SODBA SODIŠČA PRVE STOPNJE (prvi senat)

z dne 23. novembra 2005*

V zadevi T-178/05,

Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska, ki sta ga sprva zastopala C. Jackson, zastopnica, in M. Hoskins, barrister, nato R. Caudwell, zastopnica, in M. Hoskins,

tožeča stranka,

proti

Komisiji Evropskih skupnosti, ki jo zastopata U. Wölker in X. Lewis, zastopnika, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

tožena stranka,

zaradi predloga za razglasitev ničnosti odločbe Komisije C(2005) 1081 konč. z dne 12. aprila 2005 glede predloga za spremembo nacionalnega načrta razdelitve pravic do emisije toplogrednih plinov, ki ga je priglasilo Združeno kraljestvo, v skladu z Direktivo Evropskega parlamenta in Sveta 2003/87/ES,

* Jezik postopka: angleščina.

SODIŠČE PRVE STOPNJE
EVROPSKIH SKUPNOSTI (prvi senat),

v sestavi J. D. Cooke, predsednik, R. García-Valdecasas, sodnik, in I. Labucka, sodnica,

sodna tajnica: K. Andová, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 18. oktobra 2005

izreka naslednjo

Sodbo

Pravni okvir

1 Člen 1 Direktive 2003/87/ES Evropskega Parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi direktive Sveta 96/61/ES (UL L 275, str. 32) določa:

„Ta direktiva vzpostavlja sistem trgovanja s pravicami do emisij toplogrednih plinov v Skupnosti [...], da bi pospešila zmanjšanje emisij toplogrednih plinov na stroškovno in ekonomsko učinkovit način."

2 Člen 9(1) direktive 2003/87 določa, da za vsako obdobje iz člena 11 iste direktive vsaka država članica pripravi nacionalni načrt, v katerem navede skupno količino pravic, ki jih namerava dodeliti za to obdobje, in kako jih namerava dodeliti. Glede triletnega obdobja, ki se začne 1. januarja 2005, se načrt objavi ter se o njem obvesti Komisijo in druge države članice najpozneje do 31. marca 2004.

3 Člen 9(3) Direktive 2003/87 določa:

„V treh mesecih od obvestila države članice o nacionalnem načrtu razdelitve pravic v skladu z odstavkom 1 lahko Komisija ta načrt ali katerikoli njegov del zavrne na podlagi njegove nezdružljivosti z merili iz Priloge III ali s členom 10. Država članica sprejme odločitev po členu 11(1) ali (2) le, če predlagane spremembe sprejme Komisija. Komisija obrazloži vsako odločitev o zavrnitvi."

4 Člen 11(1) direktive 2003/87 določa:

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

5 Merila, ki so opisana v členih 9 in 10 Priloge III k Direktivi 2003/87, določajo:

„9. Načrt vsebuje določbe o pripombah, ki jih izrazi javnost, in informacije o ureditvi ustreznega upoštevanja teh pripomb pred sprejetjem odločitve o dodelitvi pravic.

10. Načrt vsebuje seznam naprav, zajetih v tej direktivi, skupaj s količinami pravic, namenjenih za dodelitev vsaki od njih."

Dejansko stanje

6 Po javnem posvetovanju in objavi predloga nacionalnega načrta razdelitve pravic do emisije toplogrednih plinov (v nadaljevanju: NNR) je Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska (v nadaljevanju: Združeno kraljestvo) 30. aprila 2004 priglasilo Komisiji NNR, v katerem je izrecno navedlo, da je ta začasen. Točka 1.13 tega načrta se glasi:

„Skupna količina pravic za dodelitev napravam, ki spadajo v sistem Skupnosti za obdobje od 2005 do 2007, bo 736 [milionov ton ogljikovega dioksida (CO_2)]. Ta količina se lahko prilagodi glede na potek dela."

7 Komisija je 9. junija 2004 Združenemu kraljestvu poslala dopis, v katerem je navedeno:

„[...]

Po prvi obravnavi je Komisija ugotovila, da priglasitev ni bila popolna, kajti podrobni podatki iz Priloge [k dopisu] manjkajo.

Te podatke je treba predložiti, zato da bi lahko Komisija lažje odločila glede predlaganega načrta. Komisija si pridržuje pravico, da se ne opredeli do tega načrta, samo dokler ne prejme teh dodatnih podatkov, v vsakem primeru pa najkasnje v treh mesecih od prejema teh podatkov.

Ti podatki morajo biti Komisiji na razpolago v desetih dneh od datuma tega dopisa."

8 Priloga I k dopisu z dne 9. junija 2004 natančneja določa manjkajoče podatke. Odstavek 1 te priloge se glasi:

„Komisija upošteva dejstvo, da se delo, ki se nanaša na energijo in napovedi glede emisij, nadaljuje in bi lahko vodilo k novi prilagoditvi napovedi o celoti emisij, kot tudi prispevka sektorjev in naprav, ki jih pokriva sistem Skupnosti za trgovanje s pravicami do emisije (točka 1.9 načrta). Organe Združenega kraljestva se poziva, naj vročijo Komisiji prilagojene napovedi in tudi vsako spremembo načrta, ki iz tega

izhaja, vključno s tistimi, ki se nanašajo na težave, naštete v točki 1.9, od (a) do (f), v točki 1.10 (napoved emisije plinov, razen CO2) in v točki 1.13 (skupna količina pravic, ki jih namerava dodeliti Združeno kraljestvo) načrta."

9 Z dopisom z dne 14. junija 2004 je Združeno kraljestvo odgovorilo na dopis Komisije z dne 9. junija 2004. Združeno kraljestvo je v prvem odstavku odgovora navedlo:

„Glede napovedi v zvezi z emisijami CO2 je Združeno kraljestvo konec meseca maja objavilo delovni dokument, v katerem je navedlo osnovne predpostavke ter tudi zadnje energetske in emisijske napovedi (prilagamo kopijo tega dokumenta). Zainteresirane osebe bodo lahko pripombe glede delovnega dokumenta predložile do 17. junija 2004. Končne napovedi bomo podali po tem, ko bomo upoštevali vse upoštevne pripombe in ko bomo odpravili še nerazrešene težave, navedene v točki 1.9, od (a) do (f), načrta. Takoj ko bo mogoče, bomo Komisiji sporočili končne napovedi in tudi vsako s tem povezano spremembo načrta."

10 Komisija je 7. julija 2004 sprejela Odločbo C(2004) 2515/4 konč. glede nacionalnega načrta razdelitve za dodelitev pravic do emisije toplogrednih plinov, ki ga je prijavilo Združeno kraljestvo v skladu z Direktivo 2003/87 (v nadaljevanju: Odločba z dne 7. julija 2004). Izrek te odločbe, ki je bil sprejet zlasti na podlagi člena 9(3) Direktive 2003/87, se glasi:

„Člen 1

Naslednji deli NNR Združenega kraljestva niso v skladu z merili (opisanimi v odstavkih) 6 in 10 Priloge III k Direktivi 2003/87/ES, in sicer:

a) informacije o tem, kako bodo lahko novi udeleženci začeli sodelovati v sistemu Skupnosti;

b) seznam naprav ne navaja naprav, ki se nahajajo v Gibraltarju, niti količine pravic za dodelitev vsaki od njih.

Člen 2

Noben ugovor ne bo vložen zoper [NNR], če bodo naslednje spremembe Komisiji vročene do 30. septembra:

a) navedba podatkov o načinu, ki bo tem novim udeležencem omogočil, da začnejo sodelovati v sistemu Skupnosti v skladu z merili, določenimi v Prilogi III k Direktivi 2003/87/ES, in s členom 10 navedene direktive;

b) spremenjen seznam naprav, ki zajema naprave, ki se nahajajo v Gibraltarju, skupaj z navedbo pravic, ki se nameravajo zanje dodeliti, pri čemer naj se te pravice ugotovijo v skladu z metodo, ki je določena v [NNR].

Člen 3

1. Celotna količina pravic, ki jih Združeno kraljestvo na podlagi [NNR] dodeli za naprave, ki so bile navedene v tem načrtu, in novim udeležencem, ob upoštevanju sprememb, navedenih v členu 2, ne sme biti presežena.

2. [NNR] se lahko spremeni brez predhodne odobritve Komisije, če sprememba obsega popravke, ki se nanašajo na dodelitev pravic posameznim napravam v okviru celotne količine in je posledica izboljšanja kakovosti (natančnosti) podatkov.

3. Vsaka sprememba [NNR], razen sprememb, navedenih v odstavku 2 tega člena ali v členu 2, mora biti priglašena Komisiji in sprejeta v skladu s členom 9(3) Direktive 2003/87.

[...]"

11 Združeno kraljestvo je 30. septembra 2004 obvestilo Komisijo o razlogih, zaradi katerih ni moglo spoštovati roka iz člena 2 Odločbe z dne 7. julija 2004.

12 Združeno kraljestvo je 10. novembra 2004 obvestilo Komisijo, da namerava spremeniti svoj NNR, da bi se upoštevali rezultati del, ki so v njem navedeni. Predlagalo je predvsem, naj se skupna količina pravic poveča na 756,1 miljona ton ogljikovega dioksida (v nadaljevanju: Mt CO2).

13 Na sestanku z dne 2. decembra 2004 je Komisija navedla, da predlagane spremembe niso dopustne.

14 Združeno kraljestvo je 23. decembra 2004 poslalo Komisiji podatke iz člena 2 Odločbe z dne 7. julija 2004 in dodatne informacje glede predlaganih sprememb NNR.

15 Z dopisom z istega dne so organi Združenega kraljestva predlagali Komisiji, naj obravnava spremenjeni NNR.

16 Z dopisom z dne 1. februarja 2005 je Komisija izjavila, da po njenem mnenju predlog Združenega kraljestva o spremembi njegovega NNR ni dopusten.

17 Komisija je 12. aprila 2005 sprejela Odločbo C(2005) 1081 konč. glede predloga o spremembi NNR, ki ga je Združeno kraljestvo priglasilo v skladu z Direktivo 2003/87 (v nadaljevanju: izpodbijana odločba). V tej odločbi je Komisija predvsem ugotovila, da Združeno kraljestvo ne bi smelo predložiti začasnega načrta na podlagi člena 9(1) Direktive 2003/87 (tretja uvodna izjava). Poleg tega je navedla, da bi Združeno kraljestvo na podlagi člena 9(3) Direktive 2003/87 svoj NNR lahko spremenilo samo zato, da bi popravilo neskladja, ki so poudarjena v Odločbi z dne 7. julija 2004, in da je člen 3(1) te odločbe prepovedal vsako povečanje celotne količine pravic, ki se dodelijo (četrta do deveta uvodna izjava). Zato je v členu 1 izpodbijane odločbe določeno:

„Predlagana sprememba [NNR], ki jo je Združeno kraljestvo Komisiji priglasilo 10. novembra 2004 in je bila nazadnje posodobljena 10. novembra 2005 ter obsega povečanje dodelitev pravic do emisije za 19,8 [milijona ton ekvivalenta ogljikovega dioksida], ni dopustna."

Postopek in predlogi strank

18 Združeno kraljestvo je to tožbo vložilo v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje 5. maja 2005. S posebno vlogo, vloženo istega dne, je Združeno kraljestvo v skladu s členom 76a Poslovnika Sodišča prve stopnje predlagalo obravnavanje po hitrem postopku. Komisija je 27. maja 2005 podala stališče glede tega predloga.

19 Z Odločbo z dne 14. junija 2005 je Sodišče prve stopnje (prvi senat) ugodilo predlogu za obravnavanje po hitrem postopku.

20 Sodišče prve stopnje je na podlagi poročila sodnika poročevalca odločilo začeti ustni postopek.

21 Stranke so ustne navedbe in odgovore na vprašanja Sodišča prve stopnje podale na obravnavi 18. oktobra 2005.

22 Združeno Kraljestvo predlaga, naj Sodišče prve stopnje:

— izpodbijano odločbo razglasi za nično;

— Komisiji naloži plačilo stroškov.

23 Komisija predlaga, naj Sodišče prve stopnje:

— zavrne tožbo kot neutemeljeno;

— tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

Pravno stanje

24 Združeno kraljestvo se sklicuje na samo en tožbeni razlog, ki izhaja iz kršitve Direktive 2003/87 in Odločbe z dne 7. julija 2004.

Trditve strank

25 Najprej Združeno kraljestvo zatrjuje, da stališče Komisije iz izpodbijane odločbe – po katerem je treba NNR, ki je bil predložen 30. aprila 2004, šteti za dokončen, zato ker ni dovoljeno predložiti začasnega NNR – pravno ni pravilno.

26 Zatrjuje, da je bil navedeni NNR izrecno predložen kot začasni in da je Komisija to dejstvo upoštevala v dopisu z dne 9. junija 2004, v katerem je navedla možnost, da se spremeni celotna količina pravic, ki jih je Združeno kraljestvo nameravalo dodeliti. Ker naj bi Komisija s tem sprejela, da ji Združeno kraljestvo predloži začasni načrt, v izpodbijani odločbi ne bi smela sprejeti drugačnega stališča.

27 Združeno kraljestvo poudarja, da na podlagi člena 9 Direktive 2003/87 Komisija ni pristojna za to, da sama določi skupno količino pravic, ki jih lahko dodeli država članica in da ne more zatrjevati, da se skupna količina pravic določi na podlagi začasne količine, ki jo je predlagalo Združeno kraljestvo.

28 Še več, po mnenju Združenega kraljestva naj bi odločitev Komisije, da začasni NNR obravnava kot dokončni načrt, v tem primeru privedla do nedoslednosti med skupno količino pravic in metodo dodeljevanja teh pravic, ki je opisana v začasnem načrtu, kar sta bistvena elementa NNR (glej člen 9(1) Direktive 2003/87). Začasni NNR naj se ne bi štel kot dokončen in naj se ga ne bi moglo obravnavati kot takega.

29 Drugič, izpodbijana odločba naj ne bi bila pravno pravilna, ker se iz nje lahko izvaja, da država članica ne more ničesar sprementi, če spremembe ne bi odobrila Komisija z odločbo, izdano na podlagi člena 9(3) Direktive 2003/87 (glej osmo uvodno izjavo izpodbijane odločbe).

30 Na podlagi člena 9(1) Direktive 2003/87 bi moral prvotni načrt, ki ga Komisiji predloži država članica, le določati skupno količino pravic, ki jih „namerava" ta dodeliti. Komisija naj bi torej obravnavala to „namero" na podlagi člena 9(3) Direktive 2003/87. Vendar naj bi država članica šele po sprejetju Odločbe Komisije in javnem posvetovanju (glej odstavek 9 Priloge III k Direktivi 2003/87) morala odločiti o skupni količini pravic, ki jih „bo dodelila". Tako naj bi izhajalo iz Direktive 2003/87, da se NNR glede skupne količine pravic za dodelitev, ki jo predvideva, lahko spremeni po sprejetju odločbe Komisije na podlagi člena 9(3) Direktive 2003/87.

31 Združeno kraljestvo dodaja, prvič, da se je treba posvetovati z javnostjo glede NNR, ki je predložen Komisiji na podlagi člena 9(1) Direktive 2003/87, in drugič, da je treba upoštevati pripombe javnosti pred izdajo odločbe v zvezi z dodelitvijo pravic na podlagi člena 11(1) Direktive 2003/87 (glej odstavek 9 Priloge III k isti direktivi). Veliko razsežnost in pomen javnega posvetovanja naj bi potrjeval Oddelek 2.1.9

(točke od 93 do 96) Obvestila Komisije z dne 7. januarja 2004 o usmeritvah za pomoč državam članicam pri izvajanju meril iz priloge III k Direktivi 2003/87 in o okoliščinah, v katerih gre za višjo silo (COM(2003) 830 konč., v nadaljevanju: obvestilo z dne 7. januarja 2004).

32 Po mnenju Združenega kraljestva iz zgoraj navedenega izhaja, da naj Odločba, ki jo Komisija izda na podlagi člena 9(3) Direktive 2003/87, ne bi preprečevala ali omejevala upoštevanja pripomb javnosti, ki ga zahteva člen 11, odstavka 1 in 9, Priloge III k Direktivi 2003/87.

33 Poleg tega naj ugotovitev iz izpodbijane odločbe, in sicer da lahko zadevne države članice pri sprejetju odločbe na podlagi člena 9(3) Direktive 2003/87 odpravijo samo pomanjkljivosti svojih NNR, ne bi bila združljiva s pristopom Komisije v drugih primerih (glej odločbe z dne 7. julija 2004, ki se nanašajo na Kraljevino Dansko, Irsko, Kraljevino Nizozemsko, Republiko Slovenijo in Kraljevino Švedsko). Čeprav Komisija ni izpostavila nobene pomanjkljivosti v NNR, ki so jih predložile te države članice, naj bi jim odločbe v zvezi z vsako izmed njih izrecno dovoljevale, da ji sporočijo naknadne spremembe. Pri tem pa naj se načrtovane spremembe ne bi mogle nanašati le na pomanjkljivosti, ki jih je izpostavila Komisija, ker takih pomanjkljivosti ni bilo.

34 Tretjič, Združeno kraljestvo zatrjuje, da naj bi mu člen 3(3) Odločbe z dne 7. julija 2004 v nasprotju s tem, kar izhaja iz izpodbijane odločbe (deveta uvodna izjava), dovoljeval, da Komisiji sporoči vsako spremembo, vključno s tistimi, ki bi povzročile povečanje skupne količine dodeljenih pravic. Združeno kraljestvo navaja, da je člen 3 Odločbe z dne 7. julija 2004 v skladu z njegovo razlago. Člen 3(1) navedene odločbe naj namreč ne bi prepovedoval priglasitve spremembe, ki bi lahko povečala skupno količino pravic. V njem naj bi bil določeno samo, da brez take spremembe Združeno

kraljestvo ne more preseči skupne količine pravic iz svojega NNR. Člen 3(2) Odločbe z dne 7. julija 2004 naj bi določal, da se lahko nekatere spremembe, ki ne povečujejo skupne količine pravic, vnesejo v ta načrt, ne da bi bilo treba zahtevati odobritev Komisije. Končno, naj bi člen 3(3) navedene odločbe, ki je zapisan kot splošna določba, določal, da mora biti vsaka sprememba, razen sprememb, navedenih v členu 2 in v členu 3(2) iste odločbe, priglašena Komisiji in sprejeta v skladu s členom 9(3) Direktive 2003/87. To besedilo naj bi bilo dovolj široko, da zajame spremembe, ki bi lahko vodile do povečanja skupne količine pravic za dodelitev.

35 Prvič, Komisija priznava, da je Združeno kraljestvo navedlo, da je bil NNR, ki ga je prvotno predložilo, začasen. Zatrjuje, da je Združeno kraljestvo na njeno zahtevo z dne 9. junija 2004 v dopisu z dne 14. junija 2004 zagotovilo dodatne zahtevane podatke. Na podlagi teh naj bi ugotovila, da je bil NNR, vključno s številčnimi podatki v zvezi s skupno količino pravic, popoln (glej prvo uvodno izjavo Odločbe z dne 7. julija 2004).

36 Komisija v nasprotju s tem, kar zatrjuje Združeno kraljestvo (glej zgoraj navedeno točko 25), poudarja, da se NNR, ki ga država članica predloži in za katerega zahteva dodatne podatke, šteje kot nepopoln, če teh podatkov ne prejme. Trimesečni rok se začne teči samo, če je država članica predložila vse podatke, ki jih Komisija šteje za nujne, da lahko načrt šteje kot popoln.

37 Po mnenju Komisije je Združeno kraljestvo vedelo, da naj bi Komisija po njegovem dopisu z dne 14. junija 2004 njegov načrt štela za popoln in da naj bi 7. julija 2004 sprejela končno odločbo. Dejansko naj bi Združeno kraljestvo izrazilo željo, da spada v prvi val odločb glede NNR, da bi izkazalo svojo zavezanost za izmenjavo pravic do emisije toplogrednih plinov, kot tudi na splošno zaradi boja proti spremembi podnebja in za zgled drugim državam članicam (glej dopis z dne 14. junija 2004 in

nekatere izvlečke z internetne strani „Department for Environment, Food and Rural Affairs", v nadaljevanju: DEFRA). Ob upoštevanju te želje, Združeno kraljestvo ni moglo upravičeno pričakovati, da bo Komisija sprejela neko drugo, tokrat končno odločbo o njegovem načrtu, zato da bi upoštevala morebitne nove, naknadno predložene podatke.

38 Komisija dodaja, da so bile po sprejetju Odločbe z dne 7. julija 2004, sprejemljive le tiste spremembe, ki so bile opredeljene v členu 3 te odločbe. Vsaka sprememba, ki povzroči prekoračitev skupne količine pravic, naj bi bila izrecno izključena, ker morajo Odločbe Komisije glede NNR zagotavljati določeno varnost zaradi doslednosti sistema izmenjave pravic do emisije na splošno in zaradi dobrega delovanja trga pravic, saj je oblikovanje cen na tem trgu močno odvisno od stabilnosti skupne količine pravic. Komisija ugotavlja, da je mogoče na pomen stabilnosti skupne količine pravic, ki jo je dobilo Združeno kraljestvo za dobro delovanje celotnega sistema, sklepati iz velike količine, ki je glede na druge države članice dodeljena Združenemu kraljestvu.

39 Drugič, Komisija poudarja, da je cilj Direktive 2003/87 vzpostavitev sistema izmenjave pravic do emisije, ki bi lahko veljal od 1. januarja 2005 (glej člen 4, člen 9(1), in člen 11(1) Direktive). Ocenjuje, da je treba glede na ta cilj razlagati izraz „spremembe" iz člena 9(3) navedene direktive ter člena 2 in člena 3(3) Odločbe z dne 7. julija 2004. Ob tem, da se rok 1. januar 2005 približuje, države članice po mnenju Komisije v skladu s členom 9(3) Direktive 2003/87 ne morejo predložiti „sprememb", na katere se ne nanaša odločba, ki je nanje naslovljena. „Spremembe" iz te določbe naj bi se omejevale na tiste spremembe, ki so namenjene odpravljanju neskladnosti, ki jih je Komisija izpostavila v svoji odločbi, sprejeti na podlagi iste določbe, in sicer v tem primeru Odločbi z dne 7. julija 2004.

40 Potem Komisija poudarja, da so podatki, pridobljeni v okviru javnega posvetovanja pred predložitvijo NNR, bistveni za določitev skupne količine pravic in tudi drugih elementov načrta, ki ga je treba predložiti. Po drugi strani pa lahko drugo javno posvetovanje, če Komisija sprejme odločbo, služi le za spremembo podatkov in morda za ponovno razdelitev pravic v okviru skupne količine, ne pa za njeno povečanje (glej odstavek 9 Priloge III k Direktivi 2003/87 in obvestilo z dne 7. januarja 2004, točke od 94 do 96). To drugo posvetovanje naj bi se nanašalo le na način, na katerega bi se morala Odločba Komisije glede NNR izvajati v okviru njenega področja uporabe in na vidike, glede katerih lahko država članica izvršuje svojo diskrecijsko pravico.

41 Če bi bilo drugače, bi lahko tvegali, da pride do več posvetovanj in novih odločb Komisije. Trg pravic, ki potrebuje stabilnost skupne količine pravic, bi bil oslabljen in ob takšni stopjni negotovosti ne bi mogel pravilno delovati.

42 Komisija ugotavlja, da je Združeno kraljestvo edina država članica, ki je po drugem posvetovanju zaprosila za povečanje skupne količine pravic. Še več, utemeljitev Združenega kraljestva naj v tem primeru ne bi bila v skladu z izjavo na spletni strani DEFRA glede predložitve seznama naprav Komisiji 14. junija 2004, po kateri bi bili lahko zadevni številčni podatki po zaključku končnih posvetovanj predmet tehnične revizije, se pravi, revizije zelo omejene narave.

43 Poleg tega Komisija zatrjuje, da država članica ne more odstopiti od svojega izjavljenega namena tudi po tem, ko je sprejela svojo odločbo, le zato, ker gre za „namen". Po mnjenju Komisije Direktiva 2003/87 uporablja izraz „namerava dodeliti", ker lahko država članica izrazi svoj namen v končni odločitvi, šele po sprejetju odločbe Komisije.

44 Tretjič, Komisija poudarja, da je restriktivna razlaga člena 3 Odločbe z dne 7. julija 2004 nujna, zato da sistem Skupnosti za trgovanje s pravicami do emisije lahko prispeva k boju zoper spremembo podnebja.

45 Člen 3(1) Odločbe z dne 7. julija 2004 naj bi jasno določal, da se skupne dodeljene količine ne sme preseči, pri čemer pa člen 3(3) te odločbe ne more biti podlaga za spremembo te skupne količine. Z gospodarskega vidika naj bi to utemeljevalo dejstvo, da je stabilnost skupne količine pravic bistvenega pomena za dobro delovanje sistema za trgovanje s pravicami do emisije. Dejansko naj bi člen 3(3) Združenemu kraljestvu dal določeno diskrecijsko pravico, da ugotovljena neskladja odpravi drugače kot tista, ki jih je Komisija že pogojno odobrila v okviru člena 2, vendar le s prerazdelitvijo pravic, ki so morda potrebne.

46 Komisija natančneje navaja, da je treba člen 3(3) Odločbe z dne 7. julija 2004 razlagati v kontekstu skupnih številčnih podatkov, ki so določeni na podlagi člena 3(1) iste odločbe. Iz člena 3 te odločbe naj bi izhajalo, da je Združeno kraljestvo imelo na voljo jasno določen okvir za prosto presojo glede prerazdelitve svojih pravic za naprave, ki so bile naštete v NNR, in nove udeležence. Zato po mnenju Komisije Združeno kraljestvo ni bilo zavezano predlagati povečanja skupne količine pravic. Združeno kraljestvo naj bi bilo med državami članicami, naslovnicami odločbe, ki obsega enak člen 3(3), edino, ki je sklepalo, da bi ta določba lahko predstavljala podlago za povečanje skupne količine pravic.

47 Komisija dodaja, da je treba člen 3(3) (oziroma njegov ekvivalent) glede NNR-jev, za katere v svoji končni odločbi ni ugotovila nobene neskladnosti, dejansko šteti kot odvečen. Zatrjuje, da v nekaterih primerih ta določba ni bila črtana iz besedila, ker je bila rešitev za odpravo vseh neskladij najdena šele v zelo pozni fazi postopka

odločanja. Dodaja da je bila ta odločba, takoj ko je bilo ugotovljeno, da je odveč, sistematično črtana iz odločb, ki so bile sprejete po decembru 2004.

48 Poleg tega Komisija zatrjuje, da ni ugovarjala zoper oblikovanje rezerve za nove udeležence v NNR Združenega kraljestva, ki je bistveno večja kot pri drugih državah članicah. Skupna količina odobrenih pravic, ki je obsegala dodelitev za obstoječe naprave in tudi za nove udeležence, naj bi Združenemu kraljestvu omogočila precejšnjo fleksibilnost, tako da obstoječim napravam v okviru člena 3(2) Odločbe z dne 7. julija 2004 dodeli pravice iz rezerve, namenjene novim udeležencem, če bi se to izkazalo za potrebno zaradi izboljšanja kakovosti podatkov.

49 Končno, Komisija vztraja glede dejstva, da dopis z dne 9. junija 2004 ne more utemeljiti povečanja skupne količine pravic. To pismo naj bi datiralo pred Odločbo z dne 7. julija 2004 in se zato nanj ni mogoče sklicevati v utemeljitev sprememb, do katerih je prišlo po sprejetju te odločbe. Združeno kraljestvo naj torej ne bi moglo zatrjevati, da ima kakršno koli upravičeno pričakovanje glede drugačne razlage Odločbe z dne 7. julija 2004.

Presoja Sodišča prve stopnje

50 Iz izpodbijane odločbe izhaja, da je Komisija spremembe NNR, ki jih je 10. novembra 2004 predlagalo Združeno kraljestvo, zavrnila kot nedopustne, z obrazložitvijo, da so vodile k prekoračitvi skupne količine pravic, ki jih je Komisija odobrila v odločbi z dne 7. julija 2004. Zato naj bi Komisija, kot je to potrdila na obravnavi, štela, da ni bila zavezana obravnavati utemeljenosti sprememb, ki jih je predlagalo Združeno kraljestvo, in še posebej njihove skladnosti z merili, naštetimi v Prilogi III k Direktivi 2003/87, ali z določbami člena 10 iste direktive.

51 Zato da se preveri, ali je bila Komisija upravičena zavrniti spremembe kot nedopustne, je treba najprej preučiti vlogo in pooblastila Komisije oziroma držav članic v okviru ureditve, ki jo vzpostavlja Direktiva 2003/87, še posebej njeni členi od 9 do 11.

52 Bistveni cilj Direktive 2003/87 je, da se 1. januarja 2005 vzpostavi sistem Skupnosti za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov. Ta sistem temelji na NNR, ki so jih države članice pripravile na podlagi meril, ki jih določa navedena direktiva. Tako je morala vsaka država članica pripraviti prvi NNR za tri leta, z začetkom 1. januarja 2005. Ta NNR je bilo treba v skladu s členom 9(1) Direktive 2003/87 objaviti ter priglasiti Komisiji in drugim državam članicam najpozneje do 31. marca 2004. V NNR je morala biti navedena skupna količina pravic, ki jih je država članica „namerava[la] dodeliti za to obdobje, in kako jih [je] namerava[la] dodeliti" (glej zgoraj navedeno točko 2).

53 Vsaka država članica je morala v skladu s členom 11(1) Direktive 2003/87 dokončno odločitev glede skupne količine pravic za razdelitev in dodelitve teh pravic za zadevne naprave sprejeti tri mesece pred začetkom obdobja, in sicer pred 1. oktobrom 2004. Po tej isti določbi so morale države članice svoje dokončne odločitve glede tega sprejeti na podlagi NNR-jev, pripravljenih na podlagi člena 9 Direktive 2003/87 (glej zgoraj navedeno točko 4).

54 Iz člena 9(3) Direktive 2003/87 izhaja, da lahko Komisija v treh mesecih po priglasitvi NNR, ta NNR ali kateri koli njegov del zavrne (glej zgoraj navedeno točko 3). Ta določba natančno določa, da mora vsaka zavrnitev temeljiti na neskladnosti NNR z merili, naštetimi v Prilogi III k Direktivi 2003/87, ali s členom 10 iste direktive. Poudariti je treba, da navedena direktiva ne predvideva drugih razlogov za zavrnitev NNR.

55 Še več, kot je to priznala Komisija na obravnavi, člen 9(3) Direktive 2003/87 Komisije izrecno ne zavezuje, da sprejme pozitivno odločbo o odobritvi NNR, če ne bi obstajal razlog za zavrnitev NNR ali katerega koli njegovega dela. Če Komisija ne reagira na NNR v treh mesecih po njegovi priglasitvi, je namreč treba šteti, kot da ga je Komisija odobrila in ne more biti spremenjen brez njene predhodne odobritve na podlagi člena 9(3) Direktive 2003/87.

56 Enako je sprejetje dokončne odločbe s strani države članice glede skupne količine pravic za razdelitev in dodelitve teh pravic za zadevne naprave na podlagi člena 11(1) Direktive 2003/87 predmet pogoja, ki ga določa člen 9(3) Direktive 2003/87, in sicer da je vsako predlagano spremembo NNR sprejela Komisija. Torej je treba poudariti, da drugi stavek člena 9(3) Direktive 2003/87 ne določa nobene omejitve v zvezi z mogočimi spremembami (glej zgoraj navedeno točko 3). Zato mora biti vsaka sprememba, če jo na lastno pobudo predlaga država članica ali če postane potrebna zaradi odprave neskladij NNR, ki jih je izpostavila Komisija, v nasprotju s tem, kar zatrjuje Komisija, priglašena Komisiji in jo mora ta odobriti, preden se NNR, kot je bil spremenjen, lahko uporabi kot podlaga za odločitev, ki jo država članica sprejme na podlagi člena 11(1) Direktive 2003/87.

57 Dejstvo, da spremembe NNR niso omejene na spremembe, ki so namenjene odpravi neskladij, ki jih izpostavi Komisija, je podkrepljeno s tem, da mora država članica na podlagi člena 11(1) in odstavka 9 Priloge III k Direktivi 2003/87 upoštevati pripombe javnosti po prvotni priglasitvi NNR in pred sprejetjem dokončne odločbe na podlagi člena 11(1) iste direktive. To javno posvetovanje bi bilo brez smisla, pripombe javnosti pa bi bile le teoretične, če bi bile spremembe NNR, ki se lahko predlagajo po

izteku trimesečnega roka, ki ga določa člen 9(3) Direktive 2003/87, ali po sprejetju odločbe Komisije, sprejete na podlagi iste določbe, omejene na spremembe, ki jih predvideva Komisija.

58 Komisija zatrjuje, da bi te pripombe javnosti v okviru drugega posvetovanja morale biti podlaga le za spremembo podatkov in za morebitno prerazdelitev pravic v okviru skupne količine, ne pa za njeno povečanje (glej zgoraj navedeno točko 40). Ta trditev nima opore niti v členu 11(1) Direktive 2003/87 niti v odstavku 9 Priloge III k isti direktivi. Še več, v obvestilu z dne 7. januarja 2004 Komisija ne določa nobene omejitve glede predmeta drugega javnega posvetovanja. Iz točke 95 in tudi iz točke 96 tega obvestila namreč dejansko izhaja, da „bi država članica morala Komisijo obvestiti o vsaki nameravani spremembi po sodelovanju javnosti, ki je sledilo objavi in priglasitvi [NNR], ter pred sprejetjem končne odločbe na podlagi člena 11". Prav tako je mogoče, da javno posvetovanje pokaže na napake pri izračunavanju ali omogoči pridobitev novih podatkov in da mora biti zaradi tega skupna količina za dodelitev povečana. Besedilo Direktive 2003/87 ali narava oziroma cilji ureditve, ki jo ta vzpostavlja, v ničemer ne izključujejo možnosti za tako povečanje.

59 Tudi če bi bilo treba šteti, da se drugo javno posvetovanje ne more, kot to navaja Komisija, nanašati le na vprašnje posameznih dodelitev, pa po oceni Sodišča Komisija ne utemelji, zakaj spremembe posameznih dodelitev, do katerih bi lahko prišlo po tem posvetovanju, ne bi mogle povzročiti sprememb skupne količine pravic, ki se dodelijo. Če je na primer prišlo do prenizke ocene pravic, ki so bile dodeljene za posamezno napravo, medtem ko je ekvivalentna in konkurenčna naprava dobila pravo količino pravic, namreč ni mogoče izključiti, da bi bilo treba spremeniti količino pravic, dodeljenih prvi napravi, posledično pa tudi skupno količino dodeljenih pravic.

60 Treba je dodati, da je namen Direktive 2003/87 vzpostavitev učinkovitega evropskega trga pravic do emisije toplogrednih plinov, ki bi v najmanjši mogoči meri škodoval gospodarskemu razvoju in zaposlovanju (člen 1 in peta uvodna izjava Direktive 2003/87). Čeprav je cilj Direktive 2003/87 omejiti toplogredne pline v skladu z zavezami Skupnosti in držav članic v okviru Kjotskega protokola, pa je treba ta cilj uresničiti tako, da se v največji mogoči meri upoštevajo potrebe evropskega gospodarstva. Iz tega sledi, da morajo NNR, ki so pripravljeni v okviru Direktive 2003/87, upoštevati podatke in natančne informacije v zvezi z ravnjo emisij, ki se predvidevajo za naprave in sektorje, na katere se nanaša Direktiva 2003/87. Če NNR deloma temelji na napačnih podatkih ali ocenah glede ravni emisij nekaterih sektorjev ali nekaterih naprav, morajo imeti zadevne države članice možnost, da predlagajo spremembe NNR, vključno s povečanjem skupnih količin pravic za dodelitev, zato da se te težave odpravijo, preden povzročijo posledice na trgu. Ostaja pa dejstvo, da mora za zagotovitev spoštovanja okoljskih ciljev Direktive 2003/87 Komisija ugotoviti, ali so spremembe, ki jih predlaga država članica, v skladu z merili, navedenimi v Prilogi III k tej direktivi oziroma z določbami člena 10 iste direktive.

61 Treba je torej ugotoviti, da iz besedila Direktive 2003/87 ter tudi iz njene splošne logike in ciljev sistema, ki ga vzpostavlja, izhaja, da Komisija ni mogla omejiti pravice države članice, da predlaga spremembe ali določene kategorije sprememb. To vprašanje se razlikuje od vprašanja, ali so bile zadevne spremembe v skladu z merili iz Priloge III k Direktivi 2003/87 in člena 10 le-te.

62 Komisija se sklicuje na Odločbo z dne 7. julija 2004 zato, da utemelji trditev, da je bil obseg sprejemljivih sprememb omejen, in še posebej zato, da utemelji prepoved spremembe skupne količine pravic, ki jo bo država članica dodelila. Natančneje navaja, da člen 3(1) Odločbe z dne 7. julija 2004 jasno določa, da se skupna dodeljena količina ne sme preseči.

63 Te trditve ni mogoče sprejeti. Neposredno iz besedila Direktive 2003/87 ter tudi iz njene splošne logike in ciljev sistema, ki ga vzpostavlja, izhaja, da je bilo Združeno kraljestvo upravičeno predlagati spremembe svojega NNR po priglasitvi načrta Komisiji, vse do sprejetja svoje odločitve na podlagi člena 11(1), in da Komisija pri sprejemanju zavrnilne odločbe na podlagi člena 9(3) Direktive 2003/87 države članice ni smela ovirati pri izvrševanju te pravice (glej zgoraj navedene točke od 54 do 61).

64 Še več, ta trditev Komisije ni v skladu z besedilom njene odločbe z dne 7. julija 2004. Prvič, kot je Komisija priznala na obravnavi, iz člena 2(b) te odločbe izhaja, da bi spremembe NNR, ki so postale nujne zaradi upoštevanja okoliščin naprav, ki se nahajajo v Gibraltarju, lahko vodile k povečanju skupne količine dodeljenih pravic. Dejansko člen 3(1) te odločbe izrecno predvideva možnost, da bi se navedena skupna količina brez predhodne odobritve Komisije povečala zaradi sprememb, navedenih v členu 2 (glej zgoraj navedeno točko 10). Komisija je tako vsaj posredno priznala, da je bila taka sprememba mogoča brez kršitve meril, ki jih določa Priloga III k Direktivi 2003/87. Iz tega izhaja, da stališče Komisije ni dosledno, ker ta po eni strani dovoli povečanja skupne količine pravic za dodelitev, da se zapolnijo praznine, ki jih je izpostavila v NNR, in po drugi strani ne upošteva takih sprememb, če jih predlaga zadevna država članica.

65 Drugič, člen 3(3) Odločbe z dne 7. julija 2004, ki predstavlja neposredno uporabo člena 9(3) Direktive 2003/87, ne omejuje obsega dopustnih sprememb pred sprejetjem dokončne odločitve na podlagi člena 11(1) Direktive 2003/87. Ob tem,

da člen 2 in člen 3(2) Odločbe z dne 7 julija 2004 določata spremembe, ki so dopustne brez predhodne odobritve Komisije, se člen 3(3) navedene odločbe nanaša na „vsako" drugo spremembo, vključno z morebitno spremembo skupne količine pravic za dodelitev. Poleg tega v nasprotju s tem, kar zatrjuje Komisija, člen 3(1) Odločbe z dne 7. julija 2004 določa le, da če ni take spremembe, Združeno kraljestvo ne sme preseči skupne količine pravic iz svojega NNR.

66 Po mnenju Komisije člen 3(3) Odločbe z dne 7. julija 2004 Združenemu kraljestvu daje možnost, da odpravi neskladja, ki jih obsega njegov NNR, na drugačne načine, kot sta tista iz člena 2. V vsakem primeru je Komisija, kot poudarja Združeno kraljestvo, odobrila NNR-je, ki so jih predložile druge države članice, ne da bi v odločbah, ki vključujejo določbo, ki je podobna tisti iz člena 3(3), izpostavila pomanjkljivosti. Iz tega sledi, da je bilo – v nasprotju s tem, kar zatrjuje Komisija – na podlagi te določbe mogoče predlagati tudi spremembe, ki se ne nanašajo na pomanjkljivosti, ki jih je izpostavila Komisija.

67 Poleg tega Komisija zatrjuje, da je treba vsako spremembo, ki povzroči prekoračitev skupne količine pravic, izključiti, ker bi lahko imela neugoden učinek na stabilnost trga (glej zgoraj navedeni točki 38 in 45). Treba je ugotoviti, da Komisija te trditve ni utemeljila v pravno zadostni meri.

68 Dejansko je trditev Komisije, da bi predlagane spremembe imele resne posledice na pomanjkanje pravic in močan vpliv na ceno na trgu, vsaj pretirana. Ni sporno, da je Združeno kraljestvo NNR priglasilo 30. aprila 2004, z izrecno navedbo, da začasno

namerava za obdobje od 2005 do 2007 dodeliti skupno količino pravic 736 Mt CO2 (glej zgoraj navedeno točko 6). Potem je Združeno kraljestvo 10. novembra 2004 priglasilo Komisiji predlog o povečanju skupne količine pravic z 736 na 756,1 Mt CO2 (glej zgoraj navedeno točko 12), tj. povečanje za 2,7 %. Ker je Združeno kraljestvo to spremembo sočasno objavilo, da bi zbralo pripombe javnosti, je treba ugotoviti, da so bili zainteresirani gospodarski subjekti obveščeni o tem povečanju sedem tednov pred odprtjem trga.

69 Še več, v odločbi z dne 7. julija 2004 je Komisija priznala, da bi se spremembe skupne količine pravic za dodelitev lahko izkazale za nujne tudi po odprtju trga in neodvisno od možnosti, ki jo določa člen 29 Direktive 2003/87, da se NNR spremeni pri višji sili. Predvsem pa Komisija v osmi uvodni izjavi navedene odločbe navaja možnost, da se skupna količina pravic za dodelitev spremeni glede na naprave, ki so na podlagi člena 27 Direktive 2003/87 izključene iz sistema Skupnosti do 31. decembra 2006. Zato je trditev Komisije, ki temelji na zamisli, po kateri stabilnost trga pomeni zavezujoče pravilo, pretirana, predvsem glede sprememb, predlaganih pred odprtjem trga, in se je torej ne more sprejeti.

70 V vsakem primeru Komisija v kontekstu trga, v katerem so države članice (v skladu s sporočilom Komisije za javnost z dne 20. junija 2005) dodelile skupno količino pravic 6572 Mt CO2, ni pojasnila, kako bi lahko povečanje za 20,1 Mt CO2, objavljeno sedem tednov pred odprtjem trga, tega destabiliziralo. Poleg tega je treba poudariti, da do 10. novembra 2004, tj. datuma, ko je Združeno kraljestvo predlagalo zadevne spremembe, Komisija še vedno ni sprejela odločbe na poldagi člena 9(3) Direktive 2003/87 glede NNR-jev devetih držav članic.

71 Komisija se je implicitno sklicevala na dejstvo, da bi moralo Združeno kraljestvo sprejeti odločbo na podlagi člena 11(1) Direktive 2003/87 pred 30. septembrom 2004 in da po tem datumu ni več moglo predlagati sprememb NNR. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da ta ugotovitev, čeprav naj bi bila navedena v šesti uvodni izjavi izpodbijane odločbe, ne pomeni razloga za zavrnitev. Spremembe so bile namreč zavrnjene kot nedopustne zato, ker so presegle skupne količine, ki so bile določene z Odločbo z dne 7. julija 2004.

72 Poleg tega ni sporno, da je Združeno kraljestvo ravnalo v dobri veri, ko je nadaljevalo z delom na svojem NNR, potem ko ga je priglasilo in si prizadevalo pridobiti natančnejše podatke o predvidenih emisijah s strani sektorjev, na katere se nanaša Direktiva 2003/87. V dopisu, ki ga je Komisija 11. oktobra 2004 naslovila na stalnega predstavnika Združenega kraljestva, je, potem ko je poudarila, da Združeno kraljestvo ni upoštevalo roka 30. september 2004, ugotovila „napredek, ki so ga [njegovi] organi dosegli pri izpolnjevanju zahtev iz odločbe", in ga pozvala, da ji v najkrajšem mogočem času posreduje potrebne podatke. Glede na stališče, ki ga je tako zavzela, Komisija ne more trditi, da je bil datum 30. september 2004 dokončen za možnost, da države članice predlagajo spremembe v NNR na podlagi člena 9(3) Direktive 2003/87.

73 Glede stališča Združenega kraljestva, po katerem je bil NNR, kot je bil najprej priglašen Komisiji, začasen, zadostuje ugotovitev, da ko je enkrat jasno, da zadevna država članica Komisiji lahko predlaga spremembe po izteku trimesečnega roka, določenega v členu 9(3) Direktive 2003/87 ali po sprejetju odločbe, na podlagi tega člena, ni več upoštevno, da je bil NNR ob njegovi prvotni priglasitvi označen kot „začasen". Kot je poudarila Komisija, država članica s priglasitvijo nepopolnega NNR

ne more za nedoločen čas odložiti sprejetja Odločbe Komisije na podlagi člena 9(3) Direktive 2003/87. Vendar Komisija, če je NNR nepopoln ali „začasen", tega lahko zavrne, če ni v skladu z merili, določenimi z Direktivo 2003/87, ali če ne more oceniti njegove skladnosti z navedenimi merili. V teh primerih Komisija ob zavrnitvi NNR od države članice lahko zahteva priglasitev novega popolnega NNR, preden bi lahko sprejela svojo odločbo na podlagi člena 11(1) Direktive 2003/87. V nasprotju s tem, kar zatrjuje Komisija, ni nobenega razloga za domnevo, da se trimesečni rok iz člena 9(3) Direktive 2003/87, v okviru katerega lahko zavrne načrt, zato ker je bil priglašen nepopoln NNR, ne bi mogel začeti.

74 Glede na vse zgoraj navedeno je treba ugotoviti, da Komisija ni pravilno uporabila prava, ko je spremembe, ki jih je predlagalo Združeno kraljestvo, zavrnila kot nedopustne. Zato je treba ugoditi edinemu razlogu, ki ga je predložilo Združeno kraljestvo, in izpodbijano odločbo razglasiti za nično.

Stroški

75 V skladu s členom 87(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker Komisija s predlogi ni uspela, poleg svojih stroškov nosi tudi stroške Združenega kraljestva, kot jih je to priglasilo.

Iz teh razlogov je

SODIŠČE PRVE STOPNJE (prvi senat)

razsodilo:

1. **Odločba Komisije C(2005) 1081 konč. z dne 12. aprila 2005 glede predloga za spremembo nacionalnega načrta razdelitve pravic do emisije toplogrednih plinov, ki ga je priglasilo Združeno kraljestvo, se razglasi za nično.**

2. **Komisija nosi svoje stroške in stroške, ki jih je priglasilo Združeno kraljestvo.**

Cooke García-Valdecasas Labucka

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 23. novembra 2005.

Sodni tajnik

E. Coulon

Predsednik

R. García-Valdecasas