SODBA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 8. septembra 2011 *

V zadevi C-279/08 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča, vložene 23. junija 2008,

Evropska komisija, ki jo zastopajo C. Urraca Caviedes, K. Gross in H. van Vliet, zastopniki, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

pritožnica,

druge stranke v postopku so

Kraljevina Nizozemska, ki jo zastopata C.M. Wissels in D.J.M. de Grave, zastopnika,

tožeča stranka na prvi stopnji,

ob intervenciji

Francoske republike, ki jo zastopajo G. de Bergues, A.-L. Vendrolini, J. Gstalter in B. Cabouat, zastopniki,

* Jezik postopka: nizozemščina.

Republike Slovenije, ki jo zastopa V. Klemenc, zastopnica,

Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska, ki ga zastopajo E. Jenkinson, S. Behzadi-Spencer, S. Ossowski in H. Walker, zastopniki, skupaj s K. Baconom, barrister,

intervenientke v pritožbenem postopku,

Zvezne republike Nemčije, ki jo zastopajo M. Lumma, B. Klein in T. Henze, zastopniki,

intervenientka na prvi stopnji,

SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi K. Lenaerts, predsednik senata, R. Silva de Lapuerta, sodnica, E. Juhász, G. Arestis (poročevalec) in J. Malenovský, sodniki,

generalni pravobranilec: P. Mengozzi,
sodna tajnica: C. Strömholm, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 14. oktobra 2010,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 22. decembra 2010

izreka naslednjo

Sodbo

1 Komisija Evropskih skupnosti s pritožbo predlaga razveljavitev sodbe Sodišča prve stopnje Evropskih skupnosti (zdaj Splošno sodišče) z dne 10. aprila 2008 v zadevi Nizozemska proti Komisiji (T-233/04, ZOdl., II-591, v nadaljevanju: izpodbijana sodba), s katero je Splošno sodišče razglasilo za nično Odločbo Komisije C(2003) 1761 konč. z dne 24. junija 2003 o državni pomoči N 35/2003, ki se nanaša na sistem za trgovanje s pravicami do emisij dušikovega oksida, o kateri jo je obvestila Kraljevina Nizozemska (v nadaljevanju: sporna odločba).

2 Kraljevina Nizozemska z nasprotno pritožbo predlaga Sodišču, naj razveljavi izpodbijano sodbo v delu, v katerem je bil zavrnjen prvi tožbeni razlog, ki ga uveljavlja ta država, v zvezi z neobstojem prednosti, financirane iz državnih sredstev.

3 Z nasprotno pritožbo Zvezna republika Nemčija predlaga Sodišču, naj razveljavi izpodbijano sodbo.

Pravni okvir

4 Direktiva 2001/81/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. oktobra 2001 (UL L 309, str. 22) določa nacionalne zgornje meje emisij za nekatera onesnaževala zraka. Države članice so morale sprejeti zakone in druge predpise, potrebne za uskladitev so to direktivo, pred 27. novembrom 2002 in o tem takoj obvestiti Komisijo.

5 Države članice so morale v skladu s členom 4 te direktive najpozneje do leta 2010 omejiti svoje letne emisije dušikovih oksidov (v nadaljevanju: NOx) do količin, ki ne presegajo letne zgornje meje emisij, ki je določena v Prilogi I k tej direktivi. Za Kraljevino Nizozemsko je ta zgornja meja določena na 260 kiloton.

Dejansko stanje

6 Iz točk od 8 do 20, ki so navedene spodaj, je razvidno dejansko stanje v tem postopku:

„8 Z dopisom z dne 23. januarja 2003 so nizozemski organi v skladu s členom 88(3) ES obvestili Komisijo o sistemu za trgovanje s pravicami do emisije za NOx (v nadaljevanju: zadevni ukrep). Od Komisije so zahtevali, naj sprejme odločbo, v kateri se ugotovi, da ne gre za pomoč v smislu člena 4(2) Uredbe Sveta (ES) št. 659/1999 z dne 22. marca 1999 o določitvi podrobnih pravil za uporabo člena 93 Pogodbe ES (UL L 83, str. 1).

9 Komisija je 24. junija 2003 sprejela [sporno odločbo].

10 V točki 1 [sporne odločbe] Komisija najprej opisuje zadevni ukrep. V okviru nacionalne nizozemske zgornje meje emisij NOx, določene z Direktivo 2001/81, so nizozemski organi za leto 2010 določili cilj 55 kiloton emisij NOx za njihove velike industrijske obrate, torej približno za 250 podjetij.

11 Komisija v točki 1.2 [izpodbijane odločbe] glede delovanja tega sistema navaja, da nacionalni zakon za vsak industrijski obrat določa emisijski standard za NOx, ki ga je treba spoštovati. Podjetje lahko spoštuje tako predpisan emisijski standard

bodisi tako, da v svojem obratu upošteva ukrepe za zmanjšanje NOx, tako, da kupi pravice do emisije v drugih podjetjih, ali tako, da kombinira obe možnosti. Zmanjšanje emisij v obliki dobropisov NOx se ponudi na trgu trgovanja s pravicami do emisij med obrati, katerih emisije so nižje, kot je emisijski standard.

12 Celotna letna emisija NOx obrata, pri kateri se upoštevajo morebitni prodani ali kupljeni dobropisi NOx, mora ustrezati ravni emisije, ki je dovoljena za ta obrat. Dovoljena letna emisija – v absolutnem številu – je izračunana glede na zadevni emisijski standard in količino energije, ki jo je ta obrat porabil.

13 Ob koncu vsakega leta nizozemski organi preverijo, ali so obrati spoštovali predpisani emisijski standard. Vsako leto se dobropisi NOx lahko kupijo, privarčujejo ali posodijo za prihodnja obdobja. Če obrat prekorači predpisani emisijski standard, mora presežek nadoknaditi naslednje leto. Poleg tega se temu presežku, ki ga je treba nadoknaditi, doda še 25 % z namenom, da se prekoračenja ne spodbujajo. Če obrat ne spoštuje svojega emisijskega standarda, mu nizozemski organi naložijo globo, ki mora biti učinkovita, sorazmerna in odvračilna.

14 V okviru zadevnega ukrepa podjetja ne morejo pridobiti pravice do emisij, da lahko proizvajajo. Morajo le upoštevati emisijski standard.

15 V točki 1.3 [sporne odločbe] Komisija opisuje način izračunavanja emisijskega standarda, nato pa v točki 1.4 še razlike, ki obstajajo med sistemom ‚cap-and-trade' in sistemom ‚dynamic-cap' vrste zadevnega ukrepa. Navaja, da se po mnenju nizozemskih organov zadevni ukrep razlikuje od druge možnosti sistema pravic, s katerimi se trguje, sistema ‚cap-and-trade', v katerem se emisijske kvote dodelijo podjetjem. Nova podjetja ali podjetja, ki želijo povečati svoje dejavnosti, morajo

najprej doseči potrebno količino kvot. V okviru zadevnega ukrepa ta podjetja nimajo te obveznosti, ampak morajo zgolj upoštevati svoj emisijski standard, ki je odvisen od njihove porabe energije in se odmeri glede na to porabo.

16 V točkah 1.5 in 1.6 [sporne odločbe] Komisija nato podrobno določa, da bo zadevni ukrep veljal za vsa industrijska podjetja, katerih moč je več kot 20 termičnih megavatov (MWth), ustrezno z ureditvijo Skupnosti. Nizozemski organi bodo še naprej uporabljali vrednosti omejitev emisij, ki jih določajo razne veljavne direktive Skupnosti.

17 Komisija najprej v okviru presoje zadevnega ukrepa (točka 3 [sporne odločbe]) izpostavlja svojo prakso odločanja glede ureditve trgovanja s pravicami do emisij in razlikuje naslednja sistema:

‚1. sistemi, pri katerih se dovoljenja za emisije ali onesnaževanje, s katerimi se trguje, obravnavajo kot nematerialna sredstva, ki imajo tržno vrednost, ki bi jih lahko država tudi prodala in dala na dražbo, kar povzroči izgubljeni dobiček (ali izgubo državnih sredstev), tako da gre za državno pomoč v smislu člena 87(1) [ES];

2. sistemi, pri katerih se dovoljenja za emisije ali za onesnaževanje, s katerimi se trguje, obravnavajo kot uradni dokaz za to, da se proizvodnja posameznega blaga ne more prodati ali dati na dražbo upravičencu do dovoljenja, tako da ne gre za izgubljeni dobiček – in torej ne gre za državno sredstvo – kar kaže na to, da ne gre za državno pomoč v smislu člena 87(1) [ES].‘

18 Dalje Komisija predstavi razloge, ki so jo vodili k ugotovitvi, da gre pri zadevnem ukrepu za državno pomoč, in sicer gre v bistvu za to, da je država brezplačno

dodelila dobropise NOx določeni skupini podjetij, ki trgujejo med državami članicami. V izpodbijani odločbi je določeno, da so imeli nizozemski organi možnost, da pravice do emisije prodajo ali prodajo na dražbi. Država članica bi zato, ker je brezplačno ponudila dobropise NOx kot nematerialna sredstva, utrpela izgubljeni dobiček. Iz tega Komisija sklepa, da ta sistem predstavlja državna sredstva v smislu člena 87(1) ES. Okrepitev položaja zadevnih podjetij bi ogrozila trgovino med državami članicami.

19 Nazadnje v točki 3.3 [sporne odločbe] Komisija preučuje združljivost zadevnega ukrepa s skupnim trgom.

20 Komisija v točki 4 [sporne odločbe] sklepa, da je zadevni ukrep državna pomoč v smislu člena 87(1) ES, in dodaja, da je ta pomoč združljiva s skupnim trgom v skladu s členom 87(3) ES in s členom 61(3)(c) Sporazuma o evropskem gospodarskem prostoru (EGP). Komisija pozove nizozemske organe, naj ji letno predložijo poročilo glede izvajanja zadevnega ukrepa in jo predhodno obvestijo o vsaki spremembi pogojev, pod katerimi se dodeli pomoč."

Postopek pred Splošnim Sodiščem in izpodbijana sodba

7 Kraljevina Nizozemska je 5. septembra 2003 v sodnem tajništvu Sodišča vložila tožbo zoper sporno odločbo (zadeva C-388/03).

8 S sklepom z dne 17. februarja 2004 je predsednik Sodišča dovolil Zvezni republiki Nemčiji, da v tem postopku kot intervenientka nastopi v podporo Kraljevini Nizozemski.

9 Sodišče je s sklepom z dne 8. junija 2004 na podlagi Sklepa Sveta z dne 26. aprila 2004 o spremembi členov 51 in 54 Protokola o Statutu Sodišča Evropskih skupnosti (2004/407/ES, Euratom) (UL L 132, str. 5) zadevo odstopilo Splošnemu sodišču.

10 Z dopisom z dne 13. decembra 2004 je Splošno sodišče pozvalo Kraljevino Nizozemsko in Zvezno republiko Nemčijo, naj predložita stališča o ugotovitvah, ki izhajajo iz sklepa Sodišča z dne 28. januarja 2004 v zadevi Nizozemska proti Komisiji (C-164/02, Recueil, str. I-1177), glede dopustnosti te tožbe. Svoja stališča sta predložili 14. oziroma 12. januarja 2005.

11 Kraljevina Nizozemska, ob intervenciji Zvezne republike Nemčije, Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– sporno odločbo razglasi za nično v delu, v katerem Komisija meni, da je zadevni ukrep pomoč v smislu člena 87(1) ES, in

– Komisiji naloži plačilo stroškov.

12 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:

– tožbo razglasi za nedopustno ali jo, podredno, zavrne in

– Kraljevini Nizozemski naloži plačilo stroškov.

13 Komisija je trdila, da je tožba zoper sporno odločbo nedopustna. Zoper to odločbo, s katero je bilo ugotovljeno, da je ta pomoč združljiva s skupnim trgom, tožba ni mogoča, ker ta odločba ne vpliva na interese Kraljevine Nizozemske.

14 Splošno sodišče je odločilo, da je tožba dopustna in je v točki 42 izpodbijane sodbe zapisalo, da ta odločba gotovo ustvarja zavezujoče pravne učinke. Prvič, sklenilo je, da je opredelitev državne pomoči omogočila Komisiji, da preuči, ali je ta ukrep združljiv s skupnim trgom. Drugič, ta opredelitev naj bi omogočala uporabo postopka, ki je z Uredbo št. 659/1999 določen za ureditve veljavnih shem pomoči, in zlasti postopka iz členov od 17 do 19 ter člena 21 te direktive, ki državi članici nalaga, naj letno predloži poročilo o vseh veljavnih shemah pomoči. Tretjič, ta opredelitev državne pomoči je lahko vplivala tudi na dodelitev nove pomoči na podlagi določb o kumulaciji pomoči različnih izvorov, ki jih določa med drugim točka 74 Smernic Skupnosti o državni pomoči za varstvo okolja (UL 2001, C 37, str. 3).

15 V podporo tožbenih predlogov je Kraljevina Nizozemska navedla dva tožbena razloga, in sicer kršitev člena 87 ES in kršitev obveznosti obrazložitve.

16 S prvim tožbenim razlogom, ki ima dva dela, Kraljevina Nizozemska, ki jo je podprla Zvezna republika Nemčija, zatrjuje, da zadevni ukrep ne pomeni ugodnosti, financirane iz državnih sredstev, in da pogoj selektivnosti, ki je določen v členu 87 ES, ni izpolnjen glede podjetij, ki so upravičena do tega ukrepa.

17 Glede prvega dela prvega tožbenega razloga, torej da ne obstaja prednost, financirana iz državnih sredstev, Splošno sodišče ugotavlja, da zadevni ukrep ne temelji na pravicah do emisij, ki jih je neposredno dodelila država. Vendar pa bi imele te pravice,

če bi bilo z njimi mogoče trgovati, tržno vrednost in podjetja bi jih lahko vedno prodala. Poleg tega bi se podjetja izognila plačilu globe, če bi pravice do emisij kupila. Pravice do emisij, ki so izenačene z nematerialnimi sredstvi, bi bile neodplačno na voljo zadevnim podjetjem, čeprav bi se lahko prodale ali dala na dražbo. Kraljevina Nizozemska se je tako odpovedala državnim sredstvom. Zadevni ukrep naj bi bil torej prednost, ki se zadevnim podjetjem dodeli iz državnih sredstev.

18 Glede drugega dela prvega tožbenega razloga, torej glede neobstoja selektivnosti, je Splošno sodišče sklenilo, da zadevni ukrep, gledan v celoti, torej ne daje prednosti posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga v smislu člena 87(1) ES.

19 Prvič, merilo za uporabo zadevnega ukrepa, torej celotna termična kapaciteta industrijskih obratov, naj bi bilo objektivno merilo. Splošno sodišče meni, da ker se zadevni ukrep nanaša na podjetja, ki so največji onesnaževalci, je to objektivno merilo v skladu s ciljem, ki je varstvo okolja, in z notranjo logiko sistema.

20 Drugič, ugotovljeno je bilo, da dejanskega in pravnega položaja podjetij, za katera velja ta posebna zgornja meja emisij NOx, ni mogoče oceniti kot primerljivega s položajem podjetij, za katera se ta zgornja meja ne uporablja. Velikim industrijskim obratom, za katera velja ta posebna ureditev, naj bi se lahko naložil emisijski standard ali standardna stopnja kakovosti, ki bi se progresivno zmanjševala do leta 2010, ob nespoštovanju pa bi jim bila naložena globa. Komisija naj tudi ne bi prikazala obstoja splošne ureditve, ki naj bi se uporabljala za podjetja v dejanskem in pravnem položaju, ki je primerljiv s položajem obratov, za katere velja zadevni ukrep, ki pa naj ne bi ponujal prednosti, ki jo predstavlja možnost trgovanja s pravicami do emisije NOx. Zadevni ukrep naj torej ne bi odstopal od nobene splošne ureditve. V takšnih okoliščinah naj zadevni ukrep torej ne bi dajal prednosti posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga v smislu člena 87(1) ES. Zadevnega ukrepa naj torej ne bi

bilo mogoče opredeliti kot državno pomoč, ker naj zaradi zgoraj navedenih razlogov merilo selektivnosti ne bi bilo izpolnjeno.

21 Splošno sodišče ni odločalo o drugem tožbenem razlogu, ker je sporno odločbo razglasilo za nično že v okviru prvega tožbenega razloga.

Postopek pred Sodiščem

22 Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 23. decembra 2008 dovolil intervencijo Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska ter Republike Slovenije v podporo predlogom Kraljevine Nizozemske.

23 Predsednik Sodišča je s sklepom z dne 8. maja 2009 dovolil intervencijo Francoske republike v podporo predlogom Kraljevine Nizozemske v ustnem postopku, če se ta opravi.

Predlogi strank

24 Komisija s pritožbo Sodišču predlaga, naj:

– razveljavi izpodbijano sodbo;

– ničnostno tožbo razglasi za nedopustno;

– podredno, ničnostno tožbo zavrne in

– Kraljevini Nizozemski naloži plačilo stroškov postopka pred Splošnim sodiščem in pred Sodiščem.

25 Kraljevina Nizozemska v odgovoru na pritožbo Sodišču predlaga, naj:

– pritožbo zavrne;

– z nasprotno pritožbo razveljavi izpodbijano sodbo v delu, v katerem je bil prvi tožbeni razlog, ki ga je uveljavljala ta država, glede prednosti, financirane iz državnih sredstev, zavrnjen, in

– Komisiji naloži plačilo stroškov, ki so nastali v postopku na prvi stopnji in v pritožbenem postopku.

26 Zvezna republika Nemčija v odgovoru na to pritožbo Sodišču predlaga, naj:

– primarno:

  – pritožbo zavrne;

  – z nasprotno pritožbo razveljavi izpodbijano sodbo in

  – Komisiji naloži plačilo stroškov;

– podredno, če Sodišče presodi, da je nasprotna pritožba nedopustna:

  – pritožbo zavrne;

  – če bo Sodišče ugodilo pritožbi Komisije, v celoti razveljavi izpodbijano sodbo in

  – Komisiji naloži plačilo stroškov.

27 V intervencijski vlogi Republika Slovenija Sodišču predlaga, naj:

– pritožbo zavrne in

– Komisiji naloži plačilo stroškov.

28 V intervencijski vlogi Združeno kraljestvo Sodišču predlaga, naj:

– pritožbo zavrne in

– Komisiji naloži plačilo stroškov postopka na prvi stopnji in pritožbenega postopka.

Pritožba

29 Komisija v pritožbi navaja dva pritožbena razloga. S prvim pritožbenim razlogom uveljavlja kršitev člena 230 ES, ki se nanaša na pomanjkanje procesnega upravičenja države članice, ki ji je bil ukrep odobren. Z drugim pritožbenim razlogom, ki ga uveljavlja podredno, pa Komisija očita kršitev člena 87(1) ES, ki se nanaša na pojma „posamezne obveznosti“ in „proizvodnja posameznega blaga“, ki jih omenja ta določba.

Prvi pritožbeni razlog

Trditve strank

30 Prvi pritožbeni razlog ima dva dela. V prvem delu Komisija zatrjuje, da natančno besedilo izreka odločbe Komisije, za katero se predlaga ugotovitev ničnosti, ni odločilno. Poleg tega naj bi v točki 47 izpodbijane sodbe Splošno sodišče napačno predstavilo izrek odločbe Komisije, ki je bila izdana v postopku, v okviru katerega je bil sprejet zgoraj navedeni sklep Nizozemska proti Komisiji. Zato naj bi bilo v točki 47 izpodbijane sodbe dejansko stanje napačno ugotovljeno in naj bi torej temeljila na napačni predpostavki dopustnosti. Vsekakor pa tega, da je Splošno sodišče v točki 47 izpodbijane sodbe razlikovalo med odločbo, ki je bila predmet zgoraj navedenega sklepa Nizozemska proti Komisiji, in sporno odločbo, naj ne bi bilo mogoče upoštevati.

31 V drugem delu prvega pritožbenega razloga Komisija zatrjuje, da sklepanje, da je opredelitev ukrepa za državno pomoč povzročila nekatere pravne posledice, ni pravilno.

Iz ustaljene sodne prakse namreč izhaja, da je pojem državna pomoč objektivni pojem. Za sporni državni ukrep naj bi se bodisi uporabljal člen 87(1) ES bodisi naj zanj ta člen ne bi veljal. Ne bi se naj smelo šteti, da posledice sporne odločbe za državo članico, ki jih opisuje Splošno sodišče v točki 41 izpodbijane sodbe (predložitev letnih poročil, neobstoj kumulacije pomoči), izhajajo iz stališča Komisije, odvisne so le od tega, ali sporni ukrep spada na področje uporabe člena 87(1) ES. Kar zadeva omejitve kumulacij pomoči, ki jih izpostavlja Splošno sodišče, Komisija dodaja, da veljajo le, če je zadevni ukrep državna pomoč, ne da bi se presojalo dejstvo, ali je Komisija v sporni odločbi zapisala, da je šlo za to.

32 Kraljevina Nizozemska glede prvega dela prvega pritožbenega razloga odgovarja, da se sporna odločba bistveno razlikuje od tiste odločbe, ki je bila predmet postopka, v okviru katerega je bil sprejet zgoraj navedeni sklep Nizozemska proti Komisiji. V tem primeru Kraljevina Nizozemska ni predlagala nadzora nad zakonitostjo zadevnega ukrepa na podlagi členov 87 ES in 88 ES. Celo izrecno je predlagala Komisiji, naj tega ukrepa ne opredeli kot državno pomoč. Ta pritožba se – drugače kot tožba, na podlagi katere je bil izdan zgoraj navedeni sklep Nizozemska proti Komisiji – nanaša izrecno na izrek sporne odločbe.

33 Glede utemeljitve drugega dela prvega pritožbenega razloga Kraljevina Nizozemska poudarja, da le opredelitev nacionalnega ukrepa kot državne pomoči omogoča Komisiji, da presodi, ali je ukrep združljiv s skupnim trgom. Komisija je glede tega izključno pristojna. Ta opredelitev zavezuje državo, da spoštuje obveznosti iz Uredbe št. 659/1999. To, da Komisija nacionalni ukrep opredeli kot državno pomoč, ima posledice tudi glede postopka pred nacionalnim sodiščem glede primerljivih nacionalnih ukrepov.

34 Zvezna republika Nemčija, Francoska republika, Republika Slovenija in Združeno kraljestvo trdijo tudi, da je sporna odločba akt, ki ga je mogoče izpodbijati v smislu člena 230 ES.

Presoja Sodišča

35 V okviru prvega pritožbenega razloga Komisija najprej izpodbija ugotovitve Splošnega sodišča iz točke 47 izpodbijane sodbe, da je treba to zadevo razlikovati od zadeve, v kateri je bil izdan zgoraj navedeni sklep Nizozemska proti Komisiji, ker je v slednji Kraljevina Nizozemska v tožbi predlagala razglasitev ničnosti zadevne odločbe „v delu, v katerem [je] Komisija z njo ugotovi[la], da so [bili] prispevki, dodeljeni pristaniškim organom […] državna pomoč v smislu člena 87(1) ES“, čeprav te ugotovitve ni bilo v izreku te odločbe.

36 Glede tega je treba navesti, da je v tem sklepu Sodišče v točki 20 zapisalo, da je ob priglasitvi zadevne sheme pomoči v tej zadevi država članica predlagala Komisiji, naj oceni zakonitost ukrepa na podlagi členov 87 ES in 88 ES, tako da ta odločba, ki je bila sprejeta na podlagi člena 87(1) ES in na podlagi člena 87(3)(c) ES ne more občutno spremeniti pravnega položaja Kraljevine Nizozemske. Sodišče je v točkah od 21 do 24 tega sklepa ugotovilo tudi, da v izreku zadevne odločbe ni zavzeto stališče o tem, ali so vse pristaniške oblasti podjetja in ali so vse dejavnosti teh oblasti gospodarske, da ta odločba nikakor ne pogojuje presoje na podlagi člena 87(1) ES o morebitnih drugih prispevkih, dodeljenih pristaniškim oblastem, in da izpodbijani del obrazložitve te odločbe ni ustvaril obveznega pravnega učinka, ki bi vplival na interese Kraljevine Nizozemske.

37 V obravnavani zadevi pa iz točke 8 izpodbijane sodbe izhaja, da so nizozemski organi v skladu s členom 88(3) ES obvestili Komisijo o zadevnem ukrepu in ji predlagali, naj sprejme odločbo, s katero se ugotovi, da ne gre za pomoč v smislu člena 4(2) Uredbe št. 659/1999. V tožbi pred Splošnim sodiščem Kraljevina Nizozemska izrecno izpodbija zavrnitev njenega predloga, da se zadevni ukrep ne opredeli kot državna pomoč, in obrazložitev sporne odločbe, s katero je bil ta predlog zavrnjen. Iz sporne odločbe in iz izpodbijane sodbe je razvidno tudi, da je Komisija opredelila zadevni ukrep kot državno pomoč, preden je ugotovila, da je združljiv s skupnim trgom.

38 Glede na te okoliščine Splošno sodišče s tem, da je razlikovalo ta primer, ki se nanaša na izrecni predlog zadevne države članice Komisiji, naj slednja ugotovi, da je ukrep v skladu s členom 4(2) Uredbe št. 659/1999, in primer, ki je bil predmet postopka, v okviru katerega je bil sprejet zgoraj navedeni sklep Nizozemska proti Komisiji, ni napačno uporabilo prava.

39 Drugič, Komisija izpodbija ugotovitev iz točke 41 izpodbijane sodbe, v skladu s katero ima opredelitev, da je sporni ukrep državna pomoč, pravne posledice v zadevni državi članici. Trdi, da je pojem državna pomoč objektivni pojem in da posledice, ki jih opisuje Splošno sodišče, ne izhajajo iz te opredelitve, ampak iz ugotovitve, ali se za zadevni ukrep uporablja člen 87(1) ES.

40 Opozoriti je treba, da Komisija, če po predhodni preučitvi ugotovi, da glede priglašenega ukrepa – če spada na področje uporabe člena 87(1) ES – ni dvomov o njegovi združljivosti s skupnim trgom, potem sprejme odločbo o nenasprotovanju na podlagi člena 4(3) Uredbe št. 659/1999 (sodba z dne 24. maja 2011 v zadevi Komisija proti Kronoply in Kronotex, C-83/09 P, ZOdl., str. I-4441, točka 44). Splošno sodišče je v točki 41 izpodbijane sodbe pravilno ugotovilo, da takšna odločba

povzroči med drugim uporabo postopka, določenega za veljavne sheme pomoči z Uredbo št. 659/1999, in zlasti uporabo njenih členov od 17 do 19 ter člena 21, ki nalaga državi članici obveznost, da letno predloži poročilo o vseh veljavnih shemah pomoči.

41 Kot je generalni pravobranilec poudaril v točkah 24 in 27 sklepnih predlogov, ima torej napačna ugotovitev, da je ukrep državna pomoč, pravne posledice za državo članico, ki ga priglasi, ker je ta ukrep predmet stalnega preverjanja Komisije in rednega nadzora, tako da ima ta država omejeno polje proste presoje pri izvajanju priglašenega ukrepa.

42 Iz tega neizogibno izhaja, da je tako odločbo, katere temelj je člen 87(1) in (3) ES in ki določa, da je zadevni ukrep državna pomoč, ki pa je združljiv s skupnim trgom, treba obravnavati kot akt, ki ga je mogoče izpodbijati na podlagi člena 230 ES. Prav tako gre pri odločbi o združljivosti v smislu člena 87(1) in (3) ES za dokončno odločbo, in ne za pripravljalni ukrep.

43 Glede na te ugotovitve je treba prvi pritožbeni razlog Komisije zavrniti.

Drugi pritožbeni razlog

44 Komisija v bistvu trdi, da je Splošno sodišče pri presoji selektivnosti izpodbijane odločbe napačno uporabilo pravo. Z drugim pritožbenim razlogom Komisija po eni strani ugovarja obrazložitvi izpodbijane sodbe, s katero je bilo ugotovljeno, da zadevni ukrep ne daje prednosti posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga

v smislu člena 87(1) ES, in po drugi strani sklepu, do katerega je prišlo Splošno sodišče, da čeprav zadevni ukrep posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga daje prednost, ne gre za državno pomoč, ker je ugoden za okolje in je upravičen zaradi narave ali splošne ureditve sistema, v katerega je vključen.

Prvi del drugega pritožbenega razloga

– Trditve strank

45 S prvim delom drugega pritožbenega razloga Komisija trdi, da dejstvo, da je merilo za uporabo zadevnega ukrepa po mnenju Splošnega sodišča objektivno, in ne geografsko ali sektorsko merilo, ni pomembno. Glede tega Komisija kot prvi argument poudarja, da je dejstvo, da za vse velike industrijske obrate velja zgornja meja emisij, brezpredmetno, ker je ta zgornja meja določena le zato, da se določi, da sporne pomoči niso individualna pomoč, ampak spadajo v shemo pomoči. Po mnenju Komisije je zadevni ukrep, ki se nanaša na majhno skupino podjetij, in sicer na približno 250 podjetij, selektiven ukrep.

46 Komisija dalje trdi, da je Splošno sodišče uporabilo napačno merilo za ugotovitev selektivnosti zadevnega ukrepa in je Komisiji naložilo nepravilno in nemogoče dokazno breme. Morala naj bi namreč dokazati, da so imela vsa druga nizozemska podjetja enake obveznosti kot preostalih 250 zadevnih podjetij. Glede tega navaja, da čeprav za nobeno drugo podjetje ne bi veljala nobena omejitev glede NOx, bi bil zadevni

ukrep še vedno državna pomoč. Kraljevina Nizozemska naj bi namreč lahko naložila tem 250 podjetjem „tradicionalni“ zavezujoči ukrep, ne da bi jim dala možnost trgovanja s pravicami do emisij NOx. Število podjetij, ki jim ta država ponuja to prednost, pa je omejeno, saj je ukrep veljal le za 250 podjetij, katerih moč je večja kot 20 termičnih MWth. Zato naj bi šlo za selektivni ukrep.

47 Kraljevina Nizozemska odgovarja, da dejstva, ki ga je ugotovilo Splošno sodišče, da je zadevni ukrep objektiven, brez geografske in sektorske razsežnosti, ni mogoče izpodbijati s pritožbo, s katero se izpodbija ugotovitev Splošnega sodišča, da zadevni ukrep ni selektiven. Zato naj bi bil pritožbeni razlog Komisije nedopusten. Splošno sodišče naj bi to omenilo le kot ugotovitev dejanskega stanja, in ne kot temelj, na katerega je bistveno oprlo presojo selektivnosti zadevnega ukrepa. Glede primerjave med nizozemskimi podjetji, za katere ne velja zadevna ureditev, in 250 podjetji, ki smejo trgovati s pravicami do emisij NOx, Kraljevina Nizozemska navaja najprej, da za ta podjetja, ki imajo velike industrijske obrate, veljajo dodatne obveznosti. Te naj bi bile namenjene določitvi temeljnega razlikovanja glede emisij NOx med temi in drugimi podjetji.

48 Zvezna republika Nemčija trdi, da je jasno, da je za Splošno sodišče merilo objektivnosti nujni pogoj, ki pa ne zadostuje za ugotovitev, da ni šlo za selektivni ukrep. Odločilno merilo za presojo naj bi bil učinek ukrepa. Sodišče naj bi štelo, da je ukrep selektiven le, če je selektiven glede dejstev, čeprav je bil izveden po objektivnih merilih. Ta ugotovitev naj bi izhajala tudi iz sodb, ki jih navaja Komisija. Splošno sodišče je v tem primeru razsodilo, da 250 podjetij, ki so sodelovala v sistemu trgovanja s pravicami do emisij, ni v primerljivem pravnem ali dejanskem položaju s preostalimi podjetji. Zvezna republika Nemčija trdi, da mora Komisija dokazati, da za preostala podjetja, ki so v primerljivem položaju s podjetji, na katera se nanaša zadevni ukrep,

veljajo enaka pravila za emisije NOx, da pa so izključena iz sistema trgovanja s pravicami do emisij. Odločilno naj bi bilo le to, ali zadevni ukrep pomeni odstopanje od splošnejšega pravila.

49 Republika Slovenija trdi, da je merilo, ki ga je treba upoštevati pri presoji selektivnosti ukrepa, dejstvo, ali se ta ukrep uporablja za vsa podjetja v primerljivem položaju. Ta država članica meni, da je cilj zadevne ureditve varstvo okolja, in za dosego tega cilja upošteva konkretne značilnosti velikih onesnaževalcev. Podjetjem, ki onesnažujejo, naj bi bila naložena finančna bremena, ki so večja od bremen, naloženih drugim podjetjem, in njihov pravni položaj naj bi bilo treba presojati drugače.

– Presoja Sodišča

50 V skladu z ustaljeno sodno prakso to, da je število podjetij, ki se lahko potegujejo za dodelitev zadevnega ukrepa, precej veliko, ali to, da spadajo ta podjetja v različne sektorje dejavnosti, ne zadošča za izključitev selektivne lastnosti ukrepa in torej za izključitev možnosti, da se ukrep opredeli kot državna pomoč (sodbe z dne 17. junija 1999 v zadevi Belgija proti Komisiji, C-75/97, Recueil, str. I-3671, točka 32; z dne 8. novembra 2001 v zadevi Adria-Wien Pipeline in Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke, C-143/99, Recueil, str. I-8365, točka 48, in z dne 13. februarja 2003 v zadevi Španija proti Komisiji, C-409/00, Recueil, str. I-1487, točka 48). To, da temelji državni ukrep na objektivnih merilih horizontalne uporabe, tudi ne ovrže dejstva, da gre za selektivni ukrep, saj dokazuje samo, da prispevki, ki jih določa, niso individualna pomoč, ampak spadajo v shemo pomoči (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Španija proti Komisiji, točka 49).

51 Člen 87(1) ES namreč opredeljuje državne intervencije glede na njihove učinke in torej ne glede na tehnike, ki jih uporabijo države za izvajanje svojih intervencij (glej sodbo z dne 22. decembra 2008 v zadevi British Aggregates proti Komisiji, C-487/06 P, ZOdl., str. I-10505, točka 89).

52 V točkah 84 in 86 izpodbijane sodbe Splošno sodišče izpostavlja točki 34 in 41 zgoraj navedene sodbe Adria-Wien Pipeline in Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke in pravilno ugotavlja, da je državni ukrep državna pomoč le, če daje prednost posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga v primerjavi z drugimi podjetji, ki so glede na cilj zadevnega ukrepa v primerljivem dejanskem in pravnem položaju.

53 V točki 88 izpodbijane sodbe Splošno sodišče ugotavlja, da je „merilo za uporabo zadevnega ukrepa torej objektivno, brez geografske ali sektorske omejitve. Če se zadevni ukrep nanaša na podjetja, ki so največji onesnaževalci, je to objektivno merilo tudi v skladu s ciljem, ki je varstvo okolja, in z notranjo logiko sistema“.

54 Vendar je Splošno sodišče v točki 89 izpodbijane sodbe zapisalo tudi, da „se le podjetjem iz te ureditve lahko naloži emisijski standard ali standardna stopnja kakovosti (Performance Standard Rate (PSR)), ki se bo progresivno zmanjševala do leta 2010, v primeru nespoštovanja pa jim bo naložena kazen“. Presojo je dalje podalo v točki 91 in naslednjih, v katerih je v bistvu pojasnilo, da Komisija v sporni odločbi ni predložila dokaza o tem, da so za podjetja, za katera ni veljal zadevni ukrep, veljale obveznosti, ki so enakovredne tistim, ki izhajajo iz zadevnega ukrepa, tako da bi se lahko druga podjetja obravnavala, kot da so v primerljivem položaju kot podjetja, na katera se nanaša zadevni ukrep. Na podlagi zgoraj navedenega je Splošno sodišče v točki 96 izpodbijane sodbe sklenilo, da zadevni ukrep ne daje prednosti posameznim podjetjem.

55 Iz vsega navedenega v točkah od 84 do 96 izpodbijane sodbe izhaja, da Splošno sodišče ni ugotovilo, kot to trdi Komisija, da uporaba objektivnega merila celotne termične moči, večje od 20 MWth, zadevnih podjetij zadostuje za zavrnitev trditev Komisije glede selektivnosti zadevnega ukrepa. Splošno sodišče namreč ugotavlja, da se ta ukrep nanaša na velika podjetja brez geografske ali sektorske omejitve. Ta dejstva, ki jih je ugotovilo Splošno sodišče glede objektivnosti ukrepa, seveda pripomorejo k temu, da se podpre trditev, da zadevni ukrep ni selektiven, ker je ukrep, ki se uporablja na podlagi subjektivnih meril, že po sami naravi selektiven, vendar se Splošno sodišče pri sklepanju, da ne gre za selektiven ukrep, ne opira izključno na te ugotovitve.

56 Splošno sodišče torej ni ugotovilo, v nasprotju s tem, kar trdi Komisija, da zadevni ukrep ni bil selektiven v smislu člena 87(1) ES zgolj na podlagi tega, da je temeljil na objektivnem merilu.

57 Na podlagi danih okoliščin je treba to trditev Komisije zavrniti.

58 V okviru druge trditve prvega dela drugega pritožbenega razloga Komisija izpodbija ugotovitve Splošnega sodišča iž točk od 89 do 96 izpodbijane sodbe in v bistvu trdi, da je Splošno sodišče uporabilo napačno merilo, v skladu s katerim bi morala Komisija predložiti dokaze o tem, da so za vsa druga podjetja v zadevni državi članici veljale enake obveznosti, kot so te, ki izhajajo iz zadevnega ukrepa. Po mnenju Komisije ji je Splošno sodišče naložilo prekomerno in nepotrebno dokazno breme, saj iz sporne odločbe in izpodbijane sodbe jasno izhaja, da za vsa nizozemska podjetja veljajo omejitve glede emisij NOx. Po mnenju Komisije Kraljevina Nizozemska ni nikoli trdila, da zadevni ukrep ni selektiven, ker naj za druga podjetja ne bi veljale enake ali primerljive obveznosti.

59 Najprej je treba opozoriti, da je v skladu z ustaljeno sodno prakso iz člena 225 ES in člena 58, prvi odstavek, Statuta Sodišča razvidno, da Sodišče ni pristojno niti za ugotavljanje dejanskega stanja in načeloma niti za presojo dokazov, ki jih je Splošno sodišče sprejelo za utemeljitev tega dejanskega stanja. Če so bili namreč ti dokazi pravilno pridobljeni in če so bila spoštovana splošna pravna načela ter pravila postopka glede dokaznega bremena in izvedbe dokazov, je samo Splošno sodišče pristojno za presojo vrednosti, ki jo je treba pripisati predloženim dokazom. Ta presoja torej – razen če gre za izkrivljanje teh dokazov – ni pravno vprašanje, ki je kot tako predmet nadzora Sodišča (glej sodbi z dne 18. marca 2010 v zadevi Trubowest Handel in Makarov proti Svetu in Komisiji, C-419/08 P, ZOdl., str. I-2259, točki 30 in 31, in z dne 2. septembra 2010 v zadevi Komisija proti Deutsche Post AG, C-399/08 P, ZOdl., str. I-7831, točka 63).

60 Vendar je, kar zadeva pravila postopka glede dokaznega bremena in izvedbe dokazov, na podlagi zgoraj navedene sodne prakse Sodišče v okviru pritožbe pristojno, da presodi, ali mora Komisija dokazati, da je zadevni ukrep selektiven.

61 Iz ustaljene sodne prakse namreč izhaja, da morajo biti za opredelitev pomoči izpolnjeni vsi pogoji iz člena 87(1) ES (glej sodbo z dne 15. julija 2004 v zadevi Pearle in drugi, C-345/02, ZOdl., str. I-7139, točka 32 in navedena sodna praksa). Kot je zapisano v točki 52 te sodbe, se je Splošno sodišče pravilno opredelilo, da se gospodarska prednost, ki jo daje država članica, opredeli kot pomoč le, če daje prednost le posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga.

62 Da bi dokazala, da se zadevni ukrep uporablja selektivno za posamezna podjetja ali proizvodnjo posameznega blaga, mora Komisija dokazati, da ta ukrep uvaja razlikovanja med podjetji, ki so glede na cilj zadevnega ukrepa v primerljivem dejanskem in pravnem položaju. Vendar je treba tudi navesti, da pojem pomoči ne vključuje

ukrepov, ki uvajajo razlikovanje med podjetji na področju dajatev, kadar to razlikovanje izhaja iz narave ali sistematike sistema zadevnih dajatev (sodba z dne 29. aprila 2004 v zadevi Nizozemska proti Komisiji, C-159/01, Recueil, str. I-4461, točka 42 in navedena sodna praksa). Dolžnost države članice, ki je uvedla tako razlikovanje med podjetji glede dajatev, je, da dokaže, da je to dejansko utemeljeno z naravo in sistematiko zadevnega sistema (zgoraj navedena sodba Nizozemska proti Komisiji, točka 43).

63 Glede tega je treba ugotoviti, kot je zapisala Komisija v točki 3.1 sporne odločbe, da podjetja, ki spadajo v sistem „dynamic-cap“, spadajo v posebno skupino velikih industrijskih obratov, ki se ukvarjajo z dejavnostjo, ki spada na področje trgovine med državami članicami, in uživajo prednost, ki je druga podjetja nimajo. Ta podjetja imajo namreč ugodnost, da lahko vnovčijo ekonomsko vrednost doseženih zmanjšanj emisij in jih pretvorijo v pravice do emisij, s katerimi se lahko trguje, ali da se lahko izognejo tveganju, da bodo morala plačati globo zaradi prekoračitve meje emisij NOx na energijsko enoto, ki jo določijo nacionalni organi, tako, da kupijo take pravice do emisij pri drugih podjetjih, za katera velja zadevni ukrep (glej v zvezi s tem točke od 92 do 96 te sodbe), medtem ko preostala podjetja nimajo teh možnosti, kar načeloma zadostuje za ugotovitev, da je Kraljevina Nizozemska uvedla razlikovanje med podjetji glede dajatev v smislu sodne prakse, navedene v točki 61 te sodbe.

64 Med strankami namreč ni sporno, kot so to potrdile na obravnavi, da mora vsako podjetje, ki ustvarja emisije NOx, izpolnjevati obveznosti glede omejitve ali zmanjšanja teh emisij, če zanj zadevni ukrep velja ali ne velja. Za izpolnitev obveznosti, ki jih imajo na podlagi nacionalne zakonodaje, imajo le podjetja, za katera velja zadevni ukrep, možnosti, ki so opisane v prejšnji točki, kar je prednost, ki je druga podjetja v primerljivem položaju nimajo.

65 Spomnimo naj, da Komisiji ni bilo treba razčleniti njene odločitve. Pri programu pomoči lahko Komisija zgolj preuči njegove značilnosti, da lahko v obrazložitvi odločitve presodi, ali zaradi podrobnih pravil, ki so predvidena s tem programom, ta daje občutno prednost prejemnikom glede na njihove konkurente in postavlja v ugodnejši položaj predvsem podjetja, ki sodelujejo v trgovini med državami članicami (glej sodbo z dne 7. marca 2002 v zadevi Italija proti Komisiji, C-310/99, Recueil, str. I-2289, točka 89).

66 Iz tega izhaja, da je Splošno sodišče, s tem da je v točkah 92 in 93 izpodbijane sodbe presodilo, da Komisija ni predložila nobenega natančnega dokaza o tem, da so za obe kategoriji podjetij iz točke 64 te sodbe veljale enake obveznosti in da sta bili torej v primerljivih položajih, napačno uporabilo pravo glede dokaznega bremena na strani Komisije.

67 V obravnavanem primeru glede tega zadostuje navedba, da sporna odločba jasno navaja in v tem primeru uporablja merilo selektivnosti, ki mu mora ukrep zadostiti, da lahko gre za državno pomoč. Komisija je navedla, da zakonodaja glede varstva okolja in onesnaženosti zraka zadevne članice ne vsebuje zadevnega ukrepa. Poleg tega je upoštevala dejstvo, da tudi za druga nizozemska podjetja, ki ne spadajo med 250 velikih obratov, za katere velja zadevni ukrep, veljajo določene zahteve glede emisij NOx.

68 Iz navedenega izhaja, da je treba prvi del drugega pritožbenega razloga sprejeti.

Drugi del drugega pritožbenega razloga

– Trditve strank

69 V okviru drugega dela drugega pritožbenega razloga Komisija trdi, da niti cilj varstva okolja zadevnega ukrepa niti narava ali splošna sistematika ureditve, v katero spada ta ukrep, ne napeljujeta k temu, da ta ukrep ni državna pomoč.

70 Prvič, Komisija navaja sodno prakso Sodišča, v skladu s katero pri določitvi, ali je državni ukrep državna pomoč, člen 87(1) ES ne razlikuje na podlagi razlogov ali ciljev državnih ukrepov, ampak jih opredeljuje glede na njihov učinek. Komisija pojasnjuje, da če bi bilo mogoče uveljavljati cilj varstva okolja, bi to ogrozilo naloge Komisije, ki je preučiti, ali pomoč ne spreminja trgovinskih pogojev v obsegu, ki bi bil v nasprotju s skupnimi interesi.

71 Drugič, Komisija očita Splošnemu sodišču, da je ugotovilo, da zadevni ukrep upravičuje narava ali splošna sistematika sistema, v katerega spada. Po mnenju Komisije je ta razlaga napačna, ker je Splošno sodišče že prej sklenilo, da Komisija ni predložila dokaza o obstoju splošne ureditve, ki bi prikazal, da zadevni ukrep zagotavlja prednost posameznim podjetjem v smislu člena 87(1) ES. Poleg tega Komisija dodaja, da mora država članica dokazati, da tak ukrep upravičuje narava ali splošna sistematika sistema, v katerega spada. V tem primeru naj Kraljevina Nizozemska takega dokaza ne bi predložila.

72 Komisija s tem, da navaja sodbo z dne 6. septembra 2006 v zadevi Portugalska proti Komisiji (C-88/03, ZOdl., str. I-7115), trdi, da iz narave ali splošne ureditve širšega

sistema, ki vsebuje omejitve emisij NOx, ne izhaja, da je treba možnost trgovanja s pravicami do emisij NOx odobriti podjetjem, za katera velja zadevni ukrep. Po zgledu zgoraj navedene sodbe Sodišča Adria-Wien Pipeline in Wietersdorfer & Peggauer Zementwerke Komisija meni, da so vsa zmanjšanja emisij NOx dobra za okolje, ne glede na to, kje pride do tega zmanjšanja, to je pri obratih, katerih termična moč je manjša ali večja od 20 MWth.

73 Kraljevina Nizozemska odgovarja, da ta pritožbeni razlog temelji na napačni razlagi sodbe. Po njenem mnenju Splošno sodišče ne meni, da cilj varstva okolja zadevnemu ukrepu odvzema status državne pomoči. Poudarja, da so bile te ugotovitve podane podredno. Kraljevina Nizozemska vsekakor meni, da je Splošno sodišče pravilno ugotovilo, da je – tudi če bi šlo za vprašanje splošne ureditve – razlikovanje med podjetji utemeljeno, ker temelji le na količini emisij NOx in specifičnem standardu zmanjšanja, ki je naloženo podjetjem z velikimi emisijami. Merilo zadevnega ukrepa, torej količine emisij, je upravičeno z naravo in sistematiko splošne ureditve, katere namen je zmanjšanje onesnaževanja ozračja.

– Presoja Sodišča

74 Splošno sodišče je v točki 99 izpodbijane sodbe ugotovilo, da se „določanje upravičenih podjetij utemeljuje z naravo ali ureditvijo sistema zaradi njihovih velikih emisij NOx in specifičnega standarda, ki za njih velja“ in da „[e]kološki vidiki upravičijo razlikovanje med podjetji, katerih emisije NOx so velike, in ostalimi podjetji“. Splošno sodišče je poleg tega menilo, da je „to objektivno merilo tudi v skladu s ciljem, ki je varstvo okolja, in z notranjo logiko sistema“.

75 V skladu z ustaljeno sodno prakso člen 87(1) ES državnih ukrepov ne razlikuje glede na razlog ali namen, ampak jih opredeljuje na podlagi njihovih učinkov. Čeprav je varstvo okolja eden izmed bistvenih ciljev Evropske skupnosti, nujnost upoštevanja tega cilja ne utemeljuje izključitve selektivnih ukrepov s področja uporabe člena 87(1) ES, pri čemer pa se lahko okoljevarstveni cilji vsekakor koristno upoštevajo pri presoji združljivosti ukrepa državne pomoči s skupnim trgom v skladu s členom 87(3) ES (zgoraj navedeni sodbi Španija proti Komisiji, točka 46, in British Aggregates proti Komisiji, točka 92).

76 V tem primeru velike emisije NOx podjetij, za katera velja zadevni ukrep, in specifični standard, ki velja za ta podjetja, ne zadoščata, da tega ukrepa ne bi bilo mogoče opredeliti kot selektivnega ukrepa v smislu člena 87(1) ES. Kot je namreč poudaril generalni pravobranilec v točki 55 sklepnih predlogov, takšnega razlikovanja med podjetji, ki temelji izključno na količinskem merilu, in sicer celotna termična moč večja kot 20 MWth, ni mogoče šteti kot neločljivo povezanega z ureditvijo, ki je namenjena zmanjševanju onesnaževanja industrijskega izvora, in s tem utemeljenega že na podlagi ekoloških razlogov.

77 Treba je tudi spomniti, da mora država članica, ki je uvedla takšno razlikovanje med podjetji, dokazati, da je to razlikovanje dejansko utemeljeno z naravo in ureditvijo zadevnega sistema (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Nizozemska proti Komisiji, točka 43).

78 V tem primeru pa merilo razlikovanja, ki je uporabljeno v zadevni zakonodaji, torej termična moč obratov, ki je večja od 20 MWth, ni upravičeno niti z naravo niti s splošno ureditvijo te zakonodaje, tako da zadevnemu ukrepu ne odvzema statusa državne pomoči.

79 Glede na zgornje ugotovitve je treba sprejeti tudi drugi del drugega pritožbenega razloga, kar pomeni, da se drugi pritožbeni razlog sprejme.

Nasprotni pritožbi

80 Ker je Sodišče ugodilo pritožbi Komisije, mora odločati tudi o nasprotnih pritožbah, ki sta ju vložili Kraljevina Nizozemska in Zvezna republika Nemčija.

81 Ti dve državi članici navajata enak pritožbeni razlog glede tega, da je Splošno sodišče s tem, da je presodilo, da je treba zadevni ukrep šteti kot prednost, financirano iz državnih sredstev v smislu člena 87(1) ES, napačno uporabilo pravo.

82 Ta pritožbeni razlog ima dva dela, pri čemer se prvi nanaša na razlogovanje Splošnega sodišča, ki je predstavljeno v točkah od 63 do 74 izpodbijane sodbe, v skladu s katerim možnost trgovanja s pravicami do emisije, ki je predpisana v okviru zadevnega ukrepa, predstavlja prednost za podjetja, za katera velja predpisan emisijski standard NOx, drugi pa se nanaša na razlogovanje Splošnega sodišča, predstavljeno v točkah od 74 do 77 te sodbe, kjer je bilo ugotovljeno, da je zadevni ukrep ugodnost, ki se zadevnim podjetjem dodeli iz državnih sredstev.

Prvi del

Trditve strank

83 V okviru prvega dela edinega pritožbenega razloga Kraljevina Nizozemska trdi, da zadevni ukrep izhaja iz določitve dodatnega emisijskega standarda, ki ga morajo upoštevati nekatera podjetja. Število dobropisov, s katerimi je mogoče trgovati, torej ni določeno vnaprej in je popolnoma odvisna od dodatnega zmanjšanja, ki ga lahko podjetja uresničijo glede na standard. Poudarja, da je ob prekoračenju predpisanega standarda globa dodatna sankcija, ki ne pomeni alternative nakupu manjkajočih emisijskih dobropisov. Kraljevina Nizozemska dalje trdi, da je ugotovitev Splošnega sodišča v točki 70 izpodbijane sodbe, da lahko vsako podjetje, za katerega velja ta ureditev, te pravice kadarkoli proda, napačna.

84 Zvezna republika Nemčija trdi, da zadevna podjetja lahko pridobijo finančno prednost v smislu pravice, s katero je mogoče trgovati, le na podlagi truda, ki so ga vložila za zmanjšanje njihovih emisij, kar predstavlja protidajatev ustrezne vrednosti za certifikate, s katerimi je mogoče trgovati. Glede tega ta država opozarja na negativne učinke, ki jih ima zadevni ukrep za podjetja, ki ne spoštujejo dovoljenih količin emisij. Emisija, ki prekorači prag vrednosti, povzroči nastanek stroškov za nakup pravice do emisije, katerih višina se določi na trgu ali z globo. Podjetja lahko dobijo pravico, s katero je mogoče trgovati, in ekonomsko prednost, ki iz nje izhaja, le na podlagi vložitve lastnega truda, če jim uspe zmanjšati emisijske kvote pod dovoljeni prag.

85 Po mnenju Zvezne republike Nemčije je trud podjetij za zmanjšanje njihovih emisij protidajatev te pravice, s katero se lahko trguje, in sama vrednost te pravice ne more biti že po definiciji prednost. Poleg tega pojem dobropisi emisijskih pravic kot „opcija

v prihodnosti“ ne vpliva na obveznost podjetij, da spoštujejo cilje glede emisij, in ne pomeni vedno prednosti.

Presoja Sodišča

86 Opozorimo naj, da člen 87(1) ES opredeljuje državno pomoč kot vsako pomoč, ki jo dodeli država članica, ali kakršnokoli vrsto pomoči iz državnih sredstev, ki izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco z dajanjem prednosti posameznim podjetjem ali proizvodnji posameznega blaga, če prizadene trgovino med državami članicami. Pojem državna pomoč v smislu te določbe je splošnejši kot pojem subvencija, ker ne zajema samo pozitivnih dajatev, kot so same subvencije, ampak tudi različne ukrepe, s katerimi se zmanjšujejo stroški, ki po navadi bremenijo podjetje, in ki imajo, ne da bi bili subvencije v pravem pomenu besede, enako naravo in enake učinke. V okviru posrednih koristi, ki učinkujejo enako kot subvencije, je treba izpostaviti zlasti zagotavljanje blaga in storitev pod ugodnejšimi pogoji (glej sodbi z dne 14. septembra 2004 v zadevi Španija proti Komisiji, C-276/02, ZOdl., str. I-8091, točka 24, in z dne 1. julija 2008 v združenih zadevah Chronopost in La Poste proti UFEX in drugim, C-341/06 P in C-342/06 P, ZOdl., str. I-4777, točka 123).

87 Poleg tega iz sodne prakse izhaja, da se za državne pomoči štejejo ukrepi v katerikoli obliki, ki lahko neposredno ali posredno dajejo prednost podjetjem ali ki jih je treba obravnavati kot gospodarsko korist, ki je upravičeno podjetje v normalnih tržnih razmerah ne bi dobilo (glej sodbo Sodišča z dne 24. julija 2003 v zadevi Altmark Trans in Regierungspräsidium Magdeburg, C-280/00, Recueil, str. I-7747, točka 84 in navedena sodna praksa).

88 Glede na navedeno sodno prakso je treba ugotoviti, da je možnost trgovanja s pravicami emisij NOx odvisna predvsem od dejstva, da država dopušča prodajo teh pravic in omogoča podjetjem, ki so imela presežek emisij NOx, da pri drugih podjetjih kupijo manjkajoče pravice do emisij, in tako soglaša z vzpostavitvijo trga za te pravice (glej tudi točke od 87 do 96 te sodbe). Ta ugotovitev izhaja tudi iz točke 70 izpodbijane sodbe, v kateri je Splošno sodišče pravilno sklenilo, da je Kraljevina Nizozemska, s tem da je omogočila trgovanje s temi pravicami, tem dala tržno vrednost.

89 Trditve, da možnost trgovanja s temi pravicami pomeni protidajatev po tržni ceni za trud, ki so ga podjetja, za katera velja zadevni ukrep, vložila v zmanjšanje emisij NOx, je treba zavrniti v skladu s sodno prakso, navedeno v točki 86 te sodbe, ker so stroški za zmanjšanje teh emisij del stroškov, ki navadno bremenijo proračun podjetja.

90 Glede trditev, da možnosti trgovanja s temi pravicami ni mogoče šteti za konkretno prednost za zadevna podjetja zaradi nepredvidljivosti trga, je treba povedati, da možnost, ki jo imajo ta podjetja, da izberejo med stroški za nakup emisijskih pravic in stroški ukrepov za zmanjšanje emisij NOx, za ta podjetja pomeni prednost. Poleg tega možnost podjetij, za katera velja zadevni ukrep, da trgujejo z vsemi pravicami do emisij in ne samo s tistimi, s katerimi lahko na koncu leta razpolagajo na podlagi pozitivne razlike med količino njihovih dejanskih emisij in odobreno količino teh emisij, ustvarja dodatno prednost za ta podjetja. Ta lahko namreč pridobijo likvidna sredstva, tako da prodajo emisijske pravice, še preden so izpolnjeni pogoji za njihovo dokončno dodelitev, neodvisno od tega, da se za njih uporablja zgornja meja in da morajo podjetja, ki prekoračijo predpisani standard, presežek kompenzirati naslednje leto.

91 Zato je treba zadevni ukrep glede možnosti trgovanja s temi emisijskimi pravicami obravnavati kot gospodarsko korist, ki je upravičeno podjetje v normalnih tržnih razmerah ne bi dobilo.

92 Poleg tega Kraljevina Nizozemska izpodbija sklepanje iz točke 73 izpodbijane sodbe, da podjetjem, katerih emisije NOx so bile višje, kot je bil določen emisijski standard, in katerih bilanca je torej ob koncu leta negativna, zadevni ukrep da možnost, da se z nakupom pravic do emisij od podjetij, ki so zabeležila presežek, izognejo plačilu globe.

93 Kraljevina Nizozemska glede tega trdi, da je ob prekoračitvi predpisanega standarda globa dodatna sankcija, ki ne pomeni alternative nakupu manjkajočih pravic do emisij.

94 V obravnavanem primeru je treba ugotoviti, da trditve, ki jih je Kraljevina Nizozemska navedla v pritožbi, ne izpodbijajo dovolj natančno in zadostno ugotovitev Splošnega sodišča, da zadevni ukrep daje zadevnim podjetjem možnost nakupa emisijskih dobropisov na trgu pred koncem leta, ker gre za letne zgornje meje emisij. To pomeni, da imajo nekatera podjetja – še preden nacionalni organi preverijo, ali so podjetja spoštovala predpisano zgornjo mejo emisij – možnost nakupa manjkajočih emisijskih pravic, s čimer se izognejo prekoračitvi emisijskega standarda in posledično plačilu globe.

95 Zato trditve Kraljevine Nizozemske, s katero izpodbija ugotovitev Splošnega sodišča iz točke 73 izpodbijane sodbe, da se lahko podjetja z nakupom emisijskih pravic izognejo plačilu globe, ni mogoče sprejeti.

96 Na podlagi zgornjih ugotovitev je treba zavrniti prvi del edinega pritožbenega razloga, ki se nanaša na napačno razlago in uporabo pojma prednosti v smislu člena 87(1) ES.

Drugi del pritožbenega razloga

Trditve strank

97 V drugem delu edinega pritožbenega razloga, ki se nanaša na pojem financiranje iz državnih sredstev, Kraljevina Nizozemska izpodbija ugotovitve Splošnega sodišča iz točk od 75 do 77 izpodbijane sodbe. Ta država predvsem meni, da je Splošno sodišče napačno razlagalo pojem financiranje iz državnih sredstev, kot ga je Sodišče uporabilo v sodbi z dne 13. marca 2001 v zadevi PreussenElektra (C-379/98, Recueil, str. I-2099). Glede zadevnega ukrepa Kraljevina Nizozemska meni, da je odločilno, da se ugotovi, da ni šlo za neposredni ali posredni prenos državnih sredstev pri razdelitvi dodatnih finančnih stroškov med podjetja. Ker je predpisani emisijski standard dodatni strošek za zadevna podjetja, je zadevni ukrep, ki je „kompenzacija“, namenjen le temu, da omogoči zadevnim podjetjem, da sama razdelijo dodatne stroške, ki izhajajo iz tega standarda.

98 Kraljevina Nizozemska meni, da je globa zaradi prekoračitve predpisanega standarda dodatna sankcija, ki ni alternativa nakupu manjkajočih emisijskih dobropisov. Zgolj dejstvo, da vrednost dobropisov izhaja iz zakonodaje, naj še ne bi pomenilo, da je pogoj financiranja teh pravic iz državnih sredstev izpolnjen. V dupliki ta država članica pojasnjuje, da dejstvo, da nekateri prihodki v obliki globe uidejo državi, ker ta podjetja

spoštujejo svoje obveznosti, ni upošteven dokaz glede na ureditev državnih pomoči. Dodaja, da če neka druga ureditev trgovanja z emisijskimi pravicami državi prinaša dohodke, to še ne pomeni, da država izgubi sredstva v smislu člena 87 ES, če se država članica ni odločila za tako alternativno ureditev.

99 Zvezna republika Nemčija ugovarja tudi ugotovitvi Splošnega sodišča, da zadevni sistem za trgovanje s pravicami do emisij pomeni prednost, ki jo dobijo zadevna podjetja iz državnih sredstev. V nizozemski ureditvi morajo vsa podjetja spoštovati enake obveznosti, ki so določene z zgornjo mejo, ki je ne smejo prekoračiti. Odgovor na vprašanje, ali so certifikati na trgu in za kolikšno vsoto, je odvisen od načina, kako podjetja izpolnjujejo svoje obveznosti glede emisij. Podjetja si sama ustvarjajo lastna sredstva. Če podjetje prekorači zgornjo mejo, mora plačati stroške za pravice do emisij, ki se določijo na trgu ali z globo. Podjetja lahko dobijo pravico, s katero je mogoče trgovati, in z njo povezano gospodarsko prednost le, če jim uspe zmanjšati emisijske kvote tako, da ne presežejo dovoljene zgornje meje.

100 Poleg tega Zvezna republika Nemčija zatrjuje, da primerjanje brezplačne dodelitve pravic do emisije s prodajo premoženja s strani javnih organov, ni upoštevno glede na načelo, ki se uporablja, torej načelo zasebnega investitorja, ki deluje v skladu z zakoni trga. S sistemom prodaje pravic do emisij država določa normativni okvir.

101 Ta država članica trdi, da prodajne cene ni mogoče predvideti in da možnost predčasne prodaje ni dokončna prednost. Nepobiranje glob je povezano zgolj z dejstvom, da podjetje ne prekorači zgornjih mej. Nakup pravic do emisij za podjetja „overachievers“ se izvaja z lastnimi sredstvi podjetja in z ekonomskega stališča predstavlja

ekvivalent možnosti podjetja, da zmanjša svoje emisije pod dovoljeno zgornjo mejo. Ne gre za to, da bi se država odpovedala svojim prihodkom.

Presoja Sodišča

102 V točki 75 izpodbijane sodbe je Splošno sodišče presodilo, da je Kraljevina Nizozemska, s tem da je zadevnim podjetjem pravice do emisij NOx dala brezplačno, namesto da bi jih prodala ali dala na dražbo, in s tem da je vzpostavila sistem, ki določa možnost trgovanja s temi pravicami na trgu, čeprav so vezane na največjo zgornjo mejo, tem pravicam dala status nematerialnih sredstev in se je odpovedala državnim prihodkom.

103 V skladu s sodno prakso Sodišča morajo biti ugodnosti, da bi jih bilo mogoče opredeliti kot pomoč v smislu člena 87(1) ES, prvič, dodeljene neposredno ali posredno iz državnih sredstev in, drugič, dodeliti jih mora država (sodba z dne 16. maja 2002 v zadevi Francija proti Komisiji, C-482/99, Recueil, str. I-4397, točka 24 in navedena sodna praksa).

104 Glede tega je treba povedati, da v skladu z ustaljeno sodno prakso ni potrebno v vsakem primeru dokazati obstoja prenosa državnih sredstev, da bi se prednost, dodeljena enemu ali več podjetjem, lahko razumela kot državna pomoč v skladu s členom 87(1) Pogodbe ES (glej zgoraj navedeno sodbo Francija proti Komisiji, točka 36).

105 Poleg tega razlikovanje med pojmoma „pomoč, ki jo dodeli država“ in pomoči „iz državnih sredstev“ v tej določbi ne pomeni, da so vse prednosti, ki jih dodeli država,

pomoč, ne glede na to, ali se financirajo iz državnih sredstev ali ne, ampak je njen namen zgolj v ta pojem vključiti prednosti, ki jih država dodeli neposredno, in prednosti, ki se dodelijo prek javnega ali zasebnega organa, ki ga imenuje ali ustanovi ta država (zgoraj navedena sodba PreussenElektra, točka 58, in sodba z dne 5. marca 2009 v zadevi UTECA, C-222/07, ZOdl., str. I-1407, točka 43).

106 V tem primeru bi taka ugodnost, ki jo je odobril nacionalni zakonodajalec, in sicer možnost trgovanja s pravicami do emisij NOx, lahko pomenila dodatno breme za javne organe v obliki oprostitve obveznosti plačila globe ali drugih denarnih sankcij (v tem smislu glej sodbo Sodišča z dne 17. junija 1999 v zadevi Piaggio, C-295/97, Recueil, str. I-3735, točka 42). Kraljevina Nizozemska je namreč s tem, da je vzpostavila sistem „dynamic-cap", dala podjetjem, za katera velja zadevni ukrep, možnost nakupa pravic do emisij, da bi se izognila plačilu globe. Posledica vzpostavitve tega sistema je tudi, da brez konkretne protidajatve državi pridobi pravice do emisije, ki imajo zaradi tega, ker je z njimi mogoče trgovati, ekonomsko vrednost. Ugotoviti je treba, da bi država članica v skrajnem primeru lahko te pravice prodala tudi na dražbi, če bi vzpostavila drugačno ureditev (glej v zvezi s tem točke 63, 64 in od 86 do 96 te sodbe).

107 Ugotovitev Splošnega sodišča iz točke 75 izpodbijane sodbe, da zadevna podjetja lahko prosto prodajajo pravice do emisije, čeprav so vezana na najvišjo zgornjo mejo, s pritožbeno trditvijo ni ovržena. Kot je menil generalni pravobranilec v točki 87 sklepnih predlogov, se država članica s tem, da tem pravicam dodeli lastnost nematerialnih sredstev, s katerimi je mogoče trgovati, in s tem, da jih da brezplačno na razpolago zadevnim podjetjem, namesto da bi jih prodala ali dala na dražbo, odpove državnim sredstvom.

108 Poleg tega dejstvo, da tak ukrep omogoči podjetjem, da med seboj kompenzirajo presežke in primanjkljaje glede na predpisan standard, in da ta ukrep ustvarja zakoniti okvir za omejitve emisij NOx na način, ki je donosen za podjetja z velikimi obrati,

kaže na to, da imajo podjetja, za katera velja zadevni ukrep, na voljo alternativo temu, da država naloži globo.

109 Glede trditev, ki se nanašajo na zgoraj navedeno sodbo PreussenElektra, je Splošno sodišče pravilno razlikovalo to sodbo od tega primera. Na podlagi te sodbe neki predpis države članice, ki po eni strani zasebna podjetja za distribucijo električne energije zavezuje k odkupu električne energije, ki je na njihovem področju proizvedena iz obnovljivih virov energije, po najnižjih cenah, višjih od dejanske ekonomske vrednosti za take vrste energijo, po drugi strani pa stroške financiranja te obveznosti porazdeljuje med navedena podjetja za dobavo električne energije in zasebne uporabnike električnega omrežja, ki so višje v distribucijski verigi, ne pomeni državne pomoči v smislu člena 87(1) ES.

110 Sodišče je v tej sodbi presodilo, da čeprav ima lahko finančni strošek, ki izvira iz obveznosti odkupa po najnižjih cenah, negativne posledice za ekonomske rezultate podjetij, na katere se nanaša, in čeprav povzroča zmanjšanje davčnih prihodkov države, je bila ta posledica dejansko značilna za tak predpis in je ni mogoče šteti za sredstvo, s katerim se proizvajalcem električne energije iz obnovljivih virov energije dodeljuje kakšna posebna prednost na stroške države.

111 V obravnavanem primeru pa – kot je navedel generalni pravobranilec v točki 92 sklepnih predlogov – za to odpoved ni mogoče šteti niti, da je „neločljivo povezana“ z vsakim instrumentom, ki emisije onesnaževal ozračja ureja na podlagi sistema trgovanja s pravicami do emisij. Država članica ima namreč, kadar uporabi take instrumente, načeloma možnost izbire med brezplačno dodelitvijo in prodajo ali dražbo teh pravic. Poleg tega obstaja v obravnavanem primeru dovolj neposredna povezava med spornim ukrepom in izgubo prihodkov države, ki ni obstajala med naložitvijo obveznosti nabave in morebitnim zmanjšanjem davčnih prihodkov v primeru iz zgoraj navedene

sodbe PreussenElektra. Dejansko stanje iz te sodbe torej ni primerljivo z obravnavanim, zato rešitve, ki jo je Sodišče sprejelo v zgoraj navedeni sodbi PreussenElektra, ni mogoče prenesti na obravnavano zadevo.

112 Rešitve, ki jo je Sodišče dalo v zgoraj navedeni sodbi PreussenElektra, torej ni mogoče prenesti na obravnavano zadevo. Zato je Splošno sodišče v točki 75 izpodbijane sodbe pravilno ugotovilo, da se je Kraljevina Nizozemska odpovedala tem sredstvom.

113 V teh okoliščinah je torej treba nasprotni pritožbi Kraljevine Nizozemske in Zvezne republike Nemčije v celoti zavrniti.

Posledice utemeljenosti drugega pritožbenega razloga in zavrnitve nasprotne pritožbe

114 Glede na vse ugotovitve je treba izpodbijano sodbo razveljaviti v delu, v katerem je sporno odločbo razglasila za nično.

115 V skladu s členom 61, prvi odstavek, Statuta Sodišča Evropske unije lahko Sodišče ob razveljavitvi odločitve Splošnega sodišča bodisi samo dokončno odloči o zadevi, če stanje postopka to dovoljuje, bodisi vrne zadevo v razsojanje Splošnemu sodišču. V tej zadevi je to tako.

Tožba na prvi stopnji

116 Iz ugotovitev iz te sodbe izhaja, da sporna odločba ne krši člena 87(1) ES, v delu, v katerem Komisija ugotavlja, da zadevni ukrep pomeni državno pomoč za podjetja, na katera se ta ukrep nanaša.

117 Iz točk od 86 do 96 in od 102 do 113 te sodbe izhaja, da Splošno sodišče ni napačno uporabilo prava s tem, da je potrdilo trditev Komisije, da zadevni ukrep pomeni finančno prednost, financirano iz državnih sredstev, za podjetja, na katera se ta ukrep nanaša. Poleg tega je zaradi razlogov, navedenih v točkah od 59 do 79 te sodbe, Sodišče sprejelo drugi pritožbeni razlog, ki ga je uveljavljala Komisija in s katerim je izpodbijala presojo Splošnega sodišča glede selektivnega merila omenjene prednosti. Sicer pa iz te obrazložitve izhaja, kot tudi iz tiste, s katero je bila obrazložena zavrnitev nasprotnih pritožb, da je Komisija v sporni odločbi pravilno ugotovila, da se prednost, ki jo omogoča zadevni ukrep, uporablja selektivno.

118 Prvi tožbeni razlog Kraljevine Nizozemske za razglasitev ničnosti odločbe je treba zato zavrniti.

119 Splošno sodišče je ugotovilo, da ni bilo treba odločati o drugem tožbenem razlogu Kraljevine Nizozemske, ker je sporno odločbo razglasilo za nično v delu, v katerem se ugotovi, da je zadevni ukrep državna pomoč v smislu člena 87(1) ES.

120 Zato je treba preučiti ta drugi tožbeni razlog glede kršitve obveznosti obrazložitve.

Drugi tožbeni razlog tožbe na prvi stopnji

Trditve strank

121 Kraljevina Nizozemska navaja, da Komisija ni spoštovala obveznosti obrazložitve, ker ni navedla razlogov, zakaj naj bi pri tej ureditvi šlo za državno pomoč. Ta država članica trdi, da je Komisija napačno ugotovila dejansko stanje, s tem da je ugotovila, da proizvajalec, ki ne spoštuje emisijskega standarda in mu je bila zato naložena globa, prejme dobropise NOx. Očitno pa je, da v skladu s to ureditvijo proizvajalec dobi dobropise le, če so njegove emisije pod standardom, ki je zanj predpisan, in če mu ostane še kaj prostega mesta za izpuste.

122 Kraljevina Nizozemska navaja, da so ugotovitve, ki jih je Komisija podala v sporni odločbi, protislovne. Ta institucija naj bi navedla med drugim vzpostavitev sistema, s katerim so se brezplačno podelili dobropisi, nato pa trdila, da slednji pomenijo protidajatev za zmanjšanje emisij NOx. Ta država članica pojasnjuje, da ta ureditev onesnaževalcu ne podeljuje nikakršnega dobropisa, in sicer ne tistemu onesnaževalcu, ki prekorači predpisane emisijske standarde. Le podjetnik, ki zmanjša svoje emisije pod ta standard, je upravičen do dobropisov. Komisija naj tudi ne bi poglobljeno predstavila ugotovitve, da ta ureditev ni najboljša, zlasti ker gre za sistem „dynamic-cap“, katerega učinek na okolje je negotov, administrativni stroški in stroški za uporabo sistema pa so višji kot stroški v sistemu „cap-and-trade“.

123 Komisija naj tudi ne bi dokazala – v skladu z zahtevami, ki jih je določila sodna praksa Sodišča – trditve, da ta ureditev vpliva na trgovino in izkrivlja konkurenco med državami članicami.

124 Komisija najprej odgovarja, da je očitno, da vsak proizvajalec, ki izpušča emisije NOx, brezplačno pridobi emisijske dobropise. Ta ugotovitev ni v nasprotju s tem, da morajo podjetja v tem primeru predložiti protidajatev v obliki dodatnih okoljskih investicij, da bi lahko ta aktivna sredstva s prodajo dejansko dodala svojim razpoložljivim dohodkom. Drugič, glede dvomov, ki jih ima Komisija glede učinkovitosti zadevne ureditve, se ti deli sporne odločbe ne nanašajo na obrazložitev tega, ali je ta ureditev državna pomoč. Tretjič, v ugotovitvah v sporni odločbi naj bi bilo prikazano, zakaj brezplačna dodelitev emisijskih pravic velikim nizozemskim industrijskim podjetjem vpliva na trgovino med državami članicami.

Presoja Sodišča

125 Opozoriti je treba, da mora biti v skladu z ustaljeno sodno prakso obrazložitev, predpisana s členom 296 PDEU, prilagojena naravi zadevnega pravnega akta in ugotovitve institucije Skupnosti, ki je akt izdala, izražene tako jasno in nedvoumno, da lahko zadevne osebe razberejo razloge za sprejeti ukrep in pristojno sodišče opravi funkcijo nadzora. Zahteva po obrazložitvi se presoja glede na okoliščine posameznega primera, zlasti glede na vsebino pravnega akta, vrsto navedenih razlogov in zanimanje, ki bi ga o ugotovitvah lahko imel naslovnik ali druge osebe, na katere se pravni akt neposredno in posamično nanaša. Ni potrebno, da so v obrazložitvi navedeni vsi dejanski ali pravno pomembni vidiki, saj se vprašanje, ali obrazložitev zadostuje zahtevam člena 296 Pogodbe, ne presoja zgolj na podlagi besedila, temveč tudi z vsebino ter celotnimi pravnimi predpisi z zadevnega področja (glej sodbi z dne 6. julija 1993 v združenih zadevah CT Control (Rotterdam) in JCT Benelux proti Komisiji, C-121/91 in C-122/91, Recueil, str. I-3873, točka 31, in z dne 30. septembra 2003 v zadevi Eurocoton in drugi proti Svetu, C-76/01 P, Recueil, str. I-10091, točka 88).

126 Trditev Kraljevine Nizozemske, da je Komisija v točki 3.2 sporne odločbe napačno ugotovila, da podjetje, ki ne spoštuje predpisane zgornje meje emisije, vseeno prejme dobropise NOx, je ponovljena trditev iz točk 45 in 46 tožbe na prvi stopnji glede neobstoja državnih sredstev in iz točke 65 pritožbe, ki jo je Sodišče v točki 94 te sodbe že zavrnilo. Vsekakor se ta trditev bolj nanaša na napačno ugotovitev dejanskega stanja kot na obveznost obrazložitve glede ugotovitve iz sporne odločbe, da gre za državno pomoč. Zato je treba to trditev zavrniti.

127 Poleg tega Kraljevina Nizozemska trdi, da pri odločanju Komisije obstaja protislovje, ki po eni strani meni, da želi država članica vzpostaviti sistem za brezplačno podeljevanje dobropisov NOx, po drugi strani pa meni, da dejstvo, da zadevna podjetja zmanjšujejo svoje emisije, da bi bila lahko upravičena do morebitne pomoči, pomeni protidajatev, kar pomeni, da dobropisi niso dani brezplačno. Glede tega je treba povedati, da se prvi sklep Komisije nanaša na obstoj državne pomoči v točki 3.2 sporne odločbe, ker so imeli nizozemski organi možnost, da prodajo ali podelijo emisijske pravice, in so torej s tem, da so brezplačno ponudili dobropise NOx kot nematerialna sredstva, utrpeli izgubljeni dobiček. Ugotovitev iz točke 3.3 izpodbijane odločbe, da je to, da se podjetja spodbujajo k zmanjšanju emisij, ki je večje od zmanjšanja, ki jim je naloženo z določitvijo zgornje meje, protidajatev, ki je „v skladu z namenom smernic Skupnosti za državne pomoči na okoljskem področju“ dana v zameno za prednost, ki jo tem podjetjem omogoča sporni ukrep, izhaja iz presoje glede združljivosti zadevnega ukrepa z notranjim trgom. Med tema dvema ugotovitvama Komisije torej ni nobenega protislovja.

128 Trditev Kraljevine Nizozemske je treba zato zavrniti.

129 Ta država članica v nadaljevanju trdi, da odločanje Komisije ni natančno, ker sistem „dynamic-cap“, kot je bil sprejet, ne pomeni ugodnejše možnosti, saj so učinki tega sistema na okolje bolj negotovi in so administrativni stroški ter stroški uporabe sistema višji kot v sistemu „cap-and-trade“. Ugotovitve o tem so v točki 4 sporne odločbe. Kot je generalni pravobranilec menil v točki 101 sklepnih predlogov, te ugotovitve niso del obrazložitve opredelitve zadevnega ukrepa kot pomoči niti obrazložitve presoje združljivosti tega ukrepa z notranjim trgom. Zato je treba trditev Kraljevine Nizozemske zavrniti.

130 Glede tega, da mora Komisija obrazložiti, ali zadevni sistem lahko vpliva na trgovino med državami članicami in izkrivlja ali bi lahko izkrivljal konkurenco, Komisija v točki 3.2 sporne odločbe navaja, da so podjetja, za katera velja ta sistem, največja podjetja, ki se ukvarjajo z dejavnostjo, ki spada na področje trgovine med državami članicami. Komisija meni, da se njihov položaj krepi z zadevnim ukrepom, ki jim daje konkurenčno prednost, in sicer dodatni dohodek, s katerim lahko pokrijejo del stroškov proizvodnje. Ta prednost torej lahko vpliva na trgovino med državami članicami.

131 Obveznost obrazložitve, uporabljena pri opredelitvi ukrepa kot pomoči, zahteva, da mora Komisija navesti, zakaj je štela, da zadevni ukrep spada na področje uporabe člena 87(1) ES. Komisija namreč v skladu s sodno prakso ni dolžna dokazati obstoja dejanskega vpliva pomoči na trgovino med državami članicami niti dejanskega izkrivljanja konkurence, ampak je dolžna le preučiti, ali te pomoči lahko vplivajo na to trgovino in izkrivljajo konkurenco (sodbi z dne 15. decembra 2005 v zadevi Italija proti Komisiji, C-66/02, ZOdl., str. I-10901, točka 111, in z dne 9. junija 2011 v združenih zadevah Comitato „Venezia vuole vivere“ in drugi proti Komisiji, C-71/09 P, C-73/09 P in C-76/09 P, ZOdl., str. I-4727, točka 134). Zato mora Komisija, ko iz okoliščin, v katerih je bila državna pomoč dodeljena, izhaja, da lahko ta vpliva na trgovino med državami članicami in izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco, navesti

te okoliščine v obrazložitvi svoje odločbe (glej zlasti sodbe z dne 7. junija 1988 v zadevi Grčija proti Komisiji, 57/86, Recueil, str. 2855, točka 15; z dne 24. oktobra 1996 v združenih zadevah Nemčija in drugi proti Komisiji, C-329/93, C-62/95 in C-63/95, Recueil, str. I-5151, točka 52; z dne 19. septembra 2000 v zadevi Nemčija proti Komisiji, C-156/98, Recueil, str. I-6857, točka 98, in z dne 28. januarja 2003 v zadevi Nemčija proti Komisiji, C-334/99, Recueil, str. I-1139, točka 59; zgoraj navedeno sodbo Portugalska proti Komisiji, točka 89, in sodbo z dne 30. aprila 2009 v zadevi Komisija proti Italiji in Wam, C-494/06 P, ZOdl., str. I-3639, točka 49).

132 Komisija je v točki 3.2 sporne odločbe, takoj ko je ugotovila, da za podjetja, za katera velja zadevni ukrep, obstaja prednost, določila, da ta podjetja predstavljajo „skupino velikih industrijskih podjetij, ki se ukvarjajo z dejavnostjo, ki spada na področje trgovine med državami članicami“. Nadaljevala je z ugotovitvijo, da bo „ta ureditev okrepila položaj teh podjetij, kar bi lahko vodilo k spremembi pogojev na trgu za njihove konkurente“, preden je dodala, da „je treba na to okrepitev gledati, kot da vpliva na trgovino“.

133 Zato je treba ugotoviti, da je Komisija v sporni odločbi navedla okoliščine, na podlagi katerih zadevna pomoč, po njenem mnenju, lahko vpliva na trgovino med državami članicami in izkrivlja ali bi lahko izkrivljala konkurenco. Glede na sodno prakso, navedeno v točki 125 te sodbe, je ta odločba pravno dovolj obrazložena glede vplivanja na trgovino med državami članicami in izkrivljanja konkurence.

134 Glede na zgoraj navedeno je treba tožbeni razlog nezadostne obrazložitve sporne odločbe glede na pogoje uporabe člena 87(1) ES zavrniti. Torej je treba tožbo v celoti zavrniti.

Stroški

135 V skladu s členom 122, prvi odstavek, Poslovnika Sodišče odloči tudi o stroških, če je pritožba utemeljena in če samo dokončno odloči v sporu.

136 V zvezi s stroški, ki se nanašajo na postopek na prvi stopnji, se v skladu s členom 69(2) Poslovnika neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker Kraljevina Nizozemska s predlogi ni uspela in ker je Komisija predlagala, naj se Kraljevini Nizozemski naloži plačilo stroškov, se ji naloži plačilo stroškov postopka na prvi stopnji.

137 Glede stroškov pritožbenega postopka se v skladu s členom 69(3) Poslovnika Sodišča, ki se na podlagi člena 118 Poslovnika uporablja za pritožbeni postopek, lahko Sodišče odloči, da se stroški delijo ali da vsaka stranka nosi svoje stroške, če vsaka uspe samo deloma. Ker Komisija in Kraljevina Nizozemska s svojimi zahtevki nista uspeli, nosita svoje stroške.

138 V skladu s členom 69(4) Poslovnika, ki velja tudi za pritožbeni postopek na podlagi člena 118 Poslovnika, države članice, ki so intervenirale v sporu, nosijo svoje stroške. V skladu s to določbo Zvezna republika Nemčija nosi svoje stroške postopka na prvi stopnji in stroške pritožbe. V skladu s to določbo Francoska republika, Združeno kraljestvo ter Republika Slovenija nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (tretji senat) razsodilo:

1. **Sodba Sodišča prve stopnje Evropskih skupnosti z dne 10. aprila 2008 v zadevi Nizozemska proti Komisiji (T-233/04) se razveljavi.**

2. **Nasprotni pritožbi se zavrneta.**

3. **Tožba na prvi stopnji se zavrne.**

4. **Kraljevini Nizozemski se naloži plačilo stroškov, ki jih je priglasila Komisija v postopku na prvi stopnji, nosi pa tudi svoje stroške pritožbenega postopka.**

5. **Evropska komisija in Kraljevina Nizozemska nosita svoje stroške pritožbenega postopka.**

6. **Zvezna republika Nemčija, Francoska republika, Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska ter Republika Slovenija nosijo svoje stroške.**

Podpisi