GENERALINĖS ADVOKATĖS
VERICA TRSTENJAK IŠVADA,
pateikta 2011 m. lapkričio 17 d.[1]

Byla C-505/09 P

Europos Komisija
prieš

Estijos Respubliką

„Apeliacinis skundas — Aplinka — Oro tarša — Direktyva 2003/87/EB — Šiltnamio efektą sukeliančių dujų apyvartinių taršos leidimų prekybos sistema — Estijos Respublikos nacionalinis apyvartinių taršos leidimų paskirstymo planas 2008–2012 metams — Valstybių narių ir Komisijos kompetencija — Direktyvos 2003/87 9 straipsnio 1 ir 3 dalys bei 11 straipsnio 2 dalis“

I – Įžanga

1. Šis apeliacinis skundas susijęs su 2003 m. spalio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2003/87/EB, nustatančia šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos [apyvartinių taršos] leidimų [prekybos] sistemą Bendrijoje ir iš dalies keičiančia Tarybos direktyvą 96/61/EB (OL L 275, p. 32; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 7 t., p. 631), iš dalies pakeista 2004 m. spalio 27 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2004/101/EB (OL L 338, p. 18) (toliau – direktyva), nustatyta sistema.

2. Savo apeliaciniu skundu Europos Komisija prašo panaikinti 2009 m. rugsėjo 23 d. Europos Bendrijų Pirmosios instancijos teismo (toliau – Bendrasis Teismas) sprendimą *Estija prieš Komisiją* (T-263/07, Rink. p. II-3463, toliau – skundžiamas sprendimas), kuriuo minėtas teismas panaikino 2007 m. gegužės 4 d. Komisijos sprendimą dėl nacionalinio šiltnamio efektą sukeliančių dujų apyvartinių taršos leidimų paskirstymo plano (toliau – NPP), kurį 2008–2012 m. laikotarpiui pateikė Estijos Respublika pagal Direktyvą 2003/87 (toliau – ginčijamas sprendimas).

II – Teisinis pagrindas

3. Direktyvos 9 straipsnyje nustatyta:

„1. Kiekvienam 11 straipsnio 1 ir 2 dalyse nurodytam laikotarpiui visos valstybės narės parengia nacionalinį planą ir nurodo bendrą leidimų skaičių, kurį jos ketina skirti tam laikotarpiui, ir kaip tą skaičių jos ketina skirti. Planas grindžiamas objektyviais ir skaidriais kriterijais, įskaitant išvardytuosius [direktyvos] III priede, ir deramai atsižvelgiant į visuomenės pastabas. Komisija, nepažeisdama sutarties nuostatų, ne vėliau nei 2003 m. gruodžio 31 d. parengia [direktyvos] III priede išvardytų kriterijų įgyvendinimo rekomendacijas.

1 — Originalo kalba: slovėnų; proceso kalba: estų.

11 straipsnio 1 dalyje nurodyto laikotarpio planas paskelbiamas ir pateikiamas Komisijai bei kitoms valstybėms narėms ne vėliau nei 2004 m. kovo 31 d. Vėlesnių laikotarpių planas paskelbiamas ir pateikiamas Komisijai bei kitoms valstybėms bent 18 mėnesių iki atitinkamo laikotarpio pradžios.

2. Nacionaliniai paskirstymo planai svarstomi [direktyvos] 23 straipsnio 1 dalyje nurodytame komitete.

3. Komisija per tris mėnesius nuo valstybės narės nacionalinio paskirstymo plano pateikimo pagal šio straipsnio 1 dalį gali atmesti planą arba bet kokį jo aspektą remdamasi tuo, kad jis neatitinka III priede išvardytų kriterijų arba 10 straipsnio nuostatų. Valstybė narė pagal 11 straipsnio 1 arba 2 dalį sprendimą priima tik tada, jeigu pasiūlytiems pakeitimams pritaria Komisija. Komisija nurodo kiekvieno sprendimo atmesti planą priežastis.“

4. Pagal direktyvos 11 straipsnio 1 dalį:

„Penkerių metų laikotarpiui, prasidedančiam 2008 m. sausio 1 d., ir kiekvienam vėlesniam penkerių metų laikotarpiui kiekviena valstybė narė nusprendžia dėl bendro leidimų skaičiaus, kurį ji skirs tam laikotarpiui, ir pradeda tų leidimų skyrimo kiekvieno įrenginio operatoriui procesą. Šis sprendimas priimamas bent prieš dvylika mėnesių iki atitinkamo laikotarpio pradžios ir grindžiamas pagal 9 bei 10 straipsnius parengtu valstybės narės nacionaliniu paskirstymo planu ir deramai atsižvelgiant į visuomenės pastabas.“

5. Direktyvos III priede išvardyta dvylika NPP taikomų kriterijų. Minėto priedo 1–3 ir 12 punktuose nurodytuose kriterijuose atitinkamai nustatyta:

„1. Atitinkamam laikotarpiui paskirtinų leidimų bendras skaičius atitinka valstybės narės įsipareigojimą pagal Sprendimą 2002/358/EB ir Kioto protokolą apriboti emisijas atsižvelgiant, pirma, į bendrą emisijų dalį, kurią sudaro tie leidimai, palyginti su šaltinių, kuriems netaikoma ši direktyva, emisijomis, ir, antra, nacionalinę energetikos politiką bei turėtų atitikti nacionalinę klimato kaitos programą. Bendras paskirtinų leidimų skaičius neturi būti didesnis nei [veikiausiai] reikalinga, kad būtų griežtai taikomi šio priedo kriterijai. Iki 2008 m. tas kiekis turi atitikti siekį, kad kiekviena valstybė narė pasiektų [jai] Sprendimu 2002/358/EB ir Kioto protokolu nustatytą tikslą ir dar daugiau nei juo [jais] buvo nustatyta.

2. Bendras paskirtinų leidimų skaičius turi atitikti tikrosios ir numatomos eigos, siekiant, kad valstybė narė prisidėtų prie Bendrijos pagal Sprendimą 93/389/EEB prisiimtų įsipareigojimų [prie Bendrijos prisiimtų įsipareigojimų, kaip numatyta Sprendime 93/389/EEB,] vykdymo, įvertinimą.

3. Paskirtinų leidimų skaičius derinamas su veiklų, kurioms [veiklos, kuriai] taikoma ši emisijų sumažinimo sistema, potencialu, įskaitant technologinį potencialą. Valstybės narės, skirstydamos leidimus, gali atsižvelgti į vykdant kiekvieną veiklą ir gaminant tam tikrą produktą vidutinę šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisiją ir vykdant visas veiklas [kiekvienos veiklos rūšies atveju] užtikrinamą pažangą

<…>

12. Plane nurodomas maksimalus [patvirtintų šiltnamio dujų (teršalų) emisijos mažinimo vienetų] ir [šiltnamio dujų (teršalų) emisijos mažinimo vienetų] kiekis, kaip kiekvienam įrenginiui paskirtų apyvartinių taršos leidimų procentinė dalis, kurį gali naudoti veiklos vykdytojai Bendrijos sistemoje. Procentinė dalis turi atitikti valstybių narių papildomus įsipareigojimus, prisiimtus pagal Kioto protokolą ir pagal JTBKKK arba Kioto protokolą priimtus sprendimus.“

III – Bylos aplinkybės ir ginčijamas sprendimas

6. Prieš ginčijamo sprendimo priėmimą susiklosčiusios faktinės aplinkybės ir jo rezoliucinė dalis išdėstytos skundžiamo sprendimo 6–9 punktuose.

IV – Procesas Bendrajame Teisme ir skundžiamas sprendimas

7. Estijos Respublika dėl ginčijamo sprendimo pareiškė ieškinį Bendrajame Teisme. Šiame teisme vykęs procesas aprašytas skundžiamo sprendimo 10–21 punktuose.

8. Skundžiamu sprendimu Bendrasis Teismas panaikino visą ginčijamą sprendimą.

9. Pirmiausia skundžiamo sprendimo 28–34 punktuose Bendrasis Teismas atmetė Komisijos argumentus, susijusius su daliniu ieškinio dėl panaikinimo nepriimtinumu.

10. Toliau skundžiamo sprendimo 49–94 punktuose Bendrasis Teismas išnagrinėjo Estijos Respublikos nurodytą ieškinio pagrindą, susijusį su įgaliojimų viršijimu pažeidus direktyvos 9 straipsnio 1 ir 3 dalis bei 11 straipsnio 2 dalį. Pirmiausia Bendrasis Teismas nustatė, kad Komisija viršijo direktyvos 9 straipsnio 3 dalimi jai suteiktą kontrolės teisę, kai viena vertus, ginčijamame sprendime nurodė konkretų leidimų kiekį, kurio bet koks viršijimas laikytinas nesuderinamu su direktyvoje nustatytais kriterijais, ir, kita vertus, atmetė Estijos Respublikos NPP tiek, kiek bendras jame pasiūlytų leidimų kiekis viršijo šią ribą. Be to, Bendrasis Teismas nustatė, kad Komisija pažeidė direktyvos 9 straipsnio 3 dalį, kai Estijos Respublikos NPP pateiktą analizę pakeitė savąja. Šiomis aplinkybėmis Bendrasis Teismas taip pat nustatė, kad Komisijos naudoti duomenys ir vertinimo metodai nebuvo reprezentatyviausi. Pripažinęs, kad ieškinio pagrindas, susijęs su direktyvos 9 straipsnio 1 ir 3 dalių bei 11 straipsnio 2 dalies pažeidimu, yra pagrįstas, Bendrasis Teismas nusprendė, jog ginčijamo sprendimo 1 straipsnio 1 dalį, 2 straipsnio 1 dalį bei 3 straipsnio 1 dalį reikia panaikinti.

11. Paskui skundžiamo sprendimo 99–113 punktuose Bendrasis Teismas nurodė, kad vertindama, ar Estijos Respublikos NPP atitinka direktyvos III priede nustatytą kriterijų Nr. 3, Komisija pažeidė gero administravimo principą. Bendrasis Teismas konstatavo, kad Komisija nenustatė, jog šiame NPP pateikti skaičiavimai yra klaidingi. Todėl jis nusprendė, kad ginčijamo sprendimo 1 straipsnio 2 dalį ir 2 straipsnio 2 dalį reikia panaikinti.

12. Galiausiai skundžiamo sprendimo 114 punkte, būdamas tos nuomonės, kad ginčijamo sprendimo 1 straipsnio 1 ir 2 dalys, 2 straipsnio 1 ir 2 dalys bei 3 straipsnio 1 dalis yra neatskiriamos nuo likusios šio sprendimo dalies, Bendrasis Teismas nusprendė, jog visas šis sprendimas turi būti panaikintas.

V – Procesas Teisingumo Teisme ir šalių reikalavimai

13. Komisija pateikė apeliacinį skundą dėl skundžiamo sprendimo ir Teisingumo Teismo prašo:

— panaikinti skundžiamą sprendimą ir

— priteisti iš Estijos Respublikos bylinėjimosi išlaidas.

14. Atsiliepime į Komisijos apeliacinį skundą Estijos Respublika Teisingumo Teismo prašo:

— atmesti apeliacinį skundą,

— priteisti iš Komisijos bylinėjimosi išlaidas,

— jei Teisingumo Teismas neatmestų apeliacinio skundo, grąžinti bylą nagrinėti Bendrajam Teismui, kad šis priimtų sprendimą dėl Estijos Respublikos reikalavimų, susijusių su Komisijos padarytomis akivaizdžiomis vertinimo klaidomis, EB 175 straipsnio 2 dalies c punkto pažeidimu ir pareigos motyvuoti pažeidimu.

15. 2010 m. birželio 1 d. nutartimi Danijos Karalystei leista įstoti į bylą palaikyti Komisijos reikalavimus, o Čekijos Respublikai ir Latvijos Respublikai – Estijos Respublikos reikalavimus.

16. 2011 m. rugsėjo 29 d. įvykusiame teismo posėdyje Danijos, Estijos ir Latvijos vyriausybių bei Komisijos atstovai patikslino savo pozicijas ir atsakė į pateiktus klausimus.

VI – Dėl Komisijos suinteresuotumo tęsti apeliacinį procesą

17. 2009 m. gruodžio 11 d., taigi po to, kai buvo panaikintas ginčijamas sprendimas ir pateiktas Komisijos apeliacinis skundas dėl skundžiamo sprendimo, Komisija, remdamasi direktyvos 9 straipsnio 3 dalimi, priėmė naują sprendimą. Šiuo sprendimu ji atmetė Estijos Respublikos NPP ir patvirtino, kad jis nesuderinamas su direktyvos III priede išvardytais kriterijais, nenurodžiusi maksimalios bendro skirtinų leidimų skaičiaus ribos. Estijos Respublika naujojo sprendimo neginčijo. 2010 m. rugsėjo 4 d. ji pateikė naują NPP.

18. Šiomis aplinkybėmis reikia išnagrinėti Komisijos suinteresuotumą tęsti apeliacinį procesą. Teisingumo Teismas gali savo iniciatyva nurodyti, kad bylos šalis nėra suinteresuota tęsti apeliacinio proceso dėl po Bendrojo Teismo sprendimo priėmimo atsiradusios aplinkybės, galinčios pašalinti neigiamą šio sprendimo poveikį apeliantui, ir šiuo pagrindu pripažinti apeliacinį skundą nepriimtinu arba praradusiu dalyką. Apelianto suinteresuotumui inicijuoti ar tęsti apeliacinį procesą reikia, kad šio proceso baigtis būtų naudinga jį pradėjusiai šaliai [2].

19. Šioje byloje dėl naujo sprendimo priėmimo Komisija neprarado suinteresuotumo tęsti apeliacinio proceso. Žinoma, jei būtų galima panaikinti skundžiamą sprendimą, ginčijamas sprendimas netaptų vėl galiojantis, nes jis jau pakeistas naujuoju sprendimu. Tačiau Komisija lieka suinteresuota Teisingumo Teismo sprendimu, kuriuo būtų patvirtintas jos pateiktas direktyvos 9 straipsnio 3 dalies aiškinimas. Iš tikrųjų Čekijos Respublika, Vengrijos Respublika, Lietuvos Respublika ir Rumunija Bendrajame Teisme pareiškė ieškinius dėl Komisijos sprendimų, kuriais ši atmetė jų atitinkamus NPP [3]. Šių bylų nagrinėjimas buvo sustabdytas laukiant, kol Teisingumo Teismas priims sprendimus šioje byloje ir byloje *Komisija prieš Lenkiją* (C-504/09 P). Taigi šių Bendrojo Teismo nagrinėjamų bylų atžvilgiu Komisija tebėra suinteresuota tęsti apeliacinį procesą.

VII – Dėl pirmojo apeliacinio skundo pagrindo

20. Pateikdama pirmąjį apeliacinio skundo pagrindą Komisija kaltina Bendrąjį Teismą, kad šis pažeidė Europos Sąjungos Teisingumo Teismo statuto 21 straipsnį ir savo Procedūros reglamento 44 straipsnio 1 dalies c punktą.

21. Šis pagrindas susijęs su skundžiamo sprendimo 28–34 punktais, kuriuose Bendrasis Teismas išnagrinėjo vykstant procesui pirmojoje instancijoje Komisijos pareikštą prieštaravimą dėl priimtinumo. Komisija prašė atmesti Estijos Respublikos ieškinį kaip nepriimtiną, nes ši prašė panaikinti ne vien ginčijamo sprendimo 1 straipsnio 1 ir 2 dalis, 2 straipsnio 1 ir 2 dalis bei 3 straipsnio 1 dalį, bet visą šį

2 — 1995 m spalio 19 d. Sprendimas *Rendo ir kt. prieš Komisiją* (C-19/93 P, Rink. p. I-3319, 13 punktas) ir 2009 m. rugsėjo 3 d. Sprendimas *Moser Baer India prieš Tarybą* (C-535/06 P, Rink. p. I-7051, 24 punktas).

3 — Bylos *Čekijos Respublika prieš Komisiją* (T-194/07, OL C 199, 2007, p. 38), *Vengrija prieš Komisiją* (T-221/07, OL C 199, 2007, p. 41), *Lietuva prieš Komisiją* (T-368/07, OL C 283, 2007, p. 35), *Rumunija prieš Komisiją* (T-483/07, OL C 51, 2008, p. 56) ir *Rumunija prieš Komisiją* (T-484/07, OL C 51, 2008, p. 57).

sprendimą. Komisijos teigimu, Estijos Respublikos ieškinys yra iš dalies nepriimtinas, nes ši nurodė pagrindus, susijusius tik su ginčijamo sprendimo 1 straipsnio 1 ir 2 dalių, 2 straipsnio 1 ir 2 dalių bei 3 straipsnio 1 dalies panaikinimu, o kitos šio sprendimo nuostatos yra nuo jų atskiriamos. Bendrasis Teismas šį prašymą atmetė. Jis nusprendė, kad jei Estijos Respublikos nurodyti pagrindai būtų pagrįsti, reikėtų panaikinti visą ginčijamą sprendimą, nes nuostatos, dėl kurių pareikšti kaltinimai, yra neatskiriamos nuo likusios šio teisės akto dalies.

22. Komisija kaltiną Bendrąjį Teismą tuo, kad pripažinęs Estijos Respublikos ieškinį priimtinu, kiek tai susiję su viso ginčijamo sprendimo panaikinimu, jis pažeidė Teisingumo Teismo statuto 21 straipsnį ir savo Procedūros reglamento 44 straipsnio 1 dalies c punktą. Estijos Respublikos nurodyti pagrindai susiję tik su ginčijamo sprendimo 1 straipsnio 1 ir 2 dalimis, 2 straipsnio 1 ir 2 dalimis bei 3 straipsnio 1 dalimi. Kitos ginčijamo sprendimo nuostatos yra atskiriamos nuo šių nuostatų.

23. Komisijos nurodytą pirmąjį pagrindą reikia atmesti, tačiau pakeitus dalį Bendrojo Teismo motyvų. Kitaip, nei mano Bendrasis Teismas, Komisijos prašymą reikia atmesti, nesant būtinybės nagrinėti, ar ginčijamo sprendimo nuostatos gali būti atskirtos.

24. Bendrajame Teisme Komisija teigė, kad Estijos Respublikos ieškinys neatitinka Teisingumo Teismo statuto 21 straipsnio pirmos pastraipos ir Procedūros reglamento 44 straipsnio 1 dalies c ir d punktų. Pagal šiuos straipsnius ieškinys nėra priimtinas, jeigu ieškovas nepakankamai aiškiai nurodo ginčo dalyką, reikalavimus ir juos grindžiančius pagrindus. Taigi tam, kad ieškinys būtų priimtinas, reikia, jog esminės jį pagrindžiančios faktinės ir teisinės aplinkybės būtų, nors ir glaustai, bet nuosekliai ir suprantamai išdėstytos pačiame ieškinyje, kad atsakovas galėtų pasirengti gynybai, o Bendrasis Teismas – priimti sprendimą, prireikus be papildomos informacijos [4].

25. Šiuo atveju Estijos Respublika pakankamai aiškiai nurodė ginčo dalyką, savo reikalavimus ir juos grindžiančius pagrindus. Buvo aišku, kad ji prašo panaikinti visą ginčijamą sprendimą ir kad mano, jog šis prašymas yra pagrįstas jos nurodytais pagrindais. Taigi Teisingumo Teismo statuto 21 straipsnio pirmoje pastraipoje ir Procedūros reglamento 44 straipsnio 1 dalies c ir d punktuose nustatytos sąlygos yra įvykdytos.

26. Kitaip, nei mano Bendrasis Teismas, sprendžiant dėl ieškinio priimtinumo nebuvo būtina nagrinėti, ar ginčijamo sprendimo nuostatos gali būti atskirtos. Iš tikrųjų teisės akto nuostatų atskiriamumas nagrinėtinas sprendžiant dėl ieškinio priimtinumo, kai ieškovas prašo iš dalies panaikinti šį aktą [5], tačiau kai ieškovas prašo panaikinti visą ginčijamą sprendimą, tai nagrinėtina sprendžiant ne dėl ieškinio priimtinumo, bet tik dėl jo pagrįstumo. Klausimas, ar viso teisės akto panaikinimas yra pagrįstas atsižvelgiant į nurodytus pagrindus ir į tai, kad šio teisės akto nuostatos yra neatskiriamos, – tai klausimas, kuris, logiškai mąstant, gali būti sprendžiamas tik išnagrinėjus bent vieno pagrindo pagrįstumą, kuris dėl to yra susijęs su ieškinio pagrįstumu. Mano manymu, tokio požiūrio reikia laikytis ir dėl procedūros ekonomijos. Viena vertus, nebūtina nagrinėti teisės akto nuostatų atskiriamumo klausimo, jei visus dėl šio teisės akto nurodytus pagrindus reikia atmesti. Kita vertus, konstatuotina, kad net jei Bendrasis Teismas būtų patenkinęs Komisijos prašymą ir nusprendęs, kad ieškinys yra „nepriimtinas“, kiek tai susiję su tam tikromis ginčijamo sprendimo nuostatomis, jis vis dėl to būtų turėjęs išnagrinėti visus Estijos Respublikos nurodytus pagrindus.

27. Todėl Komisijos nurodytą pirmąjį pagrindą reikia atmesti ir kartu pakeisti skundžiamo sprendimo 28–34 punktuose Bendrojo Teismo išdėstytus motyvus.

4 — 1998 m. sausio 29 d. Sprendimas *Dubois et Fils prieš Tarybą ir Komisiją* (T-113/96, Rink. p. II-125, 29 punktas) ir 2008 m. rugsėjo 24 d. Sprendimas *Reliance Industries prieš Tarybą ir Komisiją* (T-45/06, Rink. p. II-2399, 70 punktas).

5 — 2005 m. gegužės 4 d. Sprendimas *Prancūzija prieš Parlamentą ir Tarybą* (C-244/03, Rink. p. I-4021) ir 2006 m. kovo 30 d. Sprendimas *Ispanija prieš Tarybą* (C-36/04, Rink. p. I-2981).

VIII – Dėl antrojo apeliacinio skundo pagrindo

28. Komisijos nurodytas antrasis apeliacinio skundo pagrindas susijęs su teisės klaida, padaryta aiškinant direktyvos 9 straipsnio 1 ir 3 dalis bei 11 straipsnio 2 dalį.

29. Šis pagrindas susijęs su Bendrojo Teismo motyvais, nurodytais skundžiamo sprendimo 49–94 punktuose. Šio sprendimo 49–55 punktuose Bendrasis Teismas pirmiausia pateikė kelias pastabas dėl kompetencijos paskirstymo tarp valstybių narių ir Komisijos. Skundžiamo sprendimo 56–86 punktuose jis išnagrinėjo, kaip Komisija šiuo atveju vykdė savo įgaliojimus. Skundžiamo sprendimo 57 ir 58 punktuose glaustai išdėstęs ginčijamo sprendimo turinį, Bendrasis Teismas skundžiamo sprendimo 60–94 punktuose nustatė, kad Komisija viršijo savo kontrolės teisės, suteiktos direktyvos 9 straipsnio 3 dalimi, ribas. Pirmiausia Bendrasis Teismas apkaltino Komisiją tuo, kad ji nustatė konkretų leidimų kiekį, kurio bet koks viršijimas laikytinas neatitinkančiu direktyvoje nustatytų kriterijų, ir atmetė Estijos Respublikos NPP tiek, kiek bendras jame pasiūlytų leidimų kiekis viršijo šią ribą. Be to, Bendrasis Teismas priekaištavo Komisijai dėl to, kad ji ne apsiribojo Estijos Respublikos NPP teisėtumo kontrole, o faktiškai pakeitė minėtos valstybės narės atliktą analizę savąja. Bendrasis Teismas taip pat kritikavo su emisijomis susijusių duomenų, laikytinų atskaitos tašku pateikiant prognozę atitinkamam laikotarpiui, pasirinkimą bei emisijų pokyčio referenciniu ir atitinkamu laikotarpiais prognozavimo metodų pasirinkimą. Galiausiai Bendrasis Teismas atmetė likusius Komisijos argumentus, pateiktus grindžiant NPP atmetimą.

30. Pateikusi su antruoju pagrindu susijusias įžangines pastabas Komisija visų pirma kaltina Bendrąjį Teismą tuo, kad jis Komisijos kontrolę pagal direktyvos 9 straipsnio 3 dalį prilygino direktyvų perkėlimo kontrolei (A). Komisijos nurodytą antrąjį pagrindą sudaro dvi dalys, kurių pirmoji susijusi su vienodo požiūrio principo pažeidimu (B), o antroji – su klaidingu direktyvos dalyko ir tikslo suvokimu (C).

A – *Dėl Komisijos kontrolės pagal direktyvos 9 straipsnio 3 dalį pobūdžio*

31. Pirmiausia reikia išnagrinėti Komisijos pareikštą kritiką dėl savo kontrolės pagal direktyvos 9 straipsnio 3 dalį pobūdžio.

32. Ši kritika susijusi su Bendrojo Teismo motyvais, išdėstytais skundžiamo sprendimo 49–56 punktuose. Šio sprendimo 50 punkte Bendrasis Teismas pirmiausia priminė, kad administraciniai aktai turi būti priimami nepažeidžiant įvairioms administracinėms instancijoms suteiktų įgaliojimų. Toliau skundžiamo sprendimo 51 ir 52 punktuose, remdamasis EB 249 straipsnio trečia pastraipa (dabar – SESV 288 straipsnio trečia pastraipa), jis nurodė, kad aplinkos srityje, reglamentuojamoje EB 174–176 straipsnių (dabar – SESV 191–193 straipsniai), Sąjunga ir valstybės narės dalijasi kompetencija. Remdamasis tuo Bendrasis Teismas padarė išvadą, kad, nesant Bendrijos teisės normos, kurioje būtų aiškiai ir tiksliai nurodyta, kokią formą ir būdus turi taikyti valstybė narė, juos valstybės narės iš esmės gali pasirinkti visiškai laisvai, todėl Komisija turi teisiškai įrodyti, kad valstybės narės naudotos priemonės prieštarauja Sąjungos teisei. Dėl valstybių narių kompetencijos Bendrasis Teismas skundžiamo sprendimo 53 punkte konstatavo, kad tik valstybės narės yra kompetentingos, viena vertus, parengti NPP ir, kita vertus, priimti galutinius sprendimus, kuriais pirmiausia nustatomas bendras apyvartinių taršos leidimų kiekis. Įgyvendindamos šią kompetenciją valstybės narės turi tam tikrą veiksmų laisvę. Skundžiamo sprendimo 54 ir 55 punktuose Bendrasis Teismas konstatavo, kad pagal direktyvos 9 straipsnio 3 dalį Komisija turi teisę, viena vertus, patikrinti, ar NPP atitinka direktyvoje nustatytus kriterijus, ir, kita vertus, dėl neatitikties atmesti NPP. Kaip matyti iš skundžiamo sprendimo 56 punkto, Bendrasis Teismas nustatė, kad Komisijos vykdoma kontrolė yra teisėtumo kontrolė.

33. Pateikdama antrąjį pagrindą Komisija teigia, kad Bendrasis Teismas neteisingai nustatė, jog pagal direktyvos 9 straipsnio 3 dalį jos vykdoma kontrolė yra teisėtumo kontrolė. Prieš nagrinėjant šį kaltinimą (2) pirmiausia reikia glaustai aprašyti direktyvos 9 ir 11 straipsniuose nustatytą NPP kontrolės procedūrą (1).

1. NPP kontrolės procedūra

34. Pagal direktyvos 1 straipsnį ja nustatoma Bendrijos šiltnamio efektą sukeliančių dujų apyvartinių taršos leidimų prekybos sistema, siekiant, kad būtų skatinamas taupus ir ekonomiškai efektyvus šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos mažinimas.

35. Pagal šią sistemą kiekviena valstybė narė turi parengti NPP, kuriame pirmiausia nurodo bendrą leidimų skaičių, kurį ketina skirti atitinkamam prekybos laikotarpiui, ir kaip numato juos skirti. Pagal direktyvos 9 straipsnio 1 dalies antrą sakinį šis NPP turi būti pagrįstas objektyviais ir skaidriais kriterijais, įskaitant išvardytuosius direktyvos III priede, tinkamai atsižvelgiant į visuomenės pastabas. Kiekviena valstybė narė savo NPP turi pateikti Komisijai ir kitoms valstybėms narėms prieš 18 mėnesių iki atitinkamo prekybos laikotarpio pradžios.

36. Pagal direktyvos 9 straipsnio 3 dalį Komisija patikrina, ar pateikti NPP atitinka direktyvos III priede apibrėžtus kriterijus ir 10 straipsnio nuostatas, ir atmeta jų neatitinkančius NPP. Iš direktyvos 11 straipsnio 2 dalies matyti, kad valstybė narė savo galutinį sprendimą dėl bendro leidimų, kuriuos ketina skirti atitinkamu laikotarpiu, skaičiaus gali grįsti NPP, kurį Komisija patvirtino arba kurio neatmetė per tris mėnesius nuo jo pateikimo. Tačiau valstybė narė savo galutinio sprendimo negali grįsti NPP, kurį Komisija atmetė. Taigi Komisija turi veto teisę.

2. Dėl Komisijos kaltinimų

37. Bendrasis Teismas pagrįstai nustatė, kad pagal direktyvos 9 straipsnio 3 dalį Komisijos atliekama NPP kontrolė yra teisėtumo kontrolė. Kaip Bendrasis Teismas nurodė skundžiamo sprendimo 53 ir 54 punktuose, iš šios nuostatos aiškiai matyti, kad Komisijos funkcija apima tik patikrinimą, ar valstybės narės NPP atitinka direktyvos III priede išvardytus kriterijus ir 10 straipsnio nuostatas. Taigi tam, kad galėtų atmesti NPP, Komisija turi įrodyti, jog valstybė narė peržengė direktyva jai suteiktos veiksmų laisvės ribas.

38. Kaltinimai, kuriuos pateikia Komisija dėl Bendrojo Teismo nurodytų motyvų, yra nepagrįsti.

39. Pirma, iš to, jog pagal direktyvos 9 straipsnio 3 dalį atliekama kontrolė yra išankstinio pobūdžio, negalima daryti išvados, kad tai daugiau nei atitikties kontrolė. Iš tikrųjų direktyva suteikiamas svarbus vaidmuo Komisijai, kuri pirmiausia turi kontrolės teisę ir veto teisę. Tačiau direktyvos 9 straipsnio 3 dalimi Komisijai nesuteikiama teisė atstoti valstybę narę, kiek tai susiję su jos NPP parengimu ar galutinio sprendimo dėl skirtinų leidimų priėmimu. Taigi Komisija gali atmesti NPP tik jei įrodo, kad valstybė narė peržengė direktyva jai suteiktos veiksmų laisvės ribas.

40. Antra, Bendrasis Teismas teisingai nustatė, kad pagal direktyvos 9 straipsnio 3 dalį atliekamos kontrolės pripažinimas atitikties kontrole atitinka EB 249 straipsnio trečią pastraipą, pagal kurią direktyva yra privaloma kiekvienai valstybei narei rezultato, kurį reikia pasiekti, atžvilgiu, bet nacionalinės valdžios institucijos pasirenka jos įgyvendinimo formą ir būdus. Priešingai, nei teigia Komisija, ši taisyklė šiuo atveju yra taikytina.

41. Visų pirma reikia atmesti Komisijos argumentą, kad EB 249 straipsnio trečia pastraipa taikytina tik *a posteriori* kontrolei, kaip antai atliekama vykstant procedūrai dėl įsipareigojimų neįvykdymo. Ši taisyklė yra visuotinio taikymo. Todėl į ją atsižvelgtina šioje byloje, prireikus vertinant, ar Komisija turi paisyti valstybių narių pasirinkimo, susijusio su duomenimis ir vertinimo metodais, kuriuos jos naudoja rengdamos savo NPP.

42. Be to, reikia atmesti Komisijos argumentą, kad valstybės narės negali remtis veiksmų laisve, nes EB 249 straipsnio trečia pastraipa netaikytina, todėl, kad direktyvos 9 straipsnio 3 dalis yra „reglamentuojamojo“ pobūdžio. Komisija mano, kad direktyvos nuostata, kuri taikytina tik tarp institucijų ir valstybių narių, taigi kurios taikymas nepriklauso nuo pirma atliktino perkėlimo į

nacionalinę teisę, yra „reglamentuojamojo“ pobūdžio. Šis samprotavimas neįtikina. EB 249 straipsnio trečia pastraipa taikoma visoms direktyvos nuostatoms, taigi ir nuostatoms, taikytinoms tik tarp institucijų ir valstybių narių. Be to, Komisija nepateikia jokio įtikinamo argumento, kodėl nuostata, kaip antai direktyvos 9 straipsnio 3 dalis, neturėtų palikti veiksmų laisvės valstybėms narėms renkantis formą ir būdus, jeigu šie nėra suderinti direktyva. Bet kuriuo atveju Bendrojo Teismo požiūris yra pagrįstas atsižvelgiant į tai, kad direktyva priimta pasidalijamosios kompetencijos srityje, kur valstybės narės išlieka kompetentingos, jei tam tikras aspektas nėra suderintas.

43. Trečia, Komisija negali pagrįstai teigti, kad ji turi diskreciją, nes pagal direktyvos 9 straipsnio 3 dalį vykdydama NPP kontrolę ji turi atlikti sudėtingus ekonominius ir ekologinius vertinimus, ir kad ši diskrecija riboja valstybių narių veiksmų laisvę. Iš tikrųjų ši Komisijos diskrecija negali pakeisti direktyvos 9 straipsnio 3 dalyje numatytos kontrolės – atitikties kontrolės – pobūdžio. Taigi Komisijos turima diskrecija jai leidžia nustatyti palyginimo matą, pagrįstą jos pasirinktais duomenimis ir metodais, kuriuo ji gali pasinaudoti, kad įrodytų, jog NPP neatitinka direktyvos III priede išvardytų kriterijų ir 10 straipsnio nuostatų. Tačiau ši diskrecija Komisijai neleidžia atmesti valstybės narės NPP vien dėl to, kad jis neatitinka jos pasirinkto palyginimo mato.

44. Todėl kaltinimus, pateiktus dėl Bendrojo Teismo įžanginių pastabų, išdėstytų skundžiamo sprendimo 49–56 punktuose, reikia atmesti.

B – *Dėl antrojo pagrindo pirmos dalies, susijusios su vienodo požiūrio principo pažeidimu*

45. Komisijos nurodyto antrojo pagrindo pirma dalis susijusi su Bendrojo Teismo teiginiu, kad pakeitusi Estijos Respublikos atliktą vertinimą savo pačios vertinimu Komisija pažeidė direktyvos 9 straipsnio 3 dalį. Šioje dalyje pateikiami du kaltinimai, pagrįsti, pirma, vienodo požiūrio principo pažeidimu (1) ir, antra, Bendrojo Teismo padaryta teisės klaida, susijusia su Komisijos pakeistais duomenimis (2).

1. Dėl kaltinimo, pagrįsto vienodo požiūrio principo pažeidimu

46. Bendrojo Teismo posėdyje Komisija laikėsi savo pateikto direktyvos 9 straipsnio 3 dalies aiškinimo, pagal kurį ji neprivalėjo nagrinėti duomenų, Estijos Respublikos įrašytų į savo NPP, nes pagal vienodo požiūrio principą turėjo naudotis iš tų pačių šaltinių gautais duomenimis ir taikyti vienodus vertinimo metodus visų valstybių narių NPP.

47. Skundžiamo sprendimo 87–90 punktuose Bendrasis Teismas šį argumentą atmetė. Jis nurodė, kad dėl vienodo požiūrio principo negali pasikeisti kompetencijos paskirstymas tarp Komisijos ir valstybių narių, nustatytas direktyvoje, pagal kurią pastarosios yra kompetentingos parengti savo NPP ir priimti galutinį sprendimą dėl skirtinų leidimų skaičiaus. Taigi Komisijos kontrolės teisė apsiriboja į NPP įrašytų duomenų atitikties direktyvos III priede išvardytiems kriterijams kontrole. Todėl Komisija negali tiesiog pakeisti į NPP įrašytų duomenų savaisiais. Be to, Komisija gali užtikrinti vienodą požiūrį į valstybes nares vienodai rūpestingai išnagrinėdama kiekvienos jų pateiktą NPP.

48. Komisija kaltina Bendrąjį Teismą, kad neteisingai išaiškino jos kontrolės teisę pagal direktyvos 9 straipsnio 3 dalį ir pažeidė vienodo požiūrio principą. Siekdama užtikrinti vienodą požiūrį į visus NPP Komisija privalo visų valstybių narių atveju naudoti atnaujintus duomenis, gautus iš to paties šaltinio, ir atsižvelgti į tam pačiam laikotarpiui skirtą prognozę.

49. Pirmiausia reikia išnagrinėti kaltinimą dėl klaidingo Komisijos kontrolės teisės pagal 9 straipsnio 3 dalį apimties išaiškinimo (a), paskui – teiginį, kad pažeistas vienodo požiūrio principas (b). Galiausiai analizuotini kiti dėl Bendrojo Teismo nurodytų motyvų pareikšti kaltinimai (c).

a) Dėl Komisijos kontrolės teisės apimties

50. Pirma, Komisija kaltina Bendrąjį Teismą, kad jis neteisingai išaiškino pagal direktyvos 9 straipsnio 3 dalį jai suteiktos kontrolės teisės apimtį. Komisija teigia, kad turi teisę pati nustatyti parametrus, kad įvertintų į NPP įrašytų duomenų atitiktį direktyvos III priede išvardytiems kriterijams. Todėl ji mano, kad nėra įpareigota tikrinti NPP pateikiamų ekonominių duomenų teisingumo.

51. Šis Komisijos kaltinimas yra nepagrįstas. Bendrasis Teismas teisingai nusprendė, kad Komisija turi patikrinti, ar ekonominiai duomenys, kuriuos Estijos Respublika įrašė į savo NPP, atitinka direktyvos III priede išvardytus kriterijus.

52. Kaip minėta, direktyvos 9 straipsnio 3 dalimi Komisijai suteikiama tik atitikties kontrolės teisė, leidžianti jai atmesti valstybės narės NPP, kuris neatitinka direktyvos III priede išvardytų kriterijų ar 10 straipsnio nuostatų [6].

53. Dėl kontrolės apimties skundžiamo sprendimo 68, 69, 75, 79 ir 80 punktuose Bendrasis Teismas teisingai konstatavo, kad direktyvos III priede išvardyti kriterijai, kurių valstybė narė turi laikytis savo NPP, tačiau nenurodoma, kokias formas ir būdus reikia naudoti vertinant NPP atitiktį šiems kriterijams. Taigi valstybės narės gali savo nuožiūra naudoti duomenis ir vertinimo metodus su sąlyga, kad juos naudojant nebūtų gauti rezultatai, kurie neatitiktų šių kriterijų. Vykdydama savo kontrolę pagal direktyvos 9 straipsnio 3 dalį Komisija turi paisyti šios valstybių narių veiksmų laisvės. Todėl Komisija negali atmesti valstybės narės NPP vien dėl to, kad į jį įrašyti duomenys neatitinka Komisijos pasirinktų duomenų, – ji turi įrodyti, kad į NPP įrašyti duomenys neatitinka direktyvos III priede išvardytų kriterijų.

54. Argumentai, kuriuos pateikia Komisija grįsdama savo požiūrį, neįtikina.

55. Pirma, reikia atmesti Komisijos argumentą, kad ji neprivalo nagrinėti į Estijos Respublikos NPP įrašytų duomenų, nes yra priminusi valstybėms narėms patikrintų duomenų, susijusių su faktinėmis emisijomis, svarbą. Toks požiūris būtų pagrįstas pagal sistemą, leidžiančią Komisijai atstoti valstybes nares arba pačiai nustatyti parametrus, taikytinus vertinant atitikties kriterijus. Tačiau direktyva tokie įgaliojimai Komisijai nesuteikiami. Tuo atveju, jei Komisijai kyla abejonių dėl į NPP įrašytų duomenų atitikties, ji turi įrodyti, kad šie duomenys neatitinka direktyvos III priede išvardytų kriterijų.

56. Antra, iš to, kad Komisija tuo pačiu metu atlieka įvairių valstybių narių NPP kontrolę, negalima daryti išvados, jog direktyva jai suteikiama teisė pakeisti į valstybės narės NPP įrašytus duomenis savo pasirinktais duomenimis.

57. Trečia, teleologinis aiškinimas, pagal kurį pabrėžiamas direktyvos 9 straipsnio 3 dalies tikslas, neleidžia pateisinti Komisijos požiūrio, kad ji neprivalo nagrinėti duomenų, kuriuos Estijos Respublika įrašė į savo NPP.

58. Toks požiūris negali būti pagrįstas direktyvos 30 konstatuojamąja dalimi. Šioje dalyje tik nurodyta, kad šiltnamio efektą sukeliančių dujų apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemos valstybės narės negali tinkamai sukurti veikdamos pavieniui ir kad būtų geriau šio tikslo siekti Bendrijos lygiu.

59. Be to, reikia atmesti argumentą, kad veikiant kitaip, nei siūlo Komisija, negalima pasiekti direktyvos tikslų. Pasidalijamosios kompetencijos srityje, kaip antai aplinkos apsaugos sritis, Sąjungos teisės aktų leidėjas turi nustatyti priemones, kurios, jo manymu, yra būtinos nurodytiems tikslams pasiekti, kartu atsižvelgdamas į subsidiarumo ir proporcingumo principus. Jei teisės aktų leidėjo pasirinkimas aiškiai ir nedviprasmiškai matyti iš atitinkamo teisės akto, Sąjungos teismai neturi keisti teisės aktų leidėjo vertinimo savuoju pasitelkdami teleologinį aiškinimą.

6 — Žr. šios išvados 37–44 punktus.

60. Tačiau Sąjungos teisės aktų leidėjo noras suteikti Komisijai tik atitikties kontrolės, o ne pakeitimo ar suvienodinimo teisę matyti ir iš direktyvos 9 straipsnio 3 dalies aiškios bei nedviprasmiškos formuluotės, ir iš direktyvos parengiamųjų dokumentų[7]. Taigi Komisijos pateiktu direktyvos 9 straipsnio 3 dalies aiškinimu peržengiamos teleologinio aiškinimo ribos. Sąjungos teisės aktų leidėjas turi pakeisti šią nuostatą, jei mano, kad ji neleidžia pasiekti nurodytų tikslų[8].

61. Todėl kaltinimą dėl klaidingo Komisijos kontrolės teisės pagal 9 straipsnio 3 dalį apimties išaiškinimo reikia atmesti.

b) Dėl vienodo požiūrio principo

62. Antra, Komisija kaltina Bendrąjį Teismą, kad šis pažeidė vienodo požiūrio principą.

63. Šis kaltinimas yra nepagrįstas.

64. Pagal vienodo požiūrio principą reikalaujama, kad panašios situacijos nebūtų vertinamos skirtingai, o skirtingos – vienodai, jei toks vertinimas negali būti objektyviai pagrįstas. Skirtingas situacijas apibūdinančius elementus ir jų panašumą reikia apibrėžti ir įvertinti atsižvelgiant į Sąjungos akto, kuriuo atitinkamas skirtumas nustatytas, paskirtį bei tikslą[9].

65. Tačiau reikia konstatuoti, kad Komisijos kaltinimas pagrįstas klaidingu jos kontrolės teisės pagal direktyvos 9 straipsnio 3 dalį aiškinimu. Priešingai, nei teigia Komisija, šia nuostata jai nėra suteikiama teisė nustatyti ekonominius parametrus, naudotinus vertinant NPP atitiktį direktyvos III priede išvardytiems kriterijams. Kaip minėta, direktyva suteikia veiksmų laisvę valstybėms narėms, kurios savo nuožiūra gali naudoti duomenis ir vertinimo metodus, su sąlyga, kad juos naudojant nebūtų gauti rezultatai, kurie neatitiktų šių kriterijų. Galimi valstybių narių pasirinkimo skirtumai – tai jų veiksmų laisvės išraiška, kurios Komisija turi paisyti vykdydama atitikties kontrolę. Taigi Komisija nepažeidžia vienodo požiūrio principo, kai neprieštarauja skirtingam valstybių narių pasirinkimui, jei šios neperžengia joms suteiktos veiksmų laisvės ribų.

66. Todėl kaltinimą dėl vienodo požiūrio principo pažeidimo reikia atmesti.

c) Dėl NPP keitimo ribų

67. Trečia, reikia išnagrinėti Komisijos kaltinimą, pagal kurį Bendrasis Teismas padarė teisės klaidą, pripažinęs neribotą NPP keitimo galimybę. Komisija mano, kad atsižvelgiant į tai, jog direktyvoje neužsiminta apie galimybę atlikti kitus NPP pakeitimus nei tie, kuriais siekiama jį suderinti su Komisijos sprendimo jį atmesti nuostatomis, neturi būti pripažinta NPP keitimo galimybė, nes dėl to kiltų pavojus prekybos leidimais sistemos veikimui ir valstybės narės būtų skatinamos vėluoti pateikti savo NPP arba pateikti neišsamų NPP, kad vėliau galbūt galėtų remtis palankesniais duomenimis.

68. Šis kaltinimas atmestinas. Juo negalima paneigti Bendrojo Teismo teiginio, kad Komisija privalėjo patikrinti į Estijos Respublikos NPP įrašytų duomenų atitiktį direktyvos III priede išvardytiems kriterijams, taigi ir negalėjo tiesiog pakeisti į šį NPP įrašytų duomenų savaisiais. Iš tikrųjų klausimas,

7 — Žr. 2001 m. spalio 23 d. Komisijos pasiūlymą COM(2001) 581 p. 12, iš kurio matyti, kad teisė nustatyti bendrą skirtinų leidimų skaičių iš esmės turi būti palikta valstybėms narėms, tačiau jos privalo laikytis direktyvos III priede apibrėžtų kriterijų, ir kad šiuos kriterijus Sąjungos teisės aktų leidėjas vėliau gali pakeisti atsižvelgdamas į įgyvendinant direktyvą įgytą patirtį.

8 — Šiomis aplinkybėmis reikia konstatuoti, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas būtent šį direktyvos aspektą ir pakeitė. Direktyvos, iš dalies pakeistos 2009 m. balandžio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2009/29/EB siekiant patobulinti ir išplėsti Bendrijos šiltnamio efektą sukeliančių dujų apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemą (OL L 140, p. 63), 9 straipsnyje nustatyta, kad nuo 2013 m. kasmet visoje Bendrijoje išduodamas apyvartinių taršos leidimų kiekis turi mažėti tolygiai, 1,74 %, palyginti su vidutiniu metiniu bendru apyvartinių taršos leidimų, kuriuos valstybės narės išduoda pagal Komisijos sprendimus dėl jų NPP 2008–2012 m. laikotarpiui, kiekiu, pradedant skaičiuoti nuo 2008–2012 m. laikotarpio vidurio.

9 — 2008 m. gruodžio 16 d. Sprendimas *Arcelor Atlantique et Lorraine ir kt.* (C-127/07, Rink. p. I-9895, 23 ir 26 punktai).

kiek valstybė narė gali keisti NPP po to, kai šis pateiktas Komisijai, nėra tiesiogiai susijęs su Komisijos kontrolės teisės apimtimi tikrinant pradinį šios valstybės narės NPP.

d) Išvada

69. Todėl kaltinimą, susijusį su Bendrojo Teismo teiginiu, kad pakeitusi Estijos Respublikos atliktą analizę savo pačios analize Komisija pažeidė direktyvos 9 straipsnio 3 dalį, reikia atmesti kaip nepagrįstą.

2. Dėl kaltinimo, susijusio su Komisijos pakeistais duomenimis

70. Komisija teigia, jog Bendrasis Teismas nepagrįstai ją kritikavo dėl to, kad ji naudojosi savo pasirinktais duomenimis, susijusiais su CO_2 emisijomis, ir prognozėmis, susijusiomis su bendruoju vidaus produktu (BVP). Bendrasis Teismas pats yra nurodęs, kad Komisija turi remtis kuo naujesne informacija. Todėl ji negalėjo remtis į Estijos Respublikos NPP įrašytais duomenimis.

71. Šis kaltinimas yra nepagrįstas. Jis paremtas klaidingu skundžiamo sprendimo aiškinimu. Iš tikrųjų iš šio sprendimo aiškiai matyti, kad Bendrasis Teismas neprieštaravo tam, jog Komisija parengtų savo ekonominį ir ekologinį modelį, pagrįstą pačios pasirinktais duomenimis. Tačiau jis nurodė, kad Komisija neturėjo teisės atmesti Estijos Respublikos NPP vien dėl to, kad jame pateikti skaičiai, pagrįsti šios valstybės narės pasirinktais duomenimis ir vertinimo metodais, buvo didesni nei skaičiai, gauti naudojant Komisijos pasirinktus duomenis ir vertinimo metodus, ir kad Komisija turėjo paaiškinti, kodėl į Estijos Respublikos NPP įrašyti duomenys neatitinka direktyvos III priede išvardytų kriterijų.

C – *Dėl antrojo pagrindo antros dalies, susijusios su klaidingu direktyva siekiamų tikslų suvokimu*

72. Antrojo pagrindo antra dalis grindžiama klaidingu direktyva siekiamų tikslų suvokimu aiškinant Komisijos kontrolės teisės, suteiktos pagal direktyvos 9 straipsnio 3 dalį, reikšmę ir apimtį.

73. Ši dalis susijusi su Bendrojo Teismo motyvais, išdėstytais skundžiamo sprendimo 59–66 punktuose, kuriuose Bendrasis Teismas nustatė, kad Komisija viršijo direktyvos 9 straipsnio 3 dalimi jai suteiktos kontrolės teisės ribas, kai ginčijamame sprendime nurodė konkretų leidimų kiekį, kurio bet koks viršijimas laikytinas nesuderinamu su direktyvoje nustatytais kriterijais, ir atmetė Estijos Respublikos NPP, nes bendras jame pasiūlytų leidimų kiekis viršijo šią ribą.

74. Komisija teigia, kad negalima pasiekti direktyvoje nurodytų tikslų, jeigu ji neturi teisės nustatyti tokios maksimalios ribos, ir kad jos požiūris pateisinamas procedūros ekonomija. Komisija kaltina Bendrąjį Teismą, kad jis tinkamai neįvertino Komisijos nustatytos maksimalios ribos ir valstybės narės nustatyto skirtinų leidimų skaičiaus skirtumo.

75. Ši dalis yra nepagrįsta.

76. Bendrasis Teismas teisingai nustatė, kad direktyva nesuteikia Komisijai teisės sprendime dėl NPP atmetimo nustatyti maksimalios privalomos skirtinų leidimų skaičiaus ribos. Kaip minėta, būtent valstybės narės yra kompetentingos parengti NPP ir priimti galutinį sprendimą. Komisijos įgaliojimai apsiriboja NPP atitikties kontrole, leidžiančia jai vetuoti NPP, kurie neatitinka direktyvos III priede išvardytų kriterijų ir 10 straipsnio nuostatų. Taigi Bendrasis Teismas teisingai nustatė, kad nurodžiusi maksimalią skirtinų leidimų skaičiaus ribą Komisija faktiškai atliko Estijos Respublikos funkciją ir taip apribojo šios valstybės narės kompetenciją.

77. Komisijos argumentai, pateikti prieštaraujant dėl Bendrojo Teismo nurodytų motyvų, neįtikina.

78. Pirma, reikia atmesti Komisijos argumentą, kad nustačiusi maksimalią skirtinų leidimų skaičiaus ribą ji neapribojo Estijos Respublikos kompetencijos pagal direktyvos 11 straipsnio 2 dalį, nes Estijos Respublika išsaugojo galimybę nustatyti šią maksimalią ribą atitinkantį ar mažesnį bendrą skirtinų leidimų skaičių. Iš tikrųjų, jei Komisija turėtų tokią teisę, ji galėtų nurodyti valstybėms narėms naudoti jos pasirinktus duomenis ir vertinimo metodus, susijusius su maksimaliu skirtinų leidimų skaičiumi. Tačiau direktyva Komisijai tokia teisė nesuteikiama ir valstybėms narėms paliekama veiksmų laisvė pasirinkti duomenis bei vertinimo metodus.

79. Antra, reikia atmesti Komisijos kaltinimą, kad Bendrasis Teismas nepakankamai atsižvelgė į tinkamo apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemos veikimo būtinybę. Kaip minėta, iš direktyvos aiškiai matyti, kad Sąjungos teisės aktų leidėjas norėjo suteikti Komisijai tik atitikties kontrolės teisę. Atsižvelgimas į tinkamą prekybos sistemos veikimą neleidžia suteikti Komisijai papildomų įgaliojimų *extra legem*.

80. Trečia, Komisijos prieštaravimas, pagal kurį galima įrodyti *ex post*, kad besąlygiškas Estijos Respublikos NPP nurodytų duomenų, susijusių su išmetamo CO_2 kiekiu ir siūlomu bendru skirtinų leidimų skaičiumi, pripažinimas lemtų ne tik rezultatą, kuris neatitiktų direktyvos III priede nurodytų 1–3 kriterijų, bet ir išmetamo CO_2 kiekio leidimų infliaciją rinkoje, atrodo, yra pagrįstas klaidingu skundžiamo sprendimo aiškinimu. Iš tikrųjų Bendrasis Teismas pripažino, kad Komisija gali atmesti NPP, kuris neatitinka direktyvos III priede išvardytų kriterijų, taigi neteigė, kad Komisija turi besąlygiškai pripažinti į Estijos Respublikos NPP įrašytus duomenis.

81. Ketvirta, Komisija tvirtina, kad direktyvos 9 straipsnio 3 dalies aiškinimas, pagal kurį ji turi teisę nurodyti maksimalią skirtinų leidimų skaičiaus ribą, yra pagrįstas procedūros ekonomijos siekiu. Tai padeda išvengti pakartotinių sprendimų dėl NPP atmetimo dėl neatitikties direktyvos III priede nurodytiems kriterijams ir leidžia valstybėms narėms priimti galutinį sprendimą pagal direktyvos 11 straipsnio 2 dalį per nustatytą terminą. Šiomis aplinkybėmis Komisija kaltina Bendrąjį Teismą, kad jis neatsižvelgė į teisinę maksimalios ribos, nurodytos ginčijamo sprendimo 2 straipsnyje, reikšmę. Dėl šio nurodymo tik buvo apribota jos teisė priimti sprendimus. Nurodydama šią ribą ji tik pati įsipareigojo neatmesti pakeisto NPP, jeigu jame siūlomas leidimų skaičius yra mažesnis nei ginčijamame sprendime nurodytas maksimalus leidimų skaičius ar jam lygus.

82. Šį argumentą taip pat reikia atmesti kaip nepagrįstą.

83. Visų pirma primintina, kad Komisijai atmetus NPP atitinkama valstybė narė turi jį pakeisti. Komisija šiuo atžvilgiu negali atstoti valstybės narės, taigi negali pati pakeisti valstybės narės NPP.

84. Tačiau pagal pareigą motyvuoti, nustatytą direktyvos 9 straipsnio 3 dalies trečiame sakinyje, Komisija turi nurodyti priežastis, dėl kurių mano, kad atmestasis NPP neatitinka direktyvos III priede nurodytų kriterijų ir 10 straipsnio nuostatų.

85. Direktyvoje nėra jokios nuostatos, kuria Komisijai būtų draudžiama motyvuojant sprendimą dėl atmetimo pateikti pasiūlymus ar rekomendacijas. Taigi ji gali nurodyti skirtinų leidimų skaičiaus ribą, kuri, jos manymu, atitinka direktyvos III priede išvardytus kriterijus, su sąlyga, kad atitinkama valstybė narė neprivalėtų šios ribos laikytis. Iš tikrųjų atsižvelgiant į palyginti trumpą laikotarpį, per kurį valstybė narė turi pakeisti atmestąjį NPP, tokia nuoroda gali būti pagrįsta lojalaus bendradarbiavimo principu.

86. Be to, Komisija neviršija direktyvos 9 straipsnio 3 dalimi jai suteiktų įgaliojimų, jei sprendimo dėl atmetimo rezoliucinėje dalyje nurodo, kad neatmes pakeisto NPP, jeigu jame bus atsižvelgta į minėtame sprendime pateiktus pasiūlymus ir rekomendacijas. Toks požiūris gali būti pagrįstas lojalaus bendradarbiavimo principu ir procedūros ekonomijos reikalavimais.

87. Tačiau Komisija viršija direktyvos 9 straipsnio 3 dalimi nustatytus įgaliojimus, jei sprendime dėl atmetimo nurodo maksimalią privalomą skirtinų leidimų skaičiaus ribą. Taip elgdamasi Komisija viršija atitikties kontrolės ribas ir apriboja valstybių narių kompetenciją.

88. Šioje byloje Bendrasis Teismas teisingai nusprendė, kad Komisija viršijo direktyvos 9 straipsnio 3 dalimi jai suteiktos teisės ribas. Iš tikrųjų Estijos Respublika, kuriai skirtas ginčijamas sprendimas, turėjo manyti, kad maksimalios leidimų skaičiaus ribos nurodymas ginčijamo sprendimo 2 straipsnyje yra privalomojo pobūdžio. Ginčijamo sprendimo 3 straipsnio 3 dalyje Komisija patikslino, kad jokie kiti NPP pakeitimai, išskyrus tuos, kurių reikalaujama pagal šio sprendimo 2 straipsnį, neleistini. Šiame straipsnyje numatytas pakeitimas, susijęs su maksimalia skirtinų leidimų skaičiaus riba, buvo pagrįstas Komisijos pasirinktais duomenimis ir vertinimo metodais. Kadangi Komisija nenagrinėjo, ar į Estijos Respublikos NPP įrašyti duomenys atitinka direktyvos III priede išvardytus kriterijus, Estijos Respublika negalėjo tikėtis, kad Komisija nagrinės į jos pakeistą NPP įrašytus duomenis, kuriuos pateikiant nebuvo atsižvelgta į sprendimo dėl atmetimo 2 straipsnyje nurodytą maksimalią ribą.

89. Todėl antrojo pagrindo antrą dalį reikia atmesti.

D – *Išvada*

90. Taigi reikia atmesti visą antrąjį apeliacinio skundo pagrindą.

IX – Dėl trečiojo apeliacinio skundo pagrindo

91. Pateikdama trečiąjį apeliacinio skundo pagrindą Komisija kaltina Bendrąjį Teismą tuo, kad jis padarė teisės klaidą, kai aiškino gero administravimo principo reikšmę ir apimtį.

92. Šis pagrindas susijęs su skundžiamo sprendimo 99–112 punktais, kuriuose Bendrasis Teismas kaltina Komisiją tuo, kad ji pažeidė gero administravimo principą. Šis Bendrojo Teismo kaltinimas susijęs su Komisijos teiginiu, kad Estijos Respublikos NPP neatitinka direktyvos III priede nurodyto kriterijaus Nr. 3, nes nebuvo įtrauktas joje nustatytas atidėjimas. Skundžiamo sprendimo 103–108 punktuose Bendrasis Teismas pirmiausia išnagrinėjo skaičius, kuriuos Estijos Respublika buvo pateikusi savo NPP, ir nurodė, kad šie skaičiai atrodo tinkami ir suprantami. Toliau skundžiamo sprendimo 109–111 punktuose Bendrasis Teismas patikrino, ar, atsižvelgiant į šiuos skaičius, Komisija rūpestingai ir nešališkai išnagrinėjo visus šiuo atveju svarbius dalykus. Pirma, Bendrasis Teismas nustatė, kad Komisijos išvada, jog aptariamais atidėjimais numatyti apyvartinių taršos leidimų kiekiai nebuvo įtraukti į bendrą skirtinų apyvartinių taršos leidimų kiekį, nelabai suderinama su bylos dokumentais. Antra, Bendrasis Teismas pareiškė Komisijai priekaištą dėl to, kad ji nepaaiškino, kuo remdamasi nusprendė, jog Estijos Respublikos NPP neatitinka direktyvos III priede nurodyto kriterijaus Nr. 3. Remdamasis tuo Bendrasis Teismas padarė išvadą, kad Komisija nenustatė, kodėl Estijos NPP pateikiami skaičiavimai yra klaidingi.

93. Priešingai, nei teigia Komisija, Bendrasis Teismas nepadarė teisės klaidos, susijusios su gero administravimo principo aiškinimu.

94. Pirma, Komisijos kaltinimas, pagal kurį Bendrasis Teismas nustatė, kad Komisija neturi teisės remtis savo pačios duomenimis, grindžiamas klaidingu skundžiamo sprendimo suvokimu. Bendrasis Teismas nepriekaištavo Komisijai dėl to, kad ji rėmėsi savo pačios duomenimis. Jis priekaištavo dėl to, kad ji tinkamai neišnagrinėjo duomenų, kuriuos Estijos Respublika pateikė savo NPP.

95. Antra, reikia atmesti Komisijos argumentą, kad ji turėjo pagrindą manyti, jog Estijos Respublikos NPP pasiūlytas bendras leidimų skaičius nesuderinamas su direktyvos III priede nurodytu kriterijumi Nr. 3, nes iš NPP nebuvo aišku, ar įtrauktos kai kurios atidėjimų dalys.

96. Toks požiūris nesuderinamas nei su gero administravimo ir lojalaus bendradarbiavimo principais, nei su vaidmeniu, kuris pagal direktyvą tenka Komisijai. Iš tikrųjų iš šių nuostatų matyti, kad pagal direktyvos 9 straipsnio 3 dalį vykdydama atitikties kontrolę Komisija turi rūpestingai ir nešališkai išnagrinėti visus svarbius NPP pateiktus duomenis. Taigi, jei NPP esama neaiškiai pateiktos informacijos, Komisija negali paprasčiausiai jo atmesti. Priešingai, ji turi imtis būtinų priemonių, kad nustatytų, ar tokia informacija yra nesuderinama su direktyvos III priede išvardytais kriterijais, ar juos atitinka. Šiomis aplinkybėmis Komisija pirmiausia turi išnagrinėti visą NPP pateiktą informaciją.

97. Priešingai, nei teigia Komisija, tokia pareiga neprieštarauja kompetencijos paskirstymui tarp valstybių narių ir Komisijos. Iš tikrųjų Komisija nėra kompetentinga rengti NPP. Tačiau pagal direktyvos 9 straipsnio 3 dalį ji privalo vykdyti atitikties kontrolę. Imdamasi būtinų priemonių tinkamai ir rūpestingai išnagrinėti visą NPP pateiktą informaciją Komisija neviršija šios kontrolės ribų, taigi ir neapriboja valstybių narių kompetencijos.

98. Trečia, Komisija negali pagrįstai teigti, kad Bendrasis Teismas pats konstatavo, jog NPP esama neaiškiai pateiktos informacijos. Pirmiausia pažymėtina, kad Bendrasis Teismas nurodė, jog šio neaiškumo gali nelikti išnagrinėjus kitą bylos medžiagoje pateiktą informaciją. Bet kuriuo atveju, net ir esant tokiam neaiškumui, Komisija pirmiausia turėjo imtis būtinų priemonių jam išsklaidyti ir negalėjo tiesiog atmesti NPP kaip neatitinkančio kriterijų.

99. Taigi trečiasis apeliacinio skundo pagrindas yra nepagrįstas.

X – Dėl ketvirtojo apeliacinio skundo pagrindo

100. Pateikdama ketvirtąjį pagrindą Komisija kaltina Bendrąjį Teismą tuo, kad šis padarė teisės klaidą nusprendęs, jog ginčijamo sprendimo nuostatos yra neatskiriamos, todėl jį visą reikia panaikinti.

101. Šis pagrindas susijęs su skundžiamo sprendimo 114 ir 31–34 punktais, kuriuose Bendrasis Teismas nustatė, kad panaikinus tik ginčijamo sprendimo 1 straipsnio 1 ir 2 dalis, 2 straipsnio 1 ir 2 dalis bei 3 straipsnio 1 dalį būtų pakeista kitų šio sprendimo nuostatų esmė.

102. Komisija mano, kad šios nuostatos yra atskiriamos nuo kitų ginčijamo sprendimo nuostatų. Ji teigia, kad dėl panaikinimo iš dalies, susijusio tik su šiomis nuostatomis, ginčijamas sprendimas netaptų sprendimu, kurio ji neketino priimti.

103. Ketvirtąjį pagrindą reikia atmesti.

104. Pagal Teisingumo Teismo praktiką tam, kad būtų iš dalies panaikintas institucijos teisės aktas, reikia, kad panaikinamos šio akto nuostatos būtų atskiriamos nuo kitų jo nuostatų ir kad šis dalinis akto panaikinimas nepakeistų jo esmės [10]. Teisės akto esmė pasikeičia, jei šį aktą priėmusi institucija, objektyviai vertinant, nebūtų jo priėmusi su pakeista rezoliucine dalimi.

105. Bendrasis Teismas teisingai nusprendė, kad panaikinus tik ginčijamo sprendimo 1 straipsnio 1 dalį, 2 straipsnio 1 dalį ir 3 straipsnio 1 dalį pasikeistų šio sprendimo esmė.

106. Pirma, Bendrasis Teismas teisingai nustatė, kad įvairios ginčijamo sprendimo 1 ir 2 straipsnių dalys yra neatskiriamos. Tiesa, įvairios šių straipsnių dalys yra susijusios su įvairiais NPP aspektais ir įvairiais direktyvos III priede nurodytais kriterijais. Tačiau iš ginčijamo sprendimo 1 ir 2 straipsnių struktūros matyti, kad dalinis panaikinimas, susijęs tik su jų 1 dalimi, pakeistų šių straipsnių esmę.

10 — 2002 m. gruodžio 10 d. Sprendimas *Komisija prieš Tarybą* (C-29/99, Rink. p. I-11221, 45 punktas), 2003 m. rugsėjo 30 d. Sprendimas *Vokietija prieš Komisiją* (C-239/01, Rink. p. I-10333, 33 punktas) ir 5 išnašoje minėto Sprendimo *Prancūzija prieš Parlamentą ir Tarybą* 13 punktas.

Ginčijamo sprendimo 1 straipsnyje pateikiamas išsamus Komisijos prieštaravimų dėl Estijos Respublikos NPP atitikties direktyvos III priede išvardytiems kriterijams sąrašas. Kaip nustatė Bendrasis Teismas, dėl dalinio panaikinimo, susijusio tik su šio straipsnio 1 dalimi, šis išsamus sąrašas sutrumpėtų. Ginčijamo sprendimo 2 straipsnyje įtvirtintas Komisijos įsipareigojimas nereikšti prieštaravimų dėl Estijos Respublikos NPP, jeigu ji pakeis savo NPP, atsižvelgusi į šio straipsnio 1–4 dalyse pateiktus pasiūlymus. Dėl dalinio pakeitimo, susijusio tik su šio straipsnio 1 dalimi, sumažėtų pakeitimų, dėl kurių šis Komisijos įsipareigojimas iš pradžių buvo prisiimtas, skaičius.

107. Tiek iš ginčijamo sprendimo, tiek iš Komisijos pozicijos, pareikštos Bendrajame Teisme, matyti, kad Komisija nebuvo pasirengusi pritarti leidimų skaičiui, kurį Estijos Respublika siūlė savo NPP, nes laikė šį skaičių per dideliu. Tai *ex post* patvirtina aplinkybė, jog Komisija priėmė naują sprendimą, kuriuo atmetė Estijos Respublikos NPP pirmiausia dėl to, kad maksimalus leidimų skaičius neatitiko direktyvos III priede nurodytų kriterijų Nr. 1–3. Taigi Bendrasis Teismas teisingai nustatė, kad dėl dalinio pakeitimo, susijusio tik su ginčijamo sprendimo 1 straipsnio 1 dalimi ir 2 straipsnio 1 dalimi, pasikeistų šio sprendimo esmė.

108. Antra, Bendrasis Teismas teisingai nustatė, kad ginčijamo sprendimo 3 straipsnio 3 dalis neatskiriama nuo 1 ir 2 straipsnių. Tarp šios nuostatos ir ginčijamo sprendimo 1 ir 2 straipsnių esama glaudaus ryšio. Iš tikrųjų ši nuostata susijusi su pakeitimais, kurie, Komisijos manymu, yra būtini, kad būtų panaikinti neatitikimai, nustatyti ginčijamo sprendimo 1 straipsnyje, bet kurie skiriasi nuo šio sprendimo 2 straipsnyje Komisijos pateiktų pasiūlymų.

109. Trečia, dėl to, kad ginčijamo sprendimo 3 straipsnio 2 dalis, susijusi su pakeitimais dėl tam tikriems įrenginiams skirtų leidimų, yra atskiriama, reikia konstatuoti, jog išlaikius vien šią ginčijamo sprendimo dalį taip pat pasikeistų jo esmė. Kaip minėta [11], valstybė narė savo galutinį sprendimą gali grįsti NPP, kurio Komisija neatmetė vykdydama kontrolę pagal direktyvos 9 straipsnio 3 dalį. Sprendimas, kuriame būtų išlaikyta vien ginčijamo sprendimo 3 straipsnio 2 dalis, būtų sprendimas, kuriame Komisija nebūtų pareiškusi jokio prieštaravimo, susijusio su direktyvos III priede nurodytais kriterijais Nr. 1–3, 5, 6, 10 ir 12. Taigi Estijos Respublika pagal direktyvos 11 straipsnio 3 dalį būtų galėjusi pagrįsti savo galutinį sprendimą pirminiu NPP. Tačiau iš ginčijamo sprendimo ir Komisijos pozicijos, pareikštos Bendrajame Teisme, matyti, kad Komisija neketino priimti tokio sprendimo.

110. Taigi Bendrasis Teismas nepadarė teisės klaidos nusprendęs, kad ginčijamo sprendimo 1 straipsnio 1 dalis, 2 straipsnio 1 dalis ir 3 straipsnio 1 dalis yra neatskiriamos nuo likusių šio sprendimo nuostatų [12].

111. Todėl Komisijos nurodytą ketvirtąjį pagrindą reikia atmesti kaip nepagrįstą.

XI – Išvada

112. Atsižvelgdama į tai, kas išdėstyta, siūlau Teisingumo Teismui:

1. Atmesti Europos Komisijos apeliacinį skundą dėl 2009 m. rugsėjo 23 d. Bendrojo Teismo sprendimo *Estija prieš Komisiją* (T-263/07).

2. Nurodyti Komisijai padengti Estijos Respublikos patirtas ir savo bylinėjimosi išlaidas.

3. Nurodyti Danijos Karalystei, Čekijos Respublikai ir Latvijos Respublikai padengti savo bylinėjimosi išlaidas.

11 — Šios išvados 36 punktas.

12 — Vadinasi, nebūtina nagrinėti klausimo, ar ginčijamo sprendimo 1 straipsnio 2 dalis ir 2 straipsnio 2 dalis yra atskiriamos nuo likusių šio sprendimo nuostatų.