

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (tretji senat)

z dne 2. marca 2010 *

V zadevi T-16/04,

Arcelor SA s sedežem v Luxembourg (Luksemburg), ki so jo najprej zastopali W. Deselaers, B. Meyring in B. Schmitt-Rady, nato W. Deselaers in B. Meyring, odvetniki,

tožeča stranka,

proti

Evropskemu parlamentu, ki sta ga najprej zastopala K. Bradley in M. Moore, nato L. Visaggio in I. Anagnostopoulou, zastopniki,

in

* Jezik postopka: angleščina.

Svetu Evropske unije, ki sta ga najprej zastopala B. Hoff-Nielsen in M. Bishop, nato E. Karlsson in A. Westerhof Löfflerova ter nazadnje A. Westerhof Löfflerova in K. Michoel, zastopniki,

toženi stranki,

ob intervenciji

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

intervenientka,

zaradi predloga, po eni strani, za razglasitev ničnosti dela 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) in, po drugi strani, za povračilo škode, ki je tožeči stranki nastala zaradi sprejetja te direktive,

SPLOŠNO SODIŠČE (tretji senat),

v sestavi J. Azizi (poročevalec), predsednik senata, E. Cremona, sodnica, in S. Frimodt Nielsen, sodnik,

sodna tajnica: K. Pocheć, administratorica,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 15. aprila 2008

izreka naslednjo

Sodbo

Pravni okvir

I – Pravila Pogodbe ES

¹ Člen 174 ES določa:

„1. Okoljska politika Skupnosti prispeva k uresničevanju naslednjih ciljev:

- ohranjanju, varstvu in izboljšanju kakovosti okolja,
- varovanju človekovega zdravja,

- skrbni in preudarni rabi naravnih virov,
- spodbujanju ukrepov na mednarodni ravni za reševanje regionalnih ali globalnih okoljskih problemov.

2. Cilj okoljske politike Skupnosti je doseči visoko raven varstva, pri čemer se upošteva raznolikost razmer v posameznih regijah Skupnosti. Politika temelji na previdnostnem načelu in na načelih, da je treba delovati preventivno, da je treba okoljsko škodo prednostno odpravljati pri viru in da mora plačati povzročitelj obremenitve.

[...]

3. Pri oblikovanju svoje okoljske politike Skupnost upošteva:

- razpoložljive znanstvene in tehnične podatke,
- okoljske razmere v različnih regijah Skupnosti,
- možne koristi in stroške ukrepanja ali neukrepanja,

- gospodarski in socialni razvoj Skupnosti kot celote in uravnotežen razvoj njenih regij.

[...]“

2 Člen 175(1) ES določa:

„1. Svet se v skladu s postopkom iz člena 251 [ES] ter po posvetovanju z Ekonomsko-socialnim odborom in Odborom regij odloči, katere ukrepe naj Skupnost sprejme za doseganje ciljev iz člena 174 [ES].“

II – *Izpodbijana direktiva*

- 3 Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2003/87/ES z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES (UL L 275, str. 32, v nadaljevanju: izpodbijana direktiva), ki je začela veljati 25. oktobra 2003, vzpostavlja sistem trgovanja s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Evropski skupnosti (v nadaljevanju: sistem trgovanja s pravicami), da bi pospešila zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, zlasti ogljikovega dioksida (v nadaljevanju: CO₂), stroškovno in ekonomsko učinkovito (člen 1 izpodbijane direktive). Direktiva temelji na obveznostih Skupnosti iz Okvirne konvencije Združenih narodov o spremembi podnebja in Kjotskega protokola. Slednji je bil odobren z Odločbo Sveta z dne 25. aprila 2002 o odobritvi Kjotskega protokola k Okvirni konvenciji Združenih narodov o spremembi podnebja v imenu Evropske

skupnosti in skupnem izpolnjevanju iz njega izhajajočih obveznosti (2002/358/ES) (UL L 130, str. 1). Kjotski protokol je začel veljati 16. februarja 2005.

- 4 Skupnost in njene države članice so se zavezale, da bodo v obdobju od leta 2008 do leta 2012 zmanjšale svoje skupne antropogene emisije toplogrednih plinov iz Priloge A k Protokolu za 8 % glede na raven iz leta 1990 (uvodna izjava 4 izpodbijane direktive). Zaradi tega so se dogovorile, da bodo svojo obveznost zmanjšanja emisij v skladu s členom 4 Kjotskega protokola izpolnile skupaj, na podlagi sporazuma, imenovanega „razdelitev obveznosti“, ki vsebuje tabelaričen prikaz prispevkov vsake države članice in je v Prilogi II k Odločbi 2002/358.

- 5 Kjotski protokol predvideva tri mehanizme, s katerimi naj bi države pogodbenice dosegle cilj zmanjšanja emisij toplogrednih plinov, in sicer, prvič, mednarodni trg s pravicami do emisij, drugič, skupno vzpostavitev projektov za zmanjšanje, in, tretjič, mehanizem „čistega“ razvoja, pri čemer se zadnja mehanizma imenujeta tudi „prožna mehanizma“. Medtem ko ima skupna vzpostavitev projektov za zmanjšanje namen zmanjšati emisije toplogrednih plinov v državah pogodbenicah Kjotskega protokola, se mehanizem „čistega“ razvoja nanaša na vzpostavitev projektov zmanjšanja emisij v državah v razvoju, ki se niso zavezale k ciljem Kjotskega protokola.

- 6 Da bi Skupnost dosegla cilje zmanjšanja, določene v Kjotskem protokolu in v Odločbi 2002/358, izpodbijana direktiva določa, da morajo v sistemu za trgovanje s pravicami upravljavci naprav iz njene priloge I svoje emisije toplogrednih plinov pokriti s pravicami, ki so jim odobrene z nacionalnimi načrti razdelitve (v nadaljevanju: NNR). Če uspe upravljavcu zmanjšati svoje emisije, lahko presežne pravice proda drugim upravljavcem. Obratno lahko upravljavec naprave s prekomernimi emisijami potrebne pravice kupi pri upravljavcu, ki z njimi razpolaga.

- 7 Na podlagi Priloge I k izpodbijani direktivi spadajo na področje njene uporabe zlasti nekatere kurilne naprave, namenjene proizvodnji energije ter proizvodnji in predelavi železa in jekla, kot so „naprave za proizvodnjo surovega železa ali jekla (primarno in sekundarno taljenje), vključno z neprekinjenim litjem, z zmogljivostjo nad 2,5 tone na uro“.
- 8 Izpodbijana direktiva določa prvo fazo za leta od 2005 do 2007 (v nadaljevanju: prvo obdobje dodelitve), ki poteka pred prvim obdobjem obveznosti, določenim s Kjotskim protokolom, in drugo fazo za leta od 2008 do 2012 (v nadaljevanju: drugo obdobje dodelitve), ki ustreza prvemu navedenemu obdobju obveznosti (člen 11 izpodbijane direktive). Tekom prvega obdobja dodelitve se izpodbijana direktiva uporablja le za toplogredne pline, naštetih v Prilogi II, namreč CO₂, in le emisije iz dejavnosti, navedene v Prilogi I (člen 2 izpodbijane direktive), torej za proizvodnjo in predelavo železa in jekla.
- 9 Natančneje, sistem za trgovanje s pravicami temelji, prvič, na obveznosti pridobitve predhodnega dovoljenja za emisijo toplogrednih plinov (členi od 4 do 8 izpodbijane direktive) in, drugič, na dodelitvi pravic, ki upravljavcu omogočajo emisije določene količine teh plinov z obveznostjo, da letno preda število pravic, ki je enako skupnim emisijam iz njegove naprave (člen 12(3) izpodbijane direktive).
- 10 Tako je treba imeti za vsako napravo iz Priloge I k izpodbijani direktivi dovoljenje pristojnega nacionalnega organa. Kot določa člen 4 izpodbijane direktive, „države članice zagotovijo, da od 1. januarja 2005 nobena naprava ne izvaja nobene dejavnosti iz Priloge I, ki povzroča emisije, določene za to dejavnost, razen če ima nje[n] upravljavec dovoljenje za emisijo toplogrednih plinov, ki ga je izdal pristojni organ v skladu s členoma 5 in 6, ali če je naprava začasno izključena iz sistema [za trgovanje s pravicami] na podlagi člena 27“ te direktive.

11 Člen 6(2) izpodbijane direktive določa:

„Dovoljenja za emisije toplogrednih plinov vsebujejo naslednje:

[...]

c) zahteve za spremljanje, skupaj z metodologijo in pogostnostjo;

d) zahteve za poročanje; in

e) obveznost, da upravljavec naprave v štirih mesecih po koncu koledarskega leta preda količino pravic, ki ustreza skupnim emisijam naprave v koledarskem letu, preverjene v skladu s členom 15 [izpodbijane direktive].“

12 Pogoji in postopki, v skladu s katerimi pristojni nacionalni organi na podlagi NNR upravljavcem naprav dodeljujejo pravice, so določeni v členih od 9 do 11 izpodbijane direktive.

13 Člen 9(1), prvi pododstavek, izpodbijane direktive določa:

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

14 Komisija Evropskih skupnosti je izdala prvo različico zgoraj omenjenih navodil s sporočilom COM(2003) 830 konč. z dne 7. januarja 2004 o navodilih za pomoč državam članicam pri uporabi meril, naštetih v Prilogi III k izpodbijani direktivi, in o pogojih za višjo silo. S sporočilom COM(2005) 703 konč. z dne 22. decembra 2005 je Komisija izdala nadaljnje smernice, ki se nanašajo na NNR drugega obdobja dodelitve (v nadaljevanju: nadaljnje smernice Komisije).

15 Člen 9(1), drugi odstavek, izpodbijane direktive določa:

„Za obdobje iz člena 11(1) [izpodbijane direktive] se [NNR] objavi in o njem obvesti Komisijo in druge države članice najpozneje do 31. marca 2004. Za nadaljnja obdobja se [NNR] objavi in o njem obvesti Komisijo in druge države članice vsaj 18 mesecev pred začetkom zadevnega obdobja.“

16 Člen 9(3) izpodbijane direktive določa:

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

17 Na podlagi člena 10 izpodbijane direktive morajo države članice za prvo obdobje dodelitve brezplačno dodeliti vsaj 95 %, za drugo obdobje razdelitve pa vsaj 90 % pravic.

18 Člen 11 izpodbijane direktive, ki se nanaša na dodelitev in izdajo pravic, določa:

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

2. Za petletno obdobje od 1. januarja 2008 in vsako nadaljnje petletno obdobje vsaka država članica odloči o skupni količini pravic, ki jih bo dodelila za to obdobje, in začne postopek dodeljevanja teh pravic upravljavcu posamezne naprave. To odločitev

sprejme vsaj 12 mesecev pred začetkom zadevnega obdobja na podlagi svojega [NNR] pravic, pripravljenega na podlagi člena 9 in v skladu s členom 10 [izpodbijane direktive], ob ustreznem upoštevanju pripomb javnosti.

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

[...]“

¹⁹ V Prilogi III k izpodbijani direktivi je naštetih enajst meril, ki se uporabljajo za NNR.

²⁰ V merilu št. 1 iz Priloge III k izpodbijani direktivi je določeno:

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

doseči ali preseči ciljno vrednost vsake države članice po Odločbi 2002/358 [...] in Kjotskem protokolu.“

- 21 V merilu št. 3 iz Priloge III k izpodbijani direktivi je določeno:

„Količine pravic, ki se dodelijo, so skladne z zmožnostjo, vključno s tehnološkimi zmožnostmi, dejavnosti, zajetih v tem sistemu [za trgovanje s pravicami], da zmanjšajo emisije. Države članice lahko svoje pravice razdelijo na podlagi povprečnih emisij toplogrednih plinov na proizvod pri vsaki dejavnosti in dosegljivega napredka pri vsaki dejavnosti.“

- 22 V skladu z merilom št. 6 iz Priloge III k izpodbijani direktivi „[NNR] vsebuje informacije o tem, kako bodo novi udeleženci lahko začeli sodelovati v sistemu [za trgovanje s pravicami] v zadevni državi članici.“

- 23 V skladu z merilom št. 7 iz Priloge III k izpodbijani direktivi „[NNR] lahko upošteva zgodnje ukrepanje [za zmanjšanje emisij] in vsebuje informacije o načinu upoštevanja zgodnjega ukrepanja“. Kot določa isto merilo, „države članice lahko pri pripravi svojih [NNR] pravic uporabijo primerjalne vrednosti, izpeljane iz referenčnih dokumentov o najboljših razpoložljivih tehnologijah, te primerjalne vrednosti pa lahko vključujejo element za upoštevanje zgodnjega ukrepanja [za zmanjšanje emisij].“

- 24 Člen 12(1) izpodbijane direktive določa, da so pravice prenosljive med fizičnimi ali pravnimi osebami v Skupnosti ali na fizične ali pravne osebe v tretjih državah, če je bil na podlagi člena 25 izpodbijane direktive med temi državami in Skupnostjo sklenjen sporazum in so pristojni organi vseh držav članic te pravice medsebojno priznali.

Na podlagi člena 12(3) izpodbijane direktive mora upravljavec vsake naprave vsako leto pred 1. majem pristojnemu organu predati število pravic, ki je enako skupnim emisijam iz te naprave v predhodnem koledarskem letu, da se te pravice nato ukinejo.

- 25 Člen 13(1) izpodbijane direktive določa, da veljajo pravice samo za emisije v obdobju, za katero so izdane.
- 26 V skladu s členom 16(2) izpodbijane direktive države članice zagotovijo objavo imen upravljavcev, ki kršijo zahteve za predajo zadostnega števila pravic v skladu s členom 12(3) izpodbijane direktive. V skladu s členom 16(3) in (4) izpodbijane direktive mora vsak upravljavec, ki ne preda dovolj pravic, ki pokrivajo njegove emisije v predhodnem letu, plačati kazen za presežne emisije, 40 EUR v prvem obdobju dodelitve in 100 EUR v naslednjih obdobjih, za vsako tono presežnih emisij ekvivalenta CO₂, za katero ni predal pravic. Poleg tega plačilo kazni za presežne emisije upravljavca ne odveže obveznosti glede predaje količine pravic, ki je enaka njegovim presežnim emisijam.
- 27 Na podlagi člena 24 izpodbijane direktive lahko države članice, če Komisija odobri, v skladu postopkom iz člena 23(2) te direktive v povezavi s Sklepom Sveta z dne 28. junija 1999 o določitvi postopkov za uresničevanje Komisiji podeljenih izvedbenih pooblastil (1999/468/ES) (UL L 184, str. 23) v sistem za trgovanje s pravicami vključijo dejavnosti, naprave in toplogredne pline, ob upoštevanju vseh ustreznih meril, zlasti učinkov na notranji trg, možnega izkrivljanja konkurence, okoljske celovitosti sistema za trgovanje s pravicami in zanesljivosti načrtovanega sistema spremljanja in poročanja.

28 Člen 27 izpodbijane direktive tudi določa, da lahko države članice Komisiji predložijo vlogo za začasno izključitev nekaterih naprav iz sistema za trgovanje s pravicami, o čemer odloči Komisija z odločbo. Poleg tega lahko države članice na podlagi člena 28 izpodbijane direktive ob odobritvi Komisije upravljavcem, ki so za to podali vlogo, dovolijo ustanovitev združenja naprav iz istega sektorja. Nazadnje, v skladu s členom 29 izpodbijane direktive lahko države članice Komisiji predložijo vlogo za izdajo dodatnih pravic nekaterim napravam zaradi višje sile.

29 Člen 30 izpodbijane direktive z naslovom „Pregled in nadaljnji razvoj“ določa:

„[...]

2. Na podlagi izkušenj pri uporabi te direktive in doseženega napredka pri spremljanju emisij toplogrednih plinov ter glede na razvoj dogodkov na mednarodni ravni Komisija sestavi poročilo o uporabi te direktive, upoštevajoč:

- a) kako in ali je treba spremeniti Prilogo I, da se vključijo drugi ustrezni sektorji (med drugim sektorji kemičnih proizvodov, aluminija in prometa), dejavnosti in emisije drugih toplogrednih plinov iz Priloge II, da bi se dodatno izboljšala gospodarska učinkovitost sistema [za trgovanje s pravicami];

[...]“

Dejansko stanje in postopek

- ³⁰ Tožeča stranka, družba Arcelor SA, je nastala z združitvijo družb ARBED, Aceralia in Usinor leta 2001. Od združitve z družbo Mittal leta 2006 se imenuje ArcelorMittal in je postala najpomembnejši proizvajalec jekla na svetu. Kljub temu je ob vložitvi te tožbe s proizvodnjo 44 milijonov ton letno, od katerih je bilo več kot 90 % proizvedenih v Evropski uniji, proizvodnja tožeče stranke pomenila manj kot 5 % svetovne proizvodnje jekla. V Evropski uniji ima 17 naprav za proizvodnjo surovega železa in jekla, in sicer v Franciji (Fos-sur-Mer, Florange in Dunkerque), Belgiji (Liège in Gent), Španiji (Gijón-Avilés) in Nemčiji (Bremen in Eisenhüttenstadt).
- ³¹ Tožeča stranka je 15. januarja 2004 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo.
- ³² Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- razglasi ničnost členov 4, 6(2)(e), 9, 12(3), 16, od (2) do (4), v povezavi s členom 2 Priloge I in merila št. 1 iz Priloge III k izpodbijani direktivi v delu, v katerem se te določbe (v nadaljevanju: izpodbijane določbe) uporabljajo za naprave za proizvodnjo surovega železa ali jekla, vključno z neprekinjenim litjem, z zmogljivostjo nad 2,5 tone na uro;
 - ugotovi obveznost Evropskega parlamenta in Sveta Evropske unije za povračilo škode, nastale zaradi sprejetja spornih določb;

- Parlamentu in Svetu naloži plačilo stroškov.

³³ Tožeča stranka je v repliki Splošnemu sodišču podredno predlagala, naj izpodbijano direktivo v celoti razglasi za nično.

³⁴ Parlament in Svet sta z ločenima aktoma, vloženima v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 1. in 6. aprila 2004, podala ugovora nedopustnosti na podlagi člena 114 Poslovnika Splošnega sodišča. Tožeča stranka je stališče o teh ugovorih predložila 25. junija 2004.

³⁵ Komisija v skladu s členom 115(1) Poslovnika v sodnem tajništvu Splošnega sodišča 5. maja 2004 podala predlog za intervencijo v podporo Parlamentu in Svetu. Predsednik tretjega senata Splošnega sodišča je s sklepom z dne 24. junija 2004 to intervencijo dopustil. Komisija je v skladu s členom 116(4) Poslovnika 2. septembra 2004 predložila intervencijsko vlogo, ki se omejuje na vprašanje dopustnosti.

³⁶ Parlament in Svet v svojih ugovorih nedopustnosti Splošnemu sodišču predlagata, naj:

- tožbo zavrže kot nedopustno;
- tožeči stranki naloži plačilo stroškov.

- 37 Splošno sodišče je s sklepom z dne 26. septembra 2005 odločanje o ugovorih nedopustnosti združilo z odločanjem po temelju, odločitev o stroških pa je bila pridržana.
- 38 Svet v odgovoru na tožbo, Parlament v dupliki in Komisija v intervencijski vlogi glede temelja Splošnemu sodišču poleg tega podredno predlagajo, naj tožbo zavrne kot neutemeljeno.
- 39 Na podlagi poročila sodnika poročevalca je Splošno sodišče (tretji senat) odločilo, da sproži ustni postopek, in v okviru ukrepov procesnega vodstva iz člena 64 Poslovnika pozvalo Parlament, Svet in Komisijo, naj pred obravnavo odgovorijo na pisna vprašanja. Parlament, Svet in Komisija so na ta vprašanja odgovorili v za to določenem roku.
- 40 Stranke so podale ustne navedbe in odgovore na vprašanja, ki jih je postavilo Splošno sodišče na obravnavi 15. aprila 2008.
- 41 Na obravnavi, na kateri so stranke podale stališča, je predsednik tretjega senata Splošnega sodišča sklenil, da se postopek na podlagi člena 77(a) Poslovnika v povezavi s členom 54, tretji odstavek, Statuta Sodišča prekine do odločitve Sodišča v zadevi C-127/07, kar je bilo zabeleženo tudi v zapisniku obravnave.
- 42 Ko je Sodišče 16. decembra 2008 razglasilo sodbo Arcelor Atlantique in Lorraine in drugi (C-127/07, ZOdl., str. I-9895), je stranke pozvalo, naj predložijo stališča glede morebitnega vpliva te sodbe na postopek v obravnavani zadevi. Stranke so stališča predložile v za to določenem roku, ustni postopek je bil končan.

- ⁴³ Po začetku veljavnosti Lizbonske pogodbe, 1. decembra 2009, se je Splošno sodišče odločilo, da ponovno odpre ustni postopek, in je povabilo stranke, naj se izrečejo o morebitnih posledicah te okoliščine, zlasti glede začetka veljavnosti člena 263, četrty odstavka, PDEU za postopek v obravnavani zadevi. Ko so stranke predložile svoja stališča, je bil ustni postopek končan.

Pravo

I – Dopustnost predloga za razglasitev ničnosti

A – Trditve strank

1. Trditve Parlamenta, Sveta in Komisije

- ⁴⁴ Parlament in Svet, ki ju podpira Komisija, navajata, da predlog za razglasitev ničnosti dela izpodbijane direktive ni dopusten.
- ⁴⁵ Parlament in Svet menita, da je izpodbijana direktiva „prava direktiva“ v smislu člena 249, tretji odstavek, ES, torej splošni pravni akt, ki ga morajo države članice prenesti v nacionalno pravo in ki se na abstrakten način uporablja za nekatera dejanska stanja. Člen 230, četrty odstavek, ES ne predvideva, da bi lahko posamezniki zoper tako direktivo vložili direktno tožbo.

- 46 Parlament in Svet, ki ju podpira Komisija, poleg tega menita, da pri tožeči stranki ni neposredne in posamične zadevnosti glede na sporne določbe v smislu člena 230, četrti odstavek, ES.
- 47 Glede merila neposredne zadevnosti Parlament in Svet v bistvu navajata, da za razliko od uredbe „prava direktiva“ – do sprejetja ukrepov za njeno izvedbo na nacionalni ravni ali ravni Skupnosti ali poteka roka za prenos – neposredno ne more povzročiti pravno zavezujočih učinkov za pravni položaj posameznika, tako da bi mu na primer naložila določene pravne obveznosti. Zato taka direktiva ne more neposredno zadevati posameznika v smislu člena 230, četrti odstavek, ES. Tako sporne določbe, zlasti dodelitev dovoljenj za emisije, obveznosti v zvezi s spremljanjem in poročanjem, priprava NNR kot tudi dodelitev in izdaja pravic do emisije tožeči stranki ne nalagajo nobene obveznosti in ne spreminjajo njenega pravnega položaja, dokler niso prenesene z nacionalnimi predpisi.
- 48 Poleg tega Parlament in Svet, ki ju podpira Komisija, navajata, da izpodbijana direktiva državam članicam pušča široko diskrecijsko pravico glede izvedbenih ukrepov, s katerimi bo opravila prenos, zlasti glede priprave NNR v skladu z njenim členom 9, določitve minimalnega odstotka pravic, ki se jih lahko brezplačno dodeli v skladu z njenim členom 10, določitve celotne količine pravic za zadevno obdobje dodelitve na podlagi člena 11 in njihove izdaje upravljavcem naprav v skladu z merili iz njene priloge III.
- 49 Svet, ki ga podpira Komisija, ugovarja trditvi, da izpodbijana direktiva tožeči stranki onemogoča pridobiti dovoljenja za emisije, pridobljena na podlagi Direktive Sveta 96/61/ES z dne 24. septembra 1996 o celovitem preprečevanju in nadzorovanju onesnaževanja (UL L 257, str. 26). Direktiva 96/61 je le instrument za usklajevanje, ki

vzpostavlja splošen okvir za panožne pravne akte in določa zlasti splošne obveznosti upravljavcev naprav in pogoje za pridobitev dovoljenja (uvodna izjava 9 Direktive 96/61). Vendar ne dodeljuje pravic do emisij in ni neposredni pravni temelj za njihovo dodelitev. Zlasti pa sama Direktiva 96/61 ne določa nobene zgornje meje emisij (člen 18 Direktive 96/61).

- 50 Parlament in Svet na podlagi zgornjih ugotovitev sklepa, da sporne določbe tožeče stranke neposredno ne zadevajo.
- 51 Glede merila posamične zadevnosti Svet navaja, da se izpodbijana direktiva uporablja splošno in abstraktno za vse gospodarske subjekte, ki se ukvarjajo z dejavnostmi iz Priloge I k tej direktivi, in za vse velike naprave, ki povzročajo emisije CO₂, tudi naprave za proizvodnjo surovega železa ali jekla. Tožeča stranka torej ni dokazala, da je njen položaj drugačen od položaja drugih proizvajalcev surovega železa ali jekla. Svet dodaja, da morajo v skladu z merilom št. 6 iz Priloge III in člena 11(3) izpodbijane direktive države članice olajšati dostop do pravic za nove udeležence. Poleg tega se od 1. maja 2004 izpodbijana direktiva uporablja za proizvajalce surovega železa ali jekla iz desetih držav članic, ki so na ta dan pristopile k Uniji, za dejavnosti katerih se prav tako uporablja Priloga I k tej direktivi.
- 52 Parlament in Svet navajata, da niti člen 175(1) ES, ki je pravna podlaga za delovanje Skupnosti na področju okolja, niti člen 174 ES zakonodajalcu Skupnosti ne nalagata obveznosti, da pri sprejetju splošnih ukrepov upoštevata poseben položaj posameznih gospodarskih subjektov. Taka obveznost ne izhaja niti iz drugih višjih pravnih pravil ali načel, kot sta načeli sorazmernosti in enakega obravnavanja ali temeljne pravice. Po mnenju Parlamenta in Sveta iz tega za posameznika ne izhaja pravica, da tožbo vloži neposredno pri sodišču Skupnosti, ne da bi pri tem vsebinsko razvrednotili pogoje iz člena 230, četrti odstavek, ES. Kakor koli, tožeča stranka ni dokazala, da

imajo sporne določbe „dramatične posledice“ za njen poseben položaj do te mere, da bi bile v nasprotju z navedenimi višjimi pravnimi pravili ali načeli.

- 53 Glede tega Svet ugovarja argumentom tožeče stranke, da je kot največja izdelovalka jekla v Evropi resno posamično prizadeta, pri čemer naj bi bil njen položaj poseben zaradi njenega prestrukturiranja, ki je v teku, majhne stopnje dobička in že doseženega pomembnega zmanjšanja emisij CO₂. Za to, da pravni predpis gospodarske subjekte zadeva posamično, ne zadošča, da so nekateri od njih ekonomsko bolj prizadeti od njihovih konkurentov. Po mnenju Sveta je tožeča stranka prizadeta le zaradi njenega objektivnega položaja, da je proizvajalka surovega železa ali jekla, enako kot kateri koli drugi gospodarski subjekt, ki je v enakem položaju. Poleg tega se zaradi dejstva, da ima lahko splošni akt različne konkretne učinke za različne pravne subjekte, za katere se uporablja, tožeča stranka ne razlikuje od vseh drugih zadevnih gospodarskih subjektov, ker se akt – kot je izpodbijana direktiva – uporabi za objektivno določeno dejansko stanje.

- 54 Glede navedb tožeče stranke, da izpodbijana direktiva ovira prestrukturiranje njene skupine, saj ne dovoljuje čezmejnega prenosa pravic, povezanih s proizvodnimi kapacitetami naprav v različnih državah članicah, Svet odgovarja, da tožeča stranka ni obrazložila razlogov, zakaj naj bi bila edini prizadeti proizvajalec, čeprav navaja primer družbe Corus, v kateri prav tako poteka prestrukturiranje. Vsekakor je možnost uporabe dodeljenih pravic za zaprte naprave v veliki meri v diskreciji držav članic. Tako je skoraj polovica držav članic dovolila prenos pravic iz zaprte naprave na nadomestno napravo, čeprav je ta prenos večinoma možen le v isti državi članici. Svet, ki ga podpira Komisija, poleg tega navaja, da so se vse države članice pri izvrševanju diskrecijske pravice odločile, da na podlagi člena 11(3) in merila št. 6 iz Priloge III

k izpodbijani direktivi novim udeležencem pravice dodelijo brezplačno iz rezerve. Poleg tega bi lahko tožeča stranka, tudi če pravic, dodeljenih napravam, ki jih je treba zapreti, ne more prenesti na druge naprave iz svoje skupine, kljub temu zahtevala brezplačno dodelitev pravic med razširitvijo zmogljivosti teh preostalih naprav, saj se pojem „novi udeleženec“ iz člena 3(h) izpodbijane direktive nanaša tudi na širitev obstoječe naprave. Na koncu Svet glede domnevnih zgodnjih ukrepov spominja, da se lahko v skladu z merilom št. 7 iz Priloge III k izpodbijani direktivi v NNR upoštevajo taki ukrepi in da imajo glede tega države članice nekaj diskrecijske pravice.

- 55 Parlament in Svet menita, da tožeča stranka ni dokazala, da je glede izpodbijane direktive v položaju, ki je podoben tistemu, v katerem so bile tožeče stranke v zadevah, v katerih je Sodišče odločilo s sodbami z dne 17. januarja 1985 v zadevi Piraiki-Patraiki in drugi proti Komisiji (11/82, Recueil, str. 207); z dne 26. junija 1990 v zadevi Sofrimport proti Komisiji (C-152/88, Recueil, str. I-2477, točka 28) in z dne 18. maja 1994 v zadevi Codorníu proti Svetu (C-309/89, Recueil, str. I-1853), kot tudi v zadevah, o katerih je odločilo Splošno sodišče s sodbama z dne 14. septembra 1995 v združenih zadevah Antillean Rice Mills in drugi proti Komisiji (T-480/93 in T-483/93, Recueil, str. II-2305, točka 67) in z dne 17. junija 1998 v zadevi UEAPME proti Svetu (T-135/96, Recueil, str. II-2335). Glede argumenta o dolgoročnih pogodbah za dobavo plina, ki jih je tožeča stranka sklenila z elektrarnami pred sprejetjem izpodbijane direktive, Svet navaja, da v zgoraj navedenih sodbah navedena kumulativna pogoja za ugotovitev obstoja posamične zadevnosti v smislu člena 230, četrti odstavek, ES, in sicer, prvič, obstoj višjega pravnega pravila ali načela, ki institucijam Skupnosti nalaga upoštevanje posebnega položaja tožeče stranke glede na katero koli drugo zadevno osebo in, drugič, dejstvo, da izpodbijani akt v celoti ali deloma preprečuje izvršitev zadevnih pogodb, v tej zadevi nista izpolnjena. Tožeča stranka sama navaja, da se plin, na katerega se nanašajo pogodbe, dobavlja tako njenim elektrarnam kot drugim elektrarnam. Tako bi lahko uporabila pravice, dodeljene elektrarnam, ki pripadajo njeni skupini, ali jih prerazdelila med svoje različne proizvodne naprave. Svet namreč v skladu s točko 92 smernic Komisije (glej točko 14 zgoraj) navaja, da mora, če se odpadni plin iz proizvodnega procesa ene naprave uporablja kot gorivo za drugo napravo, med ti napravi pravice razdeliti država članica. Država članica se

lahko prav tako odloči za dodelitev pravic upravljavcu naprave, na katero je bil prenesen odpadni plin, in sicer, v obravnavani zadevi, na proizvajalca surovega železa ali jekla, čeprav emisije zaradi gorenja tega plina ne povzročajo naprave za proizvodnjo jekla sama, temveč elektrarna. Ob upoštevanju tega tožeča stranka ni dokazala, da izpodbijana direktiva preprečuje izvrševanje pogodb o dobavi zadevnega plina. Kakor koli, le dejstvo, da bo z izpodbijano direktivo zaradi nacionalnih ukrepov za prenos morda oteženo izvajanje teh pogodb, ne zadostuje za sklep, da je tožeča stranka posamično prizadeta.

⁵⁶ Parlament in Svet, ki ju podpira Komisija, navajata, da tožeča stranka tudi ni dokazala, da spada v zaprto kategorijo proizvajalcev. Glede na to, da je izpodbijana direktiva splošni akt, ki se uporablja za vse upravljavce, ki opravljajo dejavnosti, opredeljene v njeni prilogi I, se na tožečo stranko nanaša le zaradi njenega objektivnega položaja, da je proizvajalka surovega železa ali jekla, enako kot na kateri koli drugi gospodarski subjekt, ki je v enakem položaju. Zato to, da je ob sprejetju izpodbijane direktive obstajalo morda le petnajst proizvajalcev surovega železa ali jekla, ne zadostuje za individualizacijo tožeče stranke. Parlament navaja, da tožeča stranka niti zaradi dejstva, da je ob sprejetju izpodbijane direktive pripadala „zaprti in določljivi skupini“ ali da je bila ekonomsko bolj prizadeta od svojih konkurentov, ni individualizirana kot naslovljenec.

⁵⁷ Svet dvomi, da bo tožeča stranka zaradi svojega posebnega položaja dejansko postala „neto kupec pravic“. Glede tega, prvič, spominja, da morajo v prvem obdobju dodelitve države članice dodeliti brezplačno vsaj 95 % pravic, predvidenih v NNR, ter vsaj 90 % pravic v drugem obdobju dodelitve. Drugič, na podlagi člena 12(1) in (2) izpodbijane direktive so pravice prenosljive brez omejitev, tako v isti skupini podjetij kot na druge, bodisi v Skupnosti bodisi v tretjih državah. Tretjič, države članice imajo diskrecijsko pravico, da ob upoštevanju vrste dejavnikov in meril določijo število pravic, ki se jih dodeli prvotno (glej točko 47 in naslednje zgoraj). Nazadnje, prožna mehanizma

Kjotskega protokola (glej točko 5 zgoraj) proizvajalcem surovega železa ali jekla omogočata, da presežne pravice do emisij, ki so jih pridobili na podlagi upoštevnihih projektov, v okviru sistema za trgovanje s pravicami zamenjajo za uporabljive pravice. Zato lahko tožeča stranka brezplačno pridobi pravice za vse svoje emisije.

- 58 Svet, ki ga podpira Komisija, v podporo svojemu stališču ugovarja trditvi, da so proizvajalci surovega železa ali jekla v „posebnem položaju zaprtosti“ zaradi tehnične nezmožnosti železarske industrije za nadaljnje zmanjšanje emisij CO₂. Glede tega Svet v bistvu navaja, da v jeklarskem sektorju so možnosti zmanjšanja teh emisij, tako kratko- kot dolgoročno, da Skupnost raziskavam za ta namen nudi pomembno finančno podporo in da sistem za trgovanje s pravicami proizvajalcem surovega železa in jekla nudi ekonomske spodbude za nadaljnje zmanjšanje njihovih emisij CO₂.

- 59 Glede navedb tožeče stranke, da proizvajalci surovega železa ali jekla na njihove stranke ne morejo prenesti morebitnega povišanja stroškov proizvodnje, ki je posledica potrebe po nakupu pravic do emisij, Svet, ki ga podpira Komisija, navaja, da je morebitna potreba takega proizvajalca po nakupu pravic odvisna od začetne količine pravic, ki bi mu bile dodeljene na podlagi NNR, in njegovih prizadevanj za zmanjšanje emisij. Tožeča stranka se sklicuje tudi na proces prestrukturiranja njene skupine in zmanjšanje števila njenih visokih peči do leta 2012, kar naj bi samo po sebi zmanjšalo emisije. Tako naj bi bilo zlasti zaradi tega, ker bodo, kot izhaja iz javnega naznanila tožeče stranke, njene visoke peči nadomeščene z električnimi obločnimi pečmi z manjšimi emisijami CO₂ na tono proizvedenega jekla. Tudi če bi morala tožeča stranka kupiti dodatne pravice, bi lahko s tem povezane stroške vsaj v manjšem delu prenesla na potrošnike zaradi precejšnjega povišanja cen v sektorju jekla, ki je v vzponu.

- 60 Parlament in Svet, ki ju podpira Komisija, iz vsega naštetega sklepata, da izpodbijana direktiva tožeče stranke posamično ne zadeva, zato je treba predlog za razglasitev ničnosti razglasiti za nedopusten.
- 61 Poleg tega se Parlament, ki ga podpira Komisija, sklicuje na nedopustnost predloga za razglasitev ničnosti, saj spornih določb ni mogoče ločiti od preostalega dela izpodbijane direktive, ne da bi jo pri tem vsebinsko razvrednotili. Parlament namreč kot primer navaja, da bi črtanje obveznosti glede pridobitve dovoljenja za emisije toplogrednih plinov (člena 4 in 6) in glede NNR (člen 9) povzročilo, da bila vsebina tega akta popolnoma „nasprotna“.
- 62 Glede tega Parlament ugovarja navedbi tožeče stranke, da bi sistem za izmenjavo pravic ostal „vsebinsko nedotaknjen“, če se za proizvajalce surovega železa ali jekla ne bi uporabljal, saj ta vidik nima nobene povezave z vprašanjem, ali bi zaradi razglasitve ničnosti spornih določb lahko bila spremenjena vsebina preostalega dela izpodbijane direktive. Poleg tega po mnenju Parlamenta in Sveta ne moremo podpreti prepoznega poskusa tožeče stranke, ki v fazi replike in zato v nasprotju s členom 48(2) Poslovnika spreminja svoje predloge tako, da bi bilo treba njeno tožbo odslej razumeti, „da vsebuje predlog za razglasitev ničnosti celotne [izpodbijane] direktive, če razglasitev ničnosti njenega dela ne bi bila mogoča“. Ta pristop razširja, in ne oži, začetne predloge tožeče stranke, ki merijo na „razglasitev ničnosti dela“ izpodbijane direktive. Tožeča stranka torej ni navajala novih pravnih in dejanskih okoliščin, ki bi se v smislu člena 48(2) Poslovnika pojavile med postopkom in bi lahko upravičevale predložitev novega tožbenega razloga.
- 63 Zato Parlament in Svet menita, da bi moral predlog za razveljavitev biti razglašen za ničnega tudi zaradi tega razloga.

- ⁶⁴ V svojih stališčih glede posledic začetka veljavnosti člena 263, četrty odstavek, PDEU sta Parlament in Svet, ki ju podpira Komisija, navedla, da ta okoliščina ne more spremeniti tega mnenja, ker se navedeni člen ne uporabi v tem postopku in ker izpodbijana direktiva ni predpis v smislu te določbe.

2. Trditve tožeče stranke

- ⁶⁵ Tožeča stranka za uvod navaja, da v skladu z ustaljeno sodno prakso glede člena 230, četrty odstavek, ES samo dejstvo, da je izpodbijani ukrep direktiva, ne zadostuje za nedopustnost predloga za razglasitev ničnosti. Tožba za razglasitev ničnosti nekaterih določb direktive je dopustna, če te določbe tožečo stranko zadevajo neposredno in posamično.
- ⁶⁶ Glede merila neposredne zadevnosti tožeča stranka navaja, da čeprav direktiva v skladu s členom 249, tretji odstavek, ES, zahteva akt za prenos, ki ga sprejmejo države članice, da bi neposredno učinkovala na pravni položaj gospodarskih subjektov, ta pogoj sam po sebi ne zadošča za sklep, da je ne zadeva neposredno v smislu člena 230, četrty odstavek, ES. Če bi bilo tako, tak gospodarski subjekt nikoli ne bi mogel izpodbijati direktiv, kar bi bilo v nasprotju s pravno prakso in s pravico do učinkovitega sodnega varstva pravic. Če ukrep Skupnosti, med ukrepe spada tudi ta direktiva, državam članicam ne pušča nobene diskrecijske pravice glede obveznosti, ki jih je treba naložiti tožeči stranki, če je torej njeno izvrševanje popolnoma avtomatično, je tožeča stranka neposredno prizadeta. Institucije namreč z izbiro oblike sprejetega akta te tožeče stranke ne morejo prikrajšati za pravno varstvo, predvideno v členu 230, četrty odstavek, ES.
- ⁶⁷ V obravnavanem primeru sporne določbe državam članicam ne puščajo nobene diskrecijske pravice glede obveznosti, ki jih je treba naložiti tožeči stranki.

⁶⁸ Glede na to, prvič, tožeča stranka poudarja, da morajo v skladu s členom 4 izpodbijane direktive države članice zagotoviti, da od 1. januarja 2005 proizvajalci surovega železa ali jekla svojih naprav ne uporabljajo brez dovoljenja za emisije. Države članice glede tega nimajo nobene diskrecijske pravice. Člen 27(1) izpodbijane direktive vzpostavlja le možnost začasne izključitve nekaterih naprav iz sistema za trgovanje s pravicami do 31. decembra 2007, zaradi česar je začela obveznost pridobitve dovoljenja učinkovati najkasneje 1. januarja 2008. Poleg tega možnost iz člena 27(2) izpodbijane direktive, da države članice dovolijo začasno izključitev med letoma 2005 in 2007, tem ne omogoča nobene diskrecijske pravice in je zaradi svoje strogosti brez praktičnega pomena.

⁶⁹ Drugič, argument široke diskrecijske pravice držav članic glede priprave NNR ni upošteven, saj izpodbijana direktiva jasno razlikuje med dovoljenjem (člen 4) in pravicami (člen 9). Obveznost pridobitve dovoljenja za emisije CO₂ sama po sebi učinkuje na pravni položaj tožeče stranke, saj ji deloma onemogoča pridobitev dovoljenja za uporabo in pravic do emisije CO₂, ki jih je pridobila na podlagi Direktive 96/61 in jih je za svoje proizvodne naprave imela prej. Na podlagi člena 6(2) izpodbijane direktive je pridobitev tega dovoljenja namreč pogojena z dodatnimi zahtevami glede spremljanja in poročanja in z obveznostjo predaje pravic, potrebnih za kritje emisij CO₂ zadevne naprave v vsakem koledarskem letu. Tožeča stranka navaja, da države članice nimajo nobene diskrecijske pravice glede naložitve teh obveznosti.

⁷⁰ Tretjič, v skladu s členom 9 izpodbijane direktive v povezavi z merilom št. 1 iz njene priloge III bi morala biti skupna količina pravic, dodeljenih za referenčno obdobje dodelitve, po eni strani, združljiva z obveznostjo države članice, da omeji svoje emisije v skladu z Odločbo 2002/358 in Kjotskim protokolom, in, po drugi strani, ne bi smela preseči količine, ki je potrebna za dosledno uporabo meril iz Priloge III k izpodbijani direktivi. Iz tega izhaja, da morajo države članice, ko določijo skupno količino pravic za dodelitev, upoštevati „najvišje število pravic“, ne da bi imele pri tem kakršno koli

diskrecijsko pravico. To razlago potrjuje tudi točka 10 nadaljnjih smernic Komisije, ki se nanaša na merilo št. 3 iz Priloge III k izpodbijani direktivi (glej točko 14 zgoraj).

- 71 Četrtrič in nazadnje, države članice bi morale, ne da bi imele glede tega diskrecijsko pravico, na podlagi členov 12(3) in 16 izpodbijane direktive, po eni strani, vsakemu upravljavcu naložiti obveznost, da najkasneje do 30. aprila vsako leto predajo število pravic, ki je enako skupnim emisijam iz te naprave v predhodnem koledarskem letu, in mu, po drugi strani, naložiti kazen ob kršitvi te obveznosti.
- 72 Tožeča stranka meni, da sporne določbe državam članicam ne puščajo nobene diskrecijske pravice glede obveznosti, ki jih morajo naložiti tožeči stranki, zaradi česar jo te določbe neposredno zadevajo v smislu člena 230, četrtri odstavek, ES.
- 73 Tožeča stranka prav tako meni, da jo sporne določbe zadevajo posamično. Zakonodajalec Skupnosti mora, po eni strani, upoštevati resne posledice, ki izhajajo iz posebnega položaja tožeče stranke, tožeča stranka pa, po drugi strani, spada v zaprto kategorijo, sestavljeno iz omejenega števila proizvajalcev surovega železa ali jekla, ki jih zadevajo te določbe.
- 74 Prvič, tožeča stranka meni, da so zaradi obveznosti zakonodajalca Skupnosti, da upošteva posledice aktov, ki jih namerava sprejeti glede položaja določenih posameznikov, ti individualizirani (zgoraj v točki 54 navedene sodbe Piraiki-Patraiki in drugi proti Komisiji, točka 19; Sofrimport proti Komisiji, točka 11, in Codorníu proti Svetu, točka 20), pri čemer ima lahko ta obveznost svoj izvor bodisi v posamezni določbi Pogodbe ES (zgoraj v točki 54 navedena sodba Antillean Rice Mills in drugi proti Komisiji, točka 67) bodisi v kakršnem koli drugem višjem pravilu ali načelu (zgoraj v točki 54 navedena sodba UEAPME proti Svetu, točka 90), kot sta na primer načeli sorazmernosti in enakega obravnavanja ali temeljne pravice.

75 Glede tega tožeča stranka v bistvu navaja, da bi moral zakonodajalec Skupnosti zaradi spoštovanja načel sorazmernosti in enakega obravnavanja ter lastninske pravice in svobode opravljanja gospodarske dejavnosti upoštevati zelo resne učinke izpodbijane direktive na njen poseben položaj. Tako je s tem, da v nasprotju s prvotnim predlogom Parlamenta in Komisije v Prilogo I k izpodbijani direktivi ni vključil drugih sektorjev – zlasti konkurenčnih sektorjev neželeznih kovin in kemičnih proizvodov – zakonodajalec Skupnosti kršil načeli enakosti obravnavanja in vzdrževanja neizkrivljene konkurence. Poleg tega je kršil lastninsko pravico, svobodo ustanavljanja in svobodo opravljanja gospodarske dejavnosti tožeče stranke ter načelo sorazmernosti, saj ni upošteval tehnične in ekonomske nezmožnosti proizvajalcev surovega železa in jekla za nadaljnje zmanjšane emisij CO₂. S tem je zakonodajalec Skupnosti tožeči stranki naložil nesorazmerno breme, ki ogroža njen obstoj, saj bo nujno morala postati „neto kupec pravic“, brez možnosti, da bi na svoje stranke prenesla s tem povezane stroške. Poleg tega so sporne določbe tudi nesorazmerne, ker jih ne spremljajo ukrepi, ki bi vsaj malo ublažili njihove škodljive posledice za tožečo stranko, kot bi bila na primer mehanizem za nadzorovanje cen pravic ali možnost njihovega čezmejnega prenosa v isti skupini podjetij. Ker ni take možnosti prenosa, ki resno škoduje prizadevanjem tožeče stranke za prestrukturiranje in njeni konkurenčnosti, izpodbijana direktiva krši tudi lastninsko pravico tožeče stranke in njeno svobodo ustanavljanja. Tožeča stranka pojasnjuje, da nedopustnosti omejitve njene svobode ustanavljanja, ki izhaja iz neobstoja pravila v izpodbijani direktivi, ki bi omogočalo čezmejni prenos pravic do emisije med različnimi napravami v skupini podjetij, ne more omajati argument, da se lahko za razširjene proizvodne zmogljivosti naprave uporabljajo pravila dodelitve za „nove udeležence“, saj je ta možnost odvisna od diskrecije zadevne gostujoče države članice.

76 Drugič, tožeča stranka navaja, da spada v zaprto kategorijo podjetij, ki so z izpodbijano direktivo še zlasti prizadeta. V Uniji s petnajstimi državami članicami je samo petnajst podjetij ali skupin podjetij uporabljalo naprave za proizvodnjo surovega železa ali jekla, in sicer tožeča stranka, Corus, ThyssenKrupp, HKM, Riva, Luccini, SSAB, Voest Alpine, Salzgitter, Duferco, Rautaruukki, Fundia, Saint-Gobain, DHS in Neue Maxhütte, ki se jim je 1. maja 2004 pridružilo pet proizvajalcev surovega železa

ali jekla iz desetih novih držav članic, in sicer Ispat Polska, Czech Steel Company, Moravia Steel, Dunafer Dunai in US Steel Košice. Vendar širitev Unije sama po sebi tej skupini ne more odreči lastnosti zaprte kategorije v smislu sodne prakse, saj je bila ta širitev predvidena v členu 2 Akta o pogojih pristopa Češke republike, Republike Estonije, Republike Cipra, Republike Latvije, Republike Litve, Republike Madžarske, Republike Malte, Republike Poljske, Republike Slovenije in Slovaške republike in prilagoditvah Pogodb, na katerih temelji Evropska unija (UL 2003, L 236, str. 33), še preden je začela veljati izpodbijana direktiva. Poleg tega vstop novih udeležencev z uvedbo novih dejavnosti v visokih pečeh na trg ni ekonomsko vzdržna alternativa in je zato praktično izključena. Po začetku veljave izpodbijane direktive in ob upoštevanju zmanjšanja števila visokih peči v Uniji od leta 1975 namreč nov udeleženec na trg ni mogel priti drugače kot z nakupom.

- 77 Tožeča stranka navaja, da je „poseben položaj zaprtosti“ te skupine proizvajalcev, ki jih ločuje od vseh drugih oseb, posledica tega, da v predvidljivi prihodnosti zaradi tehničnih razlogov – za razliko od položajev drugih zadevnih gospodarskih sektorjev, kot so sektorji cementa, elektrike, papirja in stekla – proizvajalci surovega železa ali jekla ne bodo mogli bistveno zmanjšati emisij CO₂, kot to določajo cilji izpodbijane direktive. Zaradi tega proizvajalci iz te skupine dejansko ne morejo izbirati med zmanjšanjem emisij in nakupom dodatnih pravic, tako da bodo nujno postali „neto kupci pravic“. V postopku izdelave jekla so emisije CO₂ neizogibne zaradi uporabe premoga kot surovine, in ne kot goriva. Tako ni ekonomsko upravičene nadomestne rešitve za zmanjšanje emisij CO₂, kot bi bila na primer uporaba drugega goriva, kot je zemeljski plin. Izpopolnitev tehnologije visokih peči v smislu energetske učinkovitosti je dosegla teoretično mejo, ki še vedno pomeni emisijo dveh ton CO₂ na tono proizvedenega železa. Dodatno zmanjšanje emisij bo možno le s tehničnim napredkom, kar bo trajalo vsaj od 20 do 30 let. Torej, proizvodnje ne bo mogoče zmanjšati, saj morajo visoke peči iz tehničnih razlogov vedno delovati blizu polne zmogljivosti.

78 Tožeča stranka v podporo svojemu stališču poudarja, da bodo morali upravljavci visokih peči še približno naslednjih 25 let uporabljati obstoječo tehnologijo, saj je tehnični napredek na tem področju počasen in so vsi poizkusi njene nadomestitve spodleteli iz tehničnih in/ali ekonomskih razlogov. Dodaja, da v nasprotju s trditvijo Sveta zmanjšanja emisij, ki jih je dosegla do leta 2002, niso rezultat tehničnih izboljšav, temveč zlasti zaprtja petih visokih peči, povečevanja zmogljivosti drugih naprav ter nadomestitve lotarinške rude z brazilsko, ki kot surovina omogoča boljši energetski izkoristek. Enako bi bilo treba cilj zmanjšanja emisij za tožečo stranko za obdobje od leta 2008 do leta 2012 doseči zlasti z zaprtjem naprav in prenosom proizvodnje na naprave v drugih državah članicah.

79 Tožeča stranka poleg tega navaja, da je jeklarski sektor edini od štirih sektorjev, na katere se nanaša Priloga I k izpodbijani direktivi, ki je izpostavljen konkurenci drugih sektorjev, na katere se ta direktiva ne nanaša, namreč sektorjema neželeznih kovin ter plastičnih materialov. Ta neugoden konkurenčni položaj proizvajalcev surovega železa in jekla poslabšujeta, prvič, „zelo osredotočeno“ povpraševanje, zlasti avtomobilske industrije, in, drugič, okrepljeno konkurenco sektorjev, na katere se izpodbijana direktiva ne nanaša, in proizvajalcev jekla iz tretjih držav, na primer iz Združenih držav Amerike, ki jih Kjotski protokol ne zavezuje in pomenijo 65 % svetovne proizvodnje. Zato evropski proizvajalci jekla na svoje stranke ne morejo prenesti povišanja stroškov proizvodnje, ki nastajajo zaradi nujnosti nakupa pravic do emisije CO₂, kar še poslabšuje njihovo že tako skromno dobičkonosnost. Glede tega je konkurenčni položaj drugih sektorjev, na katere se nanaša Priloga I k izpodbijani direktivi, drugačen. Ponudniki energije bi imeli na primer – ob upoštevanju napovedi o bistvenem povišanju cen električne energije – možnost prenesti na njihove stranke vsako morebitno povišanje stroškov proizvodnje in občutno izboljšati svojo dobičkonosnost.

80 Tožeča stranka, nasprotno, dodaja, da ji nedavno zvišanje cen jekla ne bo omogočilo prenosa povišanja stroškov proizvodnje, ki nastajajo zaradi nujnosti nakupa pravic do emisije, na stranke. To povišanje cen je namreč le posledica zvišanja cen surovin

in cen prevoza na svetovni ravni. Na svetovni ravni so torej evropski proizvajalci surovega železa in jekla soočeni z močno konkurenco proizvajalcev iz tretjih držav, ki bodisi niso ratificirale Kjotskega protokola, kot na primer Združene države Amerike, Avstralska zveza in Republika Turčija, bodisi so protokol ratificirale, pa v prvem obdobju niso zavezane k zmanjšanju emisij CO₂ (Priloga B Kjotskega protokola), kot na primer Republika Indija, Ljudska republika Kitajska in Federativna republika Brazilija, ali pa imajo v skladu s Kjotskim protokolom le obveznost vzdrževanja emisij na obstoječi ravni, kot na primer Ruska federacija in Ukrajina. Zato so Evropski proizvajalci surovega železa ali jekla edini, ki bodo nosili dodatne stroške proizvodnje, ki nastajajo zaradi izvrševanja Kjotskega protokola, ob tem da so izpostavljeni zmeraj močnejšim konkurenčnim pritiskom zaradi uvoza jekla iz tretjih držav, katerega obseg je odvisen od ravni cen na evropskem trgu. Tožeča stranka navaja, da ob upoštevanju trenutne cene 26 EUR za pravico do emisije ene tone izpuščenega CO₂ proizvodnja ene tone jekla, ki povzroči emisijo približno dveh ton CO₂, povzroči dodaten strošek 52 EUR, medtem ko cena celotnega prevoza tone jekla ponavadi ne presega 20 EUR. Tožeča stranka dodaja, da so za razliko od proizvajalcev surovega železa ali jekla dobavitelji energije, zlasti iz Nemčije in Združenega kraljestva, v ceno električne energije domnevno vključujejo vrednost pravic do emisije, ki so jih pridobili brezplačno, da tako ustvarjajo izjemne dobičke.

⁸¹ Tožeča stranka iz zgoraj navedenega sklepa, da so proizvajalci surovega železa ali jekla iz Unije v „posebnem položaju zaprtosti“, ki jih razlikuje od vseh drugih. Ta položaj še poslabšuje dejstvo, da izpodbijana direktiva ne določa niti najvišje ravni niti mehanizma za nadzor nad cenami pravic do emisije. Novejše raziskave kažejo, da bodo proizvajalci surovega železa ali jekla tako soočeni s ceno med 20 in 60 EUR in več za pravico do emisije ene tone CO₂, čeprav že cena 20 EUR izniči bruto dobiček jeklarskega sektorja.

⁸² Tretjič, tožeča stranka navaja, da je kot največja proizvajalka surovega železa in jekla v Evropi – s proizvodnjo 40 milijonov ton jekla, sledita ji Thyssen-Krupp (17 milijonov ton) in Corus (16 milijonov ton) – z izpodbijano direktivo še zlasti resno prizadeta.

Tožeča stranka je z uporabo svoje zelo napredne tehnologije visokih peči že zmanjšala emisije toplogrednih plinov, skupaj s CO₂, v veliko večjem obsegu, kot je 8 %, kolikor predvideva Kjotski protokol, namreč 19 % absolutno in 24 % relativno (na tono proizvedenega jekla) od leta 1990, in zaradi v točkah 75 in 76 zgoraj navedenih tehničnih razlogov ne more nadaljevati z obsežnejšim zmanjševanjem emisij CO₂. Poleg tega je v letu 2002 tožeča stranka z uporabo svojih visokih peči ustvarila bruto dobiček 16 EUR in neto dobiček 4 EUR na emisijo tone CO₂. Iz tega izhaja, da bo tudi ob trenutno ocenjeni najnižji ceni 20 EUR za pravico do emisije, kar ustreza dodatnemu strošku 40 EUR na tono jekla, proizvodnja za tožečo stranko postala nedobičkonosna do te mere, da ne bo mogla še naprej uporabljati svojih naprav v Evropi.

- 83 Četrtrič, tožeča stranka je edina evropska proizvajalka surovega železa in jekla, ki je zaradi izpodbijane direktive soočena s posebno težavo zaradi potekajočega prestrukturiranja njene skupine, katerega namen je izboljšanje njene konkurenčnosti. To prestrukturiranje, ki se je začelo z združitvijo leta 2001 (glej točko 30 zgoraj), torej pred sprejetjem izpodbijane direktive, je namenjeno zapiranju naprav ali zmanjšanju manj dobičkonosnih proizvodnih zmogljivosti v neki državi članici in ustreznemu povečanju bolj dobičkonosnih proizvodnih zmogljivosti v drugih državah članicah. Ta položaj tožeče stranke je poseben in jo razlikuje od vseh drugih proizvajalcev surovega železa in jekla, katerih naprave so samo v eni državi članici. Edina izjema je Corus z napravami v Združenem kraljestvu in na Nizozemskem, vendar je ta že optimiziral svojo proizvodnjo. Izpodbijana direktiva torej resno ogroža to prestrukturiranje, saj državam članicam ne nalaga obveznosti, da dovolijo čezmejni prenos pravic iz naprave, ki jo je treba zapreti, na naprave v drugih državah članicah. Belgijska in nemška vlada sta tako že napovedali, da bo tožeča stranka v primeru zaprtja izgubila svoje pravice za naprave v Valoniji (Belgija) in v Bremnu (Nemčija), tako da svojih pravic ne bo mogla prenesti na naprave v Španiji ali Franciji, kjer je predvidela ustrezno povečanje proizvodnih zmogljivosti. Poleg tega nemški NNR in člen 10(1), prvi stavek, predloga nemškega zakona o dodelitvi pravic med prvim obdobjem dodelitve predvideva razveljavitev vseh pravic ob zaprtju naprave, razen če upravljaec postavi novo napravo v Nemčiji (in ne v drugi državi članici). Podobno francoski NNR predvideva,

da lahko upravljavec obdrži pravice zaprte naprave le, če dejavnost prenese na drugo napravo na francoskem ozemlju. Tožeča stranka je tako prisiljena ravnati v nasprotju s svojima ciljema prestrukturiranja in izboljšanja svoje konkurenčnosti. Kupovati mora dodatne pravice do emisij, da bi z njimi pokrila potrebe proizvodnih zmogljivosti, ki so bile sprva namenjene zaprtju in prenosu na naprave v drugih državah članicah, in nadaljevati z uporabo manj dobičkonosnih naprav, samo zaradi tega, da ne izgubi pravic, ki so ji bile že dodeljene.

⁸⁴ Tožeča stranka dodaja, da je prav tako edina upravljavka iz celotne skupine sektorjev, na katere se nanaša Priloga I k izpodbijani direktivi, ki je soočena s težavo čezmejnega prenosa proizvodnih zmogljivosti med napravami v različnih državah članicah. Ta težava ne zadeva sektorjev cementa, stekla, energije in papirja, pri katerih so naprave, za razliko od naprav za proizvodnja jekla, nameščene bodisi blizu strankam bodisi v območjih z zadostno količino surovin. Zato za proizvajalce iz teh sektorjev možnost zaprtja naprave v eni državi članici in prenos proizvodnje v drugo državo članico ni verjetna.

⁸⁵ Vendar iz vidika svobode ustanavljanja ni nikakršnega opravičila za diskrecijsko pravico držav članic glede vprašanja, v kolikšnem obsegu je možen čezmejen prenos proizvodnih zmogljivosti. To je res še toliko bolj zaradi obstoja pomembnih ekonomskih in političnih spodbud za države članice, da ne omogočajo takega prenosa proizvodnih zmogljivosti, vključno s tem povezanih pravic do emisije. Prvič, država članica, ki je svoje pravice dodelila najprej, nima nobenega interesa, da bi olajšala tak prenos in na svojem ozemlju izgubila tako zadevne proizvodne zmogljivosti in pripadajoče zaposlene kot že dodeljene pravice. Drugič, namembna država članica takega prenosa, zlasti če je majhna, nima potrebnega interesa za brezplačno dodelitev pravice novemu udeležencu, saj pri tem tvega prekoračitev nacionalne zgornje meje pravic in s tem kršitev svojih obveznosti za zmanjšanje na podlagi Odločbe 2002/358 in

Kjotskega protokola. Kot je razvidno iz točke 5 Priloge 4 k nadaljnjim smernicam Komisije (glej točko 14 zgoraj), te zadržke še poudarja dejstvo, da večina držav članic ne dovoljuje čezmejnega prenosa pravic. V teh smernicah Komisija tudi sama opozarja na to težavo ter pri tem poudarja, da so med prvim obdobjem dodelitve države članice sprejele številne predpise glede rezerv za nove udeležence, zaprtij in prenosov, kar prispeva k veliki zapletenosti in pomanjkanju preglednosti na notranjem trgu in lahko izkrivlja konkurenco. Na podlagi tega ugotavlja, da je treba predvideti vzpostavitev rezerve Skupnosti kot tudi uskladitev upravnih predpisov, ki se uporabljajo za nove udeležence, za zaprtja in za čezmejne prenose na notranjem trgu (Priloga 7 k nadaljnjim smernicam Komisije). Tožeča stranka prav tako navaja študijo, ki ugotavlja, da je v sistemu za trgovanje s pravicami ob upoštevanju interesa držav članic, da ohranijo davke in zaposlene v napravah na njenem ozemlju, zanje dejansko racionalno, bodisi da zaprtim napravam ukine pravice bodisi da vsaj ohranitev pravic pogojuje z odprtjem nove naprave na njenem ozemlju, da bi se s tem izognila odhodu upravljavca iz države. Iz tega lahko torej izhaja ekonomsko neučinkovita in politično nezaželjena konkurenca predpisov med državami članicami, da bi zadržale ali pridobile investicije. Sklep te študije je zato, da je na ravni Skupnosti treba uskladiti pravila, ki napravam omogočajo ohranitev njihovih pravic tudi ob zaprtju. Zato je lahko, kot navaja tožeča stranka, polni učinek svobode ustanavljanja ohranjen le s posredovanjem zakonodajalca Skupnosti samega.

- ⁸⁶ Petič, tožeča stranka meni, da jo izpodbijana direktiva posamično zadeva zaradi dolgoročnih pogodb, ki jo že dolgo vežejo na elektrarne, ki deloma ne spadajo v njeno skupino, in katerih namen je dobava plina iz visokih peči, ki vsebuje ogljikov monoksid, CO₂ in dušik, za proizvodnjo elektrike. Tožeča stranka se sprašuje, ali morajo biti glede na člen 3(b) in (e) izpodbijane direktive zadevne pravice do emisije dodeljene njej ali elektrarni. Če bi pravice pripadale elektrarni, bi bil položaj tožeče stranke še slabši, saj bi morala, odvisno od primera, na trgu pridobiti potrebne pravice ali, če bi prišlo do prenehanja dobave elektrarni, zažgati svoje pline iz visokih peči, ne

da bi razpolagala z ustreznim številom pravic. Iz tega za tožečo stranko izhaja resna konkurenčna ovira v primerjavi z njenimi konkurenti, ki uporabljajo svoje elektrarne.

- ⁸⁷ Šestič in nazadnje, tožeča stranka poudarja, da je zaradi svoje posamične zadevnosti s spornimi določbami skrbno spremljala zakonodajni postopek, zlasti v okviru različnih sestankov s predstavniki Komisije, Parlamenta in Sveta. V tem okviru so bili najprej določeni zadržki, ki jih je izrazila tožeča stranka, upoštevani, nazadnje pa so bili zavrjeni brez kakršnekoli obrazložitve.
- ⁸⁸ Glede na zgoraj navedeno tožeča stranka sklepa, da je dokazala obstoj skupine elementov, ki so zanjo posebni ki jo razlikujejo od vsake druge osebe, zaradi česar je njen predlog za razglasitev ničnosti dopusten na podlagi člena 230, četrty odstavek, ES.
- ⁸⁹ Glede razlogov za nedopustnost, ki jih navaja Parlament glede predloga za razglasitev ničnosti dela izpodbijane direktive, tožeča stranka poudarja, da ne predlaga popolnega črtanja spornih določb, temveč le, naj se ne uporabljajo za naprave za proizvodnjo surovega železa ali jekla. Zato ta predlog ne bi povzročil nobene spremembe sistema za trgovanje s pravicami za druge sektorje, na katere se nanaša Priloga I k izpodbijani direktivi. Področje uporabe izpodbijane direktive se lahko namreč bodisi razširi na druge sektorje, kot je bilo to že predlagano za sektorja neželeznih kovin in kemični proizvodi, bodisi omeji, ne da bi to posegalo v delovanje in vsebino sistema za trgovanje s pravicami. Tako je edina posledica predlagane delne razglasitve ničnosti črtanje dela – ki je ločen in jasno opredeljen – Priloge I k izpodbijani direktivi, ki se nanaša na naprave za proizvodnjo surovega železa ali jekla.

- 90 Tožeča stranka meni, da je predlog za razglasitev ničnosti dopusten, tudi če spornih določb ni mogoče ločiti od celotne izpodbijane direktive. Če bi se delna razglasitev ničnosti pokazala za nemogočo, bi bilo namreč ta predlog treba obravnavati kot predlog za razglasitev ničnosti celotne izpodbijane direktive. Ta trditev izhaja iz nujnosti razlage predlogov ob upoštevanju njihovega širšega pomena in ciljev, ki jim sledi tožba, namenjena prenehanju kršenja temeljnih pravic tožeče stranke. Če Splošno sodišče ne bi sprejelo pristopa, ki se zagovarja v točki 87 zgoraj, tožeča stranka podredno predlaga razglasitev ničnosti izpodbijane direktive v celoti, kar je mogoče tudi po vložitvi tožbe.
- 91 Tožeča stranka na podlagi zgoraj navedenega meni, da je predlog za razveljavitev dopusten.
- 92 V svojih stališčih glede posledic začetka veljavnosti člena 263, četrty odstavek, PDEU tožeča stranka v bistvu navaja, po eni strani, da se ta določba uporablja v tem postopku in, po drugi strani, da je izpodbijana direktiva po svoji vsebini predpis v smislu te določbe, saj izpodbijane določbe državam članicam glede njihove izvedbe ne puščajo nobene diskrecijske pravice, zaradi česar tožeči stranki ni treba dokazovati, da se ta direktiva nanjo posamično nanaša.

B – Presoja Splošnega sodišča

- 93 V skladu s členom 230, četrty odstavek, ES fizične ali pravne osebe lahko sprožijo postopke zoper nanje naslovljene odločbe ali zoper odločbe, ki jih neposredno in posamično zadevajo, čeprav so v obliki uredbe ali odločbe naslovljene na drugo osebo.

- ⁹⁴ Iz ustaljene pravne prakse izhaja, da samo okoliščina, da ta določba pogodbe izrecno ne priznava dopustnosti tožbe posameznika za razglasitev ničnosti direktive iz člena 249, tretji odstavek, ES, ne zadošča za razglasitev nedopustnosti tožbe. Institucije Skupnosti namreč ne morejo izključiti pravnega varstva, ki ga posameznikom priznava Pogodba, le z izbiro oblike zadevnega akta, pa čeprav ima obliko direktive (sklepi Splošnega sodišča z dne 10. septembra 2002 v zadevi Japan Tobacco in JT International proti Parlamentu in Svetu, T-223/01, Recueil, str. II-3259, točka 28; z dne 30. aprila 2003 v zadevi Villiger Söhne proti Svetu, T-154/02, Recueil, str. II-1921, točka 39; z dne 6. septembra 2004 v zadevi SNF proti Komisiji, T-213/02, ZOdl., str. II-3047, točka 54, in z dne 25. aprila 2006 v zadevi Kreuzer Medien proti Parlamentu in Svetu, T-310/03, neobjavljen v ZOdl., točki 40 in 41). Poleg tega le dejstvo, da so sporne določbe sestavni del splošnega akta, ki je prava direktiva, in ne odločba v smislu člena 249, četrti odstavek, ES, ki je sprejeta v obliki direktive, samo po sebi ne zadostuje za izključitev možnosti, da te določbe neposredno in posamično zadevajo posameznika (glej v tem smislu zgoraj navedeni sklep Japan Tobacco in JT International proti Parlamentu in Svetu, točka 30, in sklep z dne 6. maja 2003 v zadevi Vannieuwenhuyze-Morin proti Parlamentu in Svetu, T-321/02, Recueil, str. II-1997, točka 21).
- ⁹⁵ V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, da je izpodbijana direktiva tako po svoji obliki kot po vsebini splošen pravni akt, ki se uporablja za objektivno določeno dejansko stanje in ima pravne učinke za splošno in abstraktno predvidene kategorije oseb, in sicer za vse upravljavce naprav, ki opravljajo dejavnosti iz Priloge I k izpodbijani direktivi, skupaj z dejavnostjo proizvodnje surovega železa ali jekla, ki jo opravlja tožeča stranka.
- ⁹⁶ Vendar pa ni izključena možnost, da lahko v nekaterih okoliščinah določbe takega splošnega akta neposredno in posamično zadevajo nekatere od njih (glej v tem smislu sodbo Sodišča z dne 16. maja 1991 v zadevi Extramet Industrie proti Svetu, C-358/89, Recueil, str. I-2501, točka 13; zgoraj v točki 54 navedeno sodbo Codorniu proti Svetu, točka 19, in sodbo Sodišča z dne 25. julija 2002 v zadevi Unión de Pequeños Agricultores proti Svetu, C-50/00 P, Recueil, str. I-6677, točka 36).

- ⁹⁷ Poleg tega iz ustaljene sodne prakse izhaja, da pogoj, da mora akt, zoper katerega je vložena tožba v smislu člena 230, četrti odstavek, ES, fizično ali pravno osebo neposredno zadevati, zahteva, naj ima ta akt neposredne učinke na pravni položaj posameznika in naj naslovnikom tega ukrepa, ki so zadolženi za njegovo izvedbo, ne dopušča nobene diskrecijske pravice, saj je ta izvedba samodejna in temelji izključno na ureditvi Skupnosti brez uporabe drugih vmesnih pravil (sodbi Sodišča z dne 29. junija 2004 v zadevi *Front national* proti Parlamentu, C-486/01 P, ZOdl., str. I-6289, točka 34, in z dne 22. marca 2007 v zadevi *Regione Siciliana* proti Komisiji, C-15/06 P, ZOdl., str. I-2591, točka 31).
- ⁹⁸ Splošno sodišče meni, da je smiselno najprej preizkusiti, ali sporne določbe tožečo stranko zadevajo posamično. Le podredno in če bo to treba, bo Splošno sodišče preizkusilo tudi, ali tožečo stranko zadevajo neposredno.
- ⁹⁹ Kot je priznано v ustaljeni sodni praksi, akt fizično ali pravno osebo, ki ni naslovnik tega akta, v smislu člena 230, četrti odstavek, ES posamično zadeva le, če jo zadeva zaradi nekaterih njenih značilnosti ali dejanskega stanja, ki jo opredeljuje glede na vse druge subjekte, in jo torej individualizira podobno kot samega naslovnika akta (sodba Sodišča z dne 15. julija 1963 v zadevi *Plaumann* proti Komisiji, 25/62, Recueil, str. 197, 223; zgoraj v točki 93 navedena sodba *Unión de Pequeños Agricultores* proti Svetu, točka 36, in sodba Sodišča z dne 1. aprila 2004 v zadevi *Komisija* proti *Jégo-Quéré*, C-263/02 P, Recueil, str. I-3425, točka 45).
- ¹⁰⁰ Na podlagi zgornjih navedb je treba preveriti, ali lahko obveznosti, ki morebiti izhajajo iz spornih določb, tožečo stranko individualizirajo enako kot naslovnika. V zvezi s tem je treba spomniti, da tožeča stranka predlaga razglasitev ničnosti, prvič, člena 4 izpodbijane direktive, ki uvaja obveznost pridobitve dovoljenja za emisije, drugič, njenih členov 6(2)(e) in 12(3), ki predvidevata obveznost predaje števila pravic, ki je enako skupnim emisijam iz naprave v predhodnem koledarskem letu, tretjič, njenega

člena 9 v povezavi z merilom št. 1 iz njene priloge III, ki se nanaša na izdelavo NNR in domnevno obveznost držav članic, da upravljavcem naprav dodelijo najvišje število pravic, in, četrtič, njenega člena 16, od (2) do (4), ki se nanaša na kazni za nespoštovanje obveznosti predaje, v delu, v katerem se te določbe na podlagi člena 2 izpodbijane direktive v povezavi z njeno prilogo I uporabljajo za proizvajalce surovega železa ali jekla.

- 101 Tožeča stranka v utemeljitev svojih navedb o tem, da jo sporne določbe posamično zadevajo, v bistvu navaja, prvič, da bi moral zakonodajalec Skupnosti na podlagi več višjih pravnih pravil ali načel, skupaj s temeljnimi pravicami, upoštevati poseben položaj proizvajalcev surovega železa ali jekla na notranjem trgu, še zlasti njen (zgoraj v točki 54 navedene sodbe Piraiki-Patraiki in drugi proti Komisiji, točka 19; Sofrimport proti Komisiji, točka 11, in UEAPME proti Svetu, točka 90).
- 102 Glede tega je treba poudariti, da nobena izrecna in posamična določba, bodisi višjega bodisi izvedenega prava, zakonodajalcu Skupnosti ne nalaga obveznosti, da med sprejemanjem izpodbijane direktive še zlasti upošteva položaj proizvajalcev surovega železa ali jekla ali celo položaj tožeče stranke v primerjavi z gospodarskimi subjekti iz drugih industrijskih sektorjev, na katere se nanaša Priloga I k tej direktivi (glej v tem smislu sodbo Splošnega sodišča z dne 17. januarja 2002 v zadevi Rica Foods proti Komisiji, T-47/00, Recueil, str. II-113, točki 41 in 42; glej tudi sklepe Splošnega sodišča z dne 6. maja 2003 v zadevi DOW AgroSciences proti Parlamentu in Svetu, T-45/02, Recueil, str. II-1973, točka 47; z dne 25. maja 2004 v zadevi Schmoldt in drugi proti Komisiji, T-264/03, ZOdl., str. II-1515, točka 117, in z dne 16. februarja 2005 v zadevi Fost Plus proti Komisiji, T-142/03, ZOdl., str. II-589, točke od 61 do 65). Tako zlasti člena 174 ES in 175(1) ES kot pravna podlaga za izdajanje predpisov Skupnosti na področju okolja ne določata take obveznosti. Poleg tega razen sklicevanja na svoje temeljne pravice in nekatera splošna pravna načela, ki jo varujejo, tožeča stranka ne navaja nobenega posamičnega višjega pravnega pravila ali načela, ki bi se

nanašalo posebej nanjo ali vsaj na proizvajalce surovega železa ali jekla, iz katerega bi izhajala taka obveznost v njeno korist.

¹⁰³ Čeprav je res, da je treba pri sprejetju splošnega akta institucije Skupnosti spoštovati višja pravna pravila ali načela, skupaj s temeljnimi pravicami, navedba, da tak akt krši ta pravila ali pravice, sama po sebi ne zadošča za razglasitev tožbe posameznika za dopustno, ne da bi vsebinsko razvrednotili zahteve člena 230, četrti odstavek, ES, če zatrjevana kršitev tožeče stranke ne individualizira enako kot naslovnika (glej, glede lastninske pravice, sklep Splošnega sodišča z dne 28. novembra 2005 v zadevi EEB in drugi proti Komisiji, T-94/04, ZOdl., str. II-4919, točke od 53 do 55; glej v tem smislu tudi sklep Splošnega sodišča z dne 29. junija 2006 v zadevi Nürburgring proti Parlamentu in Svetu, T-311/03, neobjavljen v ZOdl., točki 65 in 66). V tem primeru se tožeča stranka ne more uspešno sklicevati na zgoraj v točki 54 navedeno sodbo Codorníu (točke od 20 do 22), v kateri je dopustnost tožbe zoper izpodbijano uredbo glede izpodbijanih določb izhajala iz ene same individualizirane značilnosti, in sicer zadevnega znaka, na podlagi katerega je bila tožeča stranka že dolgo edini imetnik znamke.

¹⁰⁴ Kakor koli, tožeča stranka ni dokazala, da sporne določbe – zlasti obveznost pridobitve dovoljenja za emisije na podlagi člena 4 izpodbijane direktive, obveznost predaje na podlagi njenega člena 12(3) v povezavi s členom 6(2)(e) in kazni, določene v členu 16, od (2) do (4), te direktive – posegajo v njene temeljne pravice in ji povzročajo resno škodo, s čimer jo individualizirajo kot naslovnika v primerjavi z vsemi drugimi gospodarskimi subjekti, na katere se nanašajo (glej v tem smislu zgoraj v točki 100 navedeni sklep Nürburgring proti Parlamentu in Svetu, točka 66). Te določbe se namreč uporabljajo splošno in abstraktno za vse gospodarske subjekte iz Priloge I k izpodbijani direktivi in za objektivno določeno dejansko stanje. Zato posegajo v pravni položaj vseh gospodarskih subjektov enako.

- 105 Zato argumenti tožeče stranke, da mora zakonodajalec Skupnosti spoštovati nekatera splošna pravna načela in temeljne pravice, ne omogočajo sklepa, da tožečo stranko sporne določbe zadevajo posamično, in zato glede tega ni treba preizkusiti, ali jo zadevajo neposredno.
- 106 Drugič, glede argumenta tožeče stranke, da spada v zaprto kategorijo gospodarskih subjektov, ki jih sporne določbe še zlasti zadevajo, je treba po eni strani spomniti, da možnost bolj ali manj natančne opredelitve števila ali celo identitete pravnih subjektov, za katere se ukrep uporablja, ob sprejetju izpodbijanega ukrepa nikakor ne pomeni, da jih je treba obravnavati, kot da jih ta ukrep zadeva posamično, dokler ni sporno, da se ta uporaba izvaja na podlagi v zadevnem aktu določenega pravno ali dejansko objektivnega položaja (glej v tem smislu sklep Sodišča z dne 8. aprila 2008 v zadevi Saint-Gobain Glass Deutschland proti Komisiji, C-503/07 P, ZOdl., str. I-2217, točka 70 in navedena sodna praksa). Po drugi strani ne zadošča, da so nekateri gospodarski subjekti s splošnim aktom ekonomsko bolj prizadeti kot drugi, da bi jih to individualiziralo v primerjavi s slednjimi, če se ta akt uporablja za objektivno določeno dejansko stanje (glej v tem smislu sklep Sodišča z dne 18. decembra 1997 v zadevi Sveriges Betodlares in Henrikson proti Komisiji, C-409/96 P, Recueil, str. I-7531, točka 37; zgoraj navedeni sklep Fels-Werke in drugi proti Komisiji, T-28/07, neobjavljen v ZOdl., točka 60 in navedena sodna praksa, in sklep Splošnega sodišča z dne 10. maja 2004 v zadevi Bundesverband der Nahrungsmittel- und Speiseresteverwertung in Kloh proti Parlamentu in Svetu, T-391/02, ZOdl., str. II-1447, točka 53 in navedena sodna praksa).
- 107 Ugotoviti je torej treba, da tožečo stranko sporne določbe zadevajo predvsem zaradi njenega objektivne značilnosti, po eni strani, kot upravljavke naprav, ki povzročajo emisije toplogrednih plinov, in, po drugi strani, kot proizvajalke surovega železa in jekla, in to enako kot vse druge proizvajalce surovega železa in jekla, na dejavnost katerih se nanaša Priloga I k izpodbijani direktivi. Zato – tudi če je ob začetku veljave izpodbijane direktive tožeča stranka spadala v skupino le petnajstih proizvajalcev surovega železa jekla, ki so delovali na notranjem trgu – samo ta okoliščina

ne zadošča, da bi se tožeča stranko, v primerjavi z vsemi preostalimi gospodarskimi subjekti, ki opravljajo dejavnosti iz Priloge I k izpodbijani direktivi, skupaj s proizvajalci surovega železa ali jekla iz iste skupine, individualizirala enako kot naslovnik.

¹⁰⁸ Poleg tega, tudi če menimo, da je skupina proizvajalcev surovega železa in jekla posebej prizadeta skupina, zaradi objektivno določenega položaja, namreč vključitve njihove dejavnosti v Prilogo I k izpodbijani direktivi, vse prizadenejo iste pravne in dejanske posledice kot tožečo stranko. Tako se domnevna tehnična in ekonomska nezmožnost teh proizvajalcev, za razliko od gospodarskih subjektov iz drugih industrijskih sektorjev, da dodatno zmanjšajo emisije toplogrednih plinov in da na stranke prenesejo dodatne stroške, ki izhajajo iz nakupa pravic do emisije, enako nanaša na celoten sektor proizvodnje surovega železa in jekla. Podobno bodo po uvedbi sistema za trgovanje s pravicami ti proizvajalci enako izpostavljeni spremembam na trgu pravic in trgu zadevnih proizvodov, tudi konkurenci iz drugih industrijskih sektorjev ali proizvajalcev surovega železa ali jekla iz tretjih držav.

¹⁰⁹ Podobno je treba zavrni tudi trditev tožeče stranke, da proizvajalci surovega železa in jekla s sedežem na notranjem trgu tvorijo zaprt krog gospodarskih subjektov, katerega sestava se ne more spremeniti. Glede tega se Parlament in Svet pravilno sklicujeta na zvišanje števila proizvajalcev surovega železa ali jekla, za katere velja izpodbijana direktiva, po širitvi Unije leta 2004, kot tudi na možnost, da vanjo v prihodnosti vstopijo druge evropske države, ki prav tako imajo jeklarski sektor. Poleg tega tožeča stranka ni dokazala, da so imeli ob vstopu v veljavo izpodbijane direktive ti proizvajalci surovega železa ali jekla posebne lastnosti, ki so jih razlikovale od vseh drugih proizvajalcev ali novih udeležencev, na primer, da so imeli posebne pridobljene pravice (glej v tem smislu sodbo Sodišča z dne 13. marca 2008 v zadevi Komisija proti Infront WM, C-125/06 P, ZOdl., str. I-1451, točke od 71 do 77). Tudi če se predpostavi, da so vsi proizvajalci razpolagali s pravicami do emisij na podlagi

Direktive 96/61 (glej točko 48 zgoraj), bi bili namreč do teh domnevnih pravic – ki nikakor niso posebne, kaj šele lastne le tožeči stranki – enako upravičeni vsi gospodarski subjekti, ki opravljajo dejavnosti iz Priloge I k tej direktivi. Nazadnje, le dejstvo, da po navedbah tožeče stranke vstop na upošteven trg ni mogoč drugače kot s prevzemom proizvajalca, ki je že na njem, ne izključuje možnosti, da se identiteta tega proizvajalca ali novega udeleženca, ki ga kupi, spremeni in da se spremeni tudi sestava skupine zadevnih proizvajalcev.

- 110 Iz tega izhaja, da pravni učinki spornih določb, namreč obveznost pridobitve dovoljenja za emisije in predaje pravic, kazni za nespoštovanje teh obveznosti in domnevna določitev najvišjega števila pravic na podlagi člena 9 izpodbijane direktive, na gospodarsko dejavnost in pravni položaj gospodarskih subjektov iz Priloge I k izpodbijani direktivi, tudi tistih iz proizvodnega sektorja surovega železa in jekla, zaradi njihovega objektivno določenega položaja vplivajo na enak način. Te določbe tako ne morejo opredeliti dejanskega in pravnega stanja tožeče stranke v primerjavi z drugimi gospodarskimi subjekti in jo tako individualizirati enako kot naslovnik, zaradi česar ni treba preizkusiti, ali jo zadevajo neposredno.

- 111 Tretjič, glede argumenta velikosti tožeče stranke, letne količine njene proizvodnje in njene ekonomske in/ali tehnične nezmožnosti za nadaljnje zmanjšanje njenih emisij CO₂ je treba ugotoviti, da tožeča stranka ni pojasnila, zakaj konkurenčni proizvajalci surovega železa ali jekla niso soočeni s prilagoditvenimi problemi in podobnimi težavami, ki izvirajo iz njihove velikosti, količine njihove proizvodnje in prizadevanj za zmanjšanje emisij. Manjši gospodarski subjekt z manjšo proizvodnjo surovega železa ali jekla od tožeče stranke bo nujno razpolagal z manjšo količino pravic, zaradi česar bodo njegove ekonomske in/ali tehnične težave pri zmanjšanju emisij sorazmerno primerljive s težavami tožeče stranke. V skladu s Prilogo I k izpodbijani direktivi se obveznosti, ki izhajajo iz spornih določb, uporabljajo enako in splošno za vse upravljavce naprav, katerih proizvodnja presega v njej določen prag brez razlikovanja glede

na njihovo velikost. Poleg tega je obseg te obveznosti odvisen samo od količine emisij toplogrednih plinov, ki se – razen če je dokazano nasprotno – zvišuje z velikostjo in količino proizvodnje zadevne naprave, tako da so vsi zadevni upravljavci v primerljivem položaju (glej v tem smislu v točki 42 zgoraj navedeno sodbo Arcelor Atlantique in Lorraine in drugi, točka 34). Tako se tožeča stranka ne more uspešno sklicevati na posamično zadevnost, zaradi katere bi bila individualizirana kot naslovnik, zato ni treba preizkusiti, ali je v zvezi s tem neposredno prizadeta.

- 112 Četrtrič, tožeča stranka ni zadosti dokazala, da jo njen domnevni „posebni položaj zaprtosti“, zlasti zaradi prestrukturiranja njene skupine, individualizira v primerjavi z vsemi drugimi gospodarskimi subjekti. Tudi če se upošteva, da je edina proizvajalka surovega železa in jekla na skupnem trgu, ki je začela tako prestrukturiranje, namreč ni dokazala, da ni drugih proizvajalcev iz drugih sektorjev, na katere se nanaša Priloga I k izpodbijani direktivi, ki bi zaradi izvajanja te direktive utrpeli podobne posledice, ker so bodisi ravnali tako bodisi opustili podobno ravnanje. Navedbe tožeče stranke glede tega, da podjetja iz drugih sektorjev, na katere se nanaša Priloga I k izpodbijani direktivi, nimajo istih težav, so preveč nejasne in hipotetične, da bi izključile podobno zadevanje drugih proizvajalcev, kot na primer tistih iz energetskega sektorja, v katerem je bilo po liberalizaciji na ravni Skupnosti opravljeno pomembno čezmejno prestrukturiranje.

- 113 Nikakor tožeča stranka ni dokazala, da je njeno zadevnost zaradi domnevnega „posebnega položaja zaprtosti“ treba pripisati prav pravnim učinkom spornih določb, ki naj bi se nanjo nanašale neposredno. Na podlagi lastnih navedb tožeče stranke ta položaj v bistvu izhaja, prvič, iz domnevnega pomanjkanja pravic do emisij, ki jih državni organi dodelijo brezplačno, kar jo spreminja v „neto kupca pravic“, drugič, morebitnega zvišanja in/ali višje ravni cen pravic, ki so na razpolago na trgu s pravicami, in, tretjič, nezmožnosti, da bi pravice, dodeljene napravam, ki jih je treba zapreti,

v okviru notranjega trga prenesla na druge naprave, v zvezi s katerimi načrtuje razširitev proizvodnih zmogljivosti.

- ¹¹⁴ Ob predpostavki, da je domnevno prestrukturiranje posebna značilnost tožeče stranke, je treba poleg tega ugotoviti, da domnevnega „posebnega položaja zaprtosti“, kot izhaja iz v točki 109 zgoraj obrazloženih okoliščin, ni mogoče pripisati niti obveznosti pridobitve dovoljenja za emisijo na podlagi člena 4 izpodbijane direktive, niti obveznosti predaje na podlagi njenega člena 12(3) v povezavi z njenim členom 6(2)(e), niti kaznim, predvidenim v členu 16, od (2) do (4), te direktive, temveč je – če bi se ta položaj izkazal za resničen – posledica tega, da so države začele izvrševati NNR in pripadajočo zakonodajo. Države torej v skladu s členoma 9(1) in 11(1) izpodbijane direktive razpolagajo s široko diskrecijsko pravico, ki se nanaša tako na dodelitev količine pravic različnim industrijskim sektorjem kot na izdajo in odvzem pravic posamičnim upravljavcem, tudi ob zaprtju naprave (glej v tem smislu sodbo Splošnega sodišča z dne 7. novembra 2007 v zadevi Nemčija proti Komisiji, T-374/04, ZOdl., str. II-4431, točke od 102 do 106).

- ¹¹⁵ Člen 4 izpodbijane direktive vse upravljavce, ki izpuščajo toplogredne pline, namreč zgolj podreja obveznosti pridobitve dovoljenja za emisije, ne da bi pri tem podrobno določil pogoje in način dodelitve ali odvzema pravic posamičnim upravljavcem, kot jih določajo nekatere države članice in iz katerih po navedbah tožeče stranke izvirajo težave pri njenem prestrukturiranju. Ta obrazložitev se podobno nanaša tudi na obveznost predaje iz člena 12(3) izpodbijane direktive v povezavi z njenim členom 6(2)(e) in na kazni, določene v členu 16, od (2) do (4), te direktive, saj tožeča stranka ni obrazložila, zakaj naj bi bile te določbe kakor koli povezane z omenjenimi težavami. V teh okoliščinah morebitne škode, ki bi tožeči stranki nastala zaradi povišanja cen za nakup pravic in/ali morebitne izgube pravic – tudi če bi bila obsežna in težja kot za druge gospodarske subjekte – zaradi zaprtja katere od njenih naprav in odvzema pripadajočih pravic s strani državnih organov, tožeča stranka ne more pripisati

obveznostim, ki izhajajo iz teh določb, da bi tako utemeljila svojo neposredno zadevnost iz člena 230, četrti odstavek, ES.

- 116 Nazadnje, ker tožeča stranka izpodbija tudi člen 9 izpodbijane direktive v povezavi z merilom št. 1 iz Priloge III, ki določa, da morajo države članice določiti „najvišje število pravic“, zadostuje navedba, da tudi ob predpostavki utemeljenosti zadnjega argumenta zaradi takega najvišjega števila tožeča stranka ni neposredno prizadeta v smislu člena 230, četrti odstavek, ES, saj ne omogoča več kot le približne določitve števila pravic, ki jih bodo državni organi dodelili različnim industrijskim sektorjem, še manj pa, kako jih bodo dodelili posamičnim upravljavcem. To trditev potrjuje dejstvo, da tožeča stranka med postopkom glede izpodbijane direktive in Odločbe 2002/358 ni mogla pojasniti ali predvideti niti količine pravic, ki ji jih bodo države članice dodelile brezplačno za njene proizvodne naprave na notranjem trgu, niti obsega morebitnega bremena, ki ga bo morala nositi, če pravic ne bo zadosti.
- 117 Zato tožeča stranka ni dokazala, da jo zaradi njenega domnevnega „posebnega položaja zaprtosti“, ki je posledica zlasti čezmejnega prestrukturiranja njene skupine, sporne določbe zadevajo neposredno in posamično.
- 118 Petič, niti dolgoročne pogodbe o dobavi plina, ki jih je tožeča stranka domnevno sklenila z več elektrarnami pred začetkom veljave izpodbijane direktive, je ne morejo individualizirati glede na sporne določbe. Te določbe namreč splošno in abstraktno urejajo obveznosti gospodarskih subjektov, ki jih zavezuje sistem za trgovanje s pravicami, ne da bi pri tem določale pogoje in način dodelitve ali odvzema pravic do emisije s strani držav članic (glej točke od 109 do 113 zgoraj). Iz vsega tega izhaja, da lahko morebitna zadevnost zaradi izvrševanja teh pogodb za dobavo plina izhaja iz

nacionalnih predpisov, ki urejajo dodelitev pravic, tako da niti to tožeče stranke ne upravičuje do navedb o neposredni zadevnosti. Poleg tega, kot navaja Svet, tožeča stranka sama navaja, da se pogodbe o dobavi plina vsaj deloma nanašajo na elektrarne, ki spadajo v njeno skupino podjetij. Če se za dejavnost teh elektrarn uporablja Priloga I k izpodbijani direktivi, ker presega v njej določeno količino proizvodnje, bo tožeča stranka tako nujno na podlagi NNR in ustreznih nacionalnih pravnih pravil razpolagala s pravicami do emisije za zgorevanje zadevnega plina. Nazadnje, kljub dejstvu, da je proizvodnja energije v bistvu dejavnost iz Priloge I k izpodbijani direktivi, tožeča stranka ni niti pojasnila, v kolikšnem obsegu jo te pogodbe za dobavo vežejo na elektrarne tretjih, niti nakazala, ali slednje lahko pridobijo pravice do emisije za lasten račun ali pa so jih potrebovale zaradi vključitve v to prilogo, niti pojasnila, v katerih pogojih bi njihovo morebitno pomanjkanje pravic vplivalo na izvrševanje teh pogodb. V teh okoliščinah je treba skleniti, da tožeča stranka ni dokazala, da jo sporne določbe neposredno in posamično zadevajo zaradi domnevnega vpliva na izvrševanje zadevnih dolgoročnih pogodb za dobavo plina.

- 119 Šestič, glede ne zelo slabo obrazložen argument tožeče stranke, da je sodelovala v postopku sprejemanja izpodbijane direktive, je treba spomniti, da dejstvo, da oseba tako ali drugače sodeluje v postopku, katerega rezultat je sprejetje akta Skupnosti, to osebo individualizira v razmerju do zadevnega akta samo, če so ji z veljavno zakonodajo Skupnosti zagotovljena nekatera procesna jamstva. Brez izrecne določbe, ki bi določala nasprotno, niti postopek priprave splošnih aktov niti splošni akti sami na podlagi splošnih načel prava Skupnosti, kot je pravica do izjave, ne zahtevajo sodelovanja prizadetih oseb, saj se glede interesov teh oseb šteje, da jih zastopajo politični organi, katerih naloga je sprejemanje teh aktov. Zato bi bilo, če niso izrecno zagotovljene procesne pravice, v nasprotju z besedilom in smislom člena 230 ES, če bi se dovolilo vsakemu posamezniku, da bi le zaradi sodelovanja pri pripravi zakonodajnega akta vložil tožbo (glej v tem smislu sklep Splošnega sodišča z dne 14. decembra 2005 v zadevi Arizona Chemical in drugi proti Komisiji, T-369/03, ZOdl., str. II-5839, točki 72 in 73 in navedena sodna praksa).

- ¹²⁰ V obravnavani zadevi je treba ugotoviti, po eni strani, da je postopek priprave in sprejemanja izpodbijane direktive na podlagi členov 175(1) ES in 251 ES postopek odločanja, pri katerem sodelujeta Svet in Parlament kot zakonodajalec Skupnosti in katerega sklepno dejanje je sprejetje splošnega akta, ne da bi bilo pri tem predvideno kakršno koli sodelovanje gospodarskih subjektov, in da, po drugi strani, tožeča stranka ni niti navajala niti dokazala, da ima procesne pravice, na podlagi katerih bi imela aktivno procesno legitimacijo v smislu sodne prakse, navedene v točki 116 zgoraj.
- ¹²¹ Iz tega izhaja, da domnevno sodelovanje tožeče stranke v postopku, na podlagi katerega je bila sprejeta izpodbijana direktiva, tožeče stranke ne more individualizirati v smislu člena 230, četrti odstavek, ES, zato glede tega ni treba preizkusiti, ali je neposredno prizadeta.
- ¹²² Iz vseh zgoraj navedenih ugotovitev izhaja, da tožeče stranke sporne določbe niti posamično niti neposredno ne zadevajo v smislu člena 230, četrti odstavek, ES in da je treba njen predlog za razglasitev ničnosti razglasiti za nedopusten, ne da bi bilo potrebno preizkusiti, ali je možno sporne določbe ločiti od izpodbijane direktive.
- ¹²³ Poleg tega člen 263, četrti odstavek, PDEU te rešitve ne spreminja. Kot je bilo namreč navedeno že v točki 114 zgoraj, imajo države članice široko diskrecijsko pravico pri izvedbi izpodbijane direktive. Zato v nasprotju s trditvami tožeče stranke te direktive v nobenem primeru ni mogoče obravnavati kot predpis, ki ne potrebuje izvedbenih ukrepov v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU.

II – *Dopustnost odškodninskega zahtevka*A – *Trditve strank*

- 124 Parlament in Svet, ki ju podpira Komisija, navajata, da je tudi odškodninski zahtevek nedopusten.
- 125 Predlog tožeče stranke ni v skladu z zahtevami člena 44(1)(c) Poslovnika, saj, po eni strani, zatrjevana škoda ni niti neposredna, niti gotova, niti zadostno opredeljena in, po drugi strani, med izpodbijano direktivo in to škodo ni neposredne vzročnosti. Parlament dodaja, da tožeči stranki ni uspelo dokazati, da je izbira zakonodajalca Skupnosti v resnem in očitnem nasprotju z navedenimi višjimi pravnimi pravili ali načeli, kot je načelo enakega obravnavanja. Tako ni dokazala, da sta kemijski sektor in sektor aluminija v istem delu trga kot sektor surovega železa in jekla in da povzročata tako obsežne neposredne emisije CO₂, da bi morala biti že na začetku vključena v izpodbijano direktivo.
- 126 Glede obstoja škode Svet navaja, da izpodbijana direktiva, čeprav je že v veljavi, ob vložitvi tožbe ni imela niti najmanjšega vpliva na gospodarsko dejavnost tožeče stranke in da njenih morebitnih poznejših učinkov ni mogoče obravnavati kot neposrednih. Poleg tega tožeča stranka ni dokazala obstoja gotove škode, kar v tej fazi zaradi več razlogov ni mogoče. Glede tega Parlament in Svet zlasti navajata, da je domnevni položaj tožeče stranke kot „neto kupca pravic“ zgolj hipotetičen, in ni neposredna, nujna in gotova posledica izpodbijane direktive.
- 127 Svet navaja, da je odgovor na vprašanje, ali bo tožeča stranka postala „neto kupec pravic“, odvisen od številnih neznanih dejavnikov, ki se v obravnavani zadevi še niso pokazali, kot sta skupno število pravic, ki jih bodo nacionalni organi na začetku

dodelili na podlagi NNR, in stroški zmanjšanja emisij v primerjavi s ceno pravic na trgu s pravicami. Skupno število dodeljenih pravic pa je ponovno odvisno od številnih dejavnikov, kot so cilj zmanjšanja, ki je bil naložen državi članici, njen morebitni namen, da na svetovnem trgu kupi enote emisij, ki jih predvideva Kjotski protokol, kot tudi njena odločitev glede načina razdelitve potrebnega zmanjšanja emisij med različne industrijske sektorje. Svet poleg tega navaja, da bo, če se bodo dodeljene pravice pokazale za nezadostne, učinek izpodbijane direktive ob upoštevanju pripadajočih stroškov investiranja odvisen od izbire upravljavca med možnostjo nakupa dodatnih pravic za kritje svojih emisij CO₂, po eni strani, in sprejetjem ukrepov za zmanjšanje emisij, po drugi strani.

- 128 Neobstoj gotove škode še poudarja dejstvo, da izpodbijana direktiva v merilih št. 3 in 7 iz Priloge III izrecno določa, da mora biti količina pravic v skladu s potencialom dejavnosti gospodarskih subjektov, tudi s tehničnim, in da lahko NNR upošteva zgodnje ukrepanje, kot je zmanjšanje emisij CO₂, za katere tožeča stranka navaja, da ga je izvajala od leta 1990. Poleg tega Svet opozarja, da lahko tožeča stranka čezmejno prenese neuporabljene pravice med napravami v okviru svoje skupine, saj ta možnost tvori sam temelj sistema za trgovanje s pravicami.

- 129 Parlament in Svet, ki ju podpira Komisija, poudarjata, da tožeča stranka ni uspela dokazati, da ji bodo nastali dodatni stroški zaradi izvrševanja izpodbijane direktive, kot so stroški osebja, ki skrbi za spremljanje emisij CO₂, in zaradi izdelave poročil, saj ti obveznosti izhajata že iz Direktive 96/61. Svet navaja, da so navedbe tožeče stranke glede stroškov, povezanih z zaposlitvijo dodatnega osebja in z izgubo bodočih dobičkov, preveč nejasne in nenatančne, da bi lahko bile dokaz bodoče škode. Poleg tega morebitni izgubi dela trga ali dobička nista gotovi, saj sta odvisni od neznanih dejavnikov, ki niso odvisni od izpodbijane direktive, na primer od gibanja cene surovega železa in jekla ter cen konkurenčnih proizvodov.

- ¹³⁰ Parlament in Svet, ki ju podpira Komisija, navajata, da tožeča stranka tudi ni dokazala obstoja vzročne zveze med izpodbijano direktivo in domnevno nastalo bodočo škodo. Glede na diskrecijsko pravico držav članic izpodbijana direktiva tožeči stranki neposredno ne more povzročiti nikakršne škode, saj je lahko ta le posledica nacionalnih določb o prenosu, še zlasti dodelitve pravic do emisije.
- ¹³¹ Tožeča stranka navaja, da je njen odškodninski zahtevek v skladu z zahtevami člena 44(1)(c) Poslovnika, zato je dopusten.

B – Presoja Splošnega sodišča

- ¹³² Spomniti je treba, da mora na podlagi člena 21(1) v povezavi s členom 53(1) Statuta Sodišča in člena 44(1)(c) Poslovnika vsaka tožba vsebovati predmet postopka in kratek povzetek tožbenih razlogov. Ta podatek mora biti dovolj jasen in natančen, da omogoči toženi stranki pripravo obrambe in Splošnemu sodišču, da odloči o tožbi, glede na okoliščine primera, brez drugih podatkov v utemeljitev. Za zagotovitev pravne varnosti in dobrega delovanja sodnega organa morajo – da bi bila tožba dopustna – bistveni elementi glede dejstev in prava, na katerih ta temelji, izhajati vsaj povzeto, vendar dosledno in razumljivo, iz besedila tožbe. Še podrobneje, da bi tožba za povrnitev škode, ki naj bi jo domnevno povzročila institucija Skupnosti, zadostila tem zahtevam, mora vsebovati elemente, ki dopuščajo opredelitev ravnanja, ki ga tožeča stranka očita instituciji, razloge, zaradi katerih meni, da obstaja vzročna zveza med ravnanjem in domnevno nastalo škodo, ter njeno naravo in obseg (sodbe Splošnega sodišča z dne 3. februarja 2005 v zadevi Chiquita Brands in drugi proti Komisiji, T-19/01, ZOdl., str. II-315, točki 64 in 65; z dne 10. maja 2006

v zadevi Galileo International Technology in drugi proti Komisiji, T-279/03, ZOdl., str. II-1291, točki 36 in 37; z dne 13. decembra 2006 v zadevi Abad Pérez in drugi proti Svetu in Komisiji, T-304/01, ZOdl., str. II-4857, točka 44, in v zadevi É. R. in drugi proti Svetu in Komisiji, T-138/03, ZOdl., str. II-4923, točka 34, ter sklep Splošnega sodišča z dne 27. maja 2004 v zadevi Andolfi proti Komisiji, T-379/02, neobjavljen v ZOdl., točki 41 in 42).

¹³³ Splošno sodišče meni, da tožba ustreza formalnim zahtevam in da je glede tega treba zavrniti argumente Parlamenta in Sveta, ki se večinoma nanašajo na utemeljenost, in ne na dopustnost odškodninskega zahtevka. V tožbi namreč tožeča stranka navaja dovolj dejstev, na podlagi katerih je mogoče določiti zakonodajalcu Skupnosti očitana dejanja, razloge, zaradi katerih sklepa o obstoju vzročne zveze med temi dejanji in domnevno nastalo škodo, kot tudi njeno naravo in morebiten obseg, kar so elementi, ki so sicer Parlamentu in Svetu glede tega z navedbo argumentov, katerih namen je bil dokazati, da odškodninski zahtevek dejansko ni utemeljen, omogočili učinkovito obrambo.

¹³⁴ Glede domnevno nezakonitega ravnanja Parlamenta in Sveta je potrebno ugotoviti, da je tožeča stranka v skladu z zahtevami sodne prakse (sodbi Sodišča z dne 4. julija 2000 v zadevi Bergaderm in Goupil proti Komisiji, C-352/98, Recueil, str. I-5291, točka 39 in naslednje, in z dne 12. julija 2005 v zadevi Komisija proti CEVA in Pfizer, C-198/03 P, ZOdl., str. I-6357, točka 61 in naslednje) navajala podrobne argumente, s katerimi je skušala dokazati dovolj resno kršitev več pravil – tudi višjih pravnih pravil ali načel – ki podeljujejo pravice posameznikom, kot sta načeli enakega obravnavanja in svoboda ustanavljanja.

¹³⁵ Glede škode je treba najprej ugotoviti, da gre ob upoštevanju okoliščin ob vložitvi vloge nujno za bodočo škodo, saj je bila izpodbijana direktiva v tem času še v postopku

prenosa v nacionalne pravne rede, države članice pa še niso začele s pripravo svojih NNR in zakonodaje glede prvega obdobja dodelitve. Poleg tega glede diskrecijske pravice držav članic v zvezi z vzpostavitvijo sistema za trgovanje s pravicami na njihovem ozemlju ob uporabi njihovega NNR (glej točko 113 zgoraj) tožeča stranka ob vložitvi tožbe ni mogla navesti natančnega obsega te bodoče škode. V teh posebnih okoliščinah, na katere se je sklicevala tožeča stranka, v tožbi ni nujno potrebno navesti natančnega obsega škode kot pogoja za njeno dopustnost, še manj pa je treba navesti znesek zahtevane odškodnine, saj je to možno vse do faze replike, če se tožeča stranka sklicuje na take okoliščine in navaja dejstva, na podlagi katerih je mogoče ugotoviti naravo in obseg škode, da lahko tako tožena stranka poskrbi za svojo obrambo (glej v tem smislu zgoraj v točki 128 navedeni sklep Andolfi proti Komisiji, točki 48 in 49 in navedena sodna praksa, in sklep Splošnega sodišča z dne 22. julija 2005 v zadevi Polyelectrolyte Producers Group proti Svetu in Komisiji, T-376/04, ZOdl., str. II-3007, točka 55).

- 136 Poleg tega je treba poudariti, da je tožeča stranka navedla zadosti elementov, ki opredeljujejo njeno bodočo škodo, skupaj z njeno naravo, obsegom in različnimi sestavnimi elementi, in je tako izpolnila pogoje iz člena 44(1)(c) Poslovnika. V tožbi se je namreč tožeča stranka, prvič, sklicevala na škodo, ki izhaja iz dodatnih stroškov zaposlitve osebja, ki mora izvajati dejavnost spremljanja in poročanja na podlagi členov 14 in 15 izpodbijane direktive. Poleg tega je tožeča stranka v svojih navedbah glede ugovora nedopustnosti navedla konkretni ocenjeni znesek dodatnih stroškov. Drugič, tožeča stranka navaja tako premoženjsko kot nepremoženjsko škodo, ki naj bi bila posledica izgube dela trga in oškodovanja njenega ugleda na področju okolja, ki naj bi bila povzročena s tem, da v izpodbijano direktivo nista bila vključena konkurenčna sektorja neželeznih kovin in kemijskih proizvodov. Tretjič, tožeča stranka se je na podlagi ocenjenega zneska (glej točki 78 in 79 zgoraj) sklicevala na nastanek škode zaradi svojega položaja „neto kupca pravic“ in predvidenega zvišanja cen pravic, ki naj bi uničilo njeno bruto stopnjo dobička. Četrto, tožeča stranka je predlagala odškodnino za izgubo dobička, ki izhaja iz nezmožnosti, da izvede svojo strategijo čezmejnega prestrukturiranja. Iz tega izhaja, da so minimalni pogoji za določitev škode v obravnavani zadevi izpolnjeni.

- 137 Nazadnje, glede vzročne zveze med nezakonitim ravnanjem in škodo, tožeča stranka dovolj določno in v skladu z logiko njene obrazložitve navaja, da države članice nimajo diskrecijske pravice glede prenosa spornih določb in dolžnosti, ki iz njih izhajajo za upravljavce, v nacionalno pravo, zaradi česar bi bilo treba vsako morebitno škodo, ki bi ji nastala, pripisati domnevno nezakonitemu ravnanju zakonodajalca Skupnosti. Glede tega ni mogoče pritrditi argumentom Parlamenta, Sveta in Komisije, da bi morala tožeča stranka za dopustnost vloge „utemeljiti“ ali „dokazati“ tako vzročno zvezo, saj je taka presoja potrebna za preučitev utemeljenosti predloga, in ne njegove dopustnosti.
- 138 Glede na zgoraj navedene razloge je treba ugovor nedopustnosti Parlamenta in Sveta zavrniti v delu, v katerem se nanaša na odškodninski zahtevek.

III – *Utemeljenost odškodninskega zahtevka*

A – *Pogoji za nepogodbeno obveznost Skupnosti*

- 139 Iz ustaljene sodne prakse izhaja, da morajo biti za nepogodbeno odgovornost Skupnosti za nezakonito ravnanje njenih organov v smislu člena 288, drugi odstavek, ES izpolnjeni vsi pogoji, in sicer nezakonitost institucijam očitane ravnanja, resničnost škode ter obstoj vzročne zveze med domnevnim ravnanjem in navedeno škodo (sodba Sodišča z dne 9. novembra 2006 v zadevi Agraz in drugi proti Komisiji, C-243/05 P, ZOdl., str. I-10833, točka 26 in navedena sodna praksa; sodba Splošnega sodišča z dne 16. novembra 2006 v zadevi Masdar (UK) proti Komisiji, T-333/03,

ZOdl., str. II-4377, točka 59; zgoraj v točki 128 navedeni sodbi Abad Pérez in drugi proti Svetu in Komisiji, točka 97, in É. R. in drugi proti Svetu in Komisiji, točka 99, ter sodba Splošnega sodišča z dne 12. septembra 2007 v zadevi Nikolaou proti Komisiji, T-259/03, neobjavljena v ZOdl., točka 37).

- ¹⁴⁰ Ob upoštevanju kumulativnosti teh pogojev je treba tožbo zavrniti v celoti, če le eden izmed teh pogojev ni izpolnjen (glej v tem smislu zgoraj v točki 128 navedeni sodbi Abad Pérez in drugi proti Svetu in Komisiji, točka 99, in É. R. in drugi proti Svetu in Komisiji, točka 101 in navedena sodna praksa).
- ¹⁴¹ Glede prvega pogoja se zahteva dokaz dovolj resne kršitve pravnega pravila, ki posameznikom dodeljuje pravice (zgoraj v točki 130 navedena sodba Bergaderm in Goupil proti Komisiji, točka 42). Glede zahteve, da mora biti kršitev dovolj resna, je odločilno merilo, na podlagi katerega lahko sklepamo o izpolnitvi zahteve, očitna in resna prekoračitev diskrecijske pravice, ki jo stori zadevna institucija Skupnosti. Samo če ima ta institucija zelo omejeno ali celo neobstoječo diskrecijsko pravico, bo majhna kršitev prava Skupnosti zadoščala za ugotovitev obstoja dovolj resne kršitve (sodba Sodišča z dne 10. decembra 2002 v zadevi Komisija proti Camar in Tico, C-312/00 P, Recueil, str. I-11355, točka 54; sodba Splošnega sodišča z dne 12. julija 2001 v združenih zadevah Comafria in Dole Fresh Fruit Europe proti Komisiji, T-198/95, T-171/96, T-230/97, T-174/98 in T-225/99, Recueil, str. II-1975, točka 134; zgoraj v točki 128 navedeni sodbi Abad Pérez in drugi proti Svetu in Komisiji, točka 98, in É. R. in drugi proti Svetu in Komisiji, točka 100).
- ¹⁴² Najprej je na podlagi meril iz točke 137 zgoraj treba presoditi utemeljenost navedb o nezakovitosti, na katere se sklicuje tožeča stranka.

143 Glede tega je treba v zvezi z obravnavano zadevo pojasniti, da mora morebitna dovolj resna kršitev zadevnih pravnih pravil temeljiti na očitni in resni kršitvi široke diskrecijske pravice, ki jo ima zakonodajalec Skupnosti pri izvrševanju svojih pooblastil na področju okolja na podlagi členov 174 ES in 175 ES (glej v tem smislu in po analogiji, po eni strani, sodbi Splošnega sodišča z dne 1. decembra 1999 v združenih zadevah Boehringer proti Svetu in Komisiji, T-125/96 in T-152/96, Recueil, str. II-3427, točka 74, in z dne 10. februarja 2004 v združenih zadevah Afrikanische Frucht-Compagnie proti Svetu in Komisiji, T-64/01 in T-65/01, Recueil, str. II-521, točka 101 in navedena sodna praksa, ter, po drugi strani, sodbi Splošnega sodišča z dne 11. septembra 2002 v zadevi Pfizer Animal Health proti Svetu, T-13/99, Recueil, str. II-3305, točka 166, in z dne 26. novembra 2002 v združenih zadevah Artego dan proti Komisiji, T-74/00, T-76/00, od T-83/00 do T-85/00, T-132/00, T-137/00 in T-141/00, Recueil, str. II-4945, točka 201). Izvajanje diskrecijske pravice namreč, po eni strani, pomeni, da mora zakonodajalec Skupnosti predvideti in oceniti zapleten in negotov ekološki, znanstveni, tehnični in gospodarski razvoj, in, po drugi strani, da mora uravnotežiti in uskladiti različne cilje, načela in interese iz člena 174 ES (glej v tem smislu sodbi Sodišča z dne 14. julija 1998 v zadevi Safety Hi-Tech, C-284/95, Recueil, str. I-4301, točki 36 in 37, in z dne 15. decembra 2005 v zadevi Grčija proti Komisiji, C-86/03, ZOdl., str. I-10979, točka 88, ter zgoraj v točki 42 navedeno sodbo Arcelor Atlantique in Lorraine in drugi, točke od 57 do 59; glej po analogiji tudi zgoraj v točki 128 navedeno sodbo Chiquita Brands in drugi proti Komisiji, točka 228). To je izraženo v izpodbijani direktivi z določitvijo vrste glavnih ciljev in stranskih ciljev, ki si deloma nasprotujejo (glej v tem smislu zgoraj v točki 42 navedeno sodbo Arcelor Atlantique in Lorraine in drugi, točke od 28 do 33, in zgoraj v točki 111 navedeno sodbo Nemčija proti Komisiji, točke od 121 do 125 in od 136 do 139).

144 Zaradi tega je potrebno preveriti, ali domnevna kršitev pravnih pravil, ki jih navaja tožeča stranka, izhaja iz očitne in resne prekoračitve široke diskrecijske pravice, ki jo je imel zakonodajalec Skupnosti pri sprejemanju izpodbijane direktive.

145 Glede na to, da je veliko argumentov, s katerimi tožeča stranka utemeljuje prva dva razloga za nezakonitost, enakih, jih je primerno obravnavati združeno.

B – Obstoj dovolj resne kršitve lastninske pravice, svobode opravljanja gospodarske dejavnosti in načela sorazmernosti

1. Trditve strank

- ¹⁴⁶ Tožeča stranka navaja, da sporne določbe posegajo v njeno lastninsko pravico in svobodo opravljanja gospodarske dejavnosti, ki sta temeljni pravici, ki ju zagotavlja pravni red Skupnosti, kar potrjujeta tudi člena 16 in 17 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah, razglāsene 7. decembra 2000 v Nici (UL C 364, str. 1). Obvezni ukrepi, ki „uporabo lastnine“ podreajo nekaterim pogojem, lahko omejijo izvrševanje lastninske pravice in – kadar ti ukrepi posamezniku odvzamejo pravico izvrševanja – posegajo tudi v samo vsebino te pravice.
- ¹⁴⁷ Tožeča stranka meni, da sporne določbe nesorazmerno posegajo v vsebino njene lastninske pravice in v njeno svobodo opravljanja gospodarske dejavnosti, s tem da ji nalagajo uporabo naprav pod ekonomsko nevzdržnimi okoliščinami. Po eni strani je tožeča stranka zaradi teh določb „neto kupec pravic“ (glej točki 73 in 75 zgoraj), saj kljub svojim preteklim prizadevanjem in za razliko od gospodarskih subjektov iz drugih sektorjev v bližnji prihodnosti tehnično ne bo mogla še bolj zmanjšati svojih emisij CO₂ (glej točki 75 in 76 zgoraj). Po drugi strani pa zaradi posebnih pogojev konkurence v jeklarskem sektorju (glej točko 77 zgoraj) zvišanja stroškov svoje proizvodnje ne bo več mogla prenesti na svoje stranke (glej točko 78 zgoraj). Zato bo proizvajala z izgubo in bo morala bodisi še naprej uporabljati nedobičkonosne in neučinkovite naprave na notranjem trgu bodisi jih zapreti in prenesti v države, ki ne nalagajo obveznosti zmanjšanja emisij na podlagi Kjotskega protokola.
- ¹⁴⁸ Tožeča stranka v repliki pojasnuje, da izpodbijana direktiva povzroča izkrivljanje konkurence iz treh razlogov. Prvič, industrija Skupnosti je prisiljena zmanjšati emisije CO₂, kar zvišuje stroške proizvodnje, medtem ko stroški proizvodnje v tretjih

državah ostajajo nespremenjeni ali se celo znižujejo zaradi projektov v okviru mehanizma čistega razvoja, predvidenega v Kjotskem protokolu (glej točko 5 zgoraj). Drugič, na notranjem trgu je zvišanje proizvodnih stroškov različno glede na nacionalne cilje zmanjšanja emisij in glede na nacionalne politike dodelitve pravic. Tretjič, le proizvodnja nekaterih proizvodov, med njimi jekla, je vključena v sistem trgovanja s pravicami. Kot navaja tožeča stranka, bi morali biti vsi proizvodi vključeni na enak način, sorazmerno glede na količino emisij CO₂ in ob upoštevanju tako proizvodnega procesa kot življenjske dobe zadevnega proizvoda.

- 149 Tožeča stranka meni, da izpodbijana direktiva ni sposobna spodbuditi upravljavcev naprav k zmanjšanju njihovih emisij. Po eni strani ne spodbuja tehničnih inovacij, saj določa, da nove naprave pridobijo pravice na podlagi njihovih dejanskih potreb, kar proizvajalce spodbuja k nadaljevanju uporabe nedobičkonosnih naprav. Po drugi strani izpodbijana direktiva na nagrajuje zmanjšanja emisij, skupaj s prizadevanji za bistveno zmanjšanje v evropskem jeklarskem sektorju v preteklosti. Nasprotno, zaprtje ene neučinkovite naprave povzroči izgubo dodeljenih pravic, saj teh pravic ni možno prenesti na naprave v drugih državi članici (glej točke od 81 do 83 zgoraj). Proizvajalce surovega železa ali jekla se tako odvrča od zmanjšanja njihovih emisij ali prenosa njihove proizvodnje na učinkovitejše in torej okolju prijaznejše naprave. V zvezi s to resno kršitvijo njene lastninske pravice, svobode opravljanja gospodarske dejavnosti in svobode ustanavljanja tožeča stranka poleg tega dvomi, da je mogoče doseči cilja izpodbijane direktive, ki sta zmanjšanje emisij toplogrednih plinov in varstvo okolja. Zaradi nadaljevanja uporabe neučinkovitih naprav in prenosa proizvodnje jekla v tretje države je verjetno, da – gledano v celoti – v jeklarskem sektorju ne bo mogoče doseči nikakršnega zmanjšanja emisij.

- 150 Tožeča stranka meni, da iz zgornjih navedb o kršitvi njene lastninske pravice, svobode opravljanja gospodarske dejavnosti in svobode ustanavljanja izhaja, da sporne določbe prav tako kršijo načelo sorazmernosti. Na podlagi tega načela je zakonitost

aktov in ukrepov Skupnosti odvisna od pogoja, ali so ti akti in ukrepi primerni in potrebni za doseg legitimnih ciljev zadevne ureditve. Poleg tega člen 5, tretji odstavek, ES določa, da pravni akti Skupnosti ne smejo prekoračiti okvirov, ki so potrebni za doseganje ciljev Pogodbe ES. Poleg tega je treba, če je mogoče izbirati med več primernimi ukrepi, uporabiti najmanj omejujočega, povzročene obremenitve pa ne smejo biti čezmerne glede na zastavljene cilje. Vključitev naprav za proizvodnjo surovega železa ali jekla v Prilogo I k izpodbijani direktivi pa že od samega začetka ni bila sposobna prispevati k izpolnitvi ciljev izpodbijane direktive, ki sta zmanjšanje emisij in varstvo okolja, sporne določbe pa tožeči stranki nalagajo težko in nesorazmerno obremenitev, ki ogroža celo njen obstoj (glej točke od 143 do 145 zgoraj).

- 151 Parlament in Svet ugovarjata trditvi, da izpodbijana direktiva nesorazmerno vpliva na lastninsko pravico in svobodo opravljanja gospodarske dejavnosti tožeče stranke. Tudi če so dolžnosti, ki iz nje izhajajo, za tožečo stranko v tem pogledu omejitve, jih ni mogoče šteti za čezmeren in nevzdržen poseg v njene pravice glede na cilj v splošnem interesu, ki mu sledita izpodbijana direktiva in sistem za trgovanje s pravicami, in sicer varstvo okolja.

- 152 Zato bi bilo potrebno prvi in drugi tožbeni razlog zavrniti kot neutemeljena.

2. Presoja Splošnega sodišča

- 153 Za uvod je treba poudariti, da čeprav lastninska pravica in svoboda opravljanja gospodarske dejavnosti spadata med splošna načela prava Skupnosti, ti načeli nimata neomejene veljave, temveč ju je treba upoštevati glede na njuno funkcijo v družbi.

Zato se sme omejiti izvrševanje lastninske pravice in prosto opravljanje gospodarske dejavnosti, če te omejitve dejansko ustrezajo ciljem v splošnem interesu, ki jim sledi Skupnosti, in glede zastavljenega cilja niso čezmeren in nevzdržen poseg, ki bi kršil bistvo tako zagotovljenih pravic (glej v tem smislu sodbo Sodišča z dne 30. junija 2005 v zadevi *Alessandrini* in drugi proti Komisiji, C-295/03 P, ZOdl., str. I-5673, točka 86 in navedena sodna praksa, in zgoraj v točki 128 navedeno sodbo *Chiquita Brands* in drugi proti Komisiji, točka 220).

- 154 Zlasti glede domnevnega posega v lastninsko pravico je treba ugotoviti, da razen zelo splošne navedbe, da tožeča stranka zaradi spornih določb ne bo več mogla dobičkonosno uporabljati svojih naprav za proizvodnjo jekla na notranjem trgu, ta ni pojasnila, koliko je bilo dejansko poseženo v njeno lastninsko pravico, ki se nanaša na opredmetene in neopredmetene dobrine, ki sestavljajo njena proizvodna sredstva, ali pa je bilo celo poseženo v samo njeno bistvo zaradi uporabe ali prenosa teh določb v nacionalno zakonodajo. Tožeča stranka tudi ni navedla, katere od teh proizvodnih naprav so s spornimi določbami še posebej prizadete in zakaj to zadevanje obstaja ob upoštevanju posamičnega položaja vsake od teh naprav na ozemlju, kjer so, in glede na ustrezen NNR. Glede tega je tožeča stranka nedoločno navedla, da ne bo mogla zapreti nekaterih neučinkovitih in nedobičkonosnih naprav, da ne bi izgubila pravic do dodeljenih jim emisij, ne da bi pri tem pojasnila, v kolikšnem obsegu je potrebno neobstoj učinkovitosti in dobičkonosnosti ter ekonomske težave, ki iz tega izhajajo, pripisati prav uporabi spornih določb. Na podlagi njenih lastnih navedb so namreč ekonomske težave obstajale že precej pred združitvijo leta 2001 (glej točko 30 zgoraj) in so bile eden od ekonomskih razlogov zanjo.

- 155 Poleg tega tožeča stranka glede domnevne kršitve svoje lastninske pravice in svobode opravljanja gospodarske dejavnosti ni uspela niti v svojih pisnih vlogah niti med obravnavo z verjetnostjo in na podlagi konkretnih dokazov pojasniti, zakaj in v kolikšnem

obsegu bo zaradi izvrševanja izpodbijane direktive morda postala „neto kupec pravic“ do emisij, katerih stroškov ne bo mogla prenesti na svoje stranke. Tožeča stranka namreč ni navedla, da bi morala med prvim obdobjem dodelitve, ki se je končalo leta 2007, kupiti dodatne pravice do emisije zaradi morebitnega pomanjkanja pravic v kateri od njenih proizvodnih naprav na notranjem trgu. Nasprotno, med obravnavo je v odgovor na vprašanje Splošnega sodišča priznala, da je v letu 2006 presežne pravice prodala na trgu ter s tem ustvarila dobiček 101 milijon EUR, kar je bilo povzeto v zapisniku obravnave. Iz tega se zdi, da – gledano v celoti – sporne določbe nimajo nujno negativnih finančnih posledic, ki posegajo v lastninsko pravico tožeče stranke in njeno svobodo opravljanja gospodarske dejavnosti.

- ¹⁵⁶ Poleg navedenega je treba ugotoviti, da tožeča stranka v odškodninskem zahtevku ni trdila, da so nekatere od njenih proizvodnih naprav na notranjem trgu prinesle izgubo zaradi uporabe spornih določb, in ni navedla natančnega zneska glede trenda dobičkonosnosti njenih naprav od začetka uporabe sistema za trgovanje s pravicami. Tožeča stranka niti ni podrobneje pojasnila, prvič, načina prilagoditve vsake od njenih naprav različnim ciljem zmanjšanja emisij v zadevnih državah članicah, med katerimi imajo nekatere, na primer Kraljevina Španija, na podlagi Odločbe 2002/358 in načrta razdelitve bremen tudi možnosti zvišanja emisij, in, drugič, ni odgovorila na vprašanje, ali je delež pravic do emisije, za katerega se je lahko potegovala za svoje naprave, na podlagi različnih NNR zadosten. Nazadnje, tudi če različni NNR in nacionalni cilji zmanjšanja lahko posegajo v pravice tožeče stranke, ta ni niti zatrjevala niti dokazala, da je mogoče to poseganje pripisati spornim določbam kot takim, in ne nacionalni zakonodaji, ki so jo države članice sprejele ob izvrševanju svoje diskrecijske pravice pri prenosu izpodbijane direktive na podlagi člena 249, tretji odstavek, ES.

- ¹⁵⁷ Glede argumenta tožeče stranke, da proizvajalci jekla zaradi tehničnih in ekonomskih razlogov ne morejo še bolj zmanjšati njihovih emisij CO₂, je treba poudariti, da merilo

št. 3 iz Priloge III k izpodbijani direktivi države članice zavezuje, da pri določitvi količine pravic do emisije, ki jo je treba dodeliti, upoštevajo zmožnost, tudi tehnološko, za zmanjšanje emisij v dejavnostih, na katere se nanaša sistem za trgovanje s pravicami (glej v tem smislu sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Poiaresa Madura k zgoraj v točki 42 navedeni sodbi Arcelor Atlantique in Lorraine in drugi, točka 57). Iz tega izhaja, da morajo pri dodelitvi pravic različnim industrijskim sektorjem in upravljavcem naprav iz teh sektorjev države članice upoštevati zmožnost zmanjšanja vseh teh sektorjev in upravljavcev, skupaj z jeklarskim sektorjem in proizvajalci surovega železa ali jekla. Poleg tega na podlagi merila št. 7 iz Priloge III k izpodbijani direktivi „[NNR] lahko upošteva zgodnje ukrepanje [za zmanjšanje emisij]“, tako da imajo države članice vsaj možnost upoštevati že vložena prizadevanja zadevnih upravljavcev za zmanjšanje emisij v sektorju. Zato tega, da država članice morebiti ni zadosti upoštevala te zmožnosti zmanjšanja v zakonodaji za izvrševanje izpodbijane direktive, ni mogoče pripisati spornim določbam.

158 V teh okoliščinah se zdi, da je izključeno, da bi sporne določbe lahko posegale v lastninsko pravico tožeče stranke in njeno svobodo opravljanja poklicne dejavnosti ali da bi domneven poseg povzročal škodo. Skleniti je torej treba, da tožeča stranka ni dokazala dovolj resne kršitve niti nesorazmernega omejevanja njenih pravic s spornimi določbami niti tega, da bi bila lahko ta domnevna kršitev vzrok za domnevno nastalo škodo.

159 Poleg tega v delu, v katerem se tožeča stranka sklicuje na kršitev načela sorazmernosti kot na samostojen razlog za nezakonitost, že iz sklepov v točkah od 150 do 154 zgoraj izhaja, da ni dokazala obstoja težke in nesorazmerne domnevno nastale škode. Poleg tega, ne da bi bilo pri tem treba preizkusiti utemeljenost navedb o različnih nepravilnostih v delovanju sistema za trgovanje s pravicami (glej točki 145 in 146 zgoraj), je treba kot očitno neutemeljen zavrniti glavni argument tožeče stranke, da sodelovanje

proizvajalcev jekla, ki so dokazano največji industrijski povzročitelji emisij CO₂, ne more prispevati k izpolnitvi cilja izpodbijane direktive, ki je varstvo okolja z zmanjšanjem emisij toplogrednih plinov, ali za doseg tega cilja ni primerno. Nazadnje, tožeča stranka nikakor ni dokazala, da je sistem za trgovanje s pravicami sam po sebi očitno neprimeren za doseg cilja zmanjšanja emisij CO₂ in da je zakonodajalec Skupnosti s tem očitno in resno prekoračil svojo široko diskrecijsko pravico.

- ¹⁶⁰ Zato je treba tožbene razloge nezakonitosti, da so lastninska pravica, svoboda opravljanja gospodarske dejavnosti in načelo sorazmernosti dovolj resno kršeni, zavriniti kot neutemeljene.

C – Obstoj dovolj resne kršitve načela enakega obravnavanja

1. Trditve strank

- ¹⁶¹ Tožeča stranka navaja, da sporne določbe kršijo načelo enakega obravnavanja.

- ¹⁶² Po eni strani za konkurenčna sektorja neželeznih kovin in kemičnih proizvodov ne velja izpodbijana direktiva, za kar ni objektivnega razloga, čeprav proizvajata podobne, če ne celo višje emisije CO₂ kot jeklarski sektor. Glede tega tožeča stranka navaja, da bi vključitev sektorja kemičnih proizvodov z velikim številom naprav v sistem za trgovanje s pravicami povzročila veliko upravno breme. Dodatno upravno

breme samo po sebi ne more upravičiti resnega izkrivljanja konkurence, kakršno je v obravnavani zadevi. Poleg tega bi bilo v skladu s prvotnim predlogom treba vključiti vsaj velike naprave za proizvodnjo osnovnih kemičnih proizvodov z velikimi emisijami. Glede izključitve sektorja neželeznih kovin, kot je aluminij (uvodna izjava 15 izpodbijane direktive), Parlament in Svet nista navedla razloga za to neenako obravnavo. Nazadnje, glede teh dveh konkurenčnih sektorjev ni bil naložen noben drug ukrep za zmanjšanje omenjenega izkrivljanja konkurence. Po drugi strani dejstvo, da je jeklarski sektor brez objektivnega razloga obravnavan enako kot drugi sektorji iz Priloge I k izpodbijani direktivi, krši načelo enakega obravnavanja, saj so ti sektorji v različnih položajih. „Poseben položaj zaprtosti“ proizvajalcev železa ali jekla (glej točko 74 in naslednje zgoraj) jih namreč razlikuje od položaja drugih sektorjev in jih med vsemi udeleženci v sistemu za trgovanje s pravicami že vnaprej postavlja v položaj, v katerem imajo „zagotovljen poraz“.

- 163 Tožeča stranka v repliki pojasnjuje, da sta sektorja neželeznih kovin in kemičnih proizvodov primerljiva z jeklarskim sektorjem in da, kot to potrjuje praksa Komisije glede koncentracij, med temi sektorji obstaja konkurenčno razmerje. Veliki avtomobilski proizvajalci jeklo tako vedno bolj nadomeščajo z aluminijem pri „zunanjih delih“, kot so motor, motorni pokrov in vrata. Poleg tega se na trgu brezalkoholnih pijač pločevinke iz jekla vedno bolj nadomeščajo s pločevinkami iz aluminija in plastičnimi steklenicami. Poleg tega le dejstvo, da je skupna količina emisij CO₂ jeklarskega sektorja višja od emisije sektorjev aluminija in plastike, samo po sebi ne zadošča za razlikovanje teh sektorjev, glede na to, da se Priloga I k izpodbijani direktivi nanaša tudi na druge sektorje z manjšo količino emisij od sektorja kemičnih proizvodov, namreč sektorje stekla, keramičnih izdelkov, gradbenih materialov, papirja in tiskarstva. Parlament je namreč prav zaradi primerljivosti teh sektorjev predlagal vključitev „naprav za proizvodnjo in predelavo aluminija“ in „kemijske industrije“ v izpodbijano direktivo. Nazadnje, dejstvo, da bo izpodbijana direktiva posredno vplivala na sektor aluminija zaradi zvišanja cene elektrike, ne zadostuje za njegovo razlikovanje od jeklarskega sektorja, saj bo ta izpostavljen istim posledicam.

- ¹⁶⁴ Tožeča stranka navaja, da se v tem smislu ni mogoče sklicevati na člen 24 izpodbijane direktive. Enostranska vključitev drugih dejavnosti in naprav v sistem za trgovanje s pravicami na podlagi te določbe je zgolj možnost, in ne obveznost držav članic ter je pogojena s potrditvijo Komisije na podlagi različnih meril. Kakor koli, države članice bi sektorje, konkurenčne jeklarskemu, morebiti – kar pa ni gotovo – vključile šele z letom 2008, zato niso mogle odpraviti kršitve načela enakega obravnavanja med prvim obdobjem dodelitve. Nazadnje, objektivnega razloga za neenako obravnavanje ni, saj sporne določbe niso niti potrebne niti sorazmerne glede na cilj varstva okolja, ki mu sledijo.
- ¹⁶⁵ Na obravnavi in v svojih navedbah o posledicah sodbe Arcelor Atlantique in Lorraine in drugi (točka 42 zgoraj) je tožeča stranka ponovila in dopolnila svoje argumente glede kršitve načela enakega obravnavanja.
- ¹⁶⁶ Parlament, Svet in Komisija so predlagali zavrnitev tega tožbenega razloga v delu, v katerem je Sodišče v tem smislu dokončno odločilo v sodbi Arcelor Atlantique in Lorraine in drugi (točka 42 zgoraj).

2. Presoja Splošnega sodišča

- ¹⁶⁷ Najprej je treba spomniti, da je obravnavani tožbeni razlog nezakonitosti zaradi dovolj resne kršitve načela enakega obravnavanja razdeljen na dva dela, namreč na domnevno neenako obravnavanje primerljivih položajev po eni ter domnevno enako obravnavanje različnih položajev po drugi strani.

- 168 Glede prvega dela se je treba sklicevati na točko 25 in naslednje sodbe Arcelor Atlantique in Lorraine in drugi (točka 42 zgoraj), v katerih je Sodišče odločilo:

„Različno obravnavanje primerljivih položajev

25 S kršitvijo načela enakega obravnavanja zaradi različnega obravnavanja je predpostavljeno, da so zadevni položaji primerljivi glede na vse njihove značilnosti.

26 Značilnosti različnih položajev in tako njihovo primerljivost je treba zlasti utemeljiti in presojati ob upoštevanju predmeta in namena akta Skupnosti, s katerim je uvedeno zadevno razlikovanje. Poleg tega je treba upoštevati načela in cilje s področja, iz katerega izhaja zadevni akt (glej v tem smislu sodbe [Sodišča] z dne 27. oktobra 1971 v zadevi Rheinmühlen Düsseldorf, 6/71, Recueil, str. 823, točka 14; z dne 19. oktobra 1977 v združenih zadevah Ruckdeschel in drugi, 117/76 in 16/77, Recueil, str. 1753, točka 8; z dne 5. oktobra 1994 v zadevi Nemčija proti Svetu, C-280/93, Recueil, str. I-4973, točka 74, in z dne 10. marca 1998 v združenih zadevah T. Port, C-364/95 in C-365/95, Recueil, str. I-1023, točka 83).

27 V tem primeru je treba veljavnost [izpodbijane] direktive presojati v zvezi z vključitvijo jeklarskega sektorja na njeno področje uporabe ter izvzetjem sektorjev kemikalij in neželeznih kovin, kamor [...] spadata sektorja plastike in aluminija, iz tega področja uporabe.

28 Na podlagi njenega člena 1 je namen [izpodbijane] direktive vzpostavitev sistema za trgovanje s pravicami [...]. Kot je razvidno iz točk 4.2 in 4.3 zelene knjige [z dne 8. marca 2000 o trgovanju z emisijami toplogrednih plinov v Evropski uniji],

je Skupnost s to direktivo torej hotela uvesti tak sistem na ravni podjetij, ki bi se nanašal na gospodarske dejavnosti.

29 V skladu z njeno peto uvodno izjavo je cilj [izpodbijane] direktive uvesti ta sistem, da bi se prispevalo k uresničitvi obveznosti Skupnosti in njenih držav članic iz Kjotskega protokola, katerega namen je zmanjšanje toplogrednih plinov v ozračju na raven, s katero bo preprečeno nevarno antropogeno poseganje v podnebni sistem, njegov končni cilj pa je varstvo okolja.

30 V skladu s členom 174(2) ES je cilj okoljske politike Skupnosti, kamor spada zakonodajni akt v postopku v glavni stvari, in eno glavnih načel, ki je varstvo okolja, doseči visoko raven varstva, temelji pa na previdnostnem načelu in na načelih, da je treba delovati preventivno in da mora plačati povzročitelj obremenitve (glej sodbi [Sodišča] z dne 5. maja 1998 v zadevi National Farmers' Union in drugi, C-157/96, Recueil, str. I-2211, točka 64, in z dne 1. aprila 2008 v združenih zadevah Parlament proti Komisiji, C-14/06 in C-295/06, ZOdl., str. I-1649, točka 75 in navedena sodna praksa).

[...]

34 Iz tega izhaja, da so glede na predmet [izpodbijane] direktive njeni cilji, na katere se nanaša točka 29 te sodbe, in načel, na katerih temelji okoljska politika Skupnosti, različni viri emisij toplogrednih plinov, ki izhajajo iz gospodarske dejavnosti, načeloma v primerljivem položaju, ker vse emisije toplogrednih plinov lahko prispevajo k nevarnemu poseganju v podnebni sistem in ker lahko vsi gospodarski sektorji z emisijami takih plinov prispevajo k delovanju sistema za trgovanje s pravicami.

- 35 Poleg tega je treba poudariti, da je, po eni strani, v uvodni izjavi 25 [izpodbijane] direktive navedeno, da je treba za občutno zmanjšanje emisij politike in ukrepe izvajati v vseh sektorjih gospodarstva Evropske unije, in da, po drugi strani, člen 30 [izpodbijane] direktive določa, da je treba opraviti pregled za vključitev drugih sektorjev na področje njene uporabe.
- 36 Iz tega sledi, da glede primerljivosti zadevnih sektorjev v zvezi z [izpodbijano] direktivo možnosti konkurenčnega odnosa med temi sektorji ni mogoče šteti za odločilno merilo [...]
- 37 [...] niti količina emisij CO₂ v vsakem od sektorjev, zlasti ob upoštevanju ciljev [izpodbijane] direktive in delovanja sistema za trgovanje s pravicami, kot je opisan v točkah od 31 do 33 te sodbe, ni bistvenega pomena za presojo primerljivosti teh sektorjev.
- 38 Jeklarski sektor, sektor kemikalij in sektor neželeznih kovin so tako za presojo veljavnosti [izpodbijane] direktive v zvezi z načelom enakega obravnavanja v primerljivem položaju, čeprav so različno obravnavani.

Zapostavljenost zaradi različnega obravnavanja primerljivih položajev

- 39 [...]Zakonodajalec Skupnosti [mora] različno obravnavati primerljive položaje, zaradi česar morajo biti nekatere osebe zapostavljene v primerjavi z drugimi, da bi se mu lahko očitala kršitev načela enakega obravnavanja (glej sodbe [Sodišča] z dne 13. julija 1962 v združenih zadevah Klöckner-Werke in Hoesch proti Visoki oblasti, 17/61 in 20/61, Recueil, str. 615, 652; z dne 15. januarja 1985 v zadevi

Finsider proti Komisiji, 250/83, Recueil, str. 131, točka 8, in z dne 22. maja 2003 v zadevi Connect Austria, C-462/99, Recueil, str. I-5197, točka 115).

[...]

- 42 Podreditev nekaterih sektorjev [...] sistemu za trgovanje s pravicami [...] [za zadevne upravljavce] pomeni, prvič, obveznost imeti dovoljenje za emisije toplogrednih plinov in, drugič, obveznost predaje količine pravic, ki ustreza celotnim emisijam njihovih naprav v nekem obdobju, posledica kršitve slednje pa so denarne sankcije. Če so z emisijami naprave prekoračene količine, dodeljene zadevnemu upravljavcu v okviru nacionalnega načrta razdelitve pravic, si mora ta priskrbeti dodatne pravice s pomočjo sistema za trgovanje z njimi.
- 43 Po drugi strani na ravni Skupnosti za upravljavce naprav ni podobnih pravnih obveznosti, katerih namen je zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, ki niso zajete s Prilogo I k [izpodbijani] direktivi. Zato so z vključitvijo gospodarske dejavnosti na področje uporabe [izpodbijane] direktive zadevni upravljavci zapostavljeni v primerjavi s tistimi, ki opravljajo dejavnosti, ki na to področje niso vključene.
- 44 Tudi če predpostavimo [...], da podreditev takemu sistemu nima nujno in sistematično neugodnih gospodarskih posledic, samo zato ni mogoče zanikati zapostavljanja, saj lahko manj ugoden položaj, ki ga je treba upoštevati v zvezi z načelom enakega obravnavanja, tudi vpliva na pravni položaj različno obravnavane osebe.

- 45 Drugače [...]zaposavljanja upravljavcev naprav iz sektorjev, podrejenih [izpodbi-jani] direktivi, ni mogoče izravnati z nacionalnimi ukrepi, ki jih ne določi pravo Skupnosti.

Utemeljitev različnega obravnavanja

- 46 Kršitev načela enakega obravnavanja vseeno ni izkazana v delu, v katerem je različno obravnavanje jeklarskega sektorja, po eni strani, ter kemijskega sektorja in sektorja neželeznih kovin, po drugi strani, utemeljeno.
- 47 Različno obravnavanje je utemeljeno, kadar temelji na objektivnem in razumnem merilu, torej kadar je povezano z zakonito dopustnim ciljem, ki ga zadevna zakonodaja želi doseči, in je ta različnost sorazmerna s ciljem, ki se ga z zadevnim obravnavanjem želi doseči (glej v tem smislu sodbe [Sodišča] z dne 5. julija 1977 v zadevi Bela-Mühle Bergmann, 114/76, Recueil, str. 1211, točka 7; z dne 15. julija 1982 v zadevi Edeka Zentrale, 245/81, Recueil, str. 2745, točki 11 in 13; z dne 10. marca 1998 v zadevi Nemčija proti Svetu, C-122/95, Recueil, str. I-973, točki 68 in 71, in z dne 23. marca 2006 v zadevi Unitymark in North Sea Fishermen's Organisation, C-535/03, ZOdl., str. I-2689, točke 53, 63, 68 in 71).
- 48 Ker gre za zakonodajni akt Skupnosti, mora zakonodajalec Skupnosti ugotoviti obstoj objektivnih meril, zatrjevanih v zvezi z utemeljitvijo, in Sodišču predložiti dokaze, ki so potrebni za preizkus obstoja navedenih meril (glej v tem smislu sodbi [Sodišča] z dne 19. oktobra 1977 v združenih zadevah Moulins et Huileries de Pont-à-Mousson et Providence agricole de la Champagne, 124/76 in 20/77, Recueil, str. 1795, točka 22, in zgoraj navedeno sodbo v zadevi Nemčija proti Svetu z dne 10. marca 1998, točka 71).

[...]

- 57 Sodišče je zakonodajalcu Skupnosti v okviru izvajanja njegovih pooblastil priznalo široko diskrecijsko pravico, kadar je treba sprejeti politične, gospodarske in socialne odločitve in kadar mora opraviti zapletene presoje in ocene (glej sodbo z dne 10. januarja 2006 v zadevi IATA in ELFAA, C-344/04, ZOdl., str. I-403, točka 80). Poleg tega sta mu, kadar mora prestrukturirati ali ustvariti zapleten sistem, dovoljena uporaba stopenjskega pristopa (glej v tem smislu sodbe [Sodišča] z dne 29. februarja 1984 v zadevi Rewe-Zentrale, 37/83, Recueil, str. 1229, točka 20; z dne 18. aprila 1991 v zadevi Assurances du crédit proti Svetu in Komisiji, C-63/89, Recueil, str. I-1799, točka 11, in z dne 13. maja 1997 v zadevi Nemčija proti Parlamentu in Svetu, C-233/94, Recueil, str. I-2405, točka 43) in ravnanje zlasti na podlagi pridobljenih izkušenj.
- 58 Vendar mora zakonodajalec Skupnosti kljub tovrstnim pristojnostim svojo izbiro utemeljiti z objektivnimi in primernimi merili glede na cilj, ki ga želi z zadevno zakonodajo doseči (glej v tem smislu sodbo [Sodišča] z dne 15. septembra 1982 v zadevi Kind proti EGS, 106/81, Recueil, str. 2885, točki 22 in 23, in zgoraj navedeno sodbo Sermide, točka 28), ob upoštevanju vseh dejstev ter razpoložljivih tehničnih in znanstvenih podatkov v času sprejetja obravnavanega akta (glej v tem smislu sodbo [Sodišča] z dne 14. julija 1998 v zadevi Safety Hi-Tech, C-284/95, Recueil, str. I-4301, točka 51).
- 59 Zakonodajalec Skupnosti mora pri izvajanju svoje diskrecijske pravice poleg glavnega cilja varstva okolja popolnoma upoštevati vpletene interese (glej, v zvezi z ukrepi v kmetijstvu, sodbi [Sodišča] z dne 10. marca 2005 v združenih zadevah Tempelman in van Schaijk, C-96/03 in C-97/03, ZOdl., str. I-1895, točka 48, in z dne 12. januarja 2006 v zadevi Agrarproduktion Staebelow, C-504/04, ZOdl., str. I-679, točka 37). V okviru preučitve omejitev, vezanih na različne možne ukrepe, je treba upoštevati, da, čeprav so zastavljeni cilji za nekatere gospodarske subjekte tako pomembni, da upravičijo negativne gospodarske posledice, celo precejšnje (glej v tem smislu sodbi [Sodišča] z dne 13. novembra 1990 v zadevi Fedesa in drugi, C-331/88, Recueil, str. I-4023, točke od 15 do 17, in z dne 15. decembra 2005 v zadevi Grčija proti Komisiji, C-86/03, ZOdl., str. I-10979, točka 96), izvajanje diskrecijske pravice zakonodajalca Skupnosti ne more imeti

občutno manj ustreznih posledic, kot bi jih imeli drugi ukrepi, ki so prav tako primerni za te cilje.

- 60 V tem primeru ni sporno, prvič, da je sistem za trgovanje s pravicami, ki ga uvaja [izpodbijana] direktiva, nov in zapleten sistem, katerega vzpostavitev in delovanje bi bila lahko motena zaradi vključitve preveč udeležencev, in, drugič, da je bilo področje uporabe [izpodbijane] direktive sprva omejeno ob upoštevanju cilja doseči kritično maso udeleženi, ki je nujna za uvedbo tega sistema.
- 61 Ob upoštevanju novosti in zapletenosti navedenega sistema sta bila prvotna omejitev področja uporabe [izpodbijane] direktive in sprejeti postopni pristop, ki temelji zlasti na izkušnjah, pridobljenih v prvi fazi izvajanja, da se ne bi posegalo v vzpostavitev tega sistema, zajeta v diskrecijski pravici, ki jo je imel zakonodajalec Skupnosti.
- 62 Glede tega je treba poudariti, da mora zakonodajalec Skupnosti, čeprav bi se lahko zakonito oprl na tak postopen pristop, zlasti v zvezi s cilji [izpodbijane] direktive in okoljske politike Skupnosti, pregledati uvedene ukrepe – zlasti v zvezi s sektorji, ki jih pokriva [izpodbijana] direktiva – v razumnih časovnih presledkih, kot je sicer določeno v členu 30 te direktive.
- 63 Vendar [...] zaradi diskrecijske pravice, ki jo je zaradi postopnega pristopa imel zakonodajalec Skupnosti, ta v zvezi z načelom enakega obravnavanja ni mogel biti oproščen tega, da bi moral za določitev sektorjev, ki jih je štel za primerne, da bi bili že od začetka vključeni na področje uporabe [izpodbijane] direktive, uporabiti objektivna merila, ki temeljijo na razpoložljivih tehničnih in znanstvenih podatkih v času njenega sprejetja.

- 64 Prvič, glede kemijskega sektorja iz zgodovine nastajanja [izpodbijane] direktive izhaja, da je v njem posebej veliko naprav, okoli 34.000, ne le glede na emisije, ki jih povzročajo, temveč tudi glede na število naprav, ki so trenutno vključene na področje uporabe [izpodbijane] direktive, ki je blizu 10.000.
- 65 Z vključitvijo tega sektorja na področje uporabe [izpodbijane] direktive naj bi bilo zato oteženo upravljanje in povečano upravno breme sistema za trgovanje s pravicami, tako da možnost poseganja v delovanje tega sistema ob njegovi vzpostavitvi zaradi navedene vključitve ne more biti izključena. Poleg tega je lahko zakonodajalec Skupnosti menil, da za uresničitev namena [izpodbijane] direktive prednosti izvzetja celotnega sektorja na začetku izvajanja sistema za trgovanje s pravicami odtehtajo prednosti njegove vključitve. Iz tega izhaja, da je zakonodajalec Skupnosti pravno zadostno dokazal, da se je pri izvzetju celotnega kemijskega sektorja iz [izpodbijane] direktive v prvi fazi izvajanja sistema za trgovanje s pravicami oprl na objektivna merila.
- 66 S trditvijo [...], da vključitev podjetij navedenega sektorja, katerih emisije CO₂ presegajo določeni prag, na področje uporabe [izpodbijane] direktive ne bi povzročila težav na upravnem področju, zgoraj navedene presoje ni mogoče omajati.
- [...]
- 69 V zvezi z zgoraj navedenim in ob postopnemu pristopu, na katerem [izpodbijana] direktiva temelji, se lahko v prvi fazi vzpostavitve sistema za trgovanje s pravicami različno obravnavanje kemijskega sektorja v primerjavi z jeklarskim šteje za utemeljeno.

- 70 Drugič, glede sektorja neželeznih kovin, [...] ob pripravi in sprejetju [izpodbijane] direktive, izhaja, da so bile v letu 1990 neposredne emisije v tem sektorju 16,2 milijona ton CO₂, v jeklarskem sektorju pa 174,8 milijona ton.
- 71 Zakonodajalcu Skupnosti ob upoštevanju njegovega namena omejiti področje uporabe [izpodbijane] direktive tako, da se ne bi posegalo v upravno izvedljivost sistema za trgovanje s pravicami v njegovi začetni fazi z vključitvijo preveč udeležencev, ni bilo treba uporabiti edinega sredstva, s katerim bi se za vsak gospodarski sektor z emisijami CO₂ uvedlo prag emisij za uresničitev zelenega cilja. Tako je v okoliščinah, kot so tiste, ki so prevladovale ob sprejetju [izpodbijane] direktive, lahko ob uvedbi tega sistema veljavno omejil področje njene uporabe s sektorskim pristopom, ne da bi prekoračil omejitve svoje diskrecijske pravice.
- 72 Razlika v ravni neposrednih emisij med obema zadevnima sektorjema je tako pomembna, da se lahko različno obravnavanje teh sektorjev v prvi fazi izvajanja sistema za trgovanje s pravicami in ob postopnem pristopu, na katerem [izpodbijana] direktiva temelji, šteje za utemeljeno, ne da bi moral zakonodajalec Skupnosti nujno upoštevati posredne emisije, ki se pripisujejo različnim sektorjem.
- 73 Zato zadostuje ugotovitev, da zakonodajalec Skupnosti ni kršil načela enakega obravnavanja zaradi različnega obravnavanja primerljivih položajev, s tem da je s področja uporabe [izpodbijane] direktive izvzel kemijski sektor in sektor neželeznih kovin.“

¹⁶⁹ Glede na to, da zgoraj navedeni razlogi Sodišča v celoti odgovarjajo na prvi del obravnavanega tožbenega razloga nezakonnosti, da ni bilo utemeljeno neenako obravnavanje jeklarskega sektorja po eni in sektorjev neželeznih kovin in kemičnih proizvodov po drugi strani, je treba ta del zavrnil kot neutemeljen.

- 170 V drugem delu, ki se nanaša na to, da ni bilo utemeljeno enako obravnavanje jeklarskega sektorja in drugih sektorjev iz Priloge I k izpodbijani direktivi, čeprav ima za razliko od teh preostalih sektorjev jeklarski sektor „zagotovljen poraz“, ker je v „posebnem položaju zaprtosti“, zadostuje ugotovitev, da so glede na splošni cilj varstva okolja z zmanjšanjem emisij toplogrednih plinov in načela, da mora plačati povzročitelj obremenitve, vsi ti sektorji v primerljivem položaju (glej v tem smislu in po analogiji zgoraj v točki 42 navedeno sodbo Arcelor Atlantique in Lorraine in drugi, točke od 29 do 38). Poleg tega iz točk od 109 do 113 zgoraj izhaja, da tožeča stranka ni dokazala, da je jeklarski sektor v posebnem položaju, ki ga razlikuje od vseh drugih sektorjev iz Priloge I k izpodbijani direktivi (glej v tem smislu tudi sklepne predloge generalnega pravobranilca M. Pociusa Madura k zgoraj v točki 153 navedeni sodbi Arcelor Atlantique in Lorraine in drugi, točka 57).
- 171 Zato je treba tožbeni razlog nezakonitosti, da je bilo dovolj resno kršeno načelo enakega obravnavanja, zavrniti v celoti kot neutemeljen.

D – Obstoj dovolj resne kršitve svobode ustanavljanja

1. Trditve strank

- 172 Tožeča stranka navaja, da sporne določbe resno kršijo njeno svobodo ustanavljanja iz člena 43, prvi odstavek, ES.
- 173 Prepoved omejitve svobode ustanavljanja se ne nanaša le na ukrepe držav, temveč kot pravno načelo zavezuje tudi Skupnost. Člena 39 ES in 43 ES namreč izvršujeta temeljno načelo, določeno v členu 3(1)(c), na podlagi katerega za doseg ciljev iz

člena 2 ES dejavnost Skupnosti vključuje odpravo ovir pri prostem gibanju oseb in pretoku storitev med državami članicami. Poleg tega so institucije Skupnosti prav tako zavezane k spoštovanju svobode trgovine, ki je temeljno načelo skupnega trga, iz katerega izhaja svoboda ustanavljanja. Tožeča stranka poudarja, da člen 43 ES podjetjem zagotavlja svobodno izbiro kraja proizvodnje na skupnem trgu na podlagi ekonomskih meril. Poleg tega ta temeljna svoboščina prepoveduje določanje ovir v državi izvora pri prenosu podjetij v drugo državo članico, sicer bi se razvrednotile pravice, ki jih zagotavlja člen 43 ES.

- ¹⁷⁴ Te sporne določbe torej škodijo pravici tožeče stranke, da prenese proizvodnjo iz manj dobičkonosne naprave v eni državi članici na bolj dobičkonosno napravo v drugi državi članici, s tem da ne zagotavljajo hkratnega prenosa pravic, dodeljenih proizvodnim zmogljivostim, ki jih je treba zapreti ali prenesti (glej točko 145 in naslednje zgoraj). Tako mora tožeča stranka, čeprav za to ni objektivnega razloga, nadaljevati uporabo manj dobičkonosnih proizvodnih zmogljivosti le zato, da ne bi izgubila svojih pravic. Ta omejitev njene svobode ustanavljanja ni sorazmerna ob upoštevanju neprimernosti izpodbijane direktive za doseg cilja varstva okolja, ki mu sledi (glej točko 145 zgoraj), in temeljnega pomena, ki ga ima izvrševanje svobode ustanavljanja za vzpostavitev notranjega trga.

- ¹⁷⁵ Parlament in Svet predlagata zavrnitev tega tožbenega razloga

2. Presoja Splošnega sodišča

- ¹⁷⁶ Tožeča stranka z obravnavanim tožbenim razlogom v bistvu želi pojasniti, da je ob upoštevanju svobode ustanavljanja v smislu člena 43 ES v povezavi s členom 3(1)(c) ES široka diskrecijska pravica zakonodajalca Skupnosti na podlagi členov 174 ES in 175 ES (glej točko 139 zgoraj) omejena toliko, da se ni mogel zakonito odreči temu, da v izpodbijani direktivi, ki je bila sprejeta na podlagi člena 175(1) ES, ne bi uredil

problematike prostega čezmejnega prenosa pravic do emisije v okviru skupine podjetij, namesto da je državam članicam pri prenosu izpodbijane direktive dodelil široko diskrecijsko pravico, ki omogoča sprejetje različnih nacionalnih predpisov, ki lahko uvedejo nezakonite ovire za svobodo ustanavljanja.

- ¹⁷⁷ Glede tega je treba poudariti, da iz ustaljene sodne prakse izhaja, da morajo institucije Skupnosti enako kot države članice spoštovati temeljne svoboščine, kot je svoboda ustanavljanja, ki so namenjene doseganju temeljnih ciljev Skupnosti, zlasti vzpostavitvi notranjega trga iz člena 3(1)(c) ES (glej v tem smislu sodbo Sodišča z dne 29. februarja 1984 v zadevi Rewe-Zentrale, 37/83, Recueil, str. 1229, točka 18).

- ¹⁷⁸ Vendar iz te splošne obveznosti ne izhaja, da mora zakonodajalec Skupnosti zadevno problematiko urejati tako, da bi zakonodaja Skupnosti, zlasti ko sprejme direktivo v smislu člena 249, tretji odstavek, ES, dala izčrpno in dokončno rešitev nekaterih izpostavljenih težav z vidika vzpostavitve notranjega trga ali da bi se z njo popolnoma uskladile nacionalne zakonodaje, da bi tako odstranila vse predstavljive ovire za izmenjavo med državami članicami. Kadar mora zakonodajalec Skupnosti preoblikovati ali vzpostaviti zapleten sistem, kakršen je sistem za trgovanje s pravicami, mu je dovoljena uporaba stopenjskega pristopa (glej v tem smislu zgoraj v točki 42 navedeno sodbo Arcelor Atlantique in Lorraine in drugi, točka 57) in lahko deluje le v smeri postopnega usklajevanja zadevnih nacionalnih zakonodaj, saj je izvajanje takih ukrepov po navadi težavno, ker od pristojnih institucij Skupnosti zahteva oblikovanje skupnih pravil na podlagi različnih in zapletenih nacionalnih določb, ki morajo biti v skladu s cilji Pogodbe ES, s katerimi soglaša kvalificirana večina članic Sveta (glej v tem smislu zgoraj v točki 173 navedeno sodbo Rewe-Zentrale, točka 20; sodbe Sodišča z dne 18. aprila 1991 v zadevi Assurances du crédit proti Svetu in Komisiji, C-63/89, Recueil, str. I-1799, točka 11; z dne 13. maja 1997 v zadevi Nemčija proti Parlamentu in Svetu, C-233/94, Recueil, str. I-2405, točka 43; z dne 17. junija 1999 v zadevi Socridis, C-166/98, Recueil, str. I-3791, točka 26, in z dne 13. julija 2006 v zadevi Sam Mc Cauley Chemists (Blackpool) in Sadja, C-221/05, ZOdl., str. I-6869,

točka 26). To velja tudi za predpise Skupnosti glede varstva okolja iz členov 174 ES in 175 ES.

179 Med drugim je potrebno spomniti, da, po eni strani, na podlagi člena 249, tretji odstavek, ES direktiva naslovljene države članice zavezuje le glede cilja, ki ga je treba doseči, medtem ko izbiro oblike in metod prepušča nacionalnim organom, kar logično vključuje tudi potrebno diskrecijsko pravico te države, da določi ukrepe za prenos (glej v tem smislu sodbo Sodišča z dne 29. januarja 2008 v zadevi *Promusicae*, C-275/06, ZOdl., str. I-271, točka 67), in, po drugi strani, da se uvodna izjava 30 izpodbijane direktive sklicuje na načelo subsidiarnosti iz člena 5, drugi odstavek, ES. Na podlagi tega načela Skupnost na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, ukrepa le, če in kolikor države članice ne morejo zadovoljivo doseči ciljev predlaganih ukrepov in jih torej zaradi obsega ali učinkov predlaganih ukrepov lažje doseže Skupnost. Iz členov 174 ES in 176 ES pa je razvidno, da so pristojnosti Skupnosti in držav članic pri varstvu okolja deljene. Zato zakonodajca Skupnosti na tem področju ne predvideva popolne usklajenosti, člen 176 ES pa državam članicam omogoča sprejemanje strožjih varstvenih ukrepov, za katere sta edina pogoja, da so združljivi s Pogodbo ES in da je o njih uradno obveščena Komisija (glej v tem smislu sodbo Sodišča z dne 14. aprila 2005 v zadevi *Deponiezweckverband Eiterköpfe*, C-6/03, ZOdl., str. I-2753, točka 27 in navedena sodna praksa).

180 V skladu s temi načeli izpodbijana direktiva na ravni Skupnosti ne predvideva popolne uskladitve pogojev, na katerih temeljita vzpostavitev in delovanje sistema za trgovanje s pravicami. Države članice namreč zavezujejo le pravila Pogodbe ES, sicer pa imajo široko diskrecijsko pravico glede vzpostavitve tega sistema, zlasti v okviru priprave njihovega NNR in samostojnih odločitev o dodelitvi pravic do emisije na podlagi členov 9(1) in 11(1) izpodbijane direktive (zgoraj v točki 111 navedena sodba Nemčija proti Komisiji, točke od 102 do 106). Zato le dejstvo, da je zakonodajalec Skupnosti pustil odprto posebno vprašanje, ki se nanaša na področji uporabe izpodbijane direktive in temeljnih svoboščin, tako da je državam članicam pustil pristojnost, da

uredijo to vprašanje z uporabo njihove diskrecijske pravice, seveda v skladu s temeljnimi pravnimi pravili prava Skupnosti, samo po sebi ne more biti razlog, da bi bila ta opustitev v nasprotju s pravili Pogodbe ES (glej v tem smislu sklepne predloge generalnega pravobranilca F. G. Jacobsa, predstavljene k sodbi Sodišča z dne 9. oktobra 2001 v zadevi Nizozemska proti Parlamentu in Svetu (C-377/98, Recueil, str. I-7079, I-7084, točki 87 in 88)). To velja še toliko bolj, ker morajo države članice zaradi dolžnosti lojalnega sodelovanja iz člena 10 ES zagotoviti polni učinek direktiv (glej v tem smislu sodbo Sodišča z dne 8. septembra 2005 v zadevi Yonemoto, C-40/04, ZOdl., str. I-7755, točka 58), kar vključuje tudi dolžnost razlage notranjega prava v skladu s cilji in načeli, na katerih je utemeljena zadevna direktiva (glej, glede načela skladne razlage direktive, sodbo Sodišča z dne 5. julija 2007 v zadevi Kofoed, C-321/05, ZOdl., str. I-5795, točka 45).

¹⁸¹ Poleg tega morajo tako zakonodajalec Skupnosti ob sprejemanju direktive kot države članice ob njenem prenosu spoštovati splošna pravna načela prava Skupnosti. Iz ustaljene sodne prakse tako izhaja, da zahteve, ki izhajajo iz varstva splošnih načel, ki jih priznava pravni red Skupnosti in ki zajemajo temeljne pravice, prav tako zavezujejo države članice pri izvajanju predpisov Skupnosti, ki so tako zavezane, kolikor je mogoče, te predpise uporabljati v skladu s temi zahtevami (sodba Sodišča z dne 27. junija 2006 v zadevi Parlament proti Svetu, C-540/03, ZOdl., str. I-5769, točka 105 in navedena sodna praksa; glej v tem smislu tudi sodbo Sodišča z dne 6. novembra 2003 v zadevi Lindqvist, C-101/01, Recueil, str. I-12971, točke od 84 do 87).

¹⁸² Splošno sodišče meni, da je treba ta načela analogno uporabiti tudi za temeljne svoboščine iz Pogodbe ES. Če namreč izpodbijana direktiva, zlasti njena člena 9(1) in 11(1), državam članicam dopušča diskrecijsko pravico, je ta načeloma dovolj široka, da jim omogoča uporabo določb te direktive v skladu z zahtevami, ki izhajajo iz varstva temeljnih pravic in temeljnih svoboščin Pogodbe ES. Poleg tega – ker so za

nadzor nad ukrepi za prenos izpodbijane direktive pristojna nacionalna sodišča – so ta tudi pristojna, da pod pogoji iz člena 234 ES na Sodišče naslovijo predlog za sprejetje predhodne odločbe, če pride do težave pri razlagi ali veljavnosti te direktive (glej v tem smislu in po analogiji zgoraj v točki 177 navedeno sodbo Parlament proti Svetu, točki 104 in 106).

¹⁸³ Zato morajo organi in sodišča držav članic ne samo razlagati nacionalno pravo v skladu z izpodbijano direktivo, temveč tudi paziti, da se ne sklicujejo na njeno razlago, ki bi bila v nasprotju s temeljnimi pravicami, ki jih varuje pravni red Skupnosti, z drugimi splošnimi načeli prava Skupnosti ali s temeljnimi svoboščinami iz Pogodbe ES, kot je svoboda ustanavljanja (glej v tem smislu in po analogiji zgoraj v točki 177 navedeno sodbo Lindqvist, točka 87; sodbo Sodišča z dne 26. junija 2007 v zadevi *Ordre des barreaux francophones et germanophone* in drugi, C-305/05, ZOdl., str. I-5305, točka 28, in zgoraj v točki 175 navedeno sodbo *Promusicae*, točka 68).

¹⁸⁴ Iz vseh zgoraj navedenih razlogov izhaja, da zakonodajalcu Skupnosti ni mogoče očitati, da v okviru direktive ni izčrpno in dokončno rešil neke problematike glede svobode ustanavljanja, če ta direktiva državam članicam pušča diskrecijsko pravico, ki jim omogoča, da v celoti spoštujejo pravila Pogodbe ES in temeljna načela prava Skupnosti.

¹⁸⁵ V obravnavani zadevi Splošno sodišče meni, da je glede na zgoraj navedeno primerno preizkusiti, ali imajo države članice možnost razlage in prenosa izpodbijane direktive v skladu s svobodo ustanavljanja iz člena 43 ES (glej v tem smislu sodbi Sodišča z dne 20. maja 2003 v združenih zadevah *Österreichischer Rundfunk* in drugi, C-465/00, C-138/01 in C-139/01, Recueil, str. I-4989, točki 68 in 91, in z dne 29. aprila 2004 v združenih zadevah *Orfanopoulos*, C-482/01 in C-493/01, Recueil, str. I-5257, točki 109 in 110).

- 186 Kot navaja tožeča stranka, izpodbijana direktiva ne predvideva posebnega pravila, ki bi upravljavcem naprav, na katere se nanaša sistem za trgovanje s pravicami, omogočalo, da bi pravice, dodeljene eni napravi, po njenem zaprtju prenesli na drugo napravo v drugi državi članici, ki pripada isti skupini podjetij.
- 187 Iz člena 12(1) v povezavi s členom 3(a) in (g) izpodbijane direktive je razvidno, da „države članice zagotovijo, da so pravice prenosljive med [...] [fizičnimi ali pravnimi] osebami v Skupnosti“. Poleg tega člen 12(2) izpodbijane direktive zahteva, da „države članice zagotovijo, da se pravice, ki jih izda pristojni organ druge države članice, priznajo za namene izpolnjevanja obveznosti [predaje neuporabljenih pravic] upravljavca po odstavku 3“ istega člena. Iz tega izhaja, da je v skladu s ciljem iz uvodne izjave 5 izpodbijane direktive, ki določa vzpostavitev „učinkovitega evropskega trga s pravicami do emisije toplogrednih plinov“, trg s pravicami, določen z izpodbijano direktivo, vzpostavljen na ravni Skupnosti in da temelji na načelu prostega čezmejnega prenosa pravic do emisij med fizičnimi in pravnimi osebami.
- 188 Neobstoj prostega čezmejnega prenosa pravic do emisij v smislu člena 12(2) in (3) v povezavi s členom 3(a) izpodbijane direktive namreč resno ogroža uspešnost in učinkovitost sistema za trgovanje s pravicami iz člena 1 izpodbijane direktive. Zaradi tega člen 12(2) izpodbijane direktive državam članicam nalaga splošno obveznost, da z ustrezno nacionalno zakonodajo „zagotovijo“ učinkovito izvajanje te svoboščine. Obratno je treba ugotoviti, da izpodbijana direktiva ne predvideva omejitev glede čezmejnega prenosa pravic med pravnimi osebami iste skupine podjetij, neodvisno od lokacije njihovih obratov in/ali sedeža na notranjem trgu. V povezavi z zgoraj navedenimi določbami izpodbijane direktive ni mogoče sklepati, da ta vsebuje nezaakonito omejitev temeljnih svoboščin iz Pogodbe ES, skupaj s svobodo ustanavljanja, ali da države članice napeljuje h kršitvi teh svoboščin.

- 189 Nasprotno, kot tožeča stranka sama navaja v svojih vlogah, izpostavljena problematika izvira iz deloma različnih zakonodaj, ki so jih države članice sprejele za prenos izpodbijane direktive, ne da bi bilo mogoče ta pristop pripisati kateri od njenih določb ali celo spornim določbam. Glede tega je treba spomniti, da imajo države članice v okviru diskrecije, ki jim jo dopušča člen 249, tretji odstavek, ES, obveznost izbrati najprimernejše oblike in metode za zagotovitev polnega učinka direktiv (zgoraj v točki 176 navedena sodba Yonemoto, točka 58) in svoje nacionalno pravo uporabljati v skladu s temi direktivami in temeljnimi svoboščinami Pogodbe ES, kot je svoboda ustanavljanja (glej v tem smislu in po analogiji zgoraj v točki 177 navedeno sodbo Lindqvist, točka 87, in zgoraj v točki 175 navedeno sodbo Promusicae, točka 68).
- 190 Zato je treba – ne da bi se bilo ob tem treba izreči o vprašanju skladnosti upoštevnihi zakonodaj, iz katerih izvira nezmožnost tožeče stranke, da bi svobodno prenesla pravice med njenimi napravami v različnih državah članicah, s svobodo ustanavljanja iz člena 43 ES – skleniti, da take omejitve te svoboščine ni mogoče pripisati izpodbijani direktivi le zato, ker ta izrecno ne prepoveduje take prakse držav članic. Torej je zakonodajalec Skupnosti glede tega še toliko manj odgovoren za očitno in resno kršitev svoje diskrecijske pravice iz člena 174 ES v povezavi s členom 43 ES.
- 191 V teh okoliščinah ni treba preizkusiti utemeljenosti argumentov, ki jih navajajo stranke glede morebitne koristi tožeče stranke od nacionalnih pravil, ki novim udeležencem zagotavljajo brezplačen dostop do pravic iz rezerve. Čeprav namreč člen 11(3) v povezavi z merilom št. 6 iz izpodbijane direktive zahteva, da države članice upoštevajo potrebo po zagotovitvi pravic novim udeležencem, pa vzpostavitev take rezerve z izpodbijano direktivo ni predvidena. Tako tudi tega, da dostop za nadomestitev izgube pravic zaradi zaprtja naprav morebiti ni zadosten, ni mogoče pripisati zakonodajalcu Skupnosti.
- 192 Zato je treba tožbeni razlog nezakonitosti, da je svoboda ustanavljanja dovolj resno kršena, zavrnil kot neutemeljen.

E – *Obstoj dovolj resne kršitve načela pravne varnosti*

1. Trditve strank

¹⁹³ Tožeča stranka navaja, da sporne določbe kršijo načelo pravne varnosti. Zakonodajna Skupnost, skupaj z direktivami, mora biti določna, jasna in natančna, njena uporaba pa za pravnega naslovnika predvidljiva, da lahko nedvoumno pozna svoje pravice in obveznosti in na podlagi tega sprejema svoje odločitve. Te zahteve so še posebej poudarjene pri predpisih s finančnimi posledicami.

¹⁹⁴ Tožeča stranka navaja, da sporne določbe načelo pravne varnosti kršijo iz dveh razlogov. Po eni strani bo zaradi neobstoja najvišje ravni ali mehanizma za nadzor nad cenami pravic, ki jih določa izpodbijana direktiva, tožeča stranka kot „neto kupec pravic“ zaradi svoje nezmožnosti zmanjšanja emisij CO₂ prisiljena k nakupu pravic po „popolnoma nepredvidljivi ceni“, ocenjeni na od 20 do 60 EUR za posamezno pravico (glej točko 78 in naslednje zgoraj). Po drugi strani izpodbijana direktiva ne predvideva pravila, ki bi zagotavljalo prenos pravic, ki so bile sprva dodeljene zaprtju namenjeni napravi na napravo iz iste skupine v drugi državi članici. Države članice pa imajo vsekakor interes ukiniti pravice, dodeljene zaprtju namenjenim napravam, ker jim ta zaprtja omogočajo nadaljnje zmanjšanje njihovih emisij CO₂ za doseg njihovega cilja zmanjšanja emisij na podlagi Odločbe 2002/358. Neobstoj pravne varnosti, ki iz tega izhaja, tožeči stranki preprečuje načrtovanje njenega dolgoročnega delovanja in nadaljnje uresničevanje strategije prestrukturiranja, ki se nanaša na prenos proizvodnje na njene najbolj dobičkonosne naprave. Ker je bila ta strategija prestrukturiranja razlog za združitev v letu 2001 (glej točko 30 zgoraj), izpodbijana direktiva krši tudi načelo varstva zaupanja v pravo. V repliki tožeča stranka pojasnjuje, da je vsakršno dolgoročno načrtovanje njenih naložb in gospodarskih projektov postalo nemogoče, zlasti zaradi sprememb, od katerih so odvisni cilji in ukrepi zmanjšanja emisij v različnih državah članicah. To nejasnost potrjuje tudi bistveno zvišanje cen

pravic CO₂. Med februarjem 2005 in marcem 2006 se je cena pravic CO₂ zvišala za približno 6 EUR, tako da je presegla 26 EUR. Poleg tega prihodnja dodelitev pravic do emisije, zlasti za drugo obdobje dodelitve in naslednja, ni predvidljiva.

¹⁹⁵ Parlament in Svet predlagata zavrnitev obravnavanega tožbenega razloga.

2. Presoja Splošnega sodišča

¹⁹⁶ V obravnavanem tožbenem razlogu tožeča stranka v bistvu navaja, da sporne določbe niso dovolj jasne in natančne v delu, ki zanjo pomenijo pomembno finančno breme, zaradi katerega ne more načrtovati svojih ekonomskih odločitev. Glede tega bi moral zakonodajalec Skupnosti predvideti, prvič, najvišjo raven ali mehanizem za nadzor cen nad pravicami do emisije in, drugič, posebno pravilo, ki bi zagotavljalo čezmejni prenos pravic med različnimi napravami iz iste skupine podjetij.

¹⁹⁷ Iz dela, v katerem tožeča stranka v okviru drugega dela toženega predloga ponavlja svojo utemeljitev glede domnevne kršitve svobode ustanavljanja, iz razlogov, navedenih v točkah od 172 do 188 zgoraj, izhaja, da tudi ta razlaga ne more uspeti glede domnevne dovolj resne kršitve načela pravne varnosti. Drugi argument obravnavanega tožbenega razloga je zato treba zavrniti kot neutemeljen.

¹⁹⁸ Glede prvega dela tega predloga je treba najprej spomniti na sodno prakso, na podlagi katere načelo pravne varnosti zahteva zlasti, da so pravna pravila jasna, natančna in predvidljiva glede njihovega učinka ter da so njihovi učinki predvidljivi, predvsem če lahko imajo neugodne posledice za posameznike (glej v tem smislu sodbo Sodišča

z dne 7. junija 2005 v zadevi VEMW in drugi, C-17/03, ZOdl., str. I-4983, točka 80 in navedena sodna praksa).

- 199 Glede tega je treba še poudariti, da izpodbijana direktiva ne vsebuje nobene določbe, ki bi urejala obseg finančnih posledic, ki bi lahko izhajale tako iz morebitne nezadostne količine pravic do emisije, dodeljenih neki napravi, kot tudi cene teh pravic, glede na to, da se ta cena določa izključno na podlagi razmer na trgu in je posledica vzpostavitve sistema za trgovanje s pravicami, ki je na podlagi člena 1 izpodbijane direktive namenjen temu, da se „pospeši zmanjšanje emisij toplogrednih plinov na stroškovno in ekonomsko učinkovit način“. Glede na v točkah od 174 do 180 zgoraj navedene razloge zakonodajalcu Skupnosti ni treba sprejeti posebnih določb glede tega in tako omejiti diskrecijske pravice držav članic glede prenosa izpodbijane direktive.
- 200 Nasprotno, urejanje cene pravic na ravni Skupnosti bi lahko nasprotovalo glavnemu cilju izpodbijane direktive, namreč zmanjšanju emisij toplogrednih plinov z vzpostavitvijo učinkovitega sistema za trgovanje s pravicami, v katerem stroške emisij in naložb za njihovo zmanjšanje v glavnem določajo tržni mehanizmi (uvodna izjava 5 izpodbijane direktive). Iz tega izhaja, da je, če ni zadostnega števila pravic, spodbuda upravljavcem naprav, da zmanjšajo svoje emisije toplogrednih plinov ali da tega ne storijo, odvisna od zapletene ekonomske odločitve, sprejete na podlagi zlasti, po eni strani, cen pravic do emisije, razpoložljivih na trgu s pravicami, in, po drugi strani, stroškov morebitnih ukrepov za zmanjšanje emisij, katerih cilj je lahko bodisi zmanjšanje proizvodnje bodisi naložbe v energetske učinkovitejša proizvodna sredstva (uvodna izjava 20 izpodbijane direktive; glej v tem smislu tudi zgoraj v točki 111 navedeno sodbo Nemčija proti Komisiji, točka 132 in naslednje).
- 201 V takem sistemu zakonodajalec Skupnosti zvišanja cen emisij in torej cen pravic, ki je odvisno od številnih ekonomskih dejavnikov, ne more urediti vnaprej, ne da bi pri tem zmanjšal ali celo izničil ekonomske spodbude, ki so temelj njegovega delovanja,

in porušil učinkovitost sistema trgovanja s pravicami. Poleg tega vzpostavitev takega sistema, skupaj z njegovimi ekonomskimi predpostavkami, zaradi spoštovanja obveznosti iz Kjotskega protokola izhaja iz široke diskrecijske pravice zakonodajalca Skupnosti na podlagi člena 174 ES (glej točko 139 zgoraj) in je njegova legitimna in primerna izbira, katere utemeljenosti tožeča stranka ni oporekala.

202 Poleg tega je zakonodajalec Skupnosti na podlagi te legitimne izbire utemeljil sistem za trgovanje s pravicami na predpostavki, da imajo v skladu s členoma 9(1) in 11(1) izpodbijane direktive države članice pravico, da na podlagi svojega NNR in ob uporabi diskrecijske pravice, ki jim je glede tega prepuščena, odločijo o skupni količini pravic za dodelitev in o posamični dodelitvi teh pravic napravam na njihovem ozemlju (glej v tem smislu zgoraj v točki 111 navedeno sodbo Nemčija proti Komisiji, točke od 102 do 106). Poleg tega je ta odločitev podvržena le vnaprejšnjemu omejenemu nadzoru Komisije na podlagi člena 9(3) izpodbijane direktive, zlasti glede meril iz njene priloge III (sklep Splošnega sodišča z dne 30. aprila 2007 v zadevi EnBW Energie Baden-Württemberg proti Komisiji, T-387/04, ZOdl., str. II-1195, točka 104 in naslednje). Zaradi tega sprememb, od katerih so odvisni cilji in ukrepi za zmanjšanje emisij v različnih državah članicah, ki so posledica njihovih obveznosti na podlagi Kjotskega protokola in se odražajo v načrtu razdelitve bremen, predvidenem v Odločbi 2002/358, in posledične nejasnosti glede obsega skupne količine in posamičnih količin pravic za dodelitev različnim industrijskim sektorjem in upravljavcem na podlagi različnih NNR ni mogoče pripisati spornim določbam.

203 Končno, tožeča stranka ni posebej ugovarjala jasnosti in natančnosti drugih spornih določb, da bi dokazala, da ni mogla nedvoumno ugotoviti svojih pravic in obveznosti, ki iz njih izhajajo. Obveznost pridobitve dovoljenja iz člena 4 izpodbijane direktive, obveznost predaje v smislu njenega člena 6(2)(e) v povezavi z njenim členom 12(3) kot tudi kazni iz člena 16, od (2) do (4), te direktive so namreč določbe, ki so dovolj

jasne, natančne in predvidljive glede njihovega učinka in katerih učinek je odvisen le od količine pravic, ki jih upravljavci pridobijo brezplačno, ali cene na trgu razpoložljivih pravic. Glede slednjega je treba spomniti, da je pomanjkanje predvidljivosti razvoja trga s pravicami nujen, tipičen in neločljiv element ekonomskega mehanizma, ki je značilen za sistem za trgovanje s pravicami in podvržen klasičnim zakonitostim ponudbe in povpraševanja, ki sta lastnosti prostega in konkurenčnega trga v skladu s členom 1 v povezavi z uvodno izjavo 7 izpodbijane direktive kot tudi členov 2 ES in 3(1)(c) in (g) ES. Zato za ta vidik ni mogoče trditi, da je v nasprotju z načelom pravne varnosti, ne da bi ob tem hkrati podvomili o ekonomskih temeljih sistema za trgovanje s pravicami, kot jih postavlja izpodbijana direktiva v skladu s pravili Pogodbe ES.

204 V teh okoliščinah neobstoja posebnega pravnega pravila v izpodbijani direktivi, ki bi določilo najvišjo raven ali mehanizem za nadzor cen pravic, ni mogoče opredeliti kot resno in očitno kršitev diskrecijske pravice zakonodajalca Skupnosti.

205 Zato je treba obravnavani tožbeni razlog zavrniti kot neutemeljen.

206 Iz vsega zgoraj navedenega izhaja, da tožeča stranka ni dokazala, da je zakonodajalec Skupnosti s sprejetjem izpodbijane direktive ravnal nezakonito ali da je celo dovolj resno kršil pravno pravilo, katerega cilj je zagotoviti ji pravice. Iz tega izhaja, da je odškodninski zahtevek treba zavrniti, ne da bi se bilo ob tem treba izreči o drugih pogojih, od katerih je odvisna nepogodbena obveznost Skupnosti, niti o razlogih za nedopustnost, ki jih je Svet navajal glede nekaterih prilog k repliki.

Stroški

- ²⁰⁷ V skladu s členom 87(2) Poslovnika se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker tožeča stranka ni uspela, se ji v skladu s predlogi Parlamenta in Sveta naloži plačilo stroškov.
- ²⁰⁸ Na podlagi prvega pododstavka člena 87(4) Poslovnika institucije, ki so se kot inter-venientke udeležile postopka, nosijo svoje stroške. Zato Komisija, ki je intervenirala v podporo Parlamentu in Svetu, nosi svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (tretji senat)

razsodilo:

1. Tožba se zavrne.

2. Družbi Arcelor SA se naloži plačilo njenih stroškov in stroškov Evropskega parlamenta in Sveta Evropske unije.

3. Komisija Evropskih skupnosti nosi svoje stroške.

Azizi

Cremona

Frimodt Nielsen

Razglašeno na obravnavi v Luxembourg, 2. marca 2010.

Podpisi

Stvarno kazalo

Pravni okvir	II - 222
I – Pravila Pogodbe ES	II - 222
II – Izpodbijana direktiva	II - 224
Dejansko stanje in postopek	II - 234
Pravo	II - 237
I – Dopustnost predloga za razglasitev ničnosti	II - 237
A – Trditve strank	II - 237
1. Trditve Parlamenta, Sveta in Komisije	II - 237
2. Trditve tožeče stranke	II - 245
B – Presoja Splošnega sodišča	II - 256
II – Dopustnost odškodninskega zahtevka	II - 269
A – Trditve strank	II - 269
B – Presoja Splošnega sodišča	II - 271
III – Utemeljenost odškodninskega zahtevka	II - 274
A – Pogoji za nepogodbeno obveznost Skupnosti	II - 274
B – Obstoj dovolj resne kršitve lastninske pravice, svobode opravljanja gospodarske dejavnosti in načela sorazmernosti	II - 277
1. Trditve strank	II - 277
2. Presoja Splošnega sodišča	II - 279
C – Obstoj dovolj resne kršitve načela enakega obravnavanja	II - 283
1. Trditve strank	II - 283

2.	Presoja Splošnega sodišča	II - 285
D –	Obstoj dovolj resne kršitve svobode ustanavljanja	II - 295
1.	Trditve strank	II - 295
2.	Presoja Splošnega sodišča	II - 296
E –	Obstoj dovolj resne kršitve načela pravne varnosti	II - 303
1.	Trditve strank	II - 303
2.	Presoja Splošnega sodišča	II - 304
	Stroški	II - 308