i de sektorer som berörs av direktiv 2003/87. Kommissionen angav i den skrivelse som den ställde till Förenade kungarikets ständige representant den 11 oktober 2004, efter att ha angett att Förenade kungariket inte hade iakttagit fristdagen den 30 september 2004, att den noterat att "[dess] myndigheter gjorde framsteg med att uppfylla kraven i beslutet" och anmodade Förenade kungariket att anmäla nödvändiga upplysningar så snart som möjligt. Med beaktande av kommissionens inställning kan den inte med framgång göra gällande att den 30 september 2004 utgjorde en preklusionsfrist för medlemsstaternas möjlighet att föreslå ändringar i NFP i enlighet med artikel 9.3 i direktiv 2003/87.

73 Förstainstansrätten konstaterar, beträffande Förenade kungarikets argument att dess NFP var preliminär i den lydelse som ursprungligen anmäldes till kommissionen, att det, eftersom det är fastslaget att den ifrågavarande medlemsstaten haft rätt att föreslå kommissionen förändringar efter utgången av den tremånadersfrist som föreskrivs i artikel 9.3 i direktiv 2003/87 eller efter ett beslut som fattats i enlighet med denna bestämmelse, är irrelevant om en NFP betecknades som "preliminär" när

den först anmäldes. Såsom kommissionen anfört kan en medlemsstat inte i det oändliga skjuta upp kommissionens beslut i enlighet med artikel 9.3 i direktiv 2003/87, genom att anmäla en ofullständig NFP. Om en NFP är ofullständig eller "preliminär" har kommissionen emellertid rätt att avslå den, antingen för att den inte stämmer överens med de kriterier som slås fast i direktiv 2003/87 eller för att den hindrar kommissionen att bedöma huruvida den stämmer överens med dessa kriterier. Under sådana förhållanden har kommissionen rätt att genom att avslå en NFP tvinga medlemsstaten att anmäla en ny och fullständig NFP innan den kan fatta beslut i enlighet med artikel 11.1 i direktiv 2003/87. Tvärtemot vad kommissionen gjort gällande finns det ingen anledning att anta att den tremånadersfrist som föreskrivs i artikel 9.3 i direktiv 2003/87 och som kommissionen förfogar över för att avslå planen inte kan börja löpa när en ofullständig NFP anmälts.

74 Med beaktande av vad ovan anförts finner förstainstansrätten att kommissionen begick ett rättsligt fel när den avvisade de ändringar Förenade kungariket föreslagit. Talan skall därför bifallas på den enda grund Förenade kungariket åberopat och det ifrågasatta beslutet skall ogiltigförklaras.

Rättegångskostnader

75 Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna skall tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Förenade kungariket har yrkat att kommissionen skall förpliktas att bära sin rättegångskostnad och ersätta sökandens rättegångskostnad. Eftersom kommissionen har tappat målet, skall sökandens yrkande bifallas.

Mot denna bakgrund beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (första avdelningen)

följande:

1) **Kommissionens beslut K (2005) 1081 slutlig av den 12 april 2005 om förslag till ändring av den nationella fördelningsplanen för utsläppsrätter för växthusgaser som Förenade kungariket anmält ogiltigförklaras.**

2) **Kommissionen skall bära sin rättegångskostnad och ersätta Förenade kungarikets rättegångskostnad.**

Cooke García-Valdecasas Labucka

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 23 november 2005.

E. Coulon

Justitiesekreterare

R. García-Valdecasas

Ordförande