Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Anden Afdeling)

29. marts 2012*

»Appel — miljø — direktiv 2003/87/EF — ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner — Republikken Estlands nationale plan for tildeling af emissionskvoter for perioden 2008-2012 — medlemsstaternes og Kommissionens respektive beføjelser — artikel 9, stk. 1 og 3, og artikel 11, stk. 2, i direktiv 2003/87 — ligebehandling — princippet om god forvaltningsskik«

I sag C-505/09 P,

angående appel i henhold til artikel 56 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, iværksat den 3. december 2009,

**Europa-Kommissionen** ved E. Kružíková, E. Randvere og E. White, som befuldmægtigede, og med valgt adresse i Luxembourg,

appellant,

støttet af:

**Kongeriget Danmark** ved C. Vang, som befuldmægtiget,

intervenient i appelsagen,

De øvrige parter i appelsagen:

**Republikken Estland** ved L. Uibo og M. Linntam, som befuldmægtigede,

sagsøger i første instans,

støttet af:

**Den Tjekkiske Republik** ved M. Smolek, som befuldmægtiget,

**Republikken Letland** ved K. Drēviņa og I. Kalniņš, som befuldmægtigede,

intervenienter i appelsagen,

**Republikken Litauen,**

**Den Slovakiske Republik,**

* Processprog: estisk.

**Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland,**

intervenienter i første instans,

har

DOMSTOLEN (Anden Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, J.N. Cunha Rodrigues, og dommerne U. Lõhmus, A. Rosas (refererende dommer), A. Ó Caoimh og A. Arabadjiev,

generaladvokat: V. Trstenjak

justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 29. september 2011,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 17. november 2011,

afsagt følgende

## Dom

1 I appelskriftet har Europa-Kommissionen nedlagt påstand om ophævelse af den dom, der blev afsagt af De Europæiske Fællesskabers Ret i Første Instans den 23. september 2009, Estland mod Kommissionen (sag T-263/07, Sml. II, s. 3463, herefter »den appellerede dom«), hvorved Retten annullerede Kommissionens beslutning af 4. maj 2007 vedrørende den nationale plan for tildeling af drivhusgasemissionskvoter, som Republikken Estland havde fremlagt for perioden 2008-2012 i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF (herefter »den anfægtede beslutning«).

### Retsforskrifter

2 Artikel 1 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF (EUT L 275, s. 32), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/101/EF af 27. oktober 2004 (EUT L 338, s. 18, herefter »direktiv 2003/87«), bestemmer:

»Ved dette direktiv fastlægges en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet [...] med henblik på at fremme reduktionen af drivhusgasemissioner på en omkostningseffektiv og økonomisk effektiv måde.«

3 Direktivets artikel 9 har følgende ordlyd:

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

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

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

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

4 Det fremgår af direktivets artikel 10, at for den treårsperiode, der begynder den 1. januar 2005, tildeler medlemsstaterne mindst 95% af kvoterne gratis. For den femårsperiode, der begynder den 1. januar 2008, tildeler medlemsstaterne mindst 90% af kvoterne gratis.

5 Artikel 11, stk. 2, i direktiv 2003/87 har følgende ordlyd:

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

6 I bilag III til samme direktiv fastsættes 12 kriterier for de nationale tildelingsplaner. I kriterium 1-3, 5 og 6 i det nævnte bilag bestemmes følgende:

»1. Den samlede mængde kvoter, der skal tildeles for den pågældende periode, skal være i overensstemmelse med medlemsstatens forpligtelse til at begrænse sine emissioner efter beslutning 2002/358/EF [af 25. april 2002 om godkendelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af Kyotoprotokollen til De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer og om den fælles opfyldelse af forpligtelserne i forbindelse hermed (EFT L 130, s. 1)] og Kyotoprotokollen under hensyn til den andel, som disse kvoter udgør af de samlede emissioner i forhold til emissionerne fra kilder, der ikke er omfattet af dette direktiv, og de nationale energipolitikker, og skal være i overensstemmelse med det nationale klimaændringsprogram. Den samlede mængde kvoter, der skal tildeles, skal ikke være større end den mængde, der kan forventes at være nødvendig med henblik på en nøje anvendelse af kriterierne i dette bilag. Inden 2008 skal mængden af kvoter være tilpasset bestræbelserne på at nå eller overgå hver enkelt medlemsstats mål som fastsat i beslutning 2002/358/EF og Kyotoprotokollen.

2. Den samlede mængde kvoter, der skal tildeles, skal være i overensstemmelse med vurderingen af de faktiske og forventede fremskridt hen imod opfyldelsen af medlemsstaternes bidrag til Fællesskabets forpligtelser i medfør af beslutning 93/389/EØF [af 24. juni 1993 om en overvågningsmekanisme for emissioner af $CO_2$ og andre drivhusgasser i Fællesskabet (EFT L 167, s. 31)].

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

[…]

5. Planen må ikke diskriminere mellem selskaber eller sektorer på en sådan måde, at visse virksomheder eller aktiviteter begunstiges ubehørigt, jf. kravene i traktaten, navnlig artikel 87 [EF] og 88 [EF].

6. Planen skal indeholde oplysninger om, hvordan nytilkomne vil kunne deltage i fællesskabsordningen i den pågældende medlemsstat.«

7 I artikel 3, stk. 1 og 2, i Kommissionens beslutning 2006/780/EF af 13. november 2006 om undgåelse af dobbelttælling af reduktioner i drivhusgasemissioner som led i Fællesskabets emissionshandelsordning for projektaktiviteter under Kyotoprotokollen i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF (EFT L 316, s. 12) er fastsat følgende:

»1. Hvis en medlemsstat inden udløbet af fristen for forelæggelse af de nationale tildelingsplaner, jf. artikel 9, stk. 1, i direktiv 2003/87/EF, har udstedt godkendelsesbreve som værtsland, hvori den forpligter sig til at udstede [emissionsreduktionsenheder] eller [godkendte emissionsreduktioner] for projektaktiviteter, som resulterer i emissionsreduktioner eller -begrænsninger i anlæg omfattet af direktiv 2003/87/EF, medregner medlemsstaten i den samlede kvotemængde i sin nationale tildelingsplan for perioden 2008-2012 en kvotereserve, der angives for hver projektaktivitet som anført i tabellen i bilag I.

2. En medlemsstat kan også i sin nationale tildelingsplan for perioden 2008-2012 i den samlede kvotemængde medregne en supplerende kvotereserve, der angives som anført i bilag II, hvis medlemsstaten efter at have truffet afgørelse i medfør af artikel 11, stk. 2, i direktiv 2003/87/EF har til hensigt at udstede godkendelsesbreve som værtsland, der forpligter sig til udstede [emissionsreduktionsenheder] eller [godkendte emissionsreduktioner] inden den 31. december 2012 for projektaktiviteter, som resulterer i emissionsreduktioner eller -begrænsninger i anlæg omfattet af direktiv 2003/87/EF. Planlagte projektaktiviteter, som anvender den samme emissionsreduktionsmetode, men for hvilke der endnu ikke er udstedt noget støttebrev, kan anføres i samme kolonne i reservetabellen i bilag II.«

## Sagens baggrund og den anfægtede beslutning

8 De faktiske omstændigheder, der ligger til grund for tvisten og den anfægtede beslutning, er gengivet på følgende måde i den appellerede doms præmis 9-12:

»6 I overensstemmelse med direktiv [2003/87] har Republikken Estland forelagt sin nationale plan for tildeling af drivhusgasemissionskvoter for Kommissionen […]. Forelæggelsen skete ifølge Republikken Estland den 30. juni 2006, hvorimod den ifølge Kommissionen fandt sted den 7. juli 2006.

7 Efter en skriftveksling med Kommissionen fremlagde Republikken Estland i februar 2007 en ny version af sin nationale plan for tildeling af drivhusgasemissionskvoter for Kommissionen.

8 Den 4. maj 2007 vedtog Kommissionen [den anfægtede beslutning]. Ifølge beslutningen skal den mængde emissionskvoter, Republikken Estland har foreslået tildelt, reduceres med 47,8%.

9 Den [anfægtede] beslutnings dispositive del har følgende ordlyd:

»Artikel 1

Følgende dele af [Republikken] Estlands plan for tildeling af kvoter for den i direktivets artikel 11, stk. 2, omhandlede første femårsperiode er uforenelige med henholdsvis:

1. kriterium [nr.] 1-3 i bilag III til direktiv [2003/87]: den andel af den samlede mængde kvoter, som skal tildeles, svarende til 11,657987 mio. tons kuldioxidækvivalent pr. år, og som er uforenelig med de vurderinger, der er foretaget i henhold til [Europa-Parlamentets og

Rådets] beslutning nr. 280/2004/EF [af 11. februar 2004 om en mekanisme til overvågning af emissioner af drivhusgasser i Fællesskabet og til gennemførelse af Kyotoprotokollen (EUT L 49, s. 1)] og med potentialet, herunder det teknologiske potentiale, for reduktion af emissionerne fra aktiviteterne; denne andel er mindsket for at tage hensyn til emissionerne fra projektaktiviteter, som allerede var under gennemførelse i 2005, og som i 2005 gjorde det muligt at mindske eller begrænse emissionerne fra anlæg omfattet af direktivet, i den udstrækning de nævnte reduktioner eller begrænsninger er blevet dokumenteret og verificeret; endvidere den andel af den samlede mængde kvoter på anslået 0,313883 mio. tons pr. år, der svarer til de yderligere emissioner fra et forbrændingsanlæg, som ikke indgår i den nationale tildelingsplan for den første periode, for så vidt den ikke bygger på verificerede og dokumenterede emissionsdata i overensstemmelse med den nationale tildelingsplans generelle metodik

2. kriterium [nr.] 3 i bilag III til direktiv [2003/87]: det forhold, at en kvotereserve, [Republikken] Estland har oprettet i henhold til artikel 3, stk. 1 og 2, i beslutning 2006/78 […], og det forhold, at den mængde kvoter, som er tildelt de anlæg, hvorpå de pågældende aktiviteter finder sted, ikke er nedsat tilsvarende

3. kriterium [nr.] 5 i bilag III til direktiv [2003/87]: tildelingen af kvoter til visse anlæg, der som en følge af en kombination af en bonus til gengæld for foranstaltninger truffet på et tidligt stadium og kvoter beregnet på anden måde er større end deres forventede behov

4. kriterium [nr.] 6 i bilag III til direktiv [2003/87]: oplysningerne om, hvordan nytilkomne vil kunne begynde at deltage i fællesskabsordningen.

Artikel 2

Der vil ikke blive gjort indsigelse mod den nationale tildelingsplan, hvis der, på en ikke-diskriminerende måde, foretages nedennævnte ændringer i planen, og hvis ændringerne forelægges Kommissionen hurtigst muligt under hensyn til den tid, det kræver at gennemføre de nationale procedurer:

1. Den samlede mængde kvoter, der skal tildeles inden for rammerne af fællesskabsordningen, nedsættes med 11,657987 mio. tons kuldioxidækvivalent pr. år, og de mængder, der er tildelt et yderligere forbrændingsanlæg, som ikke indgår i planen for den første periode, fastsættes i overensstemmelse med den nationale tildelingsplans generelle metodik på grundlag af verificerede og dokumenterede emissionsdata; desuden nedsættes den samlede mængde med en mængde svarende til den eventuelle forskel mellem de kvoter, der tildeles førnævnte anlæg, og de 0,313883 mio. tons, der årligt afsættes som reserve for dette anlæg; endvidere forhøjes den samlede mængde for at tage hensyn til emissionerne fra projektaktiviteter, som allerede var under gennemførelse i 2005, og som i 2005 gjorde det muligt at mindske eller begrænse emissionerne fra anlæg omfattet af direktiv [2003/87], i den udstrækning de nævnte reduktioner eller begrænsninger er blevet dokumenteret og verificeret.

2. Den kvotereserve, [Republikken] Estland agter at oprette i henhold til artikel 3, stk. 1 og 2, i beslutning 2006/780/EF, medtages i den samlede mængde kvoter på 12,717058 mio. tons, der beregnes i overensstemmelse med kriterium [nr.] 1-3 i bilag III til direktiv [2003/87], før den endelige nationale afgørelse om tildelingen træffes i henhold til artikel 11, stk. 2, [i direktiv 2003/87], og den mængde kvoter, som er tildelt de anlæg, hvorpå de pågældende aktiviteter finder sted, nedsættes tilsvarende.

3. De kvoter, der tildeles visse anlæg, overstiger ikke deres forventede behov, fordi de er blevet tildelt en bonus til gengæld for foranstaltninger truffet på et tidligt stadium.

4. Der gives på en måde, som er i overensstemmelse med kriterierne i bilag III til direktiv [2003/87] og bestemmelserne i dettes artikel 10, oplysninger om, hvordan nytilkomne vil kunne begynde at deltage i fællesskabsordningen.

Artikel 3

1. Den samlede gennemsnitlige årlige mængde kvoter på 12,717058 mio. tons – nedsat med den reserve, [Republikken] Estland agter at oprette i henhold til artikel 3, stk. 1 og 2, i beslutning 2006/780/EF, og med en mængde svarende til den eventuelle forskel mellem de kvoter, der tildeles et yderligere forbrændingsanlæg, som ikke indgår i tildelingsplanen for den første periode, og de 0,313883 mio. tons, der årligt afsættes som reserve for dette anlæg, for så vidt de ikke bygger på verificerede og dokumenterede emissionsdata i overensstemmelse med den nationale tildelingsplans generelle metodik, og forhøjet for at tage hensyn til emissionerne fra projektaktiviteter, som allerede var under gennemførelse i 2005, og som i 2005 gjorde det muligt at mindske eller begrænse emissionerne fra anlæg omfattet af direktiv [2003/87], i den udstrækning de nævnte reduktioner eller begrænsninger er blevet dokumenteret og verificeret – som [Republikken] Estland i henhold til sin nationale tildelingsplan tildeler de i planen angivne anlæg og nytilkomne, må ikke overskrides.

2. Den nationale plan for tildeling af kvoter kan ændres uden Kommissionens forudgående godkendelse, hvis ændringen vedrører de kvoter, som er tildelt bestemte anlæg, ikke medfører en overskridelse af den samlede mængde kvoter, der skal tildeles de i planen angivne anlæg, og hvis den er en følge af forbedringer af dataenes kvalitet eller består i en mindskelse af den procentdel af kvoterne, der skal tildeles gratis inden for de i artikel 10 i direktiv [2003/87] fastsatte rammer.

3. Enhver ændring af den nationale tildelingsplan, som er nødvendig for at korrigere de dele af planen, der er uforenelige med direktivet, og hvortil der henvises i artikel 1 i denne beslutning, men som ikke er omfattet af de ændringer, hvortil der henvises i artikel 2, skal forelægges hurtigst muligt under hensyn til den tid, det kræver at gennemføre de nationale procedurer, og kræver i henhold til artikel 9, stk. 3, [i direktiv 2003/87] forudgående godkendelse af Kommissionen. Enhver anden ændring af den nationale tildelingsplan, bortset fra de ændringer, der kræves ifølge artikel 2 i denne beslutning, er uacceptabel.

Artikel 4

Denne beslutning er rettet til Republikken Estland.«

## Sagen for Retten og den appellerede dom

9 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 16. juli 2007 anlagde Republikken Estland sag med påstand om annullation af den anfægtede beslutning.

10 Ved kendelse afsagt af formanden for Rettens Syvende Afdeling den 29. januar 2008 fik Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande og Republikken Litauen og Den Slovakiske Republik til støtte for Republikken Estlands påstande.

11 Til støtte for søgsmålet fremsatte medlemsstaten fem anbringender. De vedrørte for det første en overskridelse af beføjelser som følge af en tilsidesættelse af artikel 9, stk. 1 og 3, og artikel 11, stk. 2, i direktiv 2003/87, for det andet åbenbart fejlagtige vurderinger, for det tredje en tilsidesættelse af artikel 175 EF, for det fjerde en tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik og for det femte en mangel på begrundelse.

12 Kommissionen nedlagde påstand om afvisning for så vidt angår den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 3 og 4, artikel 2, stk. 3 og 4, samt artikel 3, stk. 2 og 3, idet Republikken Estland ikke havde fremsat noget faktisk eller retligt anbringende i relation til disse bestemmelser vedrørende de øvrige bestemmelser i den anfægtede beslutning, og om frifindelse for så vidt angår de øvrige bestemmelser deri.

13 Ved den appellerede dom annullerede Retten den anfægtede beslutning i sin helhed og pålagde Kommissionen at bære sine egne omkostninger og betale de omkostninger, som Republikken Estland havde afholdt.

14 I dommens præmis 28-34 forkastede Retten indledningsvis den delvise afvisningspåstand, som Kommissionen havde nedlagt. Retten fandt, at den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1 og 2, artikel 2, stk. 1 og 2, samt artikel 3, stk. 1, ikke kunne udskilles fra beslutningens øvrige bestemmelser, og at den anfægtede beslutning skulle annulleres i sin helhed, såfremt de anbringender, som Republikken Estland havde fremsat, kunne tiltrædes.

15 Dernæst gennemgik Retten i den appellerede doms præmis 49-93 det første anbringende i sagen vedrørende en overskridelse af beføjelser som følge af en tilsidesættelse af artikel 9, stk. 1 og 3, og artikel 11, stk. 2, i direktiv 2003/87. Retten fastslog for det første, at Kommissionen havde overskredet grænserne for sin kontrolbeføjelse i henhold til direktivets artikel 9, stk. 3, dels ved i den anfægtede beslutning at fastsætte en specifik kvotemængde, der skal tildeles, hvoraf enhver overskridelse ville blive anset for uforenelig med de i samme direktiv fastsatte kriterier, dels ved at forkaste den nationale plan for tildeling af kvoter for drivhusgasemissioner i perioden 2008-2012, som Republikken Estland havde forelagt Kommissionen i overensstemmelse med direktiv 2003/87 (herefter »den estiske NAP«), i den udstrækning den heri foreslåede samlede mængde kvoter oversteg denne tærskel. Retten fastslog for det andet, at Kommissionen havde tilsidesat artikel 9, stk. 3, i direktiv 2003/87 ved at sætte sin egen analyse i stedet for den, som Republikken Estland havde foretaget i denne plan. I denne forbindelse konstaterede Retten ligeledes, at de data og de vurderingsmetoder, som Kommissionen havde anvendt, ikke nødvendigvis var de mest repræsentative.

16 Retten konkluderede på denne baggrund i den appellerede doms præmis 94, at den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1, artikel 2, stk. 1, og artikel 3, stk. 1, vedrørende fastsættelsen af den samlede mængde kvoter for drivhusgasemissioner, der skal tildeles, måtte annulleres. Retten fandt, at det var ufornødent at prøve Republikken Estlands andet, tredje og femte anbringende, for så vidt som de var rettet mod de samme bestemmelser.

17 I den appellerede doms præmis 99-112 gennemgik Retten det fjerde anbringende i sagen vedrørende en tilsidesættelse af princippet om god forvaltningsskik. Dette anbringende vedrørte Kommissionens vurdering af spørgsmålet om, hvorvidt den estiske NAP opfyldte kriterium nr. 3 i bilag III til direktiv 2003/87 angående medregning af reserver i den samlede mængde kvoter, der skal tildeles. Retten lagde til grund, at Kommissionen ikke havde godtgjort, at beregningerne i planen ikke var behæftet med en fejl.

18 Under disse omstændigheder fastslog Retten i dommens præmis 113, at den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 2, og 2, stk. 2, vedrørende den angivelige manglende medregning af reserver af kvoter i den nævnte samlede mængde kvoter skulle annulleres.

19 Da den således havde fastslået, at den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1 og 2, artikel 2, stk. 1 og 2, samt artikel 3, stk. 1, skulle annulleres, og at disse bestemmelser ikke kunne udskilles fra resten af denne beslutning, fastslog Retten endelig i den appellerede doms præmis 114, at den anfægtede beslutning skulle annulleres i sin helhed.

## Retsforhandlingerne for Domstolen og parternes påstande

20 Ved kendelse afsagt af Domstolens præsident den 1. juni 2010 har Kongeriget Danmark fået tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Kommissionens påstande, og Den Tjekkiske Republik samt Republikken Letland har fået tilladelse til at intervenere i sagen til støtte for Republikken Estlands påstande.

21 I appelsagen har Kommissionen nedlagt følgende påstande:

— Den appellerede dom ophæves.

— Republikken Estland tilpligtes at betale sagens omkostninger.

22 Kongeriget Danmark har nedlagt påstand om, at den appellerede dom ophæves.

23 Republikken Estland har nedlagt følgende påstande:

— Principalt: Appellen forkastes.

— Subsidiært: Sagen hjemvises til Retten med henblik på, at den træffer afgørelse vedrørende de anbringender, som medlemsstaten fremsatte i første instans, og som ikke var genstand for en prøvelse i den appellerede dom.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

24 Den Tjekkiske Republik har nedlagt følgende påstande:

— Appellen forkastes.

— Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.

25 Republikken Letland har nedlagt påstand om, at appellen forkastes.

## Om appellen

26 Kommissionen har til støtte for appellen fremsat fire anbringender. De er støttet på, for det første, at Retten begik en retlig fejl ved bedømmelsen af, om annullationssøgsmålet kunne antages til realitetsbehandling, og for det andet, at den anlagde en urigtig fortolkning af artikel 9, stk. 1 og 3, samt af artikel 11, stk. 2, i direktiv 2003/87. Efter Kommissionens opfattelse anlagde Retten for det tredje en urigtig fortolkning af princippet om god forvaltningsskik, og begik for det fjerde en fejl ved den retlige kvalifikation af den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1 og 2, artikel 2, stk. 1 og 2, samt artikel 3, stk. 1, idet den lagde til grund, at disse bestemmelser ikke kunne udskilles fra beslutningens øvrige bestemmelser.

### *Det første anbringende vedrørende en retlig fejl under gennemgangen af spørgsmålet om, hvorvidt annullationssøgsmålet kunne antages til realitetsbehandling*

#### Parternes argumenter

27 Kommissionen har gjort gældende, at Retten tilsidesatte artikel 21 i statutten for Den Europæiske Unions Domstol og artikel 44, stk. 1, litra c), i procesreglementet for Retten ved at antage sagen til realitetsbehandling for så vidt angår den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 3 og 4, artikel 2, stk. 3 og 4, samt artikel 3, stk. 2 og 3.

28 Kommissionen har henledt opmærksomheden på, at de anbringender, som Republikken Estland fremsatte for Retten, grundlæggende drejede sig om lovligheden af den øvre grænse, der blev fastsat for den samlede mængde kvoter for drivhusgasemissioner i den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1, artikel 2, stk. 1, samt artikel 3, stk. 1, og, delvis, den manglende medtagelse af de kvotereserver, hvortil der henvises i beslutningens artikel 1, stk. 2, og artikel 2, stk. 2. Ifølge Kommissionen fremsatte medlemsstaten ikke nogen kritik af de øvrige uoverensstemmelser, der er konstateret med hensyn til den estiske NAP, nemlig den omstændighed, at man indrømmede visse anlæg en fortrinsstilling ved tildelingen af kvoter for drivhusgasemissioner, og den manglende klarhed ved behandlingen af nye aktører på markedet. For at kunne anlægge et søgsmål med påstand om annullation af den anfægtede beslutning i sin helhed skulle Republikken Estland have fremsat anbringender rettet mod hver enkelt bestemmelse heri.

29 Retten begik desuden en retlig fejl, da den udtalte, at den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 3 og 4, artikel 2, stk. 3 og 4, samt artikel 3, stk. 2 og 3, ikke kunne udskilles fra de øvrige bestemmelser heri.

30 Republikken Estland har gjort gældende, at dette anbringende må forkastes. Medlemsstaten har anført, at den havde nedlagt påstand om, at den anfægtede beslutning annulleres i det hele. Stævningen indeholdt en kort fremstilling af søgsmålsgrundene i overensstemmelse med de formkrav, der er fastsat i artikel 21 i statutten for Domstolen og i artikel 44, stk. 1, litra c), i Rettens procesreglement. Efter Republikken Estlands opfattelse hviler den appellerede dom på en korrekt forståelse af betingelsen om, at bestemmelserne skal kunne udskilles fra beslutningen.

Domstolens bemærkninger

31 Det første appelanbringende vedrører den appellerede doms præmis 28-34, der angår påstanden om, at annullationssøgsmålet delvis ikke kan antages til realitetsbehandling.

32 Retten undersøgte i den nævnte doms præmis 28-33 spørgsmålet om, hvorvidt den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1 og 2, artikel 2, stk. 1 og 2, samt artikel 3, stk. 1, kunne udskilles fra beslutningens øvrige bestemmelser, og konkluderede, at det ikke var tilfældet. Under disse omstændigheder forkastede Retten i dommens præmis 34 Kommissionens argumenter vedrørende den omstændighed, at søgsmålet angiveligt delvis ikke kunne antages til realitetsbehandling, idet den samtidig præciserede, at den anfægtede beslutning skal annulleres i det hele, hvis der er grundlag for Republikken Estlands anbringender.

33 I det foreliggende tilfælde er det ubestridt, at Republikken Estland i stævningen havde nedlagt påstand om annullation af den anfægtede beslutning i sin helhed. Den af Kommissionen rejste formalitetsindsigelse vedrørte en angivelig utilstrækkelig begrundelse i stævningen med hensyn til udstrækningen af den annullation, der var nedlagt påstand om, for så vidt som de anbringender, som medlemsstaten havde fremsat, udelukkende vedrørte beslutningens artikel 1, stk. 1 og 2, artikel 2, stk. 1 og 2, samt artikel 3, stk. 1. Efter Kommissionens opfattelse opfyldte en sådan stævning ikke de betingelser, der er fastsat i artikel 21, stk. 1, i statutten for Domstolen og i artikel 44, stk. 1, litra c), i Rettens procesreglement. Da Kommissionen var af den opfattelse, at de bestemmelser, der var genstand for de anbringender, som Republikken Estland havde fremsat, kunne udskilles fra beslutningens øvrige bestemmelser, nedlagde den påstand om afvisning af søgsmålet, for så vidt angår disse sidstnævnte bestemmelser.

34 Herved bemærkes, at i henhold til artikel 21, stk. 1, i statutten for Den Europæiske Unions Domstol, der i medfør af artikel 53, stk. 1, i samme statut og artikel 44, stk. 1, litra c) og d), i Rettens procesreglement finder anvendelse på Retten, skal en stævning bl.a. angive søgsmålets genstand, påstandene og en kort fremstilling af søgsmålsgrundene. Disse angivelser skal være tilstrækkeligt klare og præcise til, at sagsøgte kan tilrettelægge sit forsvar, og Retten i givet fald på det således foreliggende grundlag kan tage stilling til sagen. Af retssikkerheds- og retsplejehensyn er det en forudsætning for, at

en sag kan antages til realitetsbehandling, at de væsentlige faktiske og retlige omstændigheder, som søgsmålet støttes på, eventuelt kortfattet, men dog på en sammenhængende og forståelig måde, fremgår af selve stævningen (jf. dom af 14.1.2010, sag C-343/08, Kommissionen mod Den Tjekkiske Republik, Sml. I, s. 275, præmis 26 og den deri nævnte retspraksis).

35 Det må desuden konstateres, at den af Republikken Estland indgivne stævning opfylder disse formkrav, da det er ubestridt, at den angav søgsmålets genstand, og indeholdt en kort fremstilling af de søgsmålsgrunde, som medlemsstaten havde fremsat vedrørende den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1 og 2, artikel 2, stk. 1 og 2, samt artikel 3, stk. 1. Det er heller ikke blevet bestridt, at de væsentligste faktiske og retlige omstændigheder, som disse anbringender var støttet på, fremgik af stævningens tekst på en sammenhængende og forståelig måde.

36 Republikken Estland havde ganske vist ikke i sin stævning fremsat anbringender eller klagepunkter for så vidt angår den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 3 og 4, artikel 2, stk. 3 og 4, samt artikel 3, stk. 2 og 3. Det er imidlertid ikke nødvendigt for at kunne anlægge et annullationssøgsmål rettet mod en EU-retsakt, at sagsøgeren fremsætter anbringender eller klagepunkter rettet mod enhver bestemmelse heri.

37 Spørgsmålet om, hvorvidt annullationen af de bestemmelser, der udtrykkeligt henvistes til i stævningen, dvs. den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1 og 2, artikel 2, stk. 1 og 2, samt artikel 3, stk. 1, kunne medføre en annullation af resten af beslutningen, således som Republikken Estland havde nedlagt påstand om i stævningens konklusion, og mere specifikt om Retten begik en retlig fejl ved at lægge til grund, at disse bestemmelser ikke kunne udskilles fra de øvrige bestemmelser i beslutningen, vil blive behandlet i forbindelse med gennemgangen af fjerde anbringende i denne appelsag.

38 Det følger heraf, at det var med rette, at Retten forkastede Kommissionens afvisningspåstand for så vidt angår den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 3 og 4, artikel 2, stk. 3 og 4, samt artikel 3, stk. 2 og 3. Det første anbringende må derfor forkastes som ugrundet.

*Det andet anbringende om en retlig fejl ved fortolkningen af artikel 9, stk. 1 og 3, samt af artikel 11, stk. 2, i direktiv 2003/87*

39 Med det andet anbringende har Kommissionen foreholdt Retten, at den anlagde en urigtig fortolkning af artikel 9, stk. 1 og 3, og artikel 11, stk. 2, i direktiv 2003/87. Efter at have knyttet kritiske bemærkninger til Rettens almindelige betragtninger vedrørende kompetencefordelingen mellem medlemsstaterne og Kommissionen, således som den er fastlagt i direktivet, og vedrørende arten af den kontrol, der udøves af Kommissionen i medfør af direktivets artikel 9, stk. 3, har den fremført nogle argumenter, der kan inddeles i to led vedrørende henholdsvis en angivelig tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet og af direktivets formål.

40 Republikken Estland har gjort gældende, at dette anbringende må forkastes. Kommissionen har ikke fremført noget argument, der kan bevise, at Retten begik en sådan fejl, da den fastslog, at Kommissionen i henhold til artikel 9 og 11 i direktiv 2003/87 skulle handle inden for rammerne af en kontrol med lovligheden af de valg, som medlemsstaten har foretaget, og respektere det råderum, der er forbeholdt den.

Om arten af Kommissionens kontrol i medfør af artikel 9, stk. 3, i direktiv 2003/87

– Parternes argumenter

41 Kommissionen har foreholdt Retten, at den tilsidesatte kompetencefordelingen mellem Kommissionen og medlemsstaterne, således som denne er fastlagt i artikel 9 og 11 i direktiv 2003/87, og at den begik en retlig fejl ved at kvalificere Kommissionens kontrol efter direktivets artikel 9, stk. 3, som en legalitetskontrol.

42 Retten udstrakte i den appellerede doms præmis 51 med urette medlemsstaternes beføjelser, idet den støttede sig på definitionen af den retlige karakter af et direktiv, således som dette fremgår af artikel 249 EF. Efter Kommissionens opfattelse kan artikel 9 og 11 i direktiv 2003/87 udelukkende finde anvendelse mellem institutionerne og medlemsstaterne, og det er ikke nødvendigt, at de forinden gennemføres i national ret. De har forordningskarakter og er umiddelbart anvendelige i lighed med bestemmelserne i en forordning. Formen og indholdet af de nationale tildelingsplaner fastlægges og kontrolleres i vidt omfang på unionsplan, bl.a. henset til de retningslinjer for opfyldelsen af kriterierne i bilag III, som Kommissionen har udarbejdet i medfør af direktivets artikel 9, stk. 1.

43 I modsætning til Rettens tilgang til spørgsmålet kan subsidiaritetsprincippet som fastsat i artikel 5, stk. 2, EF ikke begrænse den kontrolbeføjelse, som EU-lovgiver har tildelt Kommissionen. Når EU-lovgiver først har fundet det nødvendigt at lovgive på unionsplan, finder dette princip ikke længere anvendelse.

44 Desuden støttede Retten sig med urette på artikel 211 EF og 226 EF. De nationale tildelingsplaner udgør ikke klassiske foranstaltninger til gennemførelse af et direktiv. En gennemførelsesretsakt kan kun gøres til genstand for Kommissionens efterfølgende kontrol i henhold til artikel 226 EF, hvorimod de nationale tildelingsplaner vurderes af Kommissionen ved en forudgående kontrol i henhold til artikel 9 i direktiv 2003/87. I denne forbindelse spiller Udvalget for Klimaændringer, der er nævnt i bestemmelsens stk. 2, en vigtig rolle. På dette område går Kommissionens kontrol således ud over en simpel legalitetskontrol.

45 Kommissionen har i sit svar på de interventionsindlæg, som Den Tjekkiske Republik, Republikken Letland og Kongeriget Danmark har indgivet, præciseret, at formålet med dette anbringende ikke er at få konstateret, at den har kompetence til bindende at fastsætte den samlede mængde kvoter for drivhusgasemissioner, der skal tildeles, men at påvise, at den argumentation, som Retten har fulgt for at begrænse Kommissionens kontrol, er fejlagtig. Selv om det i modsætning til Kommissionens standpunkt antages, at den ikke i den anfægtede beslutning kunne angive den samlede mængde emissionskvoter, som den fandt acceptabel, ville dette under alle omstændigheder ikke være tilstrækkeligt til at annullere den pågældende beslutning, for så vidt som Kommissionen på en detaljeret måde redegjorde for, at den samlede mængde kvoter, som Republikken Estland havde fastsat, åbenbart var alt for høj.

46 Sidstnævnte medlemsstat har gjort gældende, at Kommissionens standpunkt ikke er begrundet. Retten begrænsede ikke Kommissionens kompetence ved at støtte sig på artikel 249 EF. Den konstaterede blot, at når et direktiv ikke foreskriver, hvilken form og hvilke midler der skal anvendes ved gennemførelsen for at nå til tilstræbte mål, kan medlemsstaterne i princippet frit vælge. Spørgsmålet om, hvorvidt artikel 9 og 11 i direktiv 2003/87 har forordningskarakter, har ingen betydning for kompetencefordelingen mellem medlemsstaterne og Kommissionen. Det kan heller ikke hævdes, at Retten indskrænkede Kommissionens kompetence under henvisning til subsidiaritetsprincippet.

– Domstolens bemærkninger

47 Kommissionens indvendinger er rettet mod den appellerede doms præmis 49-56, der vedrører kompetencefordelingen mellem Kommissionen og medlemsstaterne som fastsat i artikel 9 og 11 i direktiv 2003/87.

48 I disse præmisser fastslog Retten, at medlemsstaterne er enekompetente til dels at udarbejde deres nationale tildelingsplan, dels at træffe endelige beslutninger om bl.a. den samlede mængde kvoter, de vil tildele. Medlemsstaterne råder over en vis skønsmargen ved udøvelsen af deres kompetence. Kommissionen har i medfør af artikel 9, stk. 3, i direktiv 2003/87 beføjelse til dels at efterprøve, at de nationale tildelingsplaner opfylder kriterierne heri, dels at afvise planer, der er uforenelige med disse kriterier. Efter Rettens opfattelse er Kommissionens kontrolbeføjelse begrænset til en legalitetskontrol.

49 Som Retten korrekt anførte i den appellerede doms præmis 53 og 54, fremgår det klart af artikel 9, stk. 1 og 3, og artikel 11, stk. 2, i direktiv 2003/87, at medlemsstaten er enekompetent til dels at udarbejde den nationale tildelingsplan, hvori den foreslår, hvorledes de i direktivet fastsatte mål vedrørende drivhusgasemissionerne skal nås, og som den forelægger for Kommissionen, dels at træffe endelig afgørelse om fastsættelsen af den samlede mængde kvoter, den tildeler for hver femårsperiode, og om fordelingen af denne mængde mellem de erhvervsdrivende. Det fremgår derimod utvetydigt af direktivets artikel 9, stk. 3, at Kommissionens rolle er begrænset til en kontrol med, at medlemsstatens nationale tildelingsplan opfylder kriterierne i bilag III til direktivet og bestemmelserne i direktivets artikel 10. Den har beføjelse til at efterprøve dette og til at afvise den nationale tildelingsplan, hvis den er uforenelig med disse kriterier eller bestemmelser, ved en begrundet afgørelse. I tilfælde af, at Kommissionen afviser medlemsstatens plan, kan medlemsstaten kun træffe en afgørelse i henhold til direktivets artikel 11, stk. 2, såfremt de ændringer, som den foreslår, er blevet godkendt af Kommissionen.

50 I modsætning til det, som Kommissionen har gjort gældende, kan det ikke foreholdes Retten, at den i den appellerede doms præmis 51 støttede sig på artikel 249, stk. 3, EF ved vurderingen af spørgsmålet om fordelingen af beføjelser mellem Kommissionen og medlemsstaterne som fastsat i artikel 9 og 11 i direktiv 2003/87. Princippet om, at et direktiv med hensyn til det tilsigtede mål er bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen, gælder principielt for alle direktiver.

51 Det er korrekt, at der kan være stor forskel med hensyn til typen af de forpligtelser, som direktiverne pålægger medlemsstaterne, og dermed de mål, de skal nå. Det er ligeledes ubestridt, at bestemmelserne i direktiver, der kun vedrører relationerne mellem en medlemsstat og Kommissionen, eventuelt ikke behøver gennemførelsesforanstaltninger (jf. i denne retning dom af 30.11.2006, sag C-32/05, Kommissionen mod Luxembourg, Sml. I, s. 11323, præmis 35 og 36). Denne omstændighed er imidlertid uden betydning for løsningen af den foreliggende tvist. Det kan ikke nægtes, at artikel 9 og 11 i direktiv 2003/87 regulerer Kommissionens og medlemsstaternes respektive roller i forbindelse med vedtagelsen af nationale tildelingsplaner, dvs. kompetencefordelingen mellem disse. Disse bestemmelser gør det muligt at afgøre spørgsmålet om, hvorvidt medlemsstaterne har et råderum ved udarbejdelsen af deres plan og i givet fald rækkevidden heraf.

52 I det foreliggende tilfælde kan det ikke nægtes, at direktiv 2003/87 ikke foreskriver en specifik metode til udarbejdelse af en national tildelingsplan og til fastlæggelse af den samlede mængde kvoter for drivhusgasemissioner, der skal tildeles. Det bestemmes derimod udtrykkeligt i bilag III, punkt I, til direktivet, således som Retten i det væsentlige fastslog i den appellerede doms præmis 81, at medlemsstaterne skal fastsætte den samlede mængde kvoter, der skal tildeles, under iagttagelse af bl.a. den nationale energipolitik og det nationale klimaændringsprogram.

53 Således som Retten fastslog i den appellerede doms præmis 53, har medlemsstaterne derfor et vist råderum ved valget af, hvilke midler de anser for de bedst egnede med hensyn til at nå det i direktivet fastsatte mål i det nationale energimarkeds specifikke sammenhæng.

54 Med hensyn til den omstændighed, at de nationale tildelingsplaner i overensstemmelse med artikel 9 i direktiv 2003/87 vurderes af Kommissionen ved en forudgående kontrol, bemærkes, at en sådan kontrolbeføjelse ganske vist i flere henseender afviger fra den efterfølgende kontrol, der er omhandlet i artikel 226 EF. Denne omstændighed indebærer dog ikke, at den forudgående kontrol skal gå videre end en legalitetskontrol.

55 Det følger af ovenstående, at den kritik, som Kommissionen har fremført mod Rettens almindelige betragtninger vedrørende kompetencefordelingen mellem medlemsstaterne og Kommissionen, således som denne er fastsat i direktiv 2003/87, må forkastes.

Det andet anbringendes første led vedrørende en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet

– Parternes argumenter

56 Kommissionen har gjort gældende, at Retten ved fastlæggelsen af rækkevidden og udstrækningen af dens kontrolbeføjelse i henhold til artikel 9, stk. 3, i direktiv 2003/87 begik en retlig fejl, der i det væsentlige skyldes en tilsidesættelse af ligebehandlingsprincippet.

57 Konklusionen om, at Kommissionen tilsidesatte artikel 9, stk. 3, i direktiv 2003/87 ved at sætte sin egen analyse i stedet for den, som Republikken Estland havde foretaget, er fejlagtig. Ifølge Kommissionen fortolkede Retten denne bestemmelse uden at tage hensyn til det nævnte princip, og begik desuden en retlig fejl ved bedømmelsen af spørgsmålet om valget af data vedrørende de emissioner, der skulle tjene som udgangspunkt for fremskrivningerne for perioden 2008-2012.

58 Retten fandt med urette, at Kommissionen ikke kunne afvise de data for udledningen af $CO_2$ fra før 2005, som Republikken Estland havde angivet i sin nationale tildelingsplan, og de fremskrivninger af bruttonationalproduktet (BNP), som medlemsstaten havde anvendt, i stedet for dem, der var offentliggjort for samtlige medlemsstater i 2005. En accept af, at hver medlemsstat benytter sig af sine egne data, der er frembragt under anvendelse af egne kriterier, kan imidlertid medføre en ulige behandling af disse stater.

59 Hensigten og formålet med direktiv 2003/87 og forløbet af proceduren med kontrol af de nationale tildelingsplaner er efter Kommissionens opfattelse at »sikre, at alle medlemsstaternes nationale tildelingsplaner befinder sig i sammenlignelige situationer«. De nationale tildelingsplaners forenelighed med kriterierne i bilag III til dette direktiv skal således undersøges på grundlag af den vurderingsmetode, som Kommissionen har udviklet, og de data, som er opnået ved hjælp af denne metode. Denne undersøgelse indebærer, at Kommissionen anvender data for udledningen af $CO_2$ for samme år for alle medlemsstaterne og de fremskrivninger af BNP i perioden 2005-2010, der er tilgængelige på samme tidspunkt for alle disse stater.

60 Forløbet af den kontrolprocedure, der er fastsat i artikel 9 i direktiv 2003/87, viser efter Kommissionens opfattelse, at der er tale om en samtidig kontrol inden for et begrænset tidsinterval, der skal gøre det muligt at iværksætte den fælles ordning for handel med kvoter i alle medlemsstater før den 1. januar 2008. De nationale tildelingsplaner undersøges i Udvalget for Klimaændringer samtidig med, at de undersøges af Kommissionen, hvilket bekræfter nødvendigheden af, at den anvender en ensartet fremgangsmåde for alle planer.

61 Rettens argumentation i den appellerede doms præmis 84-86 er i strid med dens argumentation i kendelse af 20. oktober 2008, sag T-208/07, BOT Elektrownia Bełchatów m.fl. mod Kommissionen. Ifølge Kommissionen accepterede Retten i denne kendelse en tidsmæssig begrænsning af de ændringer, som medlemsstaterne foretager af deres nationale tildelingsplan, idet den fastslog, at det følger af ordlyden af direktiv 2003/87 samt af den generelle opbygning af og formålet med den ordning, som direktivet opretter, at en medlemsstat altid har ret til at foreslå ændringer af sin plan efter at have forelagt denne for Kommissionen, og indtil vedtagelsen af den afgørelse, den skal træffe i medfør af direktivets artikel 11, stk. 2.

62 Republikken Estland har gjort gældende, at dette første led må forkastes. Kommissionen støtter sig på ligebehandlingsprincippet som om, der var tale om et ubetinget princip. Muligheden for, at der opstår en ulige behandling, kan ikke begrunde en ændring af beføjelserne mellem medlemsstaterne og Kommissionen, således som den er fastsat ved direktiv 2003/87. Ligebehandlingen af medlemsstaterne ville kunne sikres på en passende måde, hvis Kommissionen undersøgte hver plan med samme grad af omhu.

– Domstolens bemærkninger

63 Det andet anbringendes første led vedrører den appellerede doms præmis 56-93. I disse præmisser fastslog Retten, at den kontrolbeføjelse, som Kommissionen er blevet tillagt i medfør af artikel 9, stk. 3, i direktiv 2003/87, ikke giver den adgang til at erstatte de data, som medlemsstaten har angivet i sin plan, med sine egne data. Den præciserede, at ligebehandlingsprincippet ikke »kan ændre den kompetencefordeling mellem medlemsstaterne og Kommissionen, der er fastsat i direktivet, og hvorefter [førstnævnte] har beføjelse til at udarbejde en national tildelingsplan og til at træffe endelig afgørelse om den samlede mængde kvoter, der skal tildeles«.

64 Det bemærkes indledningsvis, at lighedsprincippet efter fast retspraksis kræver, at ensartede forhold ikke behandles forskelligt, og at forskellige forhold ikke behandles ensartet, medmindre en sådan behandling er objektivt begrundet (jf. bl.a. dom af 16.12.2008, sag C-127/07, Arcelor Atlantique og Lorraine m.fl., Sml. I, s. 9895, præmis 23).

65 Nødvendigheden af at overholde dette princip kan imidlertid ikke ændre kompetencefordelingen mellem medlemsstaterne og Kommissionen, således som den er fastlagt i en EU-retlig bestemmelse. Som det er blevet bekræftet i denne doms præmis 49, tillægger artikel 9, stk. 3, i direktiv 2003/87 udelukkende Kommissionen en beføjelse til at foretage en legalitetskontrol af de nationale tildelingsplaner, der giver den adgang til at afvise en plan, der ikke er i overensstemmelse med kriterierne i bilag III til direktiv 2003/87 eller med direktivets artikel 10.

66 Hvad angår intensiteten af denne kontrol fastslog Retten med rette i den appellerede doms præmis 68, 69, 75, 79 og 80, at medlemsstaterne frit kan vælge data og vurderingsmetoder, forudsat at de ikke fører til et resultat, der er uforenelig med disse kriterier eller disse bestemmelser. Under udøvelsen af sin kontrol efter direktivets artikel 9, stk. 3, skal Kommissionen respektere det råderum, som medlemsstaterne råder over. Den kan således ikke afvise en national tildelingsplan alene med den begrundelse, at de data, der er angivet heri, ikke er i overensstemmelse med de data, som den foretrækker.

67 Under disse omstændigheder kan det ikke bebrejdes Retten, at den lagde til grund, at Kommissionen var forpligtet til at undersøge de data, som Republikken Estland havde angivet i sin nationale tildelingsplan. Såfremt Kommissionen fandt, at de pågældende data gav anledning til tvivl, påhvilede det den at søge denne tvivl afklaret hos de kompetente nationale myndigheder, eller endog at godtgøre, at disse data var uforenelige med kriterierne i bilag III til direktiv 2003/87.

68 De argumenter, som Kommissionen har fremført vedrørende den samtidige karakter af kontrollen med de nationale tildelingsplaner, kan ikke rejse tvivl om denne konklusion. Disse argumenter hviler nemlig på en urigtig opfattelse af dens kontrolbeføjelse i henhold til artikel 9, stk. 3, i direktiv 2003/87. Som generaladvokaten har anført i punkt 65 i forslaget til afgørelse, er de eventuelle forskelle mellem de data og de vurderingsmetoder, som medlemsstaterne har valgt, et udtryk for deres råderum, som Kommissionen må respektere i forbindelse med sin forenelighedskontrol.

69 I denne sammenhæng bemærkes, at Kommissionen, således som Retten fastslog i den appellerede doms præmis 89, i fyldestgørende udstrækning kan sikre, at medlemsstaterne behandles lige, ved at bedømme den plan, de hver især forelægger, med den samme grad af omhu. Det bemærkes ligeledes, at det står Kommissionen frit for at vælge et fælles punkt til brug for sammenligning af de planer, som hver stat udarbejder. Som Retten bemærkede i den appellerede doms præmis 63, kan Kommissionen i dette øjemed bl.a. udarbejde »sin egen økonomiske og økologiske model«, som bygger på data, som Kommissionen vælger, og anvende denne metode som et sammenligningsredskab til brug for vurderingen af, om de data, der er angivet i medlemsstaternes nationale tildelingsplaner, er forenelige med kriterierne i bilag III til direktiv 2003/87 og med bestemmelserne i direktivets artikel 10.

70 Under disse omstændigheder må andet anbringendes første led forkastes som ugrundet.

Om andet anbringendes andet led vedrørende en tilsidesættelse af formålet med direktiv 2003/87

– Parternes argumenter

71 Kommissionen har gjort gældende, at Retten anlagde en urigtig fortolkning af artikel 9, stk. 3, i direktiv 2003/87 i strid med direktivets formål. Kommissionen har bestridt, at den overskred grænserne for sin kontrolbeføjelse efter den nævnte bestemmelse ved at undersøge den estiske NAP på grundlag af sin egen metodik og ved at fastsætte en specifik mængde kvoter for drivhusgasemissioner, der kan tildeles, hvoraf enhver overskridelse ville blive anset for uforenelig med de kriterier, der er fastsat i direktivet, samt ved at forkaste den estiske NAP, i den udstrækning den heri foreslåede samlede mængde kvoter oversteg denne tærskel.

72 Den kontrolbeføjelse, som Kommissionen råder over i medfør af denne bestemmelse, bør opfattes og fortolkes i lyset af formålet med direktiv 2003/87. Ved det omhandlede direktiv indføres ifølge dets artikel 1 en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner med henblik på at fremme reduktionen af drivhusgasemissioner på en omkostningseffektiv og økonomisk effektiv måde. Ifølge Kommissionen anerkendte Domstolen i dommen i sagen Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., at det endelige formål med denne ordning er at beskytte miljøet, og at den pågældende ordning stimulerer og fremmer bestræbelserne på at reducere omkostningerne mest muligt med henblik på at opnå en reduktion af disse emissioner. Det følger af denne dom, at dette formål kun kan nås, når efterspørgslen efter kvoter overstiger udbuddet på Fællesskabets kvotemarked. Som anført i syvende betragtning til direktiv 2003/87, bør iværksættelsen af denne ordning bidrage til at bevare det indre markeds integritet og undgå konkurrencefordrejninger.

73 I modsætning til det, som Retten fastslog, kan den kontrol, som Kommissionen udfører i henhold til artikel 9 i direktiv 2003/87, ikke være en »stærkt begrænset« kontrol, der er reduceret til en simpel efterprøvelse af de data, som medlemsstaterne har anvendt i deres nationale tildelingsplaner. Denne kontrol bør hvile på en ensartet fremgangsmåde, der indebærer, at Kommissionen anvender data for udledningen af $CO_2$ i samme år for alle medlemsstaterne og fremskrivninger af BNP for perioden 2005-2010, der er tilgængelige på samme tidspunkt for alle disse stater.

74 Ifølge Kommissionen kan målene med direktiv 2003/87 ikke nås, hvis den ikke har beføjelse til at fastsætte en øvre grænse for de kvoter for drivhusgasemissioner, der skal tildeles. Dens standpunkt er ligeledes begrundet i procesbesparende hensyn.

75 Retten lagde med urette til grund, at medlemsstaterne råder over en enekompetence til at fastsætte den samlede mængde kvoter for drivhusgasemissioner. Det er desuden muligt efterfølgende at bevise, at en betingelsesløs godkendelse af $CO_2$-emissionsdataene i den estiske NAP vedrørende årene før 2005 samt den samlede mængde kvoter, der foreslås tildelt, ville have ført til et resultat, der ikke blot er i strid med kriterium nr. 1-3 i bilag III til direktiv 2003/87, men også med direktivets formål om at reducere udledningerne af $CO_2$.

76 Retten sondrede desuden ikke korrekt mellem Kommissionens fastsættelse af et loft for den samlede mængde kvoter og fastsættelsen af den samlede mængde kvoter, som medlemsstaten kan tildele.

77 Republikken Estland er af den opfattelse, at dette andet led bør forkastes. Kommissionen har på ingen måde godtgjort, at det er umuligt at opfylde formålet med direktiv 2003/87 med hensyn til kompetencefordelingen mellem medlemsstaterne og Kommissionen, således som det blev bekræftet af Retten i den appellerede dom.

– Domstolens bemærkninger

78 Andet anbringendes andet led vedrører den appellerede doms præmis 59-66. I de nævnte præmisser gav Retten udtryk for den opfattelse, at Kommissionen ved i den anfægtede beslutning at have fastsat en specifik kvotemængde, hvoraf enhver overskridelse anses for uforenelig med de kriterier, der er fastsat i direktiv 2003/87, og ved at forkaste den estiske NAP, i den udstrækning den heri foreslåede samlede mængde kvoter overstiger denne tærskel, overskred grænserne for sine kontrolbeføjelser i henhold til direktivets artikel 9, stk. 1 og 3, samt artikel 11, stk. 2. Dette led vedrører ligeledes Rettens konklusion om, at Kommissionen overskred de nævnte grænser, da den ved vurderingen af den estiske NAP benyttede sig af sine egne data og sin egen metode. Derved fortolkede Retten direktivets artikel 9, stk. 3, i strid med de formål, der forfølges hermed.

79 Herved bemærkes, at det erklærede hovedmål med direktiv 2003/87 er væsentligt at reducere drivhusgasemissioner for at være i stand til at overholde Unionens og medlemsstaternes forpligtelser i henhold til Kyotoprotokollen. Dette mål skal nås ved opfyldelsen af en række »delmål« og ved hjælp af visse instrumenter. Det vigtigste instrument i denne henseende udgøres af fællesskabsordningen for handel med drivhusgasemissioner, således som dette fremgår af artikel 1 i direktiv 2003/87 og anden betragtning hertil. Det er således fastsat i direktivets artikel 1, at denne ordning fremmer reduktionen af disse emissioner på en omkostningseffektiv og økonomisk effektiv måde. De øvrige delmål, som denne ordning skal opfylde, er bl.a., som anført i femte og syvende betragtning til nævnte direktiv, at sikre den økonomiske udvikling og beskæftigelsessituationen, samt at beskytte det indre markeds integritet og konkurrencevilkårene.

80 Selv om det antages, at Kommissionens fremgangsmåde er egnet til at forbedre funktionen af Unionens ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner og således gør det muligt på en mere effektiv måde at nå det formål, der består i væsentligt at reducere drivhusgasemissioner, kan denne omstændighed i den foreliggende sag ikke ændre kompetencefordelingen mellem medlemsstaterne og Kommissionen som omhandlet i artikel 9 og 11 i direktiv 2003/87.

81 På et område med delt kompetence såsom miljøbeskyttelsesområdet påhviler det nemlig EU-lovgiver at fastsætte de foranstaltninger, som den finder er nødvendige for at opnå de tilstræbte formål, med respekt af subsidiaritetsprincippet og proportionalitetsprincippet som omhandlet i artikel 5 EF.

82 EU-lovgivers vilje til udelukkende at tildele Kommissionen en beføjelse til at føre kontrol med, at de nationale tildelingsplaner er forenelige med kriterierne i bilag III til direktiv 2003/87 og med bestemmelserne i direktivets artikel 10, og ikke en erstatnings- eller harmoniseringsbeføjelse, der omfatter kompetence til at fastsætte den samlede mængde kvoter for drivhusgasemissioner, der skal tildeles, fremgår såvel af artikel 9, stk. 3, i direktiv 2003/87 som af forarbejderne til direktivet. At antage, at Kommissionen kan fastsætte en sådan samlet mængde, overskrider således grænserne for en formålsfortolkning af direktivet og er ensbetydende med at tildele denne institution beføjelser uden nogen form for hjemmel.

83 Som det allerede fremgår af denne doms præmis 51, fastslog Retten med rette i den appellerede doms præmis 54, at det entydigt fremgår af artikel 9, stk. 3, i direktiv 2003/87, at Kommissionens rolle er begrænset til en kontrol af, at en medlemsstats nationale tildelingsplan er forenelig med kriterierne i bilag III til direktivet og med direktivets artikel 10, og at den har kompetence til at efterprøve dette og afvise den nationale tildelingsplan, hvis den er uforenelig med disse kriterier og bestemmelser, idet medlemsstaten i et sådant tilfælde kun kan træffe en afgørelse i medfør af direktivets artikel 11, stk. 2, såfremt Kommissionen har accepteret de ændringer, som den har foreslået.

84 Herved bemærkes, at EU-lovgiver, der er enekompetent til at foretage ændringer af direktiv 2003/87, har fundet det nødvendigt at tilpasse direktivets artikel 9 ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/29/EF af 23. april 2009 om ændring af direktiv 2003/87/EF med henblik på at forbedre og udvide ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet (EUT L 140, s. 63).

Ved dette ændringsdirektiv indføres der en mere harmoniseret ordning for bedre at kunne udnytte emissionshandelens fordele, for at undgå skævvridning af det indre marked og for at lette sammenkoblingen af de forskellige emissionshandelsordninger.

85 For så vidt angår Kommissionens påstand om, at det er muligt efterfølgende at bevise, at en betingelsesløs godkendelse af $CO_2$-emissionsdataene og den samlede mængde kvoter for drivhusgasemissioner i den estiske NAP ville have ført til et resultat i strid med kriterium nr. 1-3 i bilag III til direktiv 2003/87, bemærkes, at denne påstand hviler på en fejlagtig fortolkning af den appellerede dom. Som generaladvokaten har anført i punkt 80 i forslaget til afgørelse, anerkendte Retten nemlig, at Kommissionen kan afvise en national tildelingsplan, der ikke opfylder kriterierne i bilaget eller bestemmelserne i direktivets artikel 10, og den fandt således ikke, at Kommissionen betingelsesløst skulle anerkende de data, der var angivet i den estiske NAP.

86 Hvad angår Kommissionens argument om, at det af procesøkonomiske årsager ville være hensigtsmæssigt at tillægge den kompetence til at fastsætte den samlede mængde kvoter for drivhusgasemissioner, der skal tildeles, bemærkes, at det ganske vist er rigtigt, at en sådan fremgangsmåde ville gøre det muligt at undgå risikoen for, at der træffes flere på hinanden følgende afgørelser om afvisning af nationale tildelingsplaner som følge af, at de er uforenelige med kriterierne i bilag III til direktiv 2003/87 eller bestemmelserne i dets artikel 10. I denne forbindelse skal det imidlertid understreges, at Kommissionen ikke overskrider sine beføjelser, hvis den tilkendegiver i afgørelsen om afvisning af en plan – uden bindende at fastsætte den maksimale mængde kvoter – at den ikke vil afvise ændringerne til denne plan, såfremt de er i overensstemmelse med de forslag og anbefalinger, som den er fremkommet med i denne afgørelse om afvisning. En sådan fremgangsmåde lever op til princippet om loyalt samarbejde mellem Kommissionen og medlemsstaterne og imødekommer ligeledes procesbesparende hensyn.

87 Det følger heraf, at Kommissionen ikke med føje kan gøre gældende, at Retten anlagde en fortolkning af artikel 9, stk. 3, i direktiv 2003/87 i strid med de formål, der forfølges hermed. Andet anbringendes andet led skal følgelig forkastes som ugrundet.

88 Da den kritik, som Kommissionen har rettet mod Rettens almindelige betragtninger vedrørende kompetencefordelingen mellem medlemsstaterne og Kommissionen som fastsat i direktiv 2003/87, er blevet gendrevet, og det andet anbringendes to led ikke har kunnet tiltrædes, skal dette anbringende forkastes som ugrundet.

*Det tredje anbringende vedrørende en retlig fejl ved fortolkningen af princippet om god forvaltningsskik*

Parternes argumenter

89 Kommissionen har foreholdt Retten, at den anlagde en urigtig fortolkning af princippet om god forvaltningsskik ved behandlingen af det fjerde anbringende vedrørende en tilsidesættelse af dette princip.

90 Efter Kommissionens opfattelse kunne den med føje støtte sig på de data, den anvendte for alle medlemsstaternes nationale tildelingsplaner ved bedømmelsen af spørgsmålet om, hvorvidt den estiske NAP opfyldte kriterium nr. 3 i bilag III til direktiv 2003/87, dvs. om en kvotereserve oprettet i henhold til artikel 3, stk. 1 og 2, i beslutning 2006/780 var inkluderet i den samlede mængde kvoter, der skulle tildeles. Begrundelsen for den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 2, er i denne henseende tilstrækkelig, relevant og adækvat. Retten foreholdt med urette Kommissionen, at den støttede begrundelsen for denne beslutning på sine egne data på bekostning af Republikken Estlands data.

91 På grund af den estiske NAP's uklarhed for så vidt angår spørgsmålet om, hvorvidt visse dele af reserverne var inkluderet i den samlede mængde kvoter for drivhusgasemissioner, der skal tildeles, var Kommissionen berettiget til at anse den samlede mængde kvoter, der var foreslået i denne plan, for at være uforenelig med de tre kriterier i bilag III til direktiv 2003/87. Retten henviste selv i den appellerede doms præmis 107 til denne uklarhed.

92 Republikken Estland har gjort gældende, at dette anbringende må forkastes. Kommissionens argumenter hviler på en misforståelse af den appellerede dom. Ved gennemgangen af det fjerde anbringende udtalte Retten sig ikke om spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen var berettiget til at anvende sine egne data ved vurderingen af, om kvotereserverne var blevet medregnet, men efterprøvede blot, om Kommissionen omhyggeligt og upartisk havde undersøgt alle relevante forhold i sagen.

Domstolens bemærkninger

93 Dette appelanbringende, der vedrører den appellerede doms præmis 99-112, angår velbegrundetheden af Rettens konklusion om, at Kommissionen tilsidesatte princippet om god forvaltningsskik, fordi den ikke på en fyldestgørende måde havde undersøgt den estiske NAP, og navnlig bilag 1 og 3 hertil, ved sin vurdering af, om de reserver, der er omhandlet i artikel 3, stk. 1 og 2, i beslutning 2006/780, er medtaget i beregningen af den samlede mængde kvoter, der skal tildeles.

94 I modsætning til det, som Kommissionen har hævdet, tog Retten ikke i de nævnte præmisser i den appellerede dom stilling til spørgsmålet om, hvorvidt Kommissionen kunne støtte sig på sine egne data ved vurderingen af, om en sådan reserve var blevet medregnet eller ej. Som Republikken Estland med rette har gjort gældende, efterprøvede Retten blot, om Kommissionen havde undersøgt de data, som medlemsstaten havde angivet i sin nationale tildelingsplan, under overholdelse af princippet om god forvaltningsskik.

95 Retten bemærkede først i dommens præmis 99, at de garantier, som Unionens retsorden giver under den administrative sagsbehandling, bl.a. omfatter princippet om god forvaltningsskik, hvortil er knyttet kravet om, at den kompetente institution omhyggeligt og upartisk skal undersøge alle relevante forhold i den konkrete sag (jf. bl.a. dom af 21.11.1991, sag C-269/90, Technische Universität München, Sml. I, s. 5469, præmis 14).

96 For så vidt angår de tal, som Republikken Estland havde angivet i sin nationale tildelingsplan, fastslog Retten dernæst i den appellerede doms præmis 103-108, at de forekom sammenhængende og forståelige. Endelig vurderede den i dommens præmis 109-111, om Kommissionen, henset til disse tal omhyggeligt og upartisk, havde undersøgt alle relevante forhold i den konkrete sag. Retten fastslog for det første, at Kommissionens konklusion om, at de kvoter, der er indeholdt i de omhandlede reserver, ikke var blevet medtaget i den samlede mængde kvoter for drivhusgasemissioner, der skal tildeles, ikke syntes at kunne forenes med oplysningerne i sagens akter. For det andet foreholdt Retten Kommissionen, at den ikke havde forklaret, på hvilket grundlag den var nået frem til konklusionen om, at den estiske NAP ikke opfyldte kriterium nr. 3 i bilag III til direktiv 2003/87. Retten udledte heraf, at Kommissionen ikke havde godtgjort, at beregningerne i denne plan var behæftet med fejl.

97 Hvad angår Kommissionens påstand om, at Retten selv medgav, at den estiske Nap var uklar, bemærkes, at det er korrekt, at Retten i den appellerede doms præmis 107 konstaterede, at planen forekom uklar med hensyn til den manglende medregning af en del af reserverne i den samlede mængde kvoter, for så vidt som grundene til, at Republikken Estland havde fundet, at denne del af reserverne skulle fradrages i den samlede mængde kvoter, ikke fremgik af bilagene til planen.

98 Dette forhold alene kan imidlertid ikke medføre, at den estiske NAP kan anses for uforenelig med kriterierne i bilag III til direktiv 2003/87. Et uklart forhold i en national tildelingsplan kan nemlig ikke i sig selv medføre, at planen må afvises.

99 Det påhviler Kommissionen i medfør af såvel direktivets artikel 9, stk. 3, som princippet om loyalt samarbejde mellem Kommissionen og medlemsstaterne samt princippet om god forvaltningsskik at træffe de nødvendige foranstaltninger for at afgøre, om dette uklare forhold er uforeneligt eller ej med kriterierne i det omhandlede bilag. I denne forbindelse skal Kommissionen vurdere alle oplysningerne i den nationale tildelingsplan, som den undersøger, og i givet fald indhente afklarende oplysninger fra de kompetente nationale myndigheder.

100 Dette anbringende hviler følgelig på en misforståelse af den appellerede dom og skal derfor forkastes.

*Det fjerde anbringende vedrørende en retlig fejl i forbindelse med analysen af den ikke-udskillelige karakter af den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1 og 2, artikel 2, stk. 1 og 2, samt artikel 3, stk. 1*

Parternes argumenter

101 Kommissionen har foreholdt Retten, at den lagde til grund, at den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1 og 2, artikel 2, stk. 1 og 2, samt artikel 3, stk. 1, ikke kan udskilles fra de øvrige bestemmelser heri, og følgelig annullerede denne beslutning i sin helhed.

102 Den appellerede dom hviler ifølge Kommissionen på en misforståelse af den udskillelige karakter af bestemmelserne i Unionens retsakter, og på en urigtig fortolkning af den retspraksis, som Retten henviste til i den appellerede doms præmis 28, samt af den anfægtede beslutning. Efter Kommissionens opfattelse fremgår det af fast retspraksis, at kravet om, at elementerne skal kunne udskilles, ikke er opfyldt, når en delvis annullation af en retsakt bevirker, at det materielle indhold ændres. Dette gælder imidlertid ikke for enhver ændring af indholdet af akten. Den omstændighed, at det materielle indhold af en retsakt ændres, indebærer nemlig, at den konverteres til en retsakt, som dens ophavsmand ikke havde til hensigt at vedtage, eller som den ikke havde vedtaget.

103 Den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1 og 2, artikel 2, stk. 1 og 2, samt artikel 3, stk. 1, vedrører den samlede mængde kvoter for drivhusgasemissioner, der skal tildeles (kriterium nr. 1-3 i bilag III til direktiv 2003/87). Disse artikler er indbyrdes forbundne, men de kan udskilles fra beslutningens øvrige bestemmelser. Artikel 1, stk. 3, og artikel 2, stk. 3, i samme beslutning vedrører en uforholdsmæssig tildeling af sådanne kvoter til visse virksomheder (kriterium nr. 5 i bilaget), mens beslutningens artikel 1, stk. 4, og artikel 2, stk. 4, vedrører en mangel på tilstrækkelige oplysninger om nytilkomne (kriterium nr. 6 i bilaget).

104 Rettens argumentation hviler dels på konstateringen af, at der foreligger en parallelitet mellem stykkerne i den anfægtede beslutnings artikel 1 og 2, hvilket Kommissionen er enig i, dels på en fejlagtig fortolkning af rækkevidden af beslutningens artikel 2. Rækkevidden af denne bestemmelse bør vurderes i lyset af artikel 1 og ikke omvendt.

105 Den anfægtede beslutnings artikel 1 indeholder listen over de elementer i den estiske NAP, som Kommissionen anser for at være uforenelige med kriterierne i bilag III til direktiv 2003/87. Beslutningens artikel 2 indeholder en række forslag til afhjælpning af hver af de uoverensstemmelser, der er konstateret i artikel 1. De uoverensstemmelser, der er beskrevet i stykke 1 og 2 i disse to artikler er ifølge Kommissionen forskellige og uafhængige af de uoverensstemmelser, der er konstateret i disse artiklers stykke 3 og 4. Disse stykker eller i det mindste disse to grupper af stykker kan derfor udskilles.

106 Det fremgår efter Kommissionens opfattelse klart af opbygningen af begrundelsen til den anfægtede beslutning, at hvert af stykkerne i beslutningens artikel 2 er uløseligt forbundet med det tilsvarende stykke i beslutningens artikel 1, og ikke med de øvrige bestemmelser i selv samme artikel 2. Det samme gælder for så vidt angår bestemmelserne i artikel 1.

107 Selv om Kommissionen forpligtede sig til ikke at gøre indsigelse ved undersøgelsen af en anden national tildelingsplan, hvori samtlige de forslag, der er anført i den anfægtede beslutnings artikel 2, er blevet indarbejdet, udgør disse forslag ikke af den grund en uudskillelig helhed. Hvis Domstolen skulle lægge til grund, at en eller flere af de uoverensstemmelser, der er beskrevet i beslutningens artikel 1, ikke skal anses for sådanne, ville de tilsvarende forslag i artikel 2 ikke længere have nogen eksistensberettigelse. De øvrige bestemmelser i sidstnævnte artikel kan imidlertid altid finde anvendelse.

108 Under sådanne omstændigheder kan en annullation af den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1 og 2, artikel 2, stk. 1 og 2, samt artikel 3, stk. 1, efter Kommissionens opfattelse ikke ændre det materielle indhold af denne beslutning. Det er endog muligt at indtage det standpunkt, at der reelt er tale om flere beslutninger, der er kombineret i et enkelt dokument.

109 Republikken Estland anmoder Domstolen om at forkaste dette anbringende. Der er en uløselig forbindelse mellem på den ene side kriterium nr. 1-3 i bilag III til direktiv 2003/87, der vedrører den mængde, der kan fastsættes som samlet mængde kvoter for drivhusgasemissioner, og på den anden side kriterium nr. 5 og 6 i dette bilag. Denne samlede mængde og den måde, hvorpå den estiske NAP er ændret som følge af disse kriterier, er indbyrdes forbundne. Den væsentlige nedsættelse af denne mængde, som Kommissionen foretog i medfør af den anfægtede beslutnings artikel 1 og artikel 2, stk. 1, har indvirkning på såvel den fortrinsstilling, der blev indrømmet visse virksomheder for de foranstaltninger, der blev truffet på et for tidligt stadium (kriterium nr. 5 i bilag III til direktivet), som på de nævnte kvoter for nytilkomne (kriterium nr. 6 i dette bilag).

Domstolens bemærkninger

110 Det fjerde appelanbringende vedrører den appellerede doms præmis 31-34 og præmis 114, der vedrører spørgsmålet om, hvorvidt den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1 og 2, artikel 2, stk. 1 og 2, samt artikel 3, stk. 1, kan udskilles eller ej fra resten af denne beslutning, og om Retten med rette annullerede beslutningen i sin helhed.

111 Som Retten bemærkede i den appellerede doms præmis 28, kan en unionsretsakt kun annulleres delvis, såfremt de elementer, der kræves annulleret, kan udskilles fra den øvrige retsakt (jf. bl.a. dom af 10.12.2002, sag C-29/99, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 11221, præmis 45 og 46, og af 21.1.2003, sag C-378/00, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 937, præmis 30, og dom af 24.5.2005, sag C-244/03, Frankrig mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 4021, præmis 12). Domstolen har ligeledes gentagne gange fastslået, at dette krav om, at elementerne skal kunne udskilles, ikke er opfyldt, når en delvis annullation af en akt bevirker, at aktens materielle indhold ændres (dom af 31.3.1998, forenede sager C-68/94 og C-30/95, Frankrig m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1375, præmis 257, samt dommen i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 46, og dommen i sagen Frankrig mod Parlamentet og Rådet, præmis 13).

112 I denne sag afhænger besvarelsen af spørgsmålet om, hvorvidt den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1 og 2, artikel 2, stk. 1 og 2, og artikel 3, stk. 1, kan udskilles fra den øvrige del af denne beslutning, af en prøvelse af disse bestemmelsers rækkevidde med henblik på at vurdere, om en annullation af disse ville ændre direktivets ånd eller materielle indhold (jf. i denne retning dom af 27.6.2006, sag C-540/03, Parlamentet mod Rådet, Sml. I, s. 5769, præmis 29).

113 Det bemærkes, at bestemmelserne i den anfægtede beslutning er et resultat af Kommissionens negative vurdering af den estiske NAP, som Republikken Estland forelagde den. I beslutningens artikel 1 opregnes forskellige punkter, hvorpå denne plan er uforenelig med et eller flere af kriterierne i bilag III til direktiv 2003/87. I den anfægtede beslutnings artikel 2 giver Kommissionen tilsagn om ikke at gøre indsigelse mod den plan, som vedtages som følge af denne beslutning om afvisning under forudsætning af, at den berørte medlemsstat foretager de ændringer, der er opregnet i artikel 2,

stk. 1-4. Den anfægtede beslutnings artikel 3, stk. 1, vedrører fastsættelsen af en reserve af kvoter, og artikel 3, stk. 2 og 3, indeholder nærmere bestemmelser om gennemførelsen af beslutningens øvrige bestemmelser.

114 Hvad særligt angår forholdet mellem på den ene side den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1, artikel 2, stk. 1, og artikel 3, stk. 1, og de øvrige bestemmelser heri på den anden side, må det konstateres, at disse bestemmelser, uanset at de refererer til forskellige aspekter af den estiske NAP og forskellige kriterier i bilag III til direktiv 2003/87, udgør en uudskillelig enhed.

115 Det kan på den ene side ikke nægtes, at fastsættelsen af den samlede mængde kvoter for drivhusgasemissioner, der skal tildeles (kriterium nr. 1-3 i bilag III til direktiv 2003/87) som omhandlet i den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1, artikel 2, stk. 1, og artikel 3, stk. 1, udgør hovedelementet i de nationale tildelingsplaner og er snævert forbundet med de øvrige elementer i sådanne planer.

116 Som Retten med rette konstaterede i den appellerede doms præmis 29 og 30, forholder det sig på den anden side således, at hvis kun nogle af stykkerne i den anfægtede beslutnings artikel 1 blev annulleret, »ville det […] føre til, at det i den anfægtede beslutning blev fastslået, at et mindre antal dele var uforenelige med direktiv [2003/87]«. Hvis kun nogle af stykkerne i beslutningens artikel 2 blev annulleret, »ville Kommissionens tilsagn om ikke at gøre indsigelse mod den nationale plan derfor blive opretholdt, samtidig med at det antal ændringer blev mindsket, som var en forudsætning for, at tilsagnet oprindeligt blev givet«.

117 Der er imidlertid intet i den omhandlede beslutning, der gør det muligt at antage, at den estiske NAP ville kunne anses for forenelig med direktiv 2003/87, uden at samtlige de ændringer, der er opregnet i sidstnævnte bestemmelse, er blevet foretaget deri.

118 Som Retten med rette bemærkede i den appellerede doms præmis 32, ville en eventuel annullation af et af stykkerne i artikel 2 »indebære, at den anfægtede beslutning, hvorefter Republikken Estlands nationale plan for tildeling af kvoter kan godkendes under forudsætning af fire specifikke ændringer, der råder bod på, at fire dele af planen er uforenelige med kriterierne i bilag III til direktivet, blev udskiftet med en anden beslutning, ifølge hvilken planen kunne godkendes under forudsætning af et mindre antal ændringer«.

119 Henset til disse elementer må det fastslås, at det var med rette, at Retten i den appellerede doms præmis 31 lagde til grund, at hvis et af stykkerne i den anfægtede beslutnings artikel 1 og det tilsvarende stykke i beslutningens artikel 2 blev annulleret, ville det ændre det materielle indhold af den anfægtede beslutning.

120 Med hensyn til den anfægtede beslutnings artikel 3, stk. 2 og 3, er det tilstrækkeligt at bemærke, at de indeholder nærmere bestemmelser om gennemførelsen af den anfægtede beslutnings øvrige bestemmelser. For så vidt som den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1 og 2, artikel 2, stk. 1 og 2, samt artikel 3, stk. 1, er annulleret, har artikel 3, stk. 2 og 3, således ikke længere nogen genstand.

121 Disse konklusioner kan ikke afsvækkes af Kommissionens påstand om, at en ændring af det materielle indhold af en unionsretsakt udelukkende indebærer, at den konverteres til en retsakt, som dens ophavsmand ikke havde til hensigt at vedtage, eller som den ikke havde vedtaget. I denne forbindelse skal det blot bemærkes, at spørgsmålet om, hvorvidt en delvis annullation ændrer indholdet af unionsretsakten, udgør et objektivt og ikke et subjektivt kriterium, der har sammenhæng med den politiske vilje hos den myndighed, som har vedtaget den omstridte retsakt (jf. domme af 30.9.2003, sag C-239/01, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 10333, præmis 37, og dommen i sagen Frankrig mod Parlamentet og Rådet, præmis 14).

122 Det følger af de foregående bemærkninger, at Retten ikke behæftede sin dom med retlige fejl, da den fastslog, at den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1 og 2, artikel 2, stk. 1 og 2, samt artikel 3, stk. 1, ikke kan udskilles fra de øvrige bestemmelser heri, og følgelig annullerede denne beslutning i sin helhed. Det fjerde anbringende kan derfor ikke tages til følge.

123 Da ingen af Kommissionens anbringender til støtte for søgsmålet har kunnet tiltrædes, skal det forkastes i det hele.

**Sagens omkostninger**

124 I henhold til procesreglementets artikel 69, stk. 2, der i henhold til samme reglements artikel 118 finder anvendelse på appelsager, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har tabt sagen, og Republikken Estland har nedlagt påstand om, at Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger.

125 I henhold til nævnte artikel 69, stk. 4, første afsnit, skal Den Tjekkiske Republik, Kongeriget Danmark og Republikken Letland, der er interveneret i sagen, bære deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser udtaler og bestemmer Domstolen (Anden Afdeling):

**1) Appellen forkastes.**

**2) Europa-Kommissionen betaler sagens omkostninger.**

**3) Den Tjekkiske Republik, Kongeriget Danmark og Republikken Letland bærer deres egne omkostninger.**

Underskrifter