Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
V. TRSTENJAK
fremsat den 17. november 2011[1]

Sag C-505/09 P

Europa-Kommissionen
mod

Republikken Estland

»Appel — miljø — luftforurening — direktiv 2003/87/EF — ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner — Republikken Estlands nationale plan for tildeling af drivhusgasemissionskvoter for 2008-2012 — medlemsstaternes og Kommissionens kompetencer — artikel 9, stk. 1 og 3, og artikel 11, stk. 2, i direktiv 2003/87«

I – Indledning

1. Den foreliggende appel vedrører den ordning, som er indført ved Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF (EUT L 275, s. 32), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/101/EF af 27. oktober 2004 (EUT L 338, s. 18) (herefter »direktivet«).

2. Europa-Kommissionen har ved sin appel nedlagt påstand om, at den dom, De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans afsagde den 23. september 2009 (sag T-263/07, Estland mod Kommissionen, Sml. II, s. 3463, herefter »den appellerede dom«), og hvorved Retten annullerede Kommissionens beslutning af 4. maj 2007 vedrørende den nationale plan for tildeling af drivhusgasemissionskvoter (herefter »NAP«), som Republikken Estland havde forelagt for 2008-2012 i henhold til direktiv 2003/87 (herefter »den anfægtede beslutning«), ophæves.

II – Retsforskrifter

3. Direktivets artikel 9 bestemmer:

»1. For hver af de i artikel 11, stk. 1 og 2, omhandlede perioder udarbejder hver medlemsstat en national plan med angivelse af den samlede mængde kvoter, den vil tildele for den pågældende periode, og hvordan den vil tildele dem. Planen skal være baseret på objektive og gennemsigtige kriterier, herunder kriterierne i bilag III [til direktivet], under skyldig hensyntagen til offentlighedens bemærkninger. Med forbehold af traktaten udarbejder Kommissionen senest den 31. december 2003 retningslinjer for opfyldelsen af kriterierne i bilag III [til direktivet].

1 — Originalsprog: slovensk; processprog: estisk.

For perioden i artikel 11, stk. 1, skal planen offentliggøres og forelægges Kommissionen og de andre medlemsstater senest den 31. marts 2004. For de følgende perioder skal planen offentliggøres og forelægges Kommissionen og de andre medlemsstater senest 18 måneder inden den pågældende periodes begyndelse.

2. De nationale tildelingsplaner gennemgås i det i [direktivets] artikel 23, stk. 1, nævnte udvalg.

3. Kommissionen kan senest tre måneder efter en medlemsstats forelæggelse af en national tildelingsplan i henhold til stk. 1 afvise planen eller en del heraf, hvis den er uforenelig med kriterierne i bilag III eller med artikel 10. Medlemsstaten træffer kun afgørelse i henhold til artikel 11, stk. 1 eller 2, hvis foreslåede ændringer er godkendt af Kommissionen. En afgørelse om afslag truffet af Kommissionen skal begrundes.«

4. Direktivets artikel 11, stk. 2, bestemmer:

»For den femårsperiode, der begynder den 1. januar 2008, og for hver efterfølgende femårsperiode træffer hver medlemsstat afgørelse om den samlede mængde kvoter, den vil tildele for denne periode, og påbegynder processen for tildeling heraf til driftslederen af hvert anlæg. Afgørelsen træffes mindst 12 måneder inden den pågældende periodes begyndelse og baseres på medlemsstatens nationale tildelingsplan, som er udarbejdet i henhold til artikel 9 og i overensstemmelse med artikel 10, under skyldig hensyntagen til offentlighedens bemærkninger.«

5. I bilag III til direktivet fastsættes 12 kriterier, som NAP'erne skal opfylde. Kriterium 1-3 og 12 i dette bilag har følgende ordlyd:

»1. Den samlede mængde kvoter, der skal tildeles for den pågældende periode, skal være i overensstemmelse med medlemsstatens forpligtelse til at begrænse sine emissioner efter beslutning 2002/358/EF og Kyotoprotokollen under hensyn til den andel, som disse kvoter udgør af de samlede emissioner i forhold til emissionerne fra kilder, der ikke er omfattet af dette direktiv, og de nationale energipolitikker, og skal være i overensstemmelse med det nationale klimaændringsprogram. Den samlede mængde kvoter, der skal tildeles, skal ikke være større end den mængde, der kan forventes at være nødvendig med henblik på en nøje anvendelse af kriterierne i dette bilag. Inden 2008 skal mængden af kvoter være tilpasset bestræbelserne på at nå eller overgå hver enkelt medlemsstats mål som fastsat i beslutning 2002/358/EF og Kyotoprotokollen.

2. Den samlede mængde kvoter, der skal tildeles, skal være i overensstemmelse med vurderingen af de faktiske og forventede fremskridt hen imod opfyldelsen af medlemsstaternes bidrag til Fællesskabets forpligtelser i medfør af beslutning 93/389/EØF.

3. Den mængde kvoter, der skal tildeles, skal være i overensstemmelse med det potentiale, herunder det teknologiske potentiale, som de anlæg, der er omfattet af denne ordning, har med hensyn til at reducere emissionerne. Medlemsstaterne kan basere deres kvotefordeling på de gennemsnitlige drivhusgasemissioner pr. produkt inden for hver aktivitet og de fremskridt, der kan gøres inden for disse aktiviteter.

[...]

12. Planen specificerer den maksimale mængde [godkendte emissionsreduktioner] og [emissionsreduktionsenheder], der må benyttes af driftslederne i fællesskabsordningen, som en procentsats af tildelingen af kvoter til hvert anlæg. Procentsatsen skal være i overensstemmelse med medlemsstatens supplerende forpligtelser efter Kyotoprotokollen og beslutninger vedtaget i henhold til UNFCCC eller Kyotoprotokollen.«

III – Tvistens baggrund og den anfægtede beslutning

6. De faktiske omstændigheder, som gik forud for vedtagelsen af den anfægtede beslutning og dennes dispositive del, gengives i præmis 6-9 i den appellerede dom.

IV – Retsforhandlingerne for Retten og den appellerede dom

7. Republikken Estland anlagde sag ved Retten til prøvelse af den anfægtede beslutning. Retsforhandlingerne for Retten sammenfattes i præmis 10-21 i den appellerede dom.

8. Ved den appellerede dom annullerede Retten den anfægtede beslutning i det hele.

9. Indledningsvis forkastede Retten i præmis 28-34 i den appellerede dom Kommissionens argumenter om, at annullationssøgsmålet delvis ikke kunne antages til realitetsbehandling.

10. Derpå prøvede Retten i præmis 49-94 i den appellerede dom Republikken Estlands anbringende om, at der forelå en overskridelse af beføjelser som følge af, at direktivets artikel 9, stk. 1 og 3, og artikel 11, stk. 2, var blevet tilsidesat. Retten fastslog for det første, at Kommissionen havde overskredet grænserne for sin kontrolbeføjelse i henhold til direktivets artikel 9, stk. 3, ved i den anfægtede beslutning dels at angive en specifik mængde kvoter, hvoraf enhver overskridelse ville blive anset for uforenelig med de i direktivet fastsatte kriterier, dels at forkaste Republikken Estlands NAP med den begrundelse, at den samlede mængde kvoter, som var blevet foreslået heri, overskred denne tærskel. For det andet fastslog Retten, at Kommissionen havde tilsidesat direktivets artikel 9, stk. 3, ved at sætte sin egen vurdering i stedet for den, Republikken Estland havde anlagt i sin NAP. Retten bemærkede ligeledes i den forbindelse, at de data og vurderingsmetoder, Kommissionen havde anvendt, ikke nødvendigvis var de mest repræsentative. Da Retten fandt, at der var grundlag for anbringendet om, at direktivets artikel 9, stk. 1 og 3, og artikel 11, stk. 2, var blevet tilsidesat, bestemte den, at den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1, artikel 2, stk. 1, og artikel 3, stk. 1, skulle annulleres.

11. Endvidere fastslog Retten i præmis 99-133 i den appellerede dom, at Kommissionen havde tilsidesat princippet om god forvaltning i forbindelse med vurderingen af, om Republikken Estlands NAP var forenelig med kriterium 3 i bilag III til direktivet. Den fandt, at Kommissionen ikke havde påvist, at beregningerne i NAP'en var behæftet med en fejl. Den bestemte følgelig, at den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 2, og artikel 2, stk. 2, skulle annulleres.

12. Endelig fandt Retten i præmis 144 i den appellerede dom, at den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1 og 2, artikel 2, stk. 1 og 2, og artikel 3, stk. 1, ikke kunne udskilles fra resten af beslutningen, og fastslog, at denne måtte annulleres i det hele.

V – Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

13. Kommissionen har iværksat appel af den appellerede dom og nedlagt følgende påstande:

— Den appellerede dom ophæves.

— Republikken Estland tilpligtes at betale sagens omkostninger.

14. Republikken Estland har i sit svarskrift til Kommissionens appel nedlagt følgende påstande:

— Appellen forkastes.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

— Hvis Domstolen giver Kommissionen medhold i appellen, hjemvises sagen til Retten med henblik på en afgørelse om Republikken Estlands påstande om åbenbart fejlagtige vurderinger fra Kommissionens side, tilsidesættelse af artikel 175, stk. 2, litra c), EF og tilsidesættelse af begrundelsespligten.

15. Ved kendelse af 1. juni 2010 blev Kongeriget Danmark meddelt tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionens påstande, og Den Tjekkiske Republik og Republikken Letland blev meddelt tilladelse til at intervenere til støtte for Republikken Estlands påstande.

16. Under retsmødet, som blev afholdt den 29. september 2011, redegjorde den danske, den estiske og den lettiske regering samt Kommissionen nærmere for deres standpunkter og besvarede de stillede spørgsmål.

VI – Kommissionens retlige interesse

17. Den 11. december 2009, dvs. efter annullationen af den anfægtede beslutning og efter, at Kommissionen havde iværksat appel af den appellerede dom, vedtog Kommissionen en ny beslutning på grundlag af direktivets artikel 9, stk. 3. I den nye beslutning forkastede Kommissionen Republikken Estlands NAP og anførte, at den var uforenelig med kriterierne i bilag III til direktivet, men angav ikke nogen øvre grænse for den samlede mængde kvoter, der skulle tildeles. Republikken Estland gjorde ikke indvending mod den nye beslutning. Den 4. september 2010 forelagde Republikken Estland en ny NAP.

18. På den baggrund skal det prøves, om Kommissionen har retlig interesse. Domstolen kan af egen drift tage stilling til, om en part savner interesse i at rejse eller fortsætte en appelsag som følge af, at der efter afsigelsen af Rettens dom er indtrådt en sådan omstændighed, at dommen ikke kan skade appellanten, og Domstolen kan således fastslå, at appellen af denne grund må afvises eller anses for at være uden genstand. Retlig interesse hos appellanten forudsætter, at appellen med sit resultat kan tilføre parten en fordel [2].

19. I det foreliggende tilfælde medførte vedtagelsen af den nye beslutning ikke, at Kommissionen mistede enhver interesse i at fortsætte appelsagen. Ganske vist ville en eventuel ophævelse af den appellerede dom ikke have medført, at den anfægtede beslutning – som i mellemtiden var blevet erstattet af den nye beslutning – var blevet gyldig på ny. Kommissionen har imidlertid stadig interesse i, at Domstolen afsiger en dom, hvori den bekræfter Kommissionens fortolkning af direktivets artikel 9, stk. 3. Den Tjekkiske Republik, Republikken Ungarn, Republikken Litauen samt Rumænien har nemlig anlagt sag ved Retten til prøvelse af de beslutninger, hvorved Kommissionen har forkastet deres respektive NAP'er [3]. De pågældende sager er blevet udsat på Domstolens afgørelse i den foreliggende sag og i sagen Kommissionen mod Polen (sag C-504/09 P). På grund af disse for Retten verserende sager har Kommissionen således stadig retlig interesse i at fortsætte appelsagen.

VII – Det første anbringende

20. Kommissionen har ved sit første anbringende kritiseret Retten for, at den tilsidesatte artikel 21 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol og procesreglementets artikel 44, stk. 1, litra c).

2 — Dom af 19.10.1995, sag C-19/93 P, Rendo m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 3319, præmis 13, og af 3.9.2009, sag C-535/06 P, Moser Baer India mod Rådet, Sml. I, s. 7051, præmis 24.

3 — Sag T-194/07, Den Tjekkiske Republik mod Kommissionen (EUT 2007 C 199, s. 38), sag T-221/07, Ungarn mod Kommissionen (EUT 2007 C 199, s. 41), sag T-368/07, Litauen mod Kommissionen (EUT 2007 C 283, s. 35), sag T-483/07, Rumænien mod Kommissionen (EUT 2008 C 51, s. 56), og sag T-484/07, Rumænien mod Kommissionen (EUT 2008 C 51, s. 57).

21. Anbringendet drejer sig om præmis 28-34 i den appellerede dom, hvori Retten behandlede den formalitetsindsigelse, Kommissionen havde rejst under retsforhandlingerne i første instans. Kommissionen havde nedlagt påstand om, at Republikken Estlands søgsmål blev afvist, fordi denne ikke havde begrænset sig til kun at påstå den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1 og 2, artikel 2, stk. 1 og 2, og artikel 3, stk. 1, annulleret, men havde påstået beslutningen annulleret i det hele. At Republikken Estlands søgsmål var delvis uantageligt til realitetsbehandling, skyldtes ifølge Kommissionen, at Republikken Estland kun havde fremsat anbringender, der tilsigtede annullation af den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1 og 2, artikel 2, stk. 1 og 2, og artikel 3, stk. 1, og at de øvrige bestemmelser i beslutningen kunne udskilles fra de nævnte bestemmelser. Retten forkastede påstanden. Den fandt, at den anfægtede beslutning måtte annulleres i det hele, hvis der var grundlag for Republikken Estlands anbringender, eftersom de bestemmelser, de fremsatte anbringender drejede sig om, ikke kunne udskilles fra resten af denne retsakt.

22. Kommissionen har beskyldt Retten for, at den ved at fastslå, at Republikken Estlands stævning kunne antages til realitetsbehandling med henblik på annullation af den anfægtede beslutning i det hele, tilsidesatte artikel 21 i statutten for Domstolen og procesreglementets artikel 44, stk. 1, litra c). Republikken Estlands anbringender tog kun sigte på den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1 og 2, artikel 2, stk. 1 og 2, og artikel 3, stk. 1. Beslutningens øvrige bestemmelser ville have kunnet udskilles fra disse bestemmelser.

23. Kommissionens første anbringende må forkastes, idet en del af Rettens begrundelse dog må udskiftes. I modsætning til Rettens vurdering må Kommissionens påstand forkastes, uden at det er fornødent at prøve spørgsmålet om, hvorvidt bestemmelserne i den anfægtede beslutning kan udskilles.

24. For Retten havde Kommissionen påberåbt sig, at Republikken Estlands stævning ikke var i overensstemmelse med artikel 21, stk. 1, i statutten for Domstolen og procesreglementets artikel 44, stk. 1, litra c) og d). Ifølge disse artikler kan stævningen ikke antages til realitetsbehandling, hvis sagsøgeren ikke tilstrækkeligt klart og præcist har angivet søgsmålets genstand og påstandene samt givet en kort fremstilling af de søgsmålsgrunde, der påberåbes til støtte for påstandene. De væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, søgsmålet støttes på, skal, eventuelt kortfattet, men dog på en sammenhængende og forståelig måde, fremgå af selve stævningen, således at sagsøgte kan tilrettelægge sit forsvar, og Retten i givet fald på det således foreliggende grundlag kan tage stilling til sagen [4].

25. I det foreliggende tilfælde havde Republikken Estland angivet søgsmålets genstand og sine påstande samt givet en kort fremstilling af de søgsmålsgrunde, den påberåbte sig til støtte for påstandene, tilstrækkelig tydeligt. Det var klart, at Republikken Estland påstod den anfægtede beslutning annulleret i det hele, og at den fandt, at denne påstand var berettiget på grundlag af de søgsmålsgrunde, den havde angivet til støtte for påstanden. Betingelserne i artikel 21, stk. 1, i statutten for Domstolen og i procesreglementets artikel 44, stk. 1, litra c) og d), var således opfyldt.

26. I modsætning til Rettens vurdering var det ikke fornødent at undersøge, om bestemmelserne i den anfægtede beslutning kunne udskilles i forbindelse med prøvelsen af spørgsmålet om, hvorvidt søgsmålet kunne antages til realitetsbehandling. Hvis sagsøgeren har nedlagt påstand om delvis annullation af en retsakt, skal undersøgelsen af, om bestemmelserne i retsakten kan udskilles, nemlig ske i forbindelse med prøvelsen af, om søgsmålet kan antages til realitetsbehandling [5], men hvis sagsøgeren har nedlagt påstand om, at den anfægtede beslutning annulleres i det hele, skal undersøgelsen ikke ske i denne forbindelse, men kun i forbindelse med prøvelsen af, om der er grundlag for søgsmålet. Spørgsmålet om, hvorvidt de fremførte anbringender og det forhold, at

4 — Rettens dom af 29.1.1998, sag T-113/96, Dubois et Fils mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 125, præmis 29, og af 24.9.2008, sag T-45/06, Reliance Industries mod Rådet og Kommissionen, Sml. II, s. 2399, præmis 70.

5 — Domstolens dom af 24.5.2005, sag C-244/03, Frankrig mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 4021, og af 30.3.2006, sag C-36/04, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 2981.

bestemmelserne i retsakten ikke kan udskilles, kan begrunde, at retsakten annulleres i det hele, kan logisk set først behandles, efter at mindst ét anbringende er prøvet, og henhører derfor under spørgsmålet om, hvorvidt der er grundlag for søgsmålet. Dette standpunkt mener jeg desuden følger af procesøkonomiske hensyn. For det første er det ikke nødvendigt at tage stilling til spørgsmålet om, hvorvidt bestemmelserne i en retsakt kan udskilles, når alle de anbringender, som er fremsat mod retsakten, må forkastes. For det andet skulle Retten stadig have prøvet alle de anbringender, Republikken Estland havde fremsat, selv om den havde givet Kommissionen medhold i dennes påstand og fastslået, at søgsmålet ikke kunne antages til realitetsbehandling for så vidt angår visse bestemmelser i den anfægtede beslutning.

27. Kommissionens første anbringende må derfor forkastes, idet Rettens begrundelse i præmis 28-34 i den appellerede dom udskiftes.

VIII – Det andet anbringende

28. Kommissionens andet anbringende drejer sig om en retlig fejl i forbindelse med fortolkningen af direktivets artikel 9, stk. 1 og 3, og artikel 11, stk. 2.

29. Anbringendet vedrører Rettens begrundelse i præmis 49-94 i den appellerede dom. I præmis 49-55 i dommen gjorde Retten indledningsvis en række bemærkninger om kompetencefordelingen mellem medlemsstaterne og Kommissionen. Derpå undersøgte den i præmis 56-86 i den appellerede dom, hvordan Kommissionen havde udøvet sine beføjelser i det foreliggende tilfælde. Efter kort at have sammenfattet indholdet af den anfægtede beslutning i præmis 57 og 58 i den appellerede dom fastslog Retten i præmis 60-94 i dommen, at Kommissionen havde overskredet grænserne for sin kontrolbeføjelse i henhold til direktivets artikel 9, stk. 3. For det første foreholdt den Kommissionen, at den havde angivet en specifik mængde kvoter, hvoraf enhver overskridelse ville blive anset for uforenelig med de i direktivet fastsatte kriterier, og at den havde forkastet Republikken Estlands NAP med den begrundelse, at den samlede mængde kvoter, som var foreslået heri, overskred denne tærskel. For det andet foreholdt Retten Kommissionen, at den ikke havde begrænset sig til at kontrollere retmæssigheden af Republikken Estlands NAP, men at den i realiteten havde sat sin egen vurdering i stedet for den, medlemsstaten havde foretaget. Endvidere kritiserede Retten valget af, hvilke emissionsdata der skulle danne udgangspunkt for fremskrivningerne for den omhandlede periode, og valget af, hvilke metoder der skulle anvendes ved fremskrivningen af udviklingen i emissionerne mellem referenceperioden og den nævnte periode. Endelig forkastede Retten de øvrige argumenter, Kommissionen havde fremsat som begrundelse for, at den havde forkastet NAP'en.

30. Kommissionen har inden for rammerne af en række indledende bemærkninger til det andet anbringende indledningsvis kritiseret Retten for, at den sidestillede Kommissionens kontrol i henhold til direktivets artikel 9, stk. 3, med en kontrol med gennemførelsen af direktiver (A). Endvidere er Kommissionens anbringende inddelt i to led; ifølge det første led blev det almindelige princip om ligebehandling tilsidesat (B), og ifølge det andet led skete der en tilsidesættelse af direktivets formål og hensigt (C).

A – *Karakteren af Kommissionens kontrol i henhold til direktivets artikel 9, stk. 3*

31. Først skal Kommissionens kritik vedrørende karakteren af Kommissionens kontrol i henhold til direktivets artikel 9, stk. 3, prøves.

32. Denne kritik vedrører den begrundelse, Retten angav i præmis 49-56 i den appellerede dom. I præmis 50 i dommen bemærkede Retten indledningsvis, at administrative retsakter skal udstedes under iagttagelse af de beføjelser, som er tillagt de forskellige administrative instanser. Derpå henviste Retten i præmis 51 og 52 i den appellerede dom til artikel 249, stk. 3, EF (nu artikel 288, stk. 3,

TEUF) og bemærkede, at kompetencen på et område som miljøområdet, hvorom der er fastsat bestemmelser i artikel 174 EF til 176 EF (nu artikel 191 TEUF til 193 TEUF), er delt mellem Unionen og medlemsstaterne. Heraf udledte Retten, at da der ikke findes nogen fællesskabsretlig bestemmelse, som klart og præcist fastlægger, hvilken form og hvilke midler medlemsstaten skal anvende, har medlemsstaterne i princippet fuld frihed med hensyn til at vælge former og midler, og at det derfor påhviler Kommissionen at godtgøre i fornødent omfang, at de midler, medlemsstaten har anvendt, er i strid med unionsretten. Om medlemsstaternes kompetence fastslog Retten i præmis 53 i den appellerede dom, at det kun er medlemsstaterne, som har kompetence til at udarbejde NAP'erne og til at træffe de endelige afgørelser om navnlig fastsættelse af den samlede mængde kvoter. Ved udøvelsen af denne kompetence har medlemsstaten et vist råderum. I præmis 54 og 55 i den appellerede dom fastslog Retten, at Kommissionen har beføjelse dels til at undersøge, om NAP'erne er forenelige med kriterierne i direktivet, dels til at forkaste NAP'er, som ikke er forenelige med direktivet. Således som det fremgår af præmis 56 i den appellerede dom, fandt Retten, at Kommissionens kontrol er en legalitetskontrol.

33. Inden for rammerne af sit andet anbringende har Kommissionen kritiseret Retten for, at den karakteriserede sin kontrol i henhold til direktivets artikel 9, stk. 3, som en legalitetskontrol. Inden jeg behandler denne kritik (2), skal jeg først kort skitsere den procedure for kontrol med NAP'erne, der er indført ved direktivets artikel 9 og 11 (1).

1. Proceduren for kontrol med NAP'erne

34. Ifølge direktivets artikel 1 fastlægges der heri en fællesskabsordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner med henblik på at fremme reduktionen af drivhusgasemissioner på en omkostningseffektiv og økonomisk effektiv måde.

35. Inden for rammerne af denne ordning skal hver medlemsstat udarbejde en NAP, hvori det bl.a. angives, hvor stor en samlet mængde kvoter medlemsstaten vil tildele for den pågældende handelsperiode, og hvordan den vil tildele dem. Ifølge direktivets artikel 9, stk. 1, andet punktum, skal planen være baseret på objektive og gennemsigtige kriterier, herunder kriterierne i bilag III til direktivet, under skyldig hensyntagen til offentlighedens bemærkninger. Medlemsstaterne skal forelægge Kommissionen og de andre medlemsstater deres NAP 18 måneder inden den pågældende periodes begyndelse.

36. Ifølge direktivets artikel 9, stk. 3, skal Kommissionen undersøge, om de forelagte NAP'er er forenelige med kriterierne i bilag III til direktivet og bestemmelserne i dets artikel 10, og forkaste de NAP'er, som ikke er det. Det fremgår af direktivets artikel 11, stk. 2, at medlemsstaten kan basere sin endelige afgørelse om den samlede mængde kvoter, den vil tildele for den pågældende periode, på en NAP, som Kommissionen har godkendt, eller som den ikke har forkastet inden for en frist på tre måneder fra forelæggelsen. Derimod kan medlemsstaten ikke basere sin endelige afgørelse på en NAP, som Kommissionen har forkastet. Kommissionen råder således over en blokeringsbeføjelse.

2. Kommissionens kritik

37. Det var med rette, at Retten fastslog, at Kommissionens kontrol af NAP'erne i henhold til direktivets artikel 9, stk. 3, er en legalitetskontrol. Således som Retten anførte i præmis 53 og 54 i den appellerede dom, fremgår det entydigt af denne bestemmelse, at Kommissionens rolle er begrænset til en kontrol af, om medlemsstatens NAP er forenelig med kriterierne i bilag III til direktivet og bestemmelserne i dets artikel 10. For at forkaste en NAP skal Kommissionen derfor påvise, at medlemsstaten har overskredet det råderum, direktivet overlader den.

38. Der er ikke grundlag for den kritik, Kommissionen har fremført af Rettens begrundelse.

39. For det første kan det ikke udledes af den omstændighed, at kontrollen i henhold til direktivets artikel 9, stk. 3, er en forudgående kontrol, at kontrollen er mere vidtgående end en forenelighedskontrol. Ganske vist tildeler direktivet Kommissionen en betydningsfuld rolle, idet den bl.a. råder over en kontrol- og blokeringsbeføjelse. Direktivets artikel 9, stk. 3, giver dog ikke Kommissionen beføjelse til at træde i en medlemsstats sted, når denne udarbejder sin NAP eller træffer sin endelige afgørelse om de kvoter, der skal tildeles. Kommissionen kan derfor kun forkaste en NAP, hvis den påviser, at medlemsstaten har overskredet det råderum, direktivet overlader den.

40. For det andet var det med rette, at Retten fastslog, at karakteriseringen af kontrollen i henhold til direktivets artikel 9, stk. 3, som en forenelighedskontrol er i overensstemmelse med ånden i artikel 249, stk. 3, EF, hvorefter et direktiv er bindende for enhver medlemsstat med hensyn til det tilsigtede mål, idet det overlades til de nationale myndigheder at bestemme form og midler. I modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, finder denne bestemmelse anvendelse i det foreliggende tilfælde.

41. Indledningsvis må Kommissionens argument om, at artikel 249, stk. 3, EF kun finder anvendelse på en efterfølgende kontrol såsom den, der udøves inden for rammerne af en traktatbrudsprocedure, forkastes. Denne bestemmelse finder anvendelse generelt. Der skal derfor tages hensyn til den i det foreliggende tilfælde, når det skal fastslås, om Kommissionen er forpligtet til at respektere medlemsstaternes valg af, hvilke data og vurderingsmetoder der skal anvendes ved udarbejdelsen af deres NAP.

42. Endvidere må Kommissionens argumentation, hvorefter medlemsstaterne ikke kan påberåbe sig noget råderum, fordi artikel 249, stk. 3, EF ikke finder anvendelse, da direktivets artikel 9, stk. 3, har karakter af »forordning«, forkastes. Efter Kommissionens opfattelse har en direktivbestemmelse, som udelukkende er bestemt til at finde anvendelse mellem institutionerne og medlemsstaterne, og hvis anvendelse derfor ikke kræver en forudgående gennemførelse i national ret, karakter af »forordning«. Denne argumentation er ikke overbevisende. Artikel 249, stk. 3, EF finder anvendelse på samtlige bestemmelser i et direktiv og dermed også på bestemmelser, som udelukkende er bestemt til at finde anvendelse mellem institutionerne og medlemsstaterne. Kommissionen har i øvrigt ikke angivet nogen overbevisende grund til, at en bestemmelse som direktivets artikel 9, stk. 3, ikke skulle overlade medlemsstaterne noget råderum med hensyn til formen og midlerne, når disse aspekter ikke er blevet harmoniseret i direktivet. Under alle omstændigheder er Rettens standpunkt berettiget under hensyn til, at direktivet er udstedt på et område, hvorpå kompetencen er delt, og hvorpå medlemsstaterne fortsat har kompetence, eftersom et aspekt ikke er blevet harmoniseret.

43. For det tredje kan Kommissionen ikke med held gøre gældende, at den råder over et skøn, fordi den er nødt til at foretage sine egne komplekse økonomiske og miljømæssige vurderinger, når den kontrollerer NAP'erne i henhold til direktivets artikel 9, stk. 3, og at dette skøn begrænser medlemsstaternes råderum. Kommissionens skøn kan nemlig ikke ændre, at den kontrol, der fastsættes i direktivets artikel 9, stk. 3, har karakter af en forenelighedskontrol. Det skøn, Kommissionen råder over, giver den således mulighed for at fastlægge et sammenligningsgrundlag på basis af data og metoder, som den selv vælger, og som den kan anvende til at påvise, at NAP'en ikke er forenelig med kriterierne i bilag III til direktivet og bestemmelserne i dets artikel 10. Men det giver den ikke mulighed for at forkaste en medlemsstats NAP alene med den begrundelse, at NAP'en ikke er forenelig med det sammenligningsgrundlag, Kommissionen har valgt.

44. Kritikken af Rettens indledende bemærkninger i præmis 49-56 i den appellerede dom må derfor forkastes.

B – *Første led: Tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet*

45. Det første led af Kommissionens andet anbringende drejer sig om Rettens fastslåelse af, at Kommissionen tilsidesatte direktivets artikel 9, stk. 3, ved at udskifte den analyse, Republikken Estland havde foretaget, med sin egen. Dette led består af to kritikpunkter: Dels blev ligebehandlingsprincippet tilsidesat (1), dels begik Retten en retlig fejl vedrørende de af Kommissionen udskiftede data (2).

1. Kritikpunktet vedrørende en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet

46. Under retsforhandlingerne for Retten forsvarede Kommissionen sin fortolkning af direktivets artikel 9, stk. 3, hvorefter den ikke havde været forpligtet til at undersøge de data, Republikken Estland havde anført i sin NAP, idet den gjorde gældende, at ligebehandlingsprincippet krævede, at den for samtlige medlemsstaters NAP'er anvendte data, der hidrørte fra de samme kilder, og de samme vurderingsmetoder.

47. I præmis 87-90 i den appellerede dom forkastede Retten denne argumentation. Den anførte, at ligebehandlingsprincippet ikke kan ændre den i direktivet fastsatte kompetencefordeling mellem Kommissionen og medlemsstaterne, hvorefter sidstnævnte har kompetence til at udarbejde deres NAP og til at træffe den endelige afgørelse om, hvor stor en mængde kvoter der skal tildeles. Kommissionens kontrolbeføjelse begrænser sig således til en kontrol af, om de i NAP'en angivne data er forenelige med kriterierne i bilag III til direktivet. Kommissionen kan følgelig ikke begrænse sig til at udskifte de i NAP'en anførte data med sine egne. Endvidere kan Kommissionen sikre, at medlemsstaterne behandles lige, ved at bedømme den plan, de hver især forelægger, med den samme grad af omhu.

48. Kommissionen har kritiseret Retten for, at den fortolkede Kommissionens kontrolbeføjelse i henhold til direktivets artikel 9, stk. 3, forkert og tilsidesatte ligebehandlingsprincippet. For at sikre, at alle NAP'erne behandles lige, er Kommissionen forpligtet til at anvende data, som er ajourførte, og som hidrører fra den samme kilde, og fremskrivninger, der er baseret på den samme periode for samtlige medlemsstaters vedkommende.

49. Jeg undersøger først kritikpunktet om en fejlagtig fortolkning af udstrækningen af Kommissionens kontrolbeføjelse i henhold til direktivets artikel 9, stk. 3, (a) og behandler derefter kritikpunktet om en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet (b). Endelig vurderer jeg de øvrige kritikpunkter, som er blevet fremført vedrørende Rettens begrundelse (c).

a) Udstrækningen af Kommissionens kontrolbeføjelse

50. Indledningsvis har Kommissionen beskyldt Retten for, at den fortolkede udstrækningen af Kommissionens kontrolbeføjelse i henhold til direktivets artikel 9, stk. 3, forkert. Kommissionen mener, at den har ret til selv at bestemme, efter hvilke parametre det skal vurderes, om de i NAP'erne anførte data er forenelige med kriterierne i bilag III til direktivet. Den mener følgelig ikke, at den forpligtet til at kontrollere rigtigheden af de økonomiske data, som anvendes i NAP'en.

51. Der er ikke grundlag for denne kritik fra Kommissionens side. Det var med rette, at Retten fastslog, at Kommissionen skulle kontrollere, om de økonomiske data, Republikken Estland havde anført i sin NAP, var forenelige med kriterierne i bilag III til direktivet.

52. Som anført ovenfor tillægges Kommissionen i direktivets artikel 9, stk. 3, kun beføjelse til foretage en forenelighedskontrol, som giver den mulighed for at forkaste en medlemsstats NAP, der ikke er forenelig med kriterierne i bilag III til direktivet eller med bestemmelserne i dets artikel 10[6].

53. Med hensyn til graden af kontrol fastslog Retten korrekt i præmis 68, 69, 75, 79 og 80 i den appellerede dom, at det angives i bilag III til direktivet, hvilke kriterier en medlemsstat skal overholde i sin NAP, men at det ikke foreskrives i bilaget, hvilke former og midler der skal anvendes ved vurderingen af, om NAP'en er forenelig med de nævnte kriterier. Det står derfor medlemsstaterne frit at anvende de data og vurderingsmetoder, de selv vælger, forudsat at disse ikke fører til resultater, som ikke er forenelige med kriterierne. Kommissionen skal i forbindelse med sin kontrol i henhold til

6 — Jf. punkt 37-44 i dette forslag til afgørelse.

direktivets artikel 9, stk. 3, respektere dette råderum for medlemsstaterne. Den kan følgelig ikke forkaste en medlemsstats NAP alene med den begrundelse, at de heri anførte data ikke stemmer overens med dem, Kommissionen har valgt, men skal påvise, at de data, som er anført i NAP'en, ikke er forenelige med kriterierne i bilag III til direktivet.

54. De argumenter, Kommissionen har fremført til støtte for sit standpunkt, er ikke overbevisende.

55. For det første må Kommissionens argument om, at den ikke var forpligtet til at vurdere de data, der var anført i Republikken Estlands NAP, fordi den over for medlemsstaterne havde fremhævet betydningen af verificerede data om faktiske emissioner, forkastes. Et sådant standpunkt ville være berettiget under en ordning, der tillod Kommissionen at sætte sig i stedet for medlemsstaterne eller selv bestemme, hvilke parametre der skulle anvendes ved vurderingen af, om forenelighedskriterierne var opfyldt. Direktivet tillægger imidlertid ikke Kommissionen sådanne beføjelser. Hvis Kommissionen var i tvivl om foreneligheden af de i NAP'en anførte data, skulle den have påvist, at de var uforenelige med kriterierne i bilag III til direktivet.

56. For det andet kan det ikke udledes af det forhold, at Kommissionen kontrollerer de forskellige medlemsstaters NAP'er samtidig, at direktivet tillægger den beføjelse til at udskifte de data, en medlemsstat har anført i NAP'en, med data, Kommissionen har valgt.

57. For det tredje kan Kommissionens standpunkt, hvorefter den ikke var forpligtet til at undersøge de data, Republikken Estland havde anført i sin NAP, ikke begrundes ud fra en teleologisk fortolkning, hvori der lægges vægt på formålet med direktivets artikel 9, stk. 3.

58. Der er ikke grundlag for et sådant standpunkt i 30. betragtning til direktivet. I denne betragtning angives kun, at ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner ikke kan gennemføres i tilstrækkelig grad af medlemsstaterne, hvis de handler individuelt, og at den derfor bedre kan gennemføres på fællesskabsplan.

59. Endvidere må det argument, hvorefter direktivets mål ikke ville kunne opfyldes, hvis der blev fulgt en anden fremgangsmåde end den, der skal følges efter Kommissionens opfattelse, forkastes. På et område, hvor kompetencen er delt, såsom miljøbeskyttelsesområdet, påhviler det unionslovgiver at fastlægge, hvilke foranstaltninger han finder er nødvendige for at nå de tilsigtede mål, under iagttagelse af subsidiaritets- og proportionalitetsprincippet. Når lovgivers valg fremgår klart og entydigt af den pågældende retsakt, tilkommer det ikke Unionens retsinstanser at sætte deres vurdering i stedet for lovgivers gennem en teleologisk fortolkning.

60. At unionslovgiver kun har ønsket at tillægge Kommissionen beføjelse til forenelighedskontrol og ikke beføjelse til at sætte sig i stedet for medlemsstaten eller til at tilvejebringe ensartethed, fremgår af såvel den klare og entydige ordlyd af direktivets artikel 9, stk. 3, som forarbejderne til direktivet [7]. Kommissionens fortolkning af direktivets artikel 9, stk. 3, overskrider således grænserne for en teleologisk fortolkning. Det påhviler EU-lovgiver at ændre denne bestemmelse, hvis den finder, at den ikke gør det muligt at nå de tilsigtede mål [8].

7 — Jf. s. 12 i Kommissionens forslag KOM(2001) 581 af 23.10.2001, hvoraf det fremgår, at afgørelsen om de samlede kvotemængder, der tildeles, i det væsentlige skal overlades til medlemsstaterne, som dog skal overholde kriterierne i bilag III til direktivet, og at unionslovgiver senere kan ændre kriterierne i lyset af erfaringerne med gennemførelsen af direktivet.

8 — Det skal i denne forbindelse bemærkes, at EU-lovgiver har ændret netop dette aspekt af direktivet. Det bestemmes i direktivets artikel 9, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/29/EF af 23.4.2009 om ændring af direktiv 2003/87/EF med henblik på at forbedre og udvide ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet (EUT L 140, s. 63), at den samlede kvotemængde i Fællesskabet, som udstedes hvert år begyndende i 2013, fra midtpunktet af perioden 2008-2012 mindskes lineært med 1,74% i forhold til den gennemsnitlige samlede årlige mængde kvoter, som medlemsstaterne udsteder i henhold til Kommissionens beslutninger om deres NAP'er for 2008-2012.

61. Kritikpunktet om en fejlagtig opfattelse af udstrækningen af Kommissionens kontrolbeføjelse i henhold til direktivets artikel 9, stk. 3, må derfor forkastes.

b) Ligebehandlingsprincippet

62. Endvidere har Kommissionen kritiseret Retten for at have tilsidesat ligebehandlingsprincippet.

63. Der er ikke grundlag for denne kritik.

64. Ifølge ligebehandlingsprincippet må ensartede situationer ikke behandles forskelligt og forskellige situationer ikke behandles ens, medmindre forskelsbehandlingen er objektivt begrundet. De omstændigheder, som kendetegner forskellige situationer og dermed deres ensartede karakter, skal fastlægges og vurderes på grundlag af indholdet af og formålet med den unionsretsakt, der indfører en forskellig behandling [9].

65. Kommissionens kritik bygger på en fejlagtig fortolkning af dens kontrolbeføjelse i henhold til direktivets artikel 9, stk. 3. I modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, giver denne bestemmelse ikke ret til at bestemme, hvilke økonomiske parametre der skal anvendes ved vurderingen af, om en NAP er forenelig med kriterierne i bilag III til direktivet. Som anført ovenfor overlader direktivet et råderum til medlemsstaterne, som frit kan anvende de data og vurderingsmetoder, de selv vælger, forudsat at disse ikke fører til resultater, som ikke er forenelige med kriterierne. De eventuelle forskelle mellem medlemsstaternes valg er et udtryk for deres råderum, som Kommissionen skal respektere i forbindelse med sin forenelighedskontrol. Ved at acceptere medlemsstaternes forskellige valg tilsidesætter Kommissionen derfor ikke ligebehandlingsprincippet, forudsat at de ikke overskrider grænserne for deres råderum.

66. Kritikpunktet om en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet må derfor forkastes.

c) Grænserne for ændring af en NAP

67. Endelig skal den kritik fra Kommissionens side prøves, hvorefter Retten begik en retlig fejl ved at acceptere, at der er ubegrænset mulighed for at ændre NAP'erne. I betragtning af, at direktivet ikke indeholder nogen bestemmelser om, at der kan foretages foretage andre ændringer i en NAP end dem, som har til formål at tilpasse NAP'en den beslutning, hvori Kommissionen har forkastet den, bør det efter Kommissionens opfattelse ikke anerkendes, at NAP'erne kan ændres, eftersom dette ville bringe den måde, hvorpå ordningen for handel med kvoter fungerer, i fare og tilskynde medlemsstaterne til at forhale forelæggelsen af deres NAP eller forelægge en ufuldstændig NAP med henblik på at have mulighed for eventuelt at påberåbe sig mere gunstige data.

68. Denne kritik må forkastes. Den kan ikke anfægte Rettens fastslåelse af, at det påhvilede Kommissionen at kontrollere, om de data, Republikken Estland havde anført i sin NAP, var forenelige med kriterierne i bilag III til direktivet, og at Kommissionen derfor ikke kunne begrænse sig til at udskifte de i NAP'en anførte data med sine egne. Spørgsmålet om, hvorvidt en medlemsstat kan ændre en NAP, efter at den er blevet forelagt Kommissionen, har nemlig ikke nogen direkte forbindelse med udstrækningen af Kommissionens kontrolbeføjelse ved undersøgelsen af den pågældende medlemsstats første NAP.

9 — Dom af 16.12.2008, sag C-127/07, Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., Sml. I, s. 9895, præmis 23 og 26.

d) Konklusion

69. Kritikpunktet vedrørende Rettens fastslåelse af, at Kommissionen havde tilsidesat direktivets artikel 9, stk. 3, ved at sætte sine egen vurdering i stedet for den, Republikken Estland havde foretaget, må derfor forkastes som grundløst.

2. Kritikpunktet vedrørende de af Kommissionen udskiftede data

70. Kommissionen har kritiseret Retten for at have foreholdt den, at den anvendte CO_2-emissionsdata og fremskrivninger vedrørende bruttonationalproduktet (BNP), som den selv havde valgt. Retten påpegede selv, at Kommissionen burde have lagt de nyest mulige data til grund. Kommissionen kunne derfor ikke have lagt de data til grund, som var anført i Republikken Estlands NAP.

71. Der er ikke grundlag for dette kritikpunkt. Det bygger på en fejlagtig fortolkning af den appellerede dom. Det fremgår nemlig klart af dommen, at Retten ikke havde nogen indvendinger imod, at Kommissionen udarbejder sin egen økonomiske og økologiske model, der bygger på data, den selv har valgt. Retten fastslog dog, at Kommissionen ikke havde ret til at forkaste Republikken Estlands NAP alene af den grund, at de i NAP'en anførte tal, som var baseret på de data og den vurderingsmodel, denne medlemsstat havde valgt, overskred de tal, som de data og den vurderingsmodel, Kommissionen havde valgt, havde resulteret i, men at Kommissionen skulle have begrundet, på hvilken måde de data, som var angivet i Republikken Estlands NAP, ikke var forenelige med kriterierne i bilag III til direktivet.

C – *Andet led: Tilsidesættelse af direktivets formål*

72. Ifølge det andet anbringendes andet led blev de formål, der tilsigtes med direktivet, tilsidesat ved fortolkningen af indholdet og rækkevidden af Kommissionens kontrolbeføjelser inden for rammerne af direktivets artikel 9, stk. 3.

73. Dette led drejer sig om den begrundelse, Retten angav i præmis 59-66 i den appellerede dom, hvori den fastslog, at Kommissionen havde overskredet grænserne for sin kontrolbeføjelse i henhold til direktivets artikel 9, stk. 3, ved i den anfægtede beslutning at angive en specifik mængde kvoter, hvoraf enhver overskridelse ville blive anset for uforenelig med kriterierne i direktivet, og ved at forkaste Republikken Estlands NAP med den begrundelse, at den samlede mængde kvoter, som var foreslået heri, overskred denne tærskel.

74. Kommissionen har gjort gældende, at direktivets formål og hensigt ikke kan gennemføres, hvis den ikke råder over en beføjelse til at fastsætte et sådant maksimalt niveau, og at dens opfattelse er begrundet i procesøkonomiske hensyn. Den har beskyldt Retten for, at den ikke sondrede korrekt mellem Kommissionens fastsættelse af et maksimalt niveau og medlemsstatens fastsættelse af den mængde kvoter, der skal tildeles.

75. Der er ikke grundlag for dette led.

76. Det var med rette, at Retten fastslog, at direktivet ikke tillægger Kommissionen beføjelse til at fastsætte et bindende maksimalt niveau for de kvoter, der skal tildeles, i en beslutning, hvori en NAP forkastes. Som anført ovenfor er det medlemsstaterne, der har kompetencen til at udarbejde NAP'erne og til at vedtage den endelige afgørelse. Kommissionens beføjelser er begrænset til en forenelighedskontrol af NAP'erne, som giver den mulighed for at blokere for NAP'er, som ikke er forenelige med kriterierne i bilag III til direktivet og med bestemmelserne i dets artikel 10. Det var derfor med rette, at Retten fastslog, at Kommissionen i realiteten havde sat sig i Republikken Estlands sted ved at fastsætte et maksimalt niveau for de kvoter, der skulle tildeles, og at den derved havde grebet ind i denne medlemsstats beføjelser.

77. Den kritik, Kommissionen har fremført af Rettens begrundelse, er ikke overbevisende.

78. For det første må den argumentation fra Kommissionens side forkastes, hvorefter den ikke greb ind i Republikken Estlands kompetence i henhold til direktivets artikel 11, stk. 2, ved at fastsætte et maksimalt niveau for de kvoter, der skulle tildeles, eftersom Republikken Estland bevarede muligheden for at fastsætte en samlet mængde kvoter, der skulle tildeles, på det samme eller på et lavere niveau end dette maksimale niveau. Hvis Kommissionen rådede over en sådan beføjelse, ville den nemlig for så vidt angår den maksimale mængde kvoter, der skal tildeles, kunne påtvinge medlemsstaterne de data og vurderingsmetoder, den selv havde valgt. Direktivet tillægger imidlertid ikke Kommissionen en sådan beføjelse, men overlader medlemsstaterne et råderum med hensyn til valget af data og vurderingsmetoder.

79. For det andet må Kommissionens kritik af, at Retten ikke i tilstrækkelig grad tog hensyn til nødvendigheden af, at ordningen for handel med emissionskvoter fungerer efter hensigten, forkastes. Som anført ovenfor fremgår det klart af direktivet, at unionslovgiver kun har ønsket at tillægge Kommissionen beføjelse til forenelighedskontrol. At der skal tages hensyn til nødvendigheden af, at ordningen for handel med emissionskvoter fungerer efter hensigten, giver ikke grundlag for at tillægge Kommissionen supplerende beføjelser extra legem.

80. For det tredje synes det at bygge på en fejlagtig fortolkning af den appellerede dom, når Kommissionen har indvendt, at det kunne bevises ex post, at en betingelsesløs godkendelse af de CO_2-emissionsdata og den foreslåede samlede mængde kvoter, der skulle tildeles, som var angivet i Republikken Estlands NAP, ikke blot ville have ført til et resultat, som var i strid med kriterium 1-3 i bilag III til direktivet, men også til en inflation af CO_2-emissionskvoter på markedet. Retten fastslog nemlig, at Kommissionen kan forkaste en NAP, som ikke er forenelig med kriterierne i bilag III til den appellerede dom, men ikke, at den skulle godkende de data, som var anført i den estiske NAP, betingelsesløst.

81. For det fjerde har Kommissionen gjort gældende, at en fortolkning af direktivets artikel 9, stk. 3, hvorefter den har beføjelse til at angive det maksimale niveau for de kvoter, der skal tildeles, er begrundet ud fra et procesøkonomisk hensyn. Dette gør det muligt at undgå successive beslutninger, hvori en NAP forkastes på grund af uforenelighed med kriterierne i bilag III til direktivet, og gør det muligt for medlemsstaterne at vedtage den endelige beslutning i henhold til direktivets artikel 11, stk. 2, inden for den fastsatte frist. Kommissionen har i den forbindelse kritiseret Retten for, at den fejlfortolkede den retlige betydning af den maksimale mængde, som angives i artikel 2 i den anfægtede beslutning. Denne angivelse indebar kun, at Kommissionen begrænsede sin beslutningskompetence. Ved at angive den nævnte mængde forpligtede Kommissionen kun sig selv til ikke at forkaste en ændret NAP, hvis den foreslåede mængde kvoter i denne NAP var mindre end eller lig med den maksimale mængde kvoter, der var angivet i den anfægtede beslutning.

82. Denne kritik må ligeledes forkastes som grundløs.

83. Indledningsvis erindrer jeg om, at det påhviler den berørte medlemsstat at ændre sin NAP, hvis Kommissionen forkaster den. Kommissionen kan ikke sætte sig i stedet for medlemsstaten hvad dette angår og kan således ikke ændre en medlemsstats NAP i dens sted.

84. Den begrundelsespligt, som er fastsat i direktivets artikel 9, stk. 3, tredje punktum, betyder imidlertid, at Kommissionen skal angive grundene til, at den finder, at den forkastede NAP ikke er forenelig med kriterierne i bilag III til direktivet og med bestemmelserne i dets artikel 10.

85. Intet i direktivet er til hinder for, at Kommissionen fremsætter forslag eller henstillinger i begrundelsen for en beslutning, hvori den forkaster en NAP. Den kan således angive, hvilket niveau for den mængde kvoter, som skal tildeles, den finder er forenelig med kriterierne i bilag III til direktivet, på betingelse af, at dette niveau ikke er bindende for den pågældende medlemsstat. I betragtning af den forholdsvis korte periode, en medlemsstat råder over til at ændre sin forkastede NAP, kan en sådan angivelse nemlig anses for begrundet under hensyn til princippet om loyalt samarbejde.

86. Endvidere overskrider Kommissionen ikke de beføjelser, den tillægges i direktivets artikel 9, stk. 3, hvis den i den dispositive del af en beslutning, hvori den forkaster en NAP, meddeler, at den ikke vil forkaste en ændret NAP, som er forenelig med de forslag og henstillinger, den fremsætter i den beslutning, hvori den forkaster NAP'en. En sådan fremgangsmåde kan være begrundet i princippet om loyalt samarbejde og i procesøkonomiske hensyn.

87. Derimod overskrider Kommissionen de beføjelser, der er fastsat i direktivets artikel 9, stk. 3, hvis den angiver et bindende maksimalt niveau for kvoterne i den beslutning, hvori den forkaster en NAP. Gør Kommissionen dette, overskrider den grænserne for sin forenelighedskontrol og griber ind i medlemsstaternes beføjelser.

88. I det foreliggende tilfælde var det med rette, at Retten fastslog, at Kommissionen havde overskredet grænserne for sin beføjelse i henhold til direktivets artikel 9, stk. 3. Republikken Estland, til hvem den anfægtede beslutning er rettet, måtte nemlig finde, at angivelsen af den maksimale mængde kvoter i artikel 2 i den anfægtede beslutning havde bindende karakter. I artikel 3, stk. 3, i den anfægtede beslutning anførte Kommissionen, at enhver anden ændring af NAP'en, bortset fra de ændringer, der krævedes ifølge beslutningens artikel 2, ville være uacceptabel. Den i artiklen foreskrevne ændring vedrørende det maksimale niveau for de kvoter, der skulle tildeles, byggede på de af Kommissionen valgte data og vurderingsmetoder. Eftersom Kommissionen ikke havde undersøgt, om de data, Republikken Estland havde anført i sin NAP, var forenelige med kriterierne i bilag III til direktivet, kunne Republikken Estland ikke forvente, at Kommissionen ville undersøge de data i dens ændrede NAP, som ikke overholdt den maksimale mængde, der var angivet i artikel 2 i beslutningen om at forkaste NAP'en.

89. Det andet anbringendes andet led må derfor forkastes.

D – *Konklusion*

90. Det andet anbringende må følgelig forkastes i det hele.

IX – Det tredje anbringende

91. Med sit tredje anbringende har Kommissionen beskyldt Retten for, at den begik en retlig fejl ved fortolkningen af indholdet og udstrækningen af princippet om god forvaltning.

92. Anbringendet drejer sig om præmis 99-112 i den appellerede dom, hvori Retten foreholdt Kommissionen, at den havde tilsidesat princippet om god forvaltning. Rettens kritik vedrører Kommissionens fastslåelse af, at Republikken Estlands NAP ikke var forenelig med kriterium 3 i bilag III til direktivet, fordi en reserve af kvoter, som Republikken Estland havde oprettet, ikke var medtaget. I præmis 103-108 undersøgte Retten indledningsvis de tal, Republikken Estland havde fremlagt i sin NAP, og fandt, at de forekom sammenhængende og forståelige. Endvidere efterprøvede Retten i præmis 109-111 i den appellerede dom, om Kommissionen på baggrund af de nævnte tal omhyggeligt og upartisk havde undersøgt alle relevante forhold i den konkrete sag. For det første fandt den, at Kommissionens konklusion om, at de kvoter, som var indeholdt i de pågældende reserver, ikke var blevet medtaget i den samlede mængde kvoter, ikke forekom at være forenelig med oplysningerne i sagens akter. For det andet kritiserede Retten Kommissionen for ikke at have forklaret, på hvilket grundlag den var nået frem til den konklusion, at Republikken Estlands NAP ikke var forenelig med kriterium 3 i bilag III til direktivet. Den udledte heraf, at Kommissionen ikke havde påvist, at beregningerne i den estiske NAP var behæftet med fejl.

93. I modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, begik Retten ikke nogen retlig fejl ved fortolkningen af princippet om god forvaltning.

94. For det første bygger Kommissionens kritik af, at Retten fastslog, at Kommissionen ikke havde ret til at lægge sine egne data til grund, på en fejlagtig udlægning af den appellerede dom. Retten foreholdt ikke Kommissionen, at den havde lagt sine egne data til grund. Den foreholdt Kommissionen, at denne ikke havde undersøgt de data, Republikken Estland fremlagt i sin NAP, på fyldestgørende måde.

95. For det andet må Kommissionens kritik, hvorefter den havde ret til at anse den samlede mængde, Republikken Estland havde foreslået i sin NAP, for at være uforenelig med kriterium 3 i bilag III til direktivet, fordi NAP'en var uklar med hensyn til, om bestemte dele af reserverne var medtaget, forkastes.

96. Dette synspunkt er hverken i overensstemmelse med principperne om god forvaltning og om loyalt samarbejde eller med den rolle, direktivet tildeler Kommissionen. Det følger nemlig af de nævnte bestemmelser, at Kommissionen ved forenelighedskontrollen i henhold til direktivets artikel 9, stk. 3, omhyggeligt og upartisk skal undersøge alle relevante oplysninger i NAP'en. Hvis der er et uklart punkt i NAP'en, kan Kommissionen derfor ikke blot forkaste den. Tværtimod påhviler det den at træffe de foranstaltninger, som er nødvendige for at fastslå, om det pågældende punkt er uforeneligt eller foreneligt med kriterierne i bilag III til direktivet. Kommissionen skal i den forbindelse bl.a. undersøge samtlige oplysninger i NAP'en.

97. I modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, strider en sådan forpligtelse ikke mod kompetencefordelingen mellem medlemsstaterne og Kommissionen. Kommissionen har ganske vist ikke beføjelse til at udarbejde en NAP. Imidlertid er den ifølge direktivets artikel 9, stk. 3, forpligtet til at foretage en forenelighedskontrol. Ved at træffe de foranstaltninger, som er nødvendige for at undersøge samtlige punkter i en NAP med omhu, overskrider Kommissionen ikke grænserne for en sådan kontrol og griber derfor ikke ind i medlemsstaternes beføjelser.

98. For det tredje kan Kommissionen ikke med held gøre gældende, at Retten selv fandt, at NAP'en indeholdt uklare punkter. Først og fremmest pegede Retten på, at uklarheden kunne fjernes ved undersøge de øvrige punkter i sagen. Under alle omstændigheder burde Kommissionen, selv over for en sådan uklarhed, først have truffet de foranstaltninger, der krævedes for at fjerne uklarheden, og kunne ikke indskrænke sig til at forkaste NAP'en som uforenelig.

99. Der er følgelig ikke grundlag for det tredje anbringende.

X – Det fjerde anbringende

100. Med sit fjerde anbringende har Kommissionen kritiseret Retten for, at den begik en retlig fejl, da den fastslog, at bestemmelserne i den anfægtede beslutning ikke kunne udskilles, og at beslutningen derfor måtte annulleres i det hele.

101. Dette anbringende vedrører præmis 114 og 31-34 i den appellerede dom, hvori Retten fastslog, at en delvis annullation, der kun omfattede den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1 og 2, artikel 2, stk. 1 og 2, og artikel 3, stk. 1, ville ændre selve det materielle indhold af beslutningens øvrige bestemmelser.

102. Efter Kommissionens opfattelse kunne de nævnte bestemmelser udskilles fra de øvrige bestemmelser i den anfægtede beslutning. Kommissionen har gjort gældende, at en delvis annullation, der kun omfattede disse bestemmelser, ikke ville have ændret den anfægtede beslutning til en beslutning, som den ikke ville have ønsket at vedtage.

103. Det fjerde anbringende må forkastes.

104. Det fremgår af Domstolens praksis, at en delvis annullation af en retsakt udstedt af en institution forudsætter, at de annullerede bestemmelser i retsakten kan udskilles fra de øvrige bestemmelser, og at den delvise annullation af retsakten ikke ændrer dennes materielle indhold [10]. Det materielle indhold af retsakten ændres, når udstederen af den ud fra en objektiv betragtning ikke ville have vedtaget retsakten med den ændrede dispositive del.

105. Det var med rette, at Retten fastslog, at en isoleret annullation af den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1, artikel 2, stk. 1, og artikel 3, stk. 1, ville have ændret det materielle indhold af beslutningen.

106. For det første var det med rette, at Retten fastslog, at de forskellige stykker i den anfægtede beslutnings artikel 1 og 2 ikke kunne udskilles. Ganske vist henviser de forskellige stykker i de nævnte artikler til forskellige aspekter af NAP'en og til forskellige kriterier i bilag III til direktivet. Imidlertid følger det af opbygningen af den anfægtede beslutnings artikel 1 og 2, at en delvis annullation, som kun omfattede artiklernes stk. 1, ville have medført en ændring af artiklernes materielle indhold. Den anfægtede beslutnings artikel 1 indeholdt en udtømmende liste over Kommissionens indvendinger vedrørende foreneligheden af Republikken Estlands NAP med kriterierne i bilag III til direktivet. Således som Retten fastslog, ville en delvis annullation, der kun omfattede artiklens stk. 1, have medført en begrænsning af denne udtømmende liste. Den anfægtede beslutnings artikel 2 indeholdt Kommissionens tilsagn om, at den ikke ville gøre indsigelse mod en NAP fra Republikken Estland, hvis denne ændrede sin NAP i overensstemmelse med forslagene i stk. 1-4. En delvis annullation, der kun omfattede artiklens stk. 1, ville have medført en begrænsning af de ændringer, som dette tilsagn fra Kommissionens side oprindelig var betinget af.

107. Det følger af såvel den anfægtede beslutning som de standpunkter, Kommissionen indtog for Retten, at Kommissionen ikke var villig til at acceptere den mængde kvoter, Republikken Estland havde foreslået i sin NAP, og som Kommissionen fandt, var for stor. Dette er efterfølgende blevet bekræftet af, at Kommissionen vedtog en ny beslutning, hvorved den forkastede Republikken Estlands NAP, bl.a. med den begrundelse, at det maksimale antal kvoter var uforeneligt med kriterium 1-3 i bilag III til direktivet. Det var derfor med rette, at Retten fastslog, at en delvis annullation, som kun omfattede den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1, og artikel 2, stk. 1, ville have ændret beslutningens materielle indhold.

108. For det andet var det med rette, at Retten fastslog, at artikel 3, stk. 3, i den anfægtede beslutning ikke kunne udskilles fra artikel 1 og 2. Der er en tæt forbindelse mellem den nævnte bestemmelse og den anfægtede beslutnings artikel 1 og 2. Bestemmelsen henviser nemlig til de ændringer, Kommissionen finder nødvendige for at råde bod på uforeneligheden af de punkter, som angives i beslutningens artikel 1, men som ikke er omfattet af Kommissionens forslag i beslutningens artikel 2.

109. Hvad for det tredje angår spørgsmålet om, hvorvidt den anfægtede beslutnings artikel 3, stk. 2, der drejer sig om ændringer vedrørende de kvoter, som er tildelt bestemte anlæg, kan udskilles, ville en isoleret opretholdelse af denne del af den anfægtede beslutning ligeledes have ændret beslutningens materielle indhold. Som anført ovenfor [11] kan en medlemsstat basere sin endelige afgørelse på en NAP, Kommissionen ikke har forkastet som led i den kontrol, der foreskrives i direktivets artikel 9, stk. 3. En beslutning, hvori kun den anfægtede beslutnings artikel 3, stk. 2, var opretholdt, ville være en beslutning, hvori Kommissionen ikke rejste nogen indvendinger vedrørende kriterium 1-3, 5, 6, 10 og 12 i bilag III til direktivet. Republikken Estland ville i så fald have kunnet basere sin endelige afgørelse i henhold til direktivets artikel 11, stk. 2, på sin oprindelige NAP. Det følger imidlertid af den anfægtede beslutning og de standpunkter, Kommissionen indtog for Retten, at Kommissionen ikke agtede at vedtage en sådan beslutning.

10 — Dom af 10.12.2002, sag C-29/99, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 11221, præmis 45, af 30.9.2003, sag C-239/01, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 10333, præmis 33, og dommen i sagen Frankrig mod Parlamentet og Rådet, nævnt i fodnote 5 ovenfor, præmis 13.

11 — Punkt 36 i dette forslag til afgørelse.

110. Retten begik derfor ikke nogen retlig fejl, da den fastslog, at den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1, artikel 2, stk. 1, og artikel 3, stk. 1, ikke kunne udskilles fra de øvrige bestemmelser i beslutningen [12].

111. Kommissionens fjerde anbringende må derfor forkastes.

XI – Forslag til afgørelse

112. På baggrund af det foranstående foreslår jeg, at Domstolen:

1) forkaster Europa-Kommissionens appel af Rettens dom af 23. september 2009 (sag T-263/07, Estland mod Kommissionen)

2) pålægger Kommissionen at betale Republikken Estlands omkostninger og sine egne omkostninger

3) pålægger Kongeriget Danmark, Den Tjekkiske Republik og Republikken Letland at bære deres egne omkostninger.

12 — Det er følgelig ikke nødvendigt at behandle spørgsmålet om, hvorvidt den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 2, og artikel 2, stk. 2, kunne udskilles fra beslutningens øvrige bestemmelser.