Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
VERICE TRSTENJAK,
predstavljeni 17. novembra 2011 [1]

Zadeva C-505/09 P

Evropska komisija
proti

Republiki Estoniji

„Pritožba — Okolje — Onesnaževanje zraka — Direktiva 2003/87/ES — Sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov — Nacionalni načrt za razdelitev pravic do emisije za Republiko Estonijo za obdobje od leta 2008 do leta 2012 — Pristojnosti držav članic in Komisije — Člen 9(1) in (3) ter člen 11(2) Direktive 2003/87“

I – Uvod

1. Obravnavana pritožba se nanaša na sistem, uveden z Direktivo 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 631), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2004/101/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. oktobra 2004 (UL L 338, str. 18) (v nadaljevanju: Direktiva).

2. Evropska komisija s pritožbo predlaga, naj se v celoti razveljavi sodba Sodišča prve stopnje Evropskih skupnosti (zdaj Splošno sodišče) z dne 23. septembra 2009 v zadevi Estonija proti Komisiji (T-263/07, ZOdl., str. II-3463, v nadaljevanju: izpodbijana sodba), s katero je to razglasilo ničnost Odločbe Komisije z dne 4. maja 2007 (v nadaljevanju: sporna odločba) o nacionalnem načrtu razdelitve pravic do emisije toplogrednih plinov (v nadaljevanju: NNR), ki ga je Republika Estonija priglasila za obdobje od 2008 do 2012 v skladu z Direktivo 2003/87.

II – Pravni okvir

3. Člen 9 Direktive določa:

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

1 — Jezik izvirnika: slovenščina; jezik postopka: estonščina.

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

2. Nacionalni načrti razdelitve pravic se obravnavajo v odboru iz člena 23(1) [Direktive].

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

4. Člen 11(2) Direktive določa:

„Za petletno obdobje od 1. januarja 2008 in vsako nadaljnje petletno obdobje vsaka država članica odloči o skupni količini pravic, ki jih bo dodelila za to obdobje, in začne postopek dodeljevanja teh pravic upravljavcu posamezne naprave. To odločitev sprejme vsaj 12 mesecev pred začetkom zadevnega obdobja na podlagi svojega nacionalnega načrta razdelitve pravic, pripravljenega na podlagi člena 9 in v skladu s členom 10, ob ustreznem upoštevanju pripomb javnosti."

5. V Prilogi III k Direktivi je naštetih dvanajst meril za NNR. Merila, navedena v točkah od 1 do 3 in 12 navedene priloge, določajo:

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

2. Skupna količina pravic, ki se dodelijo, je skladna z ocenami dejanskega in predvidenega napredka pri uresničevanju prispevka držav članic pri obveznostih Skupnosti, prevzetih na podlagi Odločbe 93/389/EGS.

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

[…]

12. Načrt določa največjo količino [potrjenih zmanjšanj emisij] in [enot zmanjšanja emisij], ki jih upravljavci lahko uporabljajo v sistemu Skupnosti kot odstotek dodelitve pravic do emisije za vsako napravo. Odstotek mora biti v skladu z dodatnimi obveznostmi države članice, katere izhajajo iz Kjotskega protokola in odločitev, sprejetih na podlagi UNFCCC ali Kjotskega protokola."

III – Dejansko stanje in sporna odločba

6. Dejansko stanje pred sprejetjem sporne odločbe in izrek sporne odločbe sta predstavljena v točkah od 6 do 9 izpodbijane sodbe.

IV – Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

7. Republika Estonija je pri Splošnem sodišču zoper sporno odločbo vložila tožbo. Postopek pred Splošnim sodiščem je predstavljen v točkah od 10 do 21 izpodbijane sodbe.

8. Splošno sodišče je z izpodbijano sodbo sporno odločbo v celoti razglasilo za nično.

9. Najprej je Splošno sodišče v točkah od 28 do 34 navedene sodbe zavrnilo trditve Komisije o delni nedopustnosti ničnostne tožbe.

10. Nato je Splošno sodišče v točkah od 49 do 94 izpodbijane sodbe preučilo tožbeni razlog Republike Estonije, ki se je nanašal na prekoračitev pooblastil zaradi kršitve členov 9(1) in (3) ter 11(2) Direktive. Prvič, ugotovilo je, da je Komisija s tem, da je v sporni odločbi navedla specifično količino pravic, katere vsakršno preseganje se šteje za nezdružljivo z merili iz Direktive, in da je zavrnila NNR Republike Estonije, ker je v njem predlagana skupna količina pravic presegala ta prag, prekoračila meje svojega nadzornega pooblastila na podlagi člena 9(3) Direktive. Drugič, ugotovilo je tudi, da je Komisija s tem, da je analizo, ki jo je Republika Estonija opravila v svojem NNR, nadomestila s svojo, kršila člen 9(3) Direktive. V okviru tega je Splošno sodišče prav tako ugotovilo, da podatki in metode presoje, ki jih je uporabila Komisija, niso bili nujno najbolj reprezentativni. Ker je Splošno sodišče menilo, da je tožbeni razlog v zvezi s kršitvijo členov 9(1) in (3) ter 11(2) Direktive utemeljen, je odločilo, da je treba člene 1(1), 2(1) in 3(1) sporne odločbe razglasiti za nične.

11. Dalje, Splošno sodišče je v točkah od 99 do 113 izpodbijane sodbe ugotovilo, da je Komisija v okviru preučitve, ali je NNR Republike Estonije skladen z merilom št. 3 iz Priloge III k Direktivi, kršila načelo dobrega upravljanja. Menilo je, da Komisija ni dokazala, da izračuni v tem NNR niso pravilni. Zato je odločilo, da je treba člena 1(2) in 2(2) sporne odločbe razglasiti za nična.

12. Nazadnje, ker je Splošno sodišče v točki 114 izpodbijane sodbe menilo, da členov 1(1) in (2), 2(1) in (2) ter 3(1) sporne odločbe ni mogoče ločiti od preostalega dela te odločbe, je odločilo, da je treba to odločbo v celoti razglasiti za ničnо.

V – Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

13. Komisija je zoper izpodbijano sodbo vložila pritožbo, v kateri Sodišču predlaga, naj:

— izpodbijano sodbo razveljavi in

— Republiki Estoniji naloži plačilo stroškov.

14. Republika Estonija v odgovoru na pritožbo Komisije Sodišču predlaga, naj:

— pritožbo zavrne;

— Komisiji naloži plačilo stroškov;

— če bi Sodišče pritožbi ugodilo, naj zadevo vrne v razsojanje Splošnemu sodišču zaradi odločitve glede predlogov Republike Estonije, ki se nanašajo na očitne napake pri presoji Komisije, kršitev člena 175(2)(c) ES in kršitev obveznosti obrazložitve.

15. S sklepom z dne 1. junija 2010 je bila Kraljevini Danski dovoljena intervencija v podporo predlogom Komisije, Češki republiki in Republiki Latviji pa intervencija v podporo predlogom Republike Estonije.

16. Na obravnavi 29. septembra 2011 so zastopniki danske, estonske in latvijske vlade ter Komisije predstavili njihova stališča in odgovorili na postavljena vprašanja.

VI – Pravni interes Komisije

17. Komisija je 11. decembra 2009, torej po razglasitvi ničnosti sporne odločbe in po tem, ko je vložila pritožbo zoper izpodbijano sodbo, sprejela novo odločbo na podlagi člena 9(3) Direktive. V novi odločbi je zavrnila NNR Republike Estonije in potrdila njegovo nezdružljivost z merili iz Priloge III k Direktivi, pri tem pa zgornje meje za skupno količino pravic, ki se dodelijo, ni navedla. Republika Estonija te nove odločbe ni izpodbijala. 4. septembra 2010 je priglasila nov NNR.

18. V teh okoliščinah je treba preučiti pravni interes Komisije. Sodišče lahko po uradni dolžnosti ugotovi neobstoj pravnega interesa stranke za nadaljevanje pritožbe, če zaradi dejstva, ki je nastalo po sodbi Splošnega sodišča, sodba postane neškodljiva za pritožnika, in zato pritožbo razglasi za nedopustno ali brezpredmetno. Obstoj pravnega interesa pritožnika predpostavlja, da ima lahko stranka, ki je vložila pritožbo, zaradi izida pritožbe koristi. [2]

19. V obravnavanem primeru Komisija zaradi sprejetja nove odločbe ni v celoti izgubila interesa za nadaljevanje pritožbe. Učinek morebitne razveljavitve izpodbijane sodbe sicer ne bi bil ponovna veljavnost sporne odločbe, ki je bila medtem nadomeščena z novo odločbo. Vendar ima Komisija še vedno interes za izdajo sodbe Sodišča, s katero bi bila potrjena razlaga člena 9(3) Direktive, ki jo zagovarja Komisija. Češka republika, Republika Madžarska, Republika Litva in Romunija so namreč pred Splošnim sodiščem izpodbijale odločbe Komisije, s katerimi je ta zavrnila njihove zadevne NNR. [3] Ti postopki so bili prekinjeni do izdaje sodb Sodišča v tej zadevi in zadevi Komisija proti Poljski (C-504/09 P). Komisija ima torej glede na te postopke pred Splošnim sodiščem še vedno pravni interes.

VII – Prvi pritožbeni razlog

20. Komisija s prvim pritožbenim razlogom Splošnemu sodišču očita, da je kršilo člen 21 Statuta Sodišča Evropske unije in člen 44(1)(c) Poslovnika.

21. Ta pritožbeni razlog se nanaša na točke od 28 do 34 izpodbijane sodbe, v katerih je Splošno sodišče preučilo ugovor nedopustnosti, ki ga je podala Komisija v okviru postopka na prvi stopnji. Komisija je predlagala, naj se tožba Republike Estonije zavrže kot nedopustna v delu, v katerem se Republika Estonija ni omejila le na predlog za razglasitev ničnosti členov 1(1) in (2), 2(1) in (2) ter 3(1) sporne odločbe, ampak je predlagala razglasitev ničnosti te odločbe v celoti. Po mnenju Komisije delna nedopustnost tožbe Republike Estonije izhaja iz tega, da je ta navedla tožbene razloge, ki se nanašajo zgolj na razglasitev ničnosti členov 1(1) in (2), 2(1) in (2) ter 3(1) sporne odločbe, in da je druge določbe navedene odločbe mogoče ločiti od navedenih. Splošno sodišče je ta predlog zavrnilo. Menilo je, da bi bilo treba, če bi bili tožbeni razlogi Republike Estonije utemeljeni, razglasiti ničnost izpodbijane odločbe v celoti, kajti določb, ki so predmet navedenih očitkov, ni mogoče ločiti od preostalega dela tega akta.

22. Komisija Splošnemu sodišču očita, da je z ugotovitvijo, da je tožba Republike Estonije dopustna v delu, v katerem se nanaša na razglasitev ničnosti sporne odločbe v celoti, kršilo člen 21 Statuta Sodišča in člen 44(1)(c) Poslovnika. Tožbeni razlogi, ki jih je navedla Republika Estonija, naj bi se nanašali le na člene 1(1) in (2), 2(1) in (2) ter 3(1) sporne odločbe. Druge določbe sporne odločbe naj bi bilo mogoče ločiti od navedenih.

2 — Sodbi z dne 19. oktobra 1995 v zadevi Rendo in drugi proti Komisiji (C-19/93 P, Recueil, str. I-3319, točka 13) in z dne 3. septembra 2009 v zadevi Moser Baer India proti Svetu (C-535/06 P, ZOdl., str. I-7051, točka 24).

3 — Zadeve Češka republika proti Komisiji (T-194/07, UL 2007, C 199, str. 38); Madžarska proti Komisiji (T-221/07, UL 2007, C 199, str. 41); Litva proti Komisiji (T-368/07, UL 2007, C 283, str. 35); Romunija proti Komisiji (T-483/07, UL 2008, C 51, str. 56) in Romunija proti Komisiji (T-484/07, UL 2008, C 51, str. 57).

23. Prvi pritožbeni razlog Komisije je treba zavrniti, pri tem pa nadomestiti del obrazložitve Splošnega sodišča. Nasprotno od pristopa Splošnega sodišča je treba predlog Komisije zavrniti, ne da bi bilo treba obravnavati vprašanje ločljivosti določb sporne odločbe.

24. Komisija je pred Splošnim sodiščem navedla, da tožba Republike Estonije ni v skladu s členom 21, prvi odstavek, Statuta Sodišča in členom 44(1)(c) in (d) Poslovnika. V skladu s tema členoma tožba ni dopustna, če tožeča stranka ne navede dovolj jasno predmeta spora, predlogov in tožbenih razlogov v podporo predlogom. Bistveni elementi glede dejstev in prava, na katerih tožba temelji, morajo torej biti vsaj na kratko, vendar koherentno in razumljivo predstavljeni v sami tožbi, da se toženi stranki omogoči priprava obrambe in Splošnemu sodišču, da odloči o tožbi, glede na okoliščine primera brez drugih podatkov.[4]

25. V obravnavanem primeru je Republika Estonija dovolj natančno navedla predmet spora, svoje predloge in tožbene razloge v podporo tem predlogom. Jasno je bilo, da je predlagala razglasitev ničnosti sporne odločbe v celoti in da je menila, da je ta predlog utemeljen s tožbenimi razlogi, ki jih je navedla v podporo temu predlogu. Pogoji iz člena 21, prvi odstavek, Statuta Sodišča in člena 44(1)(c) in (d) Poslovnika so bili torej izpolnjeni.

26. V nasprotju s pristopom Splošnega sodišča ločljivosti določb sporne odločbe v okviru preizkusa dopustnosti tožbe ni bilo treba preučiti. Tudi če je treba ločljivost določb akta preučiti v okviru preizkusa dopustnosti tožbe, kadar tožeča stranka zahteva razglasitev delne ničnosti tega akta[5], pa je, kadar tožeča stranka zahteva razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe v celoti, ni treba preučiti v okviru tega, ampak le v okviru utemeljenosti tožbe. Vprašanje, ali je razglasitev ničnosti akta v celoti glede na navedene tožbene razloge in neločljivost določb tega akta utemeljena, je vprašanje, ki ga je logično mogoče obravnavati šele po preučitvi utemeljenosti vsaj enega tožbenega razloga in ki zato spada v okvir utemeljenosti tožbe. Poleg tega se mi zdi, da je treba tak pristop uporabiti zaradi ekonomičnosti postopka. Na eni strani obravnavanje vprašanja ločljivosti določb akta ni nujno, kadar je treba zavrniti vse tožbene razloge zoper ta akt. Na drugi strani je treba ugotoviti, da tudi če bi Splošno sodišče ugodilo predlogu Komisije in ugotovilo, da je tožba „nedopustna“ v zvezi z nekaterimi določbami sporne odločbe, bi še vedno moralo preučiti vse tožbene razloge, ki jih je navedla Republika Estonija.

27. Prvi pritožbeni razlog Komisije je zato treba zavrniti in nadomestiti obrazložitev Splošnega sodišča iz točk od 28 do 34 izpodbijane sodbe.

VIII – Drugi pritožbeni razlog

28. Drugi pritožbeni razlog Komisije se nanaša na napačno uporabo prava pri razlagi členov 9(1) in (3) ter 11(2) Direktive.

29. Ta pritožbeni razlog se nanaša na obrazložitev Splošnega sodišča v točkah od 49 do 94 izpodbijane sodbe. Splošno sodišče je v točkah od 49 do 55 izpodbijane sodbe najprej navedlo nekaj ugotovitev glede razdelitve pristojnosti med državami članicami in Komisijo. Nato je v točkah od 56 do 86 izpodbijane sodbe preučilo izvajanje pristojnosti Komisije v obravnavanem primeru. Po kratkem povzetku vsebine sporne odločbe v točkah 57 in 58 izpodbijane sodbe je Splošno sodišče v točkah od 60 do 94 ugotovilo, da je Komisija prekoračila meje svojega nadzornega pooblastila na podlagi člena 9(3) Direktive. Prvič, očitalo ji je, da je navedla specifično količino pravic, katere vsakršno preseganje se šteje za nezdružljivo z merili iz Direktive, in da je zavrnila NNR Republike Estonije, ker je

4 — Sodbi z dne 29. januarja 1998 v zadevi Dubois et Fils proti Svetu in Komisiji (T-113/96, Recueil, str. II-125, točka 29) in z dne 24. septembra 2008 v zadevi Reliance Industries proti Svetu in Komisiji (T-45/06, ZOdl., str. II-2399, točka 70).

5 — Sodbi z dne 24. maja 2005 v zadevi Francija proti Parlamentu in Svetu (C-244/03, ZOdl., str. I-4021) in z dne 30. marca 2006 v zadevi Španija proti Svetu (C-36/04, ZOdl., str. I-2981).

v njem predlagana skupna količina pravic presegala ta prag. Drugič, Splošno sodišče je Komisiji očitalo, da se ni omejila na nadzor zakonitosti NNR Republike Estonije, ampak da je analizo navedene države članice dejansko nadomestila s svojo. Nato je Splošno sodišče grajalo izbiro podatkov o emisijah, ki naj bi bili izhodišče za napovedi za zadevno obdobje, in izbiro metod, ki so bile uporabljene za napovedi razvoja emisij med referenčnim in zadevnim obdobjem. Nazadnje je Splošno sodišče zavrnilo druge trditve, ki jih je Komisija navedla v utemeljitev zavrnitve NNR.

30. Komisija v okviru uvodnih preudarkov v zvezi z drugim pritožbenim razlogom Splošnemu sodišču najprej očita, da je nadzor, ki ga Komisija opravi na podlagi člena 9(3) Direktive, izenačilo z nadzorom prenosa direktiv (A). Nato je pritožbeni razlog Komisije razdeljen na dva dela, pri čemer se prvi nanaša na kršitev splošnega načela enakega obravnavanja (B), drugi pa na neupoštevanje predmeta in cilja Direktive (C).

A – *Narava nadzora, ki ga opravi Komisija na podlagi člena 9(3) Direktive*

31. Najprej je treba preučiti kritiko Komisije glede narave nadzora, ki ga opravi na podlagi člena 9(3) Direktive.

32. Ta kritika se nanaša na obrazložitev Splošnega sodišča v točkah od 49 do 56 izpodbijane sodbe. V točki 50 te sodbe je Splošno sodišče najprej spomnilo, da morajo biti upravni akti sprejeti ob spoštovanju pristojnosti, podeljenih različnim upravnim organom. Nato se je v točkah 51 in 52 izpodbijane sodbe sklicevalo na člen 249, tretji odstavek, ES (postal člen 288, tretji odstavek, PDEU) in menilo, da so na področju okolja, ki ga urejajo členi od 174 ES do 176 ES (postali členi od 191 PDEU do 193 PDEU), pristojnosti Unije in držav članic deljene. Na podlagi tega je sklepalo, da če ni pravila Skupnosti, ki bi jasno in natančno določalo obliko in metode, ki jih mora uporabiti država članica, ostane svoboda držav članic glede izbire oblike in metod načeloma popolna ter da mora Komisija pravno zadostno dokazati, da so instrumenti, ki jih je uporabila država članica, v nasprotju s pravom Unije. Glede pristojnosti držav članic je Splošno sodišče v točki 53 izpodbijane sodbe ugotovilo, da so le države članice pristojne za pripravo NNR na eni strani in za sprejetje končnih odločitev, s katerimi določijo zlasti skupno količino pravic, na drugi strani. Pri izvajanju svojih pristojnosti naj bi država članica imela nekaj manevrskega prostora. V točkah 54 in 55 izpodbijane sodbe je Splošno sodišče ugotovilo, da je Komisija na podlagi člena 9(3) Direktive pristojna, prvič, da preveri skladnost NNR z merili iz Direktive, in drugič, da NNR zavrne zaradi nezdružljivosti. Kot je razvidno iz točke 56 izpodbijane sodbe, je Splošno sodišče menilo, da je nadzor Komisije nadzor zakonitosti.

33. Komisija v okviru drugega pritožbenega razloga Splošnemu sodišču očita, da je njen nadzor na podlagi člena 9(3) Direktive opredelilo kot nadzor zakonitosti. Pred preučitvijo tega očitka (2) je najprej treba na kratko predstaviti postopek nadzora NNR, določen v členih 9 in 11 Direktive (1).

1. Postopek nadzora NNR

34. Direktiva v skladu s členom 1 vzpostavlja sistem trgovanja s pravicami do emisij toplogrednih plinov v Skupnosti, da bi pospešila zmanjšanje emisij toplogrednih plinov na stroškovno in ekonomsko učinkovit način.

35. V okviru tega sistema mora vsaka država članica pripraviti NNR, v katerem sta določena zlasti skupna količina pravic, ki jih namerava dodeliti za zadevno obdobje trgovanja, in način njihove dodelitve. V skladu s členom 9(1), drugi stavek, Direktive mora ta NNR temeljiti na objektivnih in preglednih merilih, ki vključujejo merila iz Priloge III k Direktivi, ob ustreznem upoštevanju pripomb javnosti. Države članice morajo Komisijo in druge države članice o svojih NNR obvestiti 18 mesecev pred začetkom zadevnega obdobja trgovanja.

36. V skladu s členom 9(3) Direktive Komisija preveri, ali so NNR, ki so ji bili priglašeni, v skladu z merili iz Priloge III in določbami člena 10 Direktive, in zavrne tiste, ki niso. Iz člena 11(2) Direktive izhaja, da lahko država članica dokončno odločitev v zvezi s skupno količino pravic, ki jih bo dodelila za zadevno obdobje, opre na NNR, ki ga je Komisija odobrila ali ki ga ni zavrnila v treh mesecih od njegove priglasitve. Vendar pa država članica dokončne odločitve ne more opreti na NNR, ki ga je Komisija zavrnila. Komisija torej lahko prepreči sprejetje te odločitve.

2. Očitki Komisije

37. Splošno sodišče je pravilno ugotovilo, da je nadzor NNR, ki ga opravi Komisija na podlagi člena 9(3) Direktive, nadzor zakonitosti. Kot je Splošno sodišče poudarilo v točkah 53 in 54 izpodbijane sodbe, iz te določbe nedvoumno izhaja, da je vloga Komisije omejena na nadzor skladnosti NNR države članice z merili iz Priloge III in določbami člena 10 Direktive. Za zavrnitev NNR mora Komisija torej dokazati, da je država članica prekoračila manevrski prostor, ki ji je podeljen z Direktivo.

38. Očitki Komisije v zvezi z obrazložitvijo Splošnega sodišča niso utemeljeni.

39. Prvič, iz predhodnosti nadzora na podlagi člena 9(3) Direktive ni mogoče sklepati, da je ta širši od nadzora skladnosti. Komisiji je z Direktivo sicer podeljena pomembna vloga, saj ima pooblastilo za nadzor in preprečitev sprejetja odločitve. Vendar ji s členom 9(3) Direktive ni podeljeno pooblastilo, da nadomesti državo članico pri pripravi njenega NNR ali sprejetju dokončne odločitve o pravicah, ki jih bo dodelila. Komisija lahko torej NNR zavrne samo, če dokaže, da je država članica prekoračila manevrski prostor, ki ji je puščen z Direktivo.

40. Drugič, Splošno sodišče je pravilno ugotovilo, da opredelitev nadzora na podlagi člena 9(3) Direktive kot nadzora skladnosti ustreza smislu člena 249, tretji odstavek, ES, po katerem je direktiva za države članice zavezujoča glede cilja, ki ga je treba doseči, vendar prepušča nacionalnim organom izbiro oblike in metod. V nasprotju s trditvami Komisije se to pravilo v obravnavanem primeru uporablja.

41. Najprej je treba zavrniti trditev Komisije, da se člen 249, tretji odstavek, ES uporablja samo za naknaden nadzor, kot je nadzor, ki se opravi v okviru postopka zaradi neizpolnitve obveznosti. To pravilo je splošno veljavno. V obravnavani zadevi ga je torej treba upoštevati pri preučitvi, ali mora Komisija upoštevati izbiro držav članic glede podatkov in metod presoje, uporabljenih za pripravo njihovih NNR.

42. Dalje je treba zavrniti sklepanje Komisije, da se države članice ne morejo sklicevati na manevrski prostor, saj naj se člen 249, tretji odstavek, ES ne bi uporabljal, ker naj bi imel člen 9(3) Direktive naravo „predpisa“. Komisija meni, da ima določba direktive, ki se uporablja samo med institucijami in državami članicami in katere uporaba torej ni odvisna od predhodnega prenosa v nacionalno pravo, naravo „predpisa“. To sklepanje ni prepričljivo. Člen 249, tretji odstavek, ES se uporablja za vse določbe direktive in torej tudi za določbe, ki se uporabljajo samo med institucijami in državami članicami. Komisija poleg tega ne navaja nobenega prepričljivega razloga, ki bi utemeljil, da z določbo, kot je člen 9(3) Direktive, državam članicam ne bi smel biti puščen manevrski prostor glede oblike in metod, če ti elementi niso bili usklajeni v Direktivi. Vsekakor je pristop Splošnega sodišča utemeljen glede na to, da je bila Direktiva sprejeta na področju deljene pristojnosti, na katerem države članice ostanejo pristojne, če kak vidik ni bil usklajen.

43. Tretjič, Komisija ne more uspešno uveljavljati tega, da ima polje proste presoje, kadar mora v okviru nadzora NNR na podlagi člena 9(3) Direktive opraviti zapletene ekonomske in ekološke presoje, in da je zaradi tega polja proste presoje manevrski prostor držav članic omejen. To polje proste presoje namreč ne more spremeniti narave nadzora, ki je v členu 9(3) Direktive predviden kot nadzor skladnosti. Komisija lahko torej na podlagi svojega polja proste presoje določi izhodišče za primerjavo, ki temelji na podatkih in metodah po njeni izbiri in ki ga lahko uporabi za dokaz, da NNR ni v skladu z merili iz Priloge III in določbami člena 10 Direktive. Vendar pa na podlagi tega polja proste presoje ne more zavrniti NNR države članice samo zato, ker ni v skladu z izhodiščem za primerjavo, ki si ga je izbrala.

44. Očitke zoper uvodne ugotovitve Splošnega sodišča v točkah od 49 do 56 izpodbijane sodbe je torej treba zavrniti.

B – *Prvi del: kršitev načela enakega obravnavanja*

45. Prvi del drugega pritožbenega razloga Komisije se nanaša na ugotovitev Splošnega sodišča, da je Komisija s tem, da je analizo Republike Estonije nadomestila s svojo, kršila člen 9(3) Direktive. Ta del je razdeljen na dva očitka, ki se nanašata po eni strani na kršitev načela enakega obravnavanja (1) in po drugi strani na napačno uporabo prava s strani Splošnega sodišča v zvezi s podatki, ki jih je Komisija nadomestila (2).

1. Očitek kršitve načela enakega obravnavanja

46. Komisija je v postopku pred Splošnim sodiščem zagovarjala svojo razlago člena 9(3) Direktive, po kateri ji ni bilo treba preučiti podatkov, ki jih je Republika Estonija uporabila v svojem NNR, pri čemer je trdila, da mora na podlagi načela enakega obravnavanja za NNR vseh držav članic uporabiti podatke, ki izhajajo iz istih virov, in enake metode presoje.

47. Splošno sodišče je v točkah od 87 do 90 izpodbijane sodbe zavrnilo to sklepanje. Menilo je, da načelo enakega obravnavanja ne more spremeniti razdelitve pristojnosti med Komisijo in državami članicami, določene z Direktivo, v skladu s katero so države članice pristojne za pripravo NNR in sprejetje dokončne odločitve o količini pravic, ki jih bodo dodelile. Nadzorno pooblastilo Komisije naj bi bilo torej omejeno na nadzor skladnosti podatkov iz NNR z merili iz Priloge III k Direktivi. Komisija naj se tako ne bi smela omejiti na nadomestitev podatkov, uporabljenih v NNR, s svojimi. Poleg tega naj bi Komisija lahko zagotovila enako obravnavanje držav članic tako, da bi preučila NNR, ki ga vsaka od njih predloži, z enako mero skrbnosti.

48. Komisija Splošnemu sodišču očita, da je napačno razložilo njeno nadzorno pooblastilo v smislu člena 9(3) Direktive in da je kršilo načelo enakega obravnavanja. Njena dolžnost naj bi bila, da za vse države članice uporabi posodobljene podatke iz istega vira in napovedi na podlagi istega obdobja, da bi zagotovila enako obravnavanje vseh NNR.

49. Pred obravnavo očitka kršitve načela enakega obravnavanja (b) je treba preučiti očitek v zvezi z napačno razlago obsega nadzornega pooblastila Komisije na podlagi člena 9(3) Direktive (a). Nazadnje pa bom analizirala druge očitke, podane zoper obrazložitev Splošnega sodišča (c).

a) Obseg nadzornega pooblastila Komisije

50. Na prvem mestu, Komisija Splošnemu sodišču očita, da je napačno razložilo obseg njenega nadzornega pooblastila na podlagi člena 9(3) Direktive. Po njenem mnenju je pooblaščena, da sama določi parametre za presojo skladnosti podatkov v NNR z merili iz Priloge III k Direktivi. Zato meni, da ji ni treba preverjati resničnosti ekonomskih podatkov, uporabljenih v NNR.

51. Ta očitek Komisije ni utemeljen. Splošno sodišče je pravilno ugotovilo, da bi Komisija morala preveriti, ali so ekonomski podatki, ki jih je Republika Estonija uporabila v svojem NNR, v skladu z merili iz Priloge III k Direktivi.

52. Kot je bilo navedeno zgoraj, je s členom 9(3) Direktive Komisiji podeljeno samo pooblastilo za nadzor skladnosti, na podlagi katerega lahko zavrne NNR države članice, ki ni v skladu z merili iz Priloge III ali določbami člena 10 Direktive. [6]

6 — Glej točke od 37 do 44 teh sklepnih predlogov.

53. Glede stopnje nadzora je Splošno sodišče v točkah 68, 69, 75, 79 in 80 izpodbijane sodbe pravilno ugotovilo, da so v Prilogi III k Direktivi našteta merila, ki jih mora država članica upoštevati v NNR, ne da bi bile določene oblike in metode, ki jih je treba uporabiti za presojo skladnosti NNR s temi merili. Države članice lahko torej prosto uporabijo podatke in metode presoje po svoji izbiri, če te ne pripeljejo do rezultatov, ki niso v skladu s temi merili. Komisija mora pri nadzoru na podlagi člena 9(3) Direktive upoštevati ta manevrski prostor držav članic. To pomeni, da Komisija NNR države članice ne more zavrniti samo zato, ker podatki v njem niso v skladu s podatki po njeni izbiri, ampak mora dokazati, da podatki v NNR niso v skladu z merili iz Priloge III k Direktivi.

54. Trditve, ki jih Komisija navaja v podporo svojemu stališču, niso prepričljive.

55. Prvič, zavrniti je treba trditev Komisije, da ji ni bilo treba preučiti podatkov iz NNR Republike Estonije, ker je države članice opozorila na pomen preverjenih podatkov o dejanskih emisijah. Tak pristop bi bil upravičen v sistemu, ki bi Komisiji dovoljeval, da nadomesti države članice ali da sama določi parametre, ki se uporabljajo za presojo meril skladnosti. Komisiji pa z Direktivo niso podeljena taka pooblastila. Če je Komisija dvomila o skladnosti podatkov v NNR, bi morala dokazati neskladnost teh podatkov glede na merila iz Priloge III k Direktivi.

56. Drugič, iz sočasnosti nadzora NNR različnih držav članic, ki ga opravi Komisija, ni mogoče sklepati, da ji je z Direktivo podeljeno pooblastilo, da podatke, ki jih je država članica uporabila v NNR, nadomesti s podatki po svoji izbiri.

57. Tretjič, na podlagi teleološke razlage, s katero se poudarja cilj člena 9(3) Direktive, ni mogoče upravičiti pristopa Komisije, v skladu s katerim naj ji ne bi bilo treba preučiti podatkov, ki jih je Republika Estonija uporabila v svojem NNR.

58. Tak pristop v uvodni izjavi 30 Direktive nima podlage. V tej uvodni izjavi je določeno samo, da sistema trgovanja s pravicami do emisij toplogrednih plinov ni mogoče zadovoljivo vzpostaviti s posamičnim ukrepanjem držav članic in da ga je lažje vzpostaviti na ravni Skupnosti.

59. Dalje je treba zavrniti trditev, da z drugačnim načinom ukrepanja, kot je ta, ki ga je predlagala Komisija, ne bi bilo mogoče doseči ciljev Direktive. Na področju deljene pristojnosti, kot je področje varstva okolja, mora zakonodajalec Unije ob upoštevanju načel subsidiarnosti in sorazmernosti določiti ukrepe, ki so po njegovem mnenju nujni za dosego zastavljenih ciljev. Če je odločitev zakonodajalca jasno in nedvoumno razvidna iz zadevnega akta, sodišča Unije niso pristojna, da na podlagi teleološke razlage s svojo presojo nadomestijo presojo zakonodajalca.

60. Želja zakonodajalca Unije, da Komisiji podeli samo pooblastilo za nadzor skladnosti, in ne pooblastila za nadomestitev ali poenotenje, ni razvidna samo iz jasnega in nedvoumnega besedila člena 9(3) Direktive, ampak tudi iz pripravljalnih del v zvezi s to direktivo.[7] Razlaga člena 9(3) Direktive, ki jo zagovarja Komisija, torej presega meje teleološke razlage. Naloga zakonodajalca Unije je, da spremeni to določbo, če meni, da ne omogoča doseganja zastavljenih ciljev.[8]

61. Očitek napačnega pojmovanja obsega nadzornega pooblastila Komisije na podlagi člena 9(3) Direktive je zato treba zavrniti.

7 — Glej stran 12 predloga Komisije COM(2001) 581 z dne 23. oktobra 2001, iz katerega izhaja, da je treba določitev skupnih količin dodeljenih pravic prepustiti predvsem presoji držav članic, ki pa morajo upoštevati merila iz Priloge III k Direktivi, in da bo zakonodajalec Unije lahko ta merila pozneje spremenil glede na izkušnje, pridobljene pri izvajanju Direktive.

8 — V okviru tega je treba ugotoviti, da je zakonodajalec Unije spremenil prav ta vidik Direktive. Člen 9 Direktive, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/29/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 z namenom izboljšanja in razširitve sistema Skupnosti za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov (UL L 140, str. 63), določa, da se bo skupna količina pravic za Skupnost, izdanih vsako leto z začetkom v letu 2013, od sredine obdobja 2008–2012 zmanjševala z linearnim faktorjem 1,74 % v primerjavi s povprečjem skupnih letnih pravic, ki jih izdajo države članice v skladu z odločbami Komisije o nacionalnih načrtih razdelitve pravic za obdobje 2008–2012.

b) Načelo enakega obravnavanja

62. Na drugem mestu, Komisija Splošnemu sodišču očita, da je kršilo načelo enakega obravnavanja.

63. Ta očitek ni utemeljen.

64. Načelo enakega obravnavanja zahteva, da se primerljivi položaji ne obravnavajo različno in da se različni položaji ne obravnavajo enako, razen če je tako obravnavanje objektivno upravičeno. Značilnosti različnih položajev in tako njihovo primerljivost je treba določiti in presoditi na podlagi predmeta in cilja akta Unije, s katerim je uvedeno zadevno razlikovanje. [9]

65. Treba je ugotoviti, da očitek Komisije temelji na napačnem dojemanju njenega nadzornega pooblastila na podlagi člena 9(3) Direktive. V nasprotju s trditvami Komisije ta s to določbo ni pooblaščena za določitev ekonomskih parametrov, ki se uporabljajo za presojo skladnosti NNR glede na merila iz Priloge III k Direktivi. Kot je bilo navedeno zgoraj, je z Direktivo državam članicam puščen manevrski prostor, tako da lahko prosto uporabijo podatke in metode presoje po svoji izbiri, če ta izbira ne pripelje do rezultatov, ki niso v skladu s temi merili. Morebitne razlike med izbirami držav članic so izraz njihovega manevrskega prostora, ki ga mora Komisija pri nadzoru skladnosti upoštevati. Komisija torej ne krši načela enakega obravnavanja, če sprejme različne izbire držav članic, če te ne prekoračijo svojega manevrskega prostora.

66. Očitek kršitve načela enakega obravnavanja je zato treba zavrniti.

c) Meje spremembe NNR

67. Na tretjem mestu, preučiti je treba očitek Komisije, da je Splošno sodišče s tem, da je sprejelo neomejeno možnost spremembe NNR, napačno uporabilo pravo. Komisija meni, da možnost sprememb NNR glede na neobstoj določb v Direktivi v zvezi z možnostjo sprememb NNR, razen sprememb zaradi prilagoditve NNR na podlagi zavrnilne odločbe Komisije, ne bi smela biti sprejeta, ker bi ogrozila delovanje sistema trgovanja s pravicami in spodbudila države članice, da bi zamujale s priglasitvijo NNR ali da bi priglasile nepopolne NNR, da bi se morebiti lahko sklicevale na ugodnejše podatke.

68. Ta očitek je treba zavrniti. Z njim ni mogoče ovreči ugotovitve Splošnega sodišča, da je bila Komisija dolžna preveriti skladnost podatkov iz NNR Republike Estonije z merili iz Priloge III k Direktivi in da se torej ne bi smela omejiti na nadomestitev podatkov iz tega NNR s svojimi. Vprašanje, koliko lahko država članica spremeni NNR po priglasitvi Komisiji, namreč ni v neposredni zvezi z obsegom nadzornega pooblastila, ki ga ima Komisija med preučitvijo prvotnega NNR te države članice.

d) Sklep

69. Očitek, ki se nanaša na ugotovitev Splošnega sodišča, da je Komisija kršila člen 9(3) Direktive, ker je analizo, ki jo je opravila Republika Estonija, nadomestila s svojo, je zato treba zavrniti kot neutemeljen.

2. Očitek v zvezi s podatki, ki jih je Komisija nadomestila

70. Komisija Splošnemu sodišču očita, da jo je kritiziralo zaradi uporabe podatkov o emisijah CO2 in napovedi v zvezi z bruto domačim proizvodom (BDP) po svoji izbiri. Splošno sodišče samo naj bi navedlo, da bi se morala opreti na čim novejše podatke. Komisija naj se torej ne bi smela opreti na podatke iz NNR Republike Estonije.

9 — Sodba z dne 16. decembra 2008 v zadevi Arcelor Atlantique et Lorraine in drugi (C-127/07, ZOdl., str. I-9895, točki 23 in 26).

71. Ta očitek ni utemeljen. Temelji na napačni razlagi izpodbijane sodbe. Iz te je namreč jasno razvidno, da Splošno sodišče ni nasprotovalo temu, da Komisija pripravi svoj ekonomski in ekološki model, ki temelji na podatkih po njeni izbiri. Menilo pa je, da Komisija ni bila upravičena zavrniti NNR Republike Estonije zgolj zato, ker so številke iz NNR, ki so temeljile na podatkih in modelu presoje, ki jih je izbrala ta država članica, presegale številke, ki so izhajale iz podatkov in modela presoje, ki jih je izbrala Komisija, ampak da bi Komisija morala utemeljiti, v katerem delu podatki iz NNR Republike Estonije niso bili skladni z merili iz Priloge III k Direktivi.

C – *Drugi del: neupoštevanje ciljev Direktive*

72. Drugi del drugega pritožbenega razloga se nanaša na neupoštevanje ciljev Direktive pri razlagi dosega in obsega nadzornih pooblastil Komisije v okviru člena 9(3) Direktive.

73. Ta del se nanaša na obrazložitev Splošnega sodišča v točkah od 59 do 66 izpodbijane sodbe, v katerih je Splošno sodišče ugotovilo, da je Komisija s tem, da je v sporni odločbi navedla specifično količino pravic, katere vsakršno preseganje se šteje za nezdružljivo z merili iz Direktive, in da je zavrnila NNR Republike Estonije, ker je v njem predlagana skupna količina pravic presegala ta prag, prekoračila meje nadzornega pooblastila na podlagi člena 9(3) Direktive.

74. Komisija trdi, da cilja in namena Direktive ni mogoče doseči, če nima pooblastila za določitev take najvišje ravni, in da je njen pristop upravičen z ekonomičnostjo postopka. Splošnemu sodišču očita, da ni pravilno razlikovalo med določitvijo najvišje ravni s strani Komisije in določitvijo količine pravic, ki se dodelijo, s strani države članice.

75. Ta del ni utemeljen.

76. Splošno sodišče je pravilno ugotovilo, da Komisiji z Direktivo ni podeljeno pooblastilo, da v zavrnilni odločbi določi zavezujočo najvišjo raven pravic, ki se dodelijo. Kot je bilo navedeno zgoraj, so za pripravo NNR in sprejetje dokončne odločitve pristojne države članice. Pooblastila Komisije so omejena na nadzor skladnosti NNR, na podlagi česar lahko prepreči sprejetje NNR, ki ni v skladu z merili iz Priloge III in določbami člena 10 Direktive. Splošno sodišče je zato pravilno ugotovilo, da je Komisija dejansko nadomestila Republiko Estonijo pri določitvi najvišje ravni pravic, ki se dodelijo, in da je tako posegla v pristojnosti te države članice.

77. Očitki Komisije zoper obrazložitev Splošnega sodišča niso prepričljivi.

78. Prvič, zavrniti je treba argumentacijo Komisije, da z določitvijo najvišje ravni pravic, ki se dodelijo, ni posegla v pristojnosti Republike Estonije na podlagi člena 11(2) Direktive, ker naj bi Republika Estonija ohranila možnost, da določi skupno količino pravic, ki se dodelijo, ki je enaka ali nižja kot ta najvišja raven. Če bi namreč Komisija imela tako pooblastilo, bi lahko v zvezi z najvišjo ravnjo pravic, ki se dodelijo, državam članicam vsilila podatke in metode presoje po svoji izbiri. Vendar pa ji z Direktivo tako pooblastilo ni podeljeno, temveč je državam članicam puščen manevrski prostor glede izbire podatkov in metod presoje.

79. Drugič, zavrniti je treba očitek Komisije, da Splošno sodišče ni dovolj upoštevalo potrebe po dobrem delovanju sistema za trgovanje s pravicami do emisije. Kot je bilo navedeno zgoraj, je želja zakonodajalca Unije, da se Komisiji podeli samo pooblastilo za nadzor skladnosti, jasno razvidna iz Direktive. Zaradi upoštevanja dobrega delovanja sistema za trgovanje Komisiji ni mogoče podeliti dodatnih pooblastil *extra legem*.

80. Tretjič, zdi se, da ugovor Komisije, da je mogoče naknadno dokazati, da brezpogojno priznanje podatkov o emisijah CO2 in predlagane skupne količine pravic, ki se dodelijo, navedenih v NNR Republike Estonije, ne bi pripeljalo samo do rezultata, ki bi bil v nasprotju z merili od št. 1 do št. 3 iz Priloge III k Direktivi, ampak tudi do čezmernega povečanja pravic do emisije CO2 na trgu, temelji na napačni razlagi izpodbijane sodbe. Splošno sodišče je namreč priznalo, da Komisija lahko zavrne NNR, ki ni v skladu z merili iz Priloge III k Direktivi, in torej ni menilo, da mora Komisija brezpogojno priznati podatke v estonskem NNR.

81. Četrtič, Komisija trdi, da je razlaga člena 9(3) Direktive, po kateri naj bi imela pooblastilo za določitev najvišje ravni za količino pravic, ki se dodelijo, upravičena zaradi ekonomičnosti postopka. S tem naj bi se preprečile zaporedne odločbe o zavrnitvi NNR zaradi nezdružljivosti z merili iz Priloge III k Direktivi, državam članicam pa omogočilo, da v predvidenih rokih sprejmejo dokončno odločitev na podlagi člena 11(2) Direktive. V teh okoliščinah Komisija Splošnemu sodišču očita, da ni upoštevalo pravnega pomena najvišje količine iz člena 2 sporne odločbe. Posledica te navedbe naj bi bila zgolj omejitev njene pristojnosti za odločanje. Z navedbo te količine naj bi se Komisija zgolj obvezala, da ne bo zavrnila spremenjenega NNR, če bo predlagana količina pravic v tem NNR nižja ali enaka kot najvišja količina pravic, navedena v sporni odločbi.

82. Tudi ta očitek je treba zavrniti kot neutemeljen.

83. Najprej je treba opozoriti, da mora država članica NNR spremeniti, če ga Komisija zavrne. Komisija pri tem ne more nadomestiti države članice in torej ne more namesto nje spremeniti NNR.

84. Vendar pa mora Komisija na podlagi obveznosti obrazložitve iz člena 9(3), tretji stavek, Direktive navesti razloge, iz katerih meni, da zavrnjeni NNR ni v skladu z merili iz Priloge III in določbami člena 10 Direktive.

85. Nič v Direktivi ne nasprotuje temu, da Komisija v obrazložitvi zavrnilne odločbe oblikuje predloge ali priporočila. Navede lahko torej raven pravic, ki se dodelijo, o kateri meni, da je v skladu z merili iz Priloge III k Direktivi, pod pogojem, da ta raven za zadevno državo članico ni obvezujoča. Glede na razmeroma kratek rok, ki ga ima država članica za spremembo zavrnjenega NNR, je namreč taka navedba lahko upravičena z načelom lojalnega sodelovanja.

86. Poleg tega Komisija ne prekorači pristojnosti, podeljenih s členom 9(3) Direktive, če v izreku zavrnilne odločbe navede, da ne bo zavrnila spremenjenega NNR, ki bo v skladu s predlogi in priporočili, navedenimi v tej zavrnilni odločbi. Tako ravnanje je lahko upravičeno z načelom lojalnega sodelovanja in zahtevami po ekonomičnosti postopka.

87. Po drugi strani Komisija prekorači pristojnosti, določene s členom 9(3) Direktive, če v zavrnilni odločbi navede obvezno najvišjo raven pravic. Komisija tako prekorači meje svojega nadzora skladnosti in poseže v pristojnosti držav članic.

88. V obravnavanem primeru je Splošno sodišče pravilno ugotovilo, da je Komisija prekoračila meje svojega pooblastila na podlagi člena 9(3) Direktive. Republika Estonija, ki je naslovnica sporne odločbe, je namreč morala sklepati, da je navedba najvišje količine pravic v členu 2 sporne odločbe zavezujoča. Komisija je v členu 3(3) sporne odločbe pojasnila, da nobena druga sprememba NNR, razen tistih, ki se zahtevajo v členu 2, ni dopustna. V tem členu določena sprememba v zvezi z najvišjo ravnjo pravic, ki se dodelijo, je temeljila na podatkih in metodah presoje, ki jih je izbrala Komisija. Ker Komisija ni preučila, ali so podatki, ki jih je Republika Estonija uporabila v svojem NNR, v skladu z merili iz Priloge III k Direktivi, Republika Estonija ni mogla pričakovati, da bo Komisija preverila podatke iz spremenjenega NNR, pri katerih ne bi bila upoštevana najvišja količina, navedena v členu 2 zavrnilne odločbe.

89. Drugi del drugega pritožbenega razloga je torej treba zavrniti.

D – *Sklep*

90. Drugi pritožbeni razlog je zato treba v celoti zavrniti.

IX – Tretji pritožbeni razlog

91. Komisija s tretjim pritožbenim razlogom Splošnemu sodišču očita, da je pri razlagi dosega in obsega načela dobrega upravljanja napačno uporabilo pravo.

92. Ta pritožbeni razlog se nanaša na točke od 99 do 112 izpodbijane sodbe, v katerih je Splošno sodišče Komisiji očitalo, da je kršila načelo dobrega upravljanja. Ta očitek Splošnega sodišča se nanaša na ugotovitev Komisije, da NNR Republike Estonije zaradi nevključitve rezerve pravic, ki jo je ta ustvarila, ni bil v skladu z merilom št. 3 iz Priloge III k Direktivi. Splošno sodišče je v točkah od 103 do 108 izpodbijane sodbe najprej preučilo številke, ki jih navedla Republika Estonija v svojem NNR, in ugotovilo, da se zdijo skladne in razumljive. Nato je v točkah od 109 do 111 izpodbijane sodbe preučilo, ali je Komisija ob upoštevanju teh številk skrbno in nepristransko preučila vse upoštevne elemente obravnavane zadeve. Prvič, ugotovilo je, da ugotovitve Komisije, da pravice iz zadevne rezerve niso bile vključene v skupno količino pravic, ni mogoče uskladiti z elementi iz spisa. Drugič, Splošno sodišče je Komisiji očitalo, da ni pojasnila, na podlagi česa je sklepala, da NNR Republike Estonije ni bil v skladu z merilom št. 3 iz Priloge III k Direktivi. Na podlagi tega je sklepalo, da Komisija ni dokazala, v katerem delu so bili izračuni iz estonskega NNR napačni.

93. V nasprotju s trditvami Komisije Splošno sodišče pri razlagi načela dobrega upravljanja ni napačno uporabilo prava.

94. Prvič, očitek Komisije, da je Splošno sodišče ugotovilo, da Komisija ni bila upravičena opreti se na svoje podatke, temelji na napačnem razumevanju izpodbijane sodbe. Splošno sodišče Komisiji ni očitalo, da se je oprla na svoje podatke. Očitalo ji je, da ni ustrezno preučila podatkov, ki jih je v svojem NNR navedla Republika Estonija.

95. Drugič, trditev Komisije, da je upravičeno menila, da skupna količina, predlagana v NNR Republike Estonije, zaradi dvoumnosti NNR v zvezi z vključitvijo nekaterih delov rezerve ni združljiva z merilom št. 3 iz Priloge III k Direktivi, je treba zavrniti.

96. Ta pristop ni v skladu z načeloma dobrega upravljanja in lojalnega sodelovanja niti z vlogo, ki je Komisiji podeljena z Direktivo. Iz teh določb je namreč razvidno, da mora Komisija v okviru nadzora skladnosti na podlagi člena 9(3) Direktive skrbno in nepristransko preučiti vse upoštevne elemente NNR. Če NNR vsebuje dvoumen element, se Komisija torej ne more omejiti na zavrnitev NNR. Nasprotno, sprejeti mora potrebne ukrepe za ugotovitev, ali je ta element v nasprotju ali v skladu z merili iz Priloge III k Direktivi. V okviru tega mora Komisija preučiti zlasti vse informacije v NNR.

97. V nasprotju s trditvami Komisije ta obveznost ni v nasprotju z razdelitvijo pristojnosti med državami članicami in Komisijo. Komisija sicer ni pristojna za pripravo NNR. Vendar je na podlagi člena 9(3) Direktive zavezana opraviti nadzor skladnosti. S sprejetjem potrebnih ukrepov za skrbno in vestno preučitev vseh elementov NNR Komisija ne prekorači meja takega nadzora in torej ne posega v pristojnosti držav članic.

98. Tretjič, Komisija ne more uspešno uveljavljati tega, da je Splošno sodišče sámo ugotovilo, da je NNR vseboval dvoumne elemente. Najprej je treba poudariti, da je Splošno sodišče navedlo, da je to dvoumnost mogoče odpraviti s preučitvijo drugih elementov iz spisa. Vsekakor pa bi tudi ob taki dvoumnosti Komisija morala najprej sprejeti potrebne ukrepe za njeno odpravo in se ne bi smela omejiti na zavrnitev NNR kot neskladnega.

99. Tretji pritožbeni razlog zato ni utemeljen.

X – Četrti pritožbeni razlog

100. Komisija s četrtim pritožbenim razlogom Splošnemu sodišču očita, da je napačno uporabilo pravo, ker je menilo, da določb sporne odločbe ni mogoče ločiti in da jo je torej treba v celoti razglasiti za nično.

101. Ta pritožbeni razlog se nanaša na točke 114 in od 31 do 34 izpodbijane sodbe, v katerih je Splošno sodišče ugotovilo, da bi se z razglasitvijo delne ničnosti, ki bi se nanašala zgolj na člene 1(1) in (2), 2(1) in (2) ter 3(1) sporne odločbe, spremenila sama vsebina preostalih določb te odločbe.

102. Komisija meni, da so bile te določbe ločljive od preostalega dela sporne odločbe. Trdi, da se z razglasitvijo delne ničnosti, ki bi se nanašala zgolj na te določbe, sporna odločba ne bi spremenila v odločbo, ki je ne bi sprejela.

103. Četrti pritožbeni razlog je treba zavrniti.

104. V skladu s sodno prakso Sodišča razglasitev delne ničnosti akta institucije zahteva, da so določbe akta, ki so bile razglašene za nične, ločljive od drugih določb ter da se s to razglasitvijo delne ničnosti akta ne spremeni njegovo bistvo [10]. Bistvo akta je spremenjeno, kadar njegov avtor z objektivnega vidika ne bi sprejel tega akta s spremenjenim izrekom.

105. Splošno sodišče je pravilno ugotovilo, da bi se z razglasitvijo delne ničnosti, ki bi se nanašala zgolj na člene 1(1), 2(1) in 3(1) sporne odločbe, spremenilo njeno bistvo.

106. Prvič, Splošno sodišče je pravilno ugotovilo, da različni odstavki členov 1 in 2 sporne odločbe niso ločljivi. Odstavki teh členov so se sicer nanašali na različne vidike NNR in različna merila iz Priloge III k Direktivi. Vendar je iz strukture členov 1 in 2 sporne odločbe razvidno, da bi se z razglasitvijo delne ničnosti, ki bi se nanašala zgolj na njuna odstavka 1, spremenilo bistvo teh členov. Člen 1 sporne odločbe je vseboval izčrpen seznam ugovorov Komisije v zvezi s skladnostjo NNR Republike Estonije glede na merila iz Priloge III k Direktivi. Kot je ugotovilo Splošno sodišče, bi se z razglasitvijo delne ničnosti, ki bi se nanašala zgolj na njegov odstavek 1, ta izčrpen seznam omejil. Člen 2 sporne odločbe je vseboval zavezo Komisije, da ne bo nasprotovala NNR Republike Estonije, če bo ta svoj NNR spremenila na podlagi predlogov, naštetih v odstavkih od 1 do 4. Z razglasitvijo delne ničnosti, ki bi se nanašala zgolj na njegov odstavek 1, bi se zmanjšalo število sprememb, ki so bile pogoj za prvotno dano zavezo Komisije.

107. Tako iz sporne odločbe kakor iz stališč Komisije pred Splošnim sodiščem izhaja, da ta ni bila pripravljena sprejeti količine pravic, ki jo je Republika Estonija predlagala v svojem NNR, ker je menila, da je pretirana. To se je naknadno potrdilo z dejstvom, da je Komisija sprejela novo odločbo, v kateri je zavrnila NNR Republike Estonije, zlasti zaradi nezdružljivosti največjega števila pravic z merili od št. 1 do št. 3 iz Priloge III k Direktivi. Splošno sodišče je zato pravilno ugotovilo, da bi se z razglasitvijo delne ničnosti, ki bi se nanašala zgolj na člena 1(1) in 2(1) sporne odločbe, spremenilo njeno bistvo.

108. Drugič, Splošno sodišče je pravilno ugotovilo, da člena 3(3) sporne odločbe ni mogoče ločiti od njenih členov 1 in 2. Med to določbo in členoma 1 in 2 sporne odločbe obstaja tesna povezava. Ta določba se namreč nanaša na spremembe, ki so po mnenju Komisije potrebne za odpravo neskladij, ugotovljenih v členu 1 navedene odločbe, vendar pa odstopajo od predlogov Komisije, naštetih v členu 2 te odločbe.

10 — Sodbi z dne 10. decembra 2002 v zadevi Komisija proti Svetu (C-29/99, Recueil, str. I-11221, točka 45) in z dne 30. septembra 2003 v zadevi Nemčija proti Komisiji (C-239/01, Recueil, str. I-10333, točka 33) in sodba Francija proti Parlamentu in Svetu (navedena v opombi 5, točka 13).

109. Tretjič, kar zadeva ločljivost člena 3(2) sporne odločbe, ki se nanaša na spremembe pravic, dodeljenih nekaterim napravam, je treba ugotoviti, da bi se tudi z ohranitvijo samo tega dela sporne odločbe njeno bistvo spremenilo. Kot je bilo navedeno zgoraj,[11] lahko država članica dokončno odločitev opre na NNR, ki mu Komisija v okviru nadzora na podlagi člena 9(3) Direktive ni nasprotovala. V odločbi, v kateri bi bil ohranjen samo člen 3(2) sporne odločbe, Komisija ne bi uveljavljala nobenega ugovora v zvezi z merili št. 1, 2, 3, 5, 6, 10 in 12 iz Priloge III k Direktivi. Republika Estonija bi torej svojo dokončno odločitev na podlagi člena 11(2) Direktive lahko oprla na prvotni NNR. Iz sporne odločbe in stališč Komisije pred Splošnim sodiščem pa je razvidno, da ta ni nameravala sprejeti take odločbe.

110. Splošno sodišče torej z ugotovitvijo, da členi 1(1), 2(1) in 3(1) sporne odločbe niso ločljivi od preostalih določb te odločbe, ni napačno uporabilo prava.[12]

111. Četrti pritožbeni razlog Komisije je zato treba zavrniti kot neutemeljen.

XI – Predlog

112. Glede na zgornje ugotovitve Sodišču predlagam, naj:

1. pritožbo Evropske komisije zoper sodbo Sodišča prve stopnje z dne 23. septembra 2009 v zadevi Estonija proti Komisiji (T-263/07) zavrne;

2. odloči, da Komisija nosi stroške Republike Estonije in svoje stroške;

3. odloči, da Kraljevina Danska, Češka republika in Republika Latvija nosijo svoje stroške.

11 — Točka 36 teh sklepnih predlogov.

12 — Vprašanja, ali je bilo mogoče člena 1(2) in 2(2) sporne odločbe ločiti od njenih preostalih določb, zato ni treba obravnavati.