ARREST VAN HET HOF (Tweede kamer)

29 maart 2012*

„Hogere voorziening — Milieu — Richtlijn 2003/87/EG — Regeling voor handel in broeikasgasemissierechten — Nationaal plan voor toewijzing van emissierechten voor Republiek Estland voor periode 2008-2012 — Respectieve bevoegdheden van Commissie en lidstaten — Artikel 9, leden 1 en 3, en artikel 11, lid 2, van richtlijn 2003/87 — Gelijke behandeling — Beginsel van behoorlijk bestuur”

In zaak C-505/09 P,

betreffende een hogere voorziening krachtens artikel 56 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie, ingesteld op 3 december 2009,

Europese Commissie, vertegenwoordigd door E. Kružíková, E. Randvere en E. White als gemachtigden, domicilie gekozen hebbende te Luxemburg,

rekwirante,

ondersteund door:

Koninkrijk Denemarken, vertegenwoordigd door C. Vang als gemachtigde,

interveniënt in hogere voorziening,

andere partijen bij de procedure:

Republiek Estland, vertegenwoordigd door L. Uibo en M. Linntam als gemachtigden,

verzoekster in eerste aanleg,

ondersteund door:

Tsjechische Republiek, vertegenwoordigd door M. Smolek als gemachtigde,

Republiek Letland, vertegenwoordigd door K. Drēviņa en I. Kalniņš als gemachtigden,

interveniënten in hogere voorziening

Republiek Litouwen,

Slowaakse Republiek,

* Procestaal: Ests.

Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland,

interveniënten in eerste aanleg,

wijst HET HOF (Tweede kamer),

samengesteld als volgt: J. N. Cunha Rodrigues, kamerpresident, U. Lõhmus, A. Rosas (rapporteur), A. Ó Caoimh en A. Arabadjiev, rechters,

advocaat-generaal: V. Trstenjak,

griffier: C. Strömholm, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 29 september 2011,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 17 november 2011,

het navolgende

Arrest

1 Met haar hogere voorziening verzoekt de Europese Commissie om vernietiging van het arrest van het Gerecht van eerste aanleg van de Europese Gemeenschappen van 23 september 2009, Estland/Commissie (T-263/07, Jurispr. blz. II-3463; hierna: „bestreden arrest"), waarbij is nietig verklaard de beschikking van de Commissie van 4 mei 2007 inzake het nationale plan voor de toewijzing van broeikasgasemissierechten dat de Republiek Estland voor de periode van 2008 tot en met 2012 heeft aangemeld overeenkomstig richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad (hierna: „litigieuze beschikking").

Rechtskader

2 Artikel 1 van richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad (PB L 275, blz. 32), zoals gewijzigd bij richtlijn 2004/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 oktober 2004 (PB L 338, blz. 18; hierna: „richtlijn 2003/87"), luidt:

„Bij deze richtlijn wordt een gemeenschapsregeling vastgesteld voor de handel in broeikasgasemissierechten [...] teneinde de emissies van broeikasgassen op een kosteneffectieve en economisch efficiënte wijze te verminderen."

3 Artikel 9 van die richtlijn bepaalt:

„1. Voor elke in artikel 11, leden 1 en 2, bedoelde termijn stelt elke lidstaat een nationaal plan op, waarin de totale hoeveelheid emissierechten wordt vermeld die hij voornemens is voor die periode toe te wijzen, alsmede de manier waarop hij voornemens is deze rechten toe te wijzen. Het plan wordt gebaseerd op objectieve en transparante criteria, waaronder de in bijlage III genoemde, waarbij terdege rekening wordt gehouden met reacties vanuit het publiek. De Commissie geeft onverminderd het [EG-]Verdrag uiterlijk 31 december 2003 richtsnoeren voor de toepassing van de in bijlag III genoemde criteria.

Voor de in artikel 11, lid 1, bedoelde periode wordt het plan uiterlijk op 31 maart 2004 gepubliceerd en aan de Commissie en de overige lidstaten meegedeeld. Voor latere perioden wordt het plan ten minste achttien maanden voor de aanvang van de betrokken periode gepubliceerd en aan de Commissie en de andere lidstaten meegedeeld.

2. De nationale toewijzingsplannen worden bestudeerd door het in artikel 23, lid 1, bedoelde comité.

3. Binnen drie maanden nadat een lidstaat uit hoofde van lid 1 een nationaal toewijzingsplan heeft meegedeeld, kan de Commissie het plan of een deel daarvan verwerpen als het niet met de in bijlage III genoemde criteria of met artikel 10 verenigbaar is. De lidstaten nemen pas een besluit krachtens artikel 11, lid 1, of lid 2, wanneer de voorgestelde wijzigingen door de Commissie zijn aanvaard. Een besluit tot verwerping wordt door de Commissie gemotiveerd."

4 Overeenkomstig artikel 10 van die richtlijn wijzen de lidstaten „[v]oor de periode van drie jaar die ingaat op 1 januari 2005 [...] ten minste 95 % van de emissierechten kosteloos toe. Voor de periode van vijf jaar die ingaat op 1 januari 2008 wijzen de lidstaten ten minste 90 % van de emissierechten kosteloos toe".

5 In artikel 11, lid 2, van richtlijn 2003/87 is bepaald:

„Voor de periode van vijf jaar die ingaat op 1 januari 2008 en voor elke volgende periode van vijf jaar neemt iedere lidstaat een besluit over de totale hoeveelheid emissierechten die hij voor die periode zal toewijzen en leidt hij het proces van toewijzing van die emissierechten aan de exploitant van elke installatie in. Het besluit wordt ten minste twaalf maanden voor het begin van die periode genomen en is gebaseerd op het toewijzingsplan van de lidstaat dat is opgesteld ingevolge artikel 9 en in overeenstemming met artikel 10, met inachtneming van de opmerkingen van het publiek."

6 Bijlage III bij die richtlijn noemt twaalf criteria die op de nationale toewijzingsplannen van toepassing zijn. De criteria nrs. 1 tot en met 3, 5 en 6 van die bijlage luiden respectievelijk:

„1. De totale hoeveelheid voor de betrokken periode toe te wijzen emissierechten moet enerzijds overeenstemmen met de verplichtingen van de lidstaat om de emissies te beperken overeenkomstig beschikking 2002/358/EG [van de Raad van 25 april 2002 betreffende de goedkeuring, namens de Europese Gemeenschap, van het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering en de gezamenlijke nakoming van de in dat kader aangegane verplichtingen (PB L 130, blz. 1)] en het Protocol van Kyoto, met inachtneming van het aandeel in de totale emissies dat deze vertegenwoordigen in vergelijking met de emissies uit bronnen die niet onder deze richtlijn en het nationale energiebeleid vallen en moeten anderzijds overeenstemmen met het nationaal programma inzake klimaatverandering. De totale hoeveelheid toe te wijzen emissierechten mag niet groter zijn dan de hoeveelheid die waarschijnlijk nodig is voor de strikte toepassing van de in deze bijlage vermelde criteria. Vóór 2008 moet de hoeveelheid in overeenstemming zijn met een ontwikkeling waarmee elke lidstaat zijn streefdoel uit hoofde van beschikking 2002/358/EG en het Protocol van Kyoto kan halen of overtreffen.

2. De totale hoeveelheid toe te wijzen emissierechten moet overeenstemmen met evaluaties die overeenkomstig beschikking 93/389/EEG [van de Raad van 24 juni 1993 inzake een bewakingssysteem voor de uitstoot van CO2 en andere broeikasgassen in de Gemeenschap (PB L 167, blz. 31)] zijn gemaakt van de feitelijke en de te verwachten vorderingen bij het realiseren van de bijdragen van de lidstaten aan de communautaire verplichtingen.

3. De hoeveelheden toe te wijzen emissierechten moeten overeenstemmen met de mogelijkheden, waaronder de technologische mogelijkheden, van de door deze regeling bestreken activiteiten om de emissies terug te dringen. De lidstaten kunnen hun verdeling van emissierechten baseren op de gemiddelde emissies van broeikasgassen per product bij elke activiteit en de haalbare vooruitgang bij elke activiteit.

[...]

5. Het plan mag geen zodanig onderscheid maken tussen ondernemingen of sectoren dat bepaalde ondernemingen of activiteiten onrechtmatig worden bevoordeeld, in overeenstemming met de bepalingen van het Verdrag, in het bijzonder de artikelen 87 [EG] en 88 [EG].

6. Het plan moet informatie bevatten over de manier waarop nieuwkomers aan de gemeenschapsregeling in de betrokken lidstaat kunnen gaan deelnemen."

7 Artikel 3, leden 1 en 2, van beschikking 2006/780/EG van de Commissie van 13 november 2006 inzake het voorkomen van dubbeltellingen van reducties van broeikasgasemissies in het kader van de communautaire regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten voor projectactiviteiten uit hoofde van het Protocol van Kyoto overeenkomstig richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB L 316, blz. 12) bepaalt:

„1. In zijn nationale toewijzingsplan voor de periode 2008 tot 2012 neemt een lidstaat in de totale hoeveelheid rechten een reserve aan rechten op voor elke projectactiviteit in de vorm als omschreven in de lijst in bijlage I bij deze beschikking, indien de lidstaat vóór het verstrijken van de termijn voor de mededeling van zijn nationale toewijzingsplan als bedoeld in artikel 9, lid 1, van richtlijn 2003/87/EG als gastland een schriftelijke goedkeuring heeft gegeven, waarbij hij zich ertoe verbindt om [emissiereductie-eenheden] of [gecertificeerde emissiereducties] te verlenen voor projectactiviteiten die leiden tot emissiereducties of -beperkingen in installaties welke onder richtlijn 2003/87/EG vallen.

2. In zijn nationale toewijzingsplan voor de periode 2008 tot 2012 kan een lidstaat in de totale hoeveelheid rechten ook een extra reserve aan rechten aanleggen in de vorm als omschreven in bijlage II bij deze beschikking indien hij na het besluit overeenkomstig [artikel 11, lid 2,] van richtlijn 2003/87/EG voornemens is als gastland schriftelijke goedkeuringen te geven, waarbij hij zich ertoe verbindt om vóór 31 december 2012 [emissiereductie-eenheden] of [gecertificeerde emissiereducties] te verlenen voor projectactiviteiten die leiden tot emissiereducties of -beperkingen in installaties welke vallen onder richtlijn 2003/87/EG. Geplande projectactiviteiten waarvoor dezelfde methodologie wordt gebruikt om emissies te reduceren en waarvoor nog geen schriftelijke goedkeuring is gegeven, kunnen in de reservelijst overeenkomstig bijlage II in één kolom worden gegroepeerd."

Voorgeschiedenis van het geding en litigieuze beschikking

8 De aan het geding ten grondslag liggende feiten en de litigieuze beschikking zijn in de punten 6 tot en met 12 van het bestreden arrest als volgt uiteengezet:

„6. De Republiek Estland heeft haar nationaal plan voor de toewijzing van broeikasgasemissierechten overeenkomstig [richtlijn 2003/87] aangemeld bij de Commissie [...]. Volgens de Republiek Estland heeft deze aanmelding plaatsgevonden op 30 juni 2006, terwijl de Commissie beweert dat het plan is aangemeld op 7 juli 2006.

7. Na een briefwisseling met de Commissie heeft de Republiek Estland in februari 2007 een nieuwe versie van haar nationale plan voor de toewijzing van broeikasgasemissierechten voorgelegd.

8. Op 4 mei 2007 heeft de Commissie [de litigieuze beschikking] vastgesteld [...]. Overeenkomstig deze beschikking moet de hoeveelheid emissierechten die de Republiek Estland voornemens was toe te wijzen, met 47,8 % worden verminderd.

9. Het dispositief van de [litigieuze] beschikking luidt:

„Artikel 1

De volgende aspecten van het nationale plan voor de toewijzing van emissierechten van [de Republiek] Estland voor de eerste periode van vijf jaar bedoeld in artikel 11, lid 2, van [richtlijn 2003/87] zijn onverenigbaar, respectievelijk, met:

1. de criteria [nrs.] 1 [tot en met] 3 van bijlage III bij [richtlijn 2003/87]: het deel van de totale hoeveelheid toe te wijzen emissierechten, namelijk 11,657987 miljoen ton CO2-equivalent per jaar, dat onverenigbaar is met de evaluaties die zijn gemaakt overeenkomstig beschikking [...] 280/2004/EG [van het Europees Parlement en de Raad van 11 februari 2004 betreffende een bewakingssysteem voor de uitstoot van broeikasgassen in de Gemeenschap en de uitvoering van het Protocol van Kyoto (PB L 49, blz. 1)] en met de mogelijkheden, waaronder de technologische mogelijkheden, van de activiteiten om de emissies terug te dringen, aangezien dit deel is verminderd om rekening te houden met de emissies van de projectactiviteiten die reeds operationeel waren in 2005 en die in 2005 hebben geleid tot emissiereducties of -beperkingen in de installaties die binnen de werkingssfeer van [richtlijn 2003/87] vallen, voor zover deze reducties of beperkingen zijn gerechtvaardigd en geverifieerd; voorts het deel van de totale hoeveelheid emissierechten dat overeenstemt met de extra emissies van een stookinstallatie die niet is opgenomen in het nationale toewijzingsplan dat voor de eerste fase is vastgesteld, dat op 0,313883 miljoen ton per jaar wordt geraamd, dat niet gerechtvaardigd is overeenkomstig de algemene methodes die in het nationale toewijzingsplan zijn bepaald, op basis van geverifieerde en gerechtvaardigde emissiegegevens;

2. criterium [nr.] 3 van bijlage III bij [richtlijn 2003/87]: de omstandigheid dat in de totale hoeveelheid toe te wijzen emissierechten die in het nationale toewijzingsplan is bepaald, niet is opgenomen een emissierechtenreserve die door [de Republiek] Estland is gevormd overeenkomstig artikel 3, leden 1 en 2, van beschikking 2006/780[...]/EG en de omstandigheid dat de hoeveelheid emissierechten die is toegewezen aan de installaties die de betrokken activiteiten verrichten, niet naar verhouding is verminderd;

3. criterium [nr.] 5 van bijlage III bij [richtlijn 2003/87]: de omstandigheid dat aan bepaalde installaties een hoeveelheid emissierechten is toegewezen die hoger is dan hun verwachte behoeften voortvloeiend uit het cumuleren van een bonus voor de maatregelen die in een vroegtijdig stadium zijn vastgesteld en de anders berekende toewijzingen;

4. criterium [nr.] 6 van bijlage III bij [richtlijn 2003/87]: de informatie over de wijze waarop nieuwkomers aan de gemeenschapsregeling kunnen gaan deelnemen.

Artikel 2

Er zal geen bezwaar worden gemaakt tegen het nationale toewijzingsplan onder voorbehoud dat de hieronder vermelde wijzigingen op niet-discriminerende wijze aan dit plan worden aangebracht en zo snel mogelijk bij de Commissie worden aangemeld, rekening houdend met de termijnen die noodzakelijk zijn om de nationale procedures af te ronden:

1. de totale hoeveelheid emissierechten die in het kader van de gemeenschapsregeling wordt toegewezen, wordt verminderd met 11,657987 miljoen ton CO2-equivalent per jaar, en de hoeveelheden die worden toegewezen aan een extra stookinstallatie die niet in het voor de eerste periode vastgestelde plan is opgenomen, worden vastgesteld overeenkomstig de algemene methodes die in het nationale toewijzingsplan zijn bepaald, op basis van geverifieerde en gerechtvaardigde emissiegegevens, waarbij de totale hoeveelheid voorts wordt verminderd met het equivalent van het mogelijke verschil tussen de aan deze

installatie toegewezen emissierechten en de 0,313883 miljoen ton die jaarlijks wordt gereserveerd voor deze installatie; voorts wordt de totale hoeveelheid verhoogd om rekening te houden met de emissies van de projectactiviteiten die reeds operationeel waren in 2005 en die in 2005 hebben geleid tot emissiereducties of -beperkingen in de installaties die binnen de werkingssfeer van [richtlijn 2003/87] vallen, voor zover deze reducties of beperkingen zijn gerechtvaardigd en geverifieerd;

2. de emissierechtenreserve die [de Republiek] Estland voornemens is te vormen overeenkomstig artikel 3, leden 1 en 2, van beschikking 2006/780/EG wordt opgenomen in de totale hoeveelheid emissierechten van 12,717058 miljoen ton, berekend volgens de criteria [nrs.] 1 [tot en met] 3 van bijlage III bij [richtlijn 2003/87], vóór de vaststelling van het in artikel 11, lid 2, [van richtlijn 2003/87] bedoelde definitieve nationale besluit betreffende de toewijzing, en de hoeveelheid emissierechten die wordt toegewezen aan de installaties die de betrokken activiteiten verrichten, wordt naar verhouding verminderd;

3. de aan bepaalde installaties toegewezen emissierechten zijn niet hoger dan de verwachte behoeften voortvloeiend uit de toepassing van een bonus voor de maatregelen die in een vroegtijdig stadium zijn vastgesteld;

4. er wordt informatie verstrekt over de manier waarop nieuwkomers aan de gemeenschapsregeling kunnen gaan deelnemen overeenkomstig de criteria van bijlage III bij [richtlijn 2003/87] en artikel 10 van deze richtlijn.

Artikel 3

1. De gemiddelde jaarlijkse totale hoeveelheid emissierechten van 12,717058 miljoen ton — verminderd met de reserve die [de Republiek] Estland voornemens is te vormen overeenkomstig artikel 3, leden 1 en 2, van beschikking 2006/780/EG, en voorts verminderd met het equivalent van het mogelijke verschil tussen de emissierechten die worden toegewezen aan een extra stookinstallatie die niet in het voor de eerste periode vastgestelde toewijzingsplan is opgenomen en de 0,313883 miljoen ton die jaarlijks wordt gereserveerd voor deze installatie, die niet zijn gerechtvaardigd overeenkomstig de algemene methodes die in het nationale toewijzingsplan zijn bepaald, op basis van geverifieerde en gerechtvaardigde emissiegegevens, en verhoogd om rekening te houden met de emissies van de projectactiviteiten die reeds operationeel waren in 2005 en die in 2005 hebben geleid tot emissiereducties of -beperkingen in de installaties die binnen de werkingssfeer van [richtlijn 2003/87] vallen, mits deze reducties of beperkingen zijn gerechtvaardigd en geverifieerd — die overeenkomstig het nationale toewijzingsplan door [de Republiek] Estland moet worden toegewezen aan de in dit plan vermelde installaties en aan de nieuwkomers, wordt niet overschreden.

2. Het nationale plan voor de toewijzing van emissierechten kan zonder voorafgaande toestemming van de Commissie worden gewijzigd indien de wijziging betrekking heeft op de emissierechten die aan bepaalde installaties worden toegewezen binnen de grenzen van de totale hoeveelheid emissierechten die aan de in het plan vermelde installaties moet worden toegewezen, als gevolg van verbeteringen van de kwaliteit van de gegevens, of, indien zij erin bestaat het percentage van de kosteloos toe te wijzen emissierechten te verminderen, binnen de in artikel 10 van [richtlijn 2003/87] bepaalde grenzen.

3. Iedere wijziging van het nationale toewijzingsplan die erin bestaat de in artikel 1 van de onderhavige beschikking vermelde onverenigbaarheden te verhelpen, maar afwijkt van de in artikel 2 bedoelde wijzigingen, moet zo snel mogelijk worden aangemeld, rekening houdend met de termijnen die noodzakelijk zijn om de nationale procedures af te ronden, en vereist de voorafgaande toestemming van de Commissie overeenkomstig artikel 9, lid 3, van [richtlijn 2003/87]. Iedere andere wijziging van het nationale toewijzingsplan, met uitzondering van de wijzigingen die overeenkomstig artikel 2 van de onderhavige beschikking noodzakelijk zijn, is niet toelaatbaar.

Artikel 4

Deze beschikking is gericht tot de [R]epubliek Estland."

Procesverloop voor het Gerecht en bestreden arrest

9 Bij verzoekschrift, neergelegd ter griffie van het Gerecht op 16 juli 2007, heeft de Republiek Estland beroep tot nietigverklaring van de litigieuze beschikking ingesteld.

10 Bij beschikking van 29 januari 2008 heeft de president van de Zevende kamer van het Gerecht het Verenigd Koninkrijk van Groot-Brittannië en Noord-Ierland toegelaten tot interventie aan de zijde van de Commissie, en de Republiek Litouwen en de Slowaakse Republiek toegelaten tot interventie aan de zijde van de Republiek Estland.

11 Ter onderbouwing van zijn beroep voerde die lidstaat vijf middelen aan. Het eerste betrof bevoegdheidsoverschrijding wegens schending van artikel 9, leden 1 en 3, en van artikel 11, lid 2, van richtlijn 2003/87, het tweede kennelijke beoordelingsfouten, het derde schending van artikel 175 EG, het vierde schending van het beginsel van behoorlijk bestuur en het vijfde een motiveringsgebrek.

12 De Commissie heeft het Gerecht verzocht het beroep niet-ontvankelijk te verklaren wat artikel 1, leden 3 en 4, artikel 2, leden 3 en 4, en artikel 3, leden 2 en 3, van de litigieuze beschikking betreft, met het betoog dat de Republiek Estland geen middelen feitelijk of rechtens had aangevoerd in verband met die bepalingen, en het beroep ongegrond te verklaren wat de overige bepalingen van deze beschikking betreft.

13 Bij het bestreden arrest heeft het Gerecht de litigieuze beschikking in haar geheel nietig verklaard.

14 Om te beginnen heeft het Gerecht in de punten 28 tot en met 34 van dat arrest de door de Commissie opgeworpen exceptie van gedeeltelijke niet-ontvankelijkheid afgewezen. Het heeft geoordeeld dat artikel 1, leden 1 en 2, artikel 2, leden 1 en 2, en artikel 3, lid 1, van de litigieuze beschikking niet konden worden gescheiden van de overige bepalingen van deze beschikking en dat indien de middelen van de Republiek Estland gegrond waren, de litigieuze beschikking in haar geheel nietig moest worden verklaard.

15 Vervolgens heeft het Gerecht in de punten 49 tot en met 93 van het bestreden arrest het eerste middel van het beroep, inzake bevoegdheidsoverschrijding wegens schending van artikel 9, leden 1 en 3, en van artikel 11, lid 2, van richtlijn 2003/87, onderzocht. In de eerste plaats heeft het vastgesteld dat de Commissie haar controlebevoegdheid uit hoofde van artikel 9, lid 3, van die richtlijn had overschreden door in de litigieuze beschikking een specifieke hoeveelheid toe te wijzen emissierechten vast te leggen, waarvan de overschrijding werd geacht onverenigbaar te zijn met de criteria van die richtlijn, en door het nationale plan voor de toewijzing van broeikasgasemissierechten dat de Republiek Estland overeenkomstig richtlijn 2003/87 had aangemeld voor de periode 2008-2012 (hierna: „Ests NTP"), af te wijzen omdat de daarin voorgestelde totale hoeveelheid emissierechten die drempel overschreed. In de tweede plaats heeft het geoordeeld dat de Commissie artikel 9, lid 3, van richtlijn 2003/87 had geschonden door haar eigen beoordeling in de plaats te stellen van de beoordeling die de Republiek Estland in dat plan had verricht. In deze context heeft het Gerecht ook vastgesteld dat de door de Commissie gebruikte gegevens en evaluatiemethodes niet „noodzakelijkerwijs" de meest representatieve waren.

16 Het Gerecht heeft daaruit in punt 94 van het bestreden arrest afgeleid dat artikel 1, lid 1, artikel 2, lid 1, en artikel 3, lid 1, van de litigieuze beschikking, over de vaststelling van de totale hoeveelheid toe te wijzen broeikasgasemissierechten, nietig moesten worden verklaard. Volgens het Gerecht hoefde niet te worden ingegaan op het tweede, het derde en het vijfde middel van de Republiek Estland, aangezien deze tegen diezelfde bepalingen waren gericht.

17 In de punten 99 tot en met 112 van het bestreden arrest heeft het Gerecht tot slot het vierde middel van het beroep, inzake schending van het beginsel van behoorlijk bestuur, onderzocht. Dat middel betrof de beoordeling door de Commissie van de vraag of het Estse NTP voldeed aan criterium nr. 3 van bijlage III bij richtlijn 2003/87, met betrekking tot het opnemen van reserves in de totale hoeveelheid toe te wijzen broeikasgasemissierechten. Volgens het Gerecht had de Commissie niet aangetoond dat de berekeningen in dat plan onjuist waren.

18 Het Gerecht was dan ook in punt 113 van dat arrest van oordeel dat artikel 1, lid 2, en artikel 2, lid 2, van de litigieuze beschikking, die betrekking hadden op de stelling dat de emissierechtenreserves niet waren opgenomen in die totale hoeveelheid, nietig moesten worden verklaard.

19 Aangezien het Gerecht dus artikel 1, leden 1 en 2, artikel 2, leden 1 en 2, en artikel 3, lid 1, van de litigieuze beschikking nietig had verklaard en had verklaard dat deze bepalingen niet konden worden gescheiden van de rest van deze beschikking, heeft het in punt 114 van het bestreden arrest verklaard dat de litigieuze beschikking in haar geheel nietig moest worden verklaard.

Procesverloop voor het Hof en conclusies van partijen

20 Bij beschikking van de president van het Hof van 1 juni 2010 is het Koninkrijk Denemarken toegelaten tot interventie aan de zijde van de Commissie en zijn de Tsjechische Republiek en de Republiek Letland toegelaten tot interventie aan de zijde van de Republiek Estland.

21 Met haar hogere voorziening verzoekt de Commissie het Hof:

— het bestreden arrest te vernietigen, en

— de Republiek Estland te verwijzen in de kosten.

22 Het Koninkrijk Denemarken verzoekt het Hof om vernietiging van het bestreden arrest.

23 De Republiek Estland verzoekt het Hof:

— primair, de hogere voorziening af te wijzen;

— subsidiair, de zaak naar het Gerecht terug te verwijzen met het oog op een uitspraak over de middelen die deze lidstaat in eerste aanleg heeft aangevoerd en die niet in het bestreden arrest zijn beoordeeld, en

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

24 De Tsjechische Republiek verzoekt het Hof:

— de hogere voorziening af te wijzen, en

— de Commissie te verwijzen in de kosten.

25 De Republiek Letland verzoekt het Hof de hogere voorziening af te wijzen.

Hogere voorziening

26 Ter onderbouwing van haar hogere voorziening voert de Commissie vier middelen aan. Zij stelt ten eerste dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij het onderzoek van de ontvankelijkheid van het beroep tot nietigverklaring, ten tweede dat het blijk heeft gegeven van een

onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging van de artikelen 9, leden 1 en 3, en 11, lid 2, van richtlijn 2003/87, ten derde dat het Gerecht het beginsel van behoorlijk bestuur onjuist heeft uitgelegd en ten vierde dat het artikel 1, leden 1 en 2, artikel 2, leden 1 en 2, en artikel 3, lid 1, van de litigieuze beschikking juridisch onjuist heeft gekwalificeerd door te oordelen dat deze bepalingen niet konden worden gescheiden van de overige bepalingen van deze beschikking.

Eerste middel: onjuiste rechtsopvatting bij het onderzoek van de ontvankelijkheid van het beroep tot nietigverklaring

Argumenten van partijen

27 De Commissie stelt dat het Gerecht, door het beroep tot nietigverklaring ontvankelijk te verklaren wat artikel 1, leden 3 en 4, artikel 2, leden 3 en 4, en artikel 3, leden 2 en 3, van de litigieuze beschikking betreft, artikel 21 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en artikel 44, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht heeft geschonden.

28 De Commissie herinnert eraan dat de middelen die de Republiek Estland voor het Gerecht heeft aangevoerd, in wezen betrekking hadden op de rechtmatigheid van de in artikel 1, lid 1, artikel 2, lid 1, en artikel 3, lid 1, van de litigieuze beschikking vastgestelde bovengrens voor de totale hoeveelheid broeikasgasemissierechten en gedeeltelijk op de in artikel 1, lid 2, en artikel 2, lid 2, van deze beschikking bedoelde omstandigheid dat de emissierechtenreserves niet waren opgenomen. Die lidstaat heeft geen bezwaar geuit tegen de overige punten van onverenigbaarheid die zijn geconstateerd met betrekking tot het Estse NTP, te weten de vriendjespolitiek bij de toewijzing van broeikasgasemissierechten en het gebrek aan transparantie bij de behandeling van nieuwkomers. Om beroep tegen de litigieuze beschikking in haar geheel in te stellen, had de Republiek Estland tegen alle bepalingen ervan middelen moeten aanvoeren.

29 Bovendien heeft het Gerecht blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te verklaren dat artikel 1, leden 3 en 4, artikel 2, leden 3 en 4, en artikel 3, leden 2 en 3, van de litigieuze beschikking niet konden worden gescheiden van de overige bepalingen van deze beschikking.

30 Volgens de Republiek Estland moet dit middel worden afgewezen. Zij herinnert eraan dat zij de nietigverklaring van de litigieuze beschikking in haar geheel heeft gevorderd. Het verzoekschrift bevatte een summiere uiteenzetting van de aangevoerde middelen, overeenkomstig de vormvereisten van artikel 21 van het Statuut van het Hof en van artikel 44, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht. In het bestreden arrest is het vereiste van scheidbaarheid van de bepalingen van die beschikking juist opgevat.

Beoordeling door het Hof

31 Het eerste middel van de hogere voorziening betreft de punten 28 tot en met 34 van het bestreden arrest, waarin het gaat over de exceptie van gedeeltelijke niet-ontvankelijkheid van het beroep tot nietigverklaring.

32 Het Gerecht heeft in de punten 28 tot en met 33 van het bestreden arrest onderzocht of artikel 1, leden 1 en 2, artikel 2, leden 1 en 2, en artikel 3, lid 1, van de litigieuze beschikking konden worden gescheiden van de overige bepalingen van deze beschikking en vastgesteld dat dit niet het geval was. In punt 34 van dat arrest heeft het dan ook de argumenten van de Commissie volgens welke dit beroep gedeeltelijk niet-ontvankelijk zou zijn, afgewezen en daarbij gepreciseerd dat indien de door de Republiek Estland aangevoerde middelen gegrond waren, de litigieuze beschikking in haar geheel nietig moest worden verklaard.

33 In casu staat vast dat de Republiek Estland in haar gedinginleidend verzoekschrift de nietigverklaring van de litigieuze beschikking in haar geheel heeft gevorderd. Met haar exceptie van niet-ontvankelijkheid betoogde de Commissie dat dit verzoekschrift ontoereikend was gemotiveerd met betrekking tot de omvang van de gevorderde nietigverklaring, omdat de door die lidstaat aangevoerde middelen enkel artikel 1, leden 1 en 2, artikel 2, leden 1 en 2, en artikel 3, lid 1, van die beschikking betroffen. Volgens de Commissie voldeed dat verzoekschrift niet aan de vereisten van artikel 21, eerste alinea, van het Statuut van het Hof van Justitie en van artikel 44, lid 1, sub c, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht. De Commissie was van mening dat de bepalingen waarop de door de Republiek Estland aangevoerde middelen betrekking hadden, konden worden gescheiden van de overige bepalingen van die beschikking en heeft het Gerecht dan ook verzocht om het beroep niet-ontvankelijk te verklaren wat deze laatste bepalingen betreft.

34 Krachtens artikel 21, eerste alinea, van het Statuut van het Hof, dat volgens artikel 53, eerste alinea, van dit Statuut van toepassing is op de procedure voor het Gerecht, en artikel 44, lid 1, sub c en d, van het Reglement voor de procesvoering van het Gerecht moet elk verzoekschrift met name het voorwerp van het geding vermelden en de conclusies en een summiere uiteenzetting van de aangevoerde middelen bevatten. Deze vermelding dient voldoende duidelijk en nauwkeurig te zijn opdat de verweerder zijn verweer kan voorbereiden en het Gerecht uitspraak kan doen op het beroep, in voorkomend geval zonder bijkomende informatie. Teneinde de rechtszekerheid en een goede rechtsbedeling te waarborgen, is het voor de ontvankelijkheid van een beroep noodzakelijk dat de wezenlijke elementen feitelijk en rechtens waarop het beroep berust althans summier, maar coherent en begrijpelijk uit de tekst van het verzoekschrift zelf blijken (zie arrest van 14 januari 2010, Commissie/Tsjechië, C-343/08, Jurispr. blz. I-275, punt 26 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

35 Overigens voldeed het gedinginleidend verzoekschrift van de Republiek Estland aan die vormvereisten, aangezien vaststaat dat dit verzoekschrift het voorwerp van het geschil en een summiere uiteenzetting van de middelen van die lidstaat, betreffende artikel 1, leden 1 en 2, artikel 2, leden 1 en 2, en artikel 3, lid 1, van de litigieuze beschikking, bevatte. Evenmin wordt betwist dat de wezenlijke elementen feitelijk en rechtens waarop die middelen waren gebaseerd, coherent en begrijpelijk uit de tekst van dat verzoekschrift bleken.

36 De Republiek Estland had in haar verzoekschrift weliswaar geen middelen of bezwaren vermeld over artikel 1, leden 3 en 4, artikel 2, leden 3 en 4, en artikel 3, leden 2 en 3, van de litigieuze beschikking, maar om beroep tot nietigverklaring van een rechtshandeling van de Unie in haar geheel in te stellen, is niet vereist dat een verzoeker tegen alle bepalingen van deze handeling middelen of bezwaren aanvoert.

37 De vraag of de nietigverklaring van de uitdrukkelijk in de middelen van het verzoekschrift vermelde bepalingen, te weten artikel 1, leden 1 en 2, artikel 2, leden 1 en 2, en artikel 3, lid 1, van de litigieuze beschikking, de nietigverklaring van de rest van deze beschikking kon meebrengen, zoals de Republiek Estland in het petitum van haar gedinginleidend verzoekschrift vorderde, en meer bepaald de vraag of het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat die bepalingen niet konden worden gescheiden van de overige bepalingen van deze beschikking, moet bij het onderzoek van het vierde middel van de onderhavige hogere voorziening worden behandeld.

38 Bijgevolg heeft het Gerecht de door de Commissie opgeworpen exceptie van niet-ontvankelijkheid met betrekking tot artikel 1, leden 3 en 4, artikel 2, leden 3 en 4, en artikel 3, leden 2 en 3, van de litigieuze beschikking terecht verworpen. Het eerste middel is dus ongegrond.

Tweede middel: onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging van artikel 9, leden 1 en 3, en artikel 11, lid 2, van richtlijn 2003/87

39 Met haar tweede middel verwijt de Commissie het Gerecht dat het blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging van artikel 9, leden 1 en 3, en artikel 11, lid 2, van richtlijn 2003/87. Na bezwaren te hebben geformuleerd over de algemene opmerkingen van het Gerecht betreffende de

in die richtlijn bepaalde verdeling van de bevoegdheden tussen de lidstaten en de Commissie en betreffende de aard van de controle die deze instelling krachtens artikel 9, lid 3, van deze richtlijn uitoefent, voert de Commissie argumenten aan die uiteenvallen in twee onderdelen. Het eerste onderdeel betreft een vermeende schending van het gelijkheidsbeginsel en het tweede onderdeel een vermeende niet-inachtneming van het doel van die richtlijn.

40 De Republiek Estland stelt dat dit middel moet worden afgewezen. De Commissie heeft geen argumenten aangevoerd die aantonen dat het Gerecht blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting toen het oordeelde dat de Commissie volgens de artikelen 9 en 11 van richtlijn 2003/87 in het kader van een controle op de rechtmatigheid van de keuzes van deze lidstaat diende te handelen en de beoordelingsmarge van deze lidstaat in acht diende te nemen.

Aard van de controle die de Commissie krachtens artikel 9, lid 3, van richtlijn 2003/87 uitoefent

– Argumenten van partijen

41 De Commissie verwijt het Gerecht dat het geen rekening heeft gehouden met de in de artikelen 9 en 11 van richtlijn 2003/87 bepaalde verdeling van de bevoegdheden tussen haarzelf en de lidstaten en dat het blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door de controle die zij krachtens artikel 9, lid 3, van die richtlijn uitoefent, als een rechtmatigheidscontrole aan te merken.

42 Het Gerecht heeft de bevoegdheden van de lidstaten in punt 51 van het bestreden arrest ten onrechte uitgebreid met een beroep op de definitie van de juridische aard van een richtlijn, zoals deze uit artikel 249 EG voortvloeit. De artikelen 9 en 11 van richtlijn 2003/87 zijn enkel van toepassing tussen de instellingen en de lidstaten en hoeven niet vooraf in nationaal recht te worden omgezet. Zij zijn van regelgevende aard en hebben rechtstreekse werking, zoals ook het geval is voor verordeningen. De vorm en de inhoud van de nationale toewijzingsplannen worden in ruime mate bepaald en gecontroleerd door de Europese Unie, waarbij met name rekening wordt gehouden met de richtsnoeren die de Commissie krachtens artikel 9, lid 1, van die richtlijn heeft opgesteld voor de toepassing van de in bijlage III bij die richtlijn genoemde criteria.

43 Anders dan het Gerecht in zijn benadering meent, kan de toepassing van het in artikel 5, tweede alinea, EG neergelegde subsidiariteitsbeginsel de controlebevoegdheid die de Uniewetgever de Commissie heeft verleend, niet beperken. Dit beginsel is namelijk niet langer van toepassing wanneer de Uniewetgever heeft besloten dat een Unieregeling moet worden vastgesteld.

44 Bovendien heeft het Gerecht zich ten onrechte gebaseerd op de artikelen 211 EG en 226 EG. De nationale toewijzingsplannen zijn geen klassieke maatregelen ter omzetting van een richtlijn. Terwijl een omzettingshandeling slechts ex post door de Commissie kan worden gecontroleerd krachtens artikel 226 EG, controleert de Commissie nationale toewijzingsplannen overeenkomstig artikel 9 van richtlijn 2003/87 ex ante. In die context speelt het in artikel 9, lid 2, vermelde Comité klimaatverandering een belangrijke rol. Ter zake gaat de controle door de Commissie dus verder dan een loutere rechtmatigheidscontrole.

45 De Commissie preciseert in haar antwoord op de memories in interventie van de Tsjechische Republiek, het Koninkrijk Denemarken en de Republiek Letland dat dit middel niet ertoe strekt te doen vaststellen dat zij bevoegd is om de totale hoeveelheid toe te wijzen broeikasgasemissierechten op bindende wijze vast te stellen, maar wel beoogt te doen vaststellen dat de redenering die het Gerecht heeft gevolgd om haar controlebevoegdheid te beperken, onjuist is. Gesteld al dat, anders dan de Commissie meent, dient te worden geoordeeld dat de Commissie in de litigieuze beschikking niet mocht vermelden welke totale hoeveelheid emissierechten zij aanvaardbaar vond, volstaat die

vaststelling hoe dan ook niet om deze beschikking nietig te verklaren, aangezien de Commissie omstandig heeft uitgelegd dat de door de Republiek Estland bepaalde totale hoeveelheid emissierechten kennelijk te groot was.

46 De Republiek Estland betoogt dat de beweringen van de Commissie ongegrond zijn. Het Gerecht heeft de bevoegdheid van de Commissie niet met een beroep op artikel 249 EG beperkt. Het heeft enkel vastgesteld dat wanneer een richtlijn niet de vorm en de middelen voorschrijft die bij de omzetting moeten worden gebruikt om het beoogde resultaat te bereiken, de lidstaten in beginsel volledig vrij zijn in de keuze van die vorm en middelen. De vraag of de artikelen 9 en 11 van richtlijn 2003/87 al dan niet regelgevend zijn, is irrelevant voor de verdeling van de bevoegdheden tussen de lidstaten en de Commissie. Evenmin kan worden betoogd dat het Gerecht door het aanvoeren van het subsidiariteitsbeginsel de bevoegdheden van de Commissie heeft beperkt.

– Beoordeling door het Hof

47 De beweringen van de Commissie betreffen de punten 49 tot en met 56 van het bestreden arrest, die over de in de artikelen 9 en 11 van richtlijn 2003/87 bepaalde verdeling van de bevoegdheden tussen de Commissie en de lidstaten gaan.

48 In die punten heeft het Gerecht verklaard dat alleen de lidstaten bevoegd zijn om hun nationale toewijzingsplan vast te stellen en om de eindbesluiten te nemen waarbij met name de totale hoeveelheid toe te wijzen broeikasgasemissierechten wordt vastgesteld. Bij de uitoefening van hun bevoegdheden beschikken zij over een zekere beoordelingsmarge. De Commissie is op basis van artikel 9, lid 3, van richtlijn 2003/87 bevoegd om na te gaan of de nationale toewijzingsplannen in overeenstemming zijn met de criteria van deze richtlijn en om plannen te verwerpen die onverenigbaar zijn met deze criteria. De controlebevoegdheid van de Commissie is beperkt tot een rechtmatigheidscontrole.

49 Zoals het Gerecht in de punten 53 en 54 van het bestreden arrest terecht heeft opgemerkt, volgt duidelijk uit artikel 11, lid 2, van richtlijn 2003/87 „dat alleen de lidstaat bevoegd is om het nationale toewijzingsplan vast te stellen waarmee hij voornemens is om de door [deze] richtlijn bepaalde doelstellingen te bereiken met betrekking tot de broeikasgasemissies, [en dat] hij bij de Commissie aanmeldt, en om eindbesluiten te nemen waarbij de totale hoeveelheid emissierechten die hij voor iedere periode van vijf jaar zal toewijzen, en de verdeling van deze hoeveelheid tussen de marktdeelnemers worden vastgesteld”. Uit artikel 9, lid 3, van richtlijn 2003/87 daarentegen volgt ondubbelzinnig dat de Commissie enkel controleert of het nationale toewijzingsplan van de lidstaat in overeenstemming is met de criteria van bijlage III bij deze richtlijn en met artikel 10 van deze richtlijn. Zij is bevoegd om deze conformiteit te controleren en om het nationale toewijzingsplan bij met redenen omklede beslissing te verwerpen indien het onverenigbaar is met deze criteria of met dit artikel. Wanneer zijn plan door de Commissie wordt verworpen, kan de lidstaat slechts een besluit uit hoofde van artikel 11, lid 2, van deze richtlijn nemen indien de Commissie de door hem voorgestelde wijzigingen heeft aanvaard.

50 Anders dan de Commissie betoogt, kan het Gerecht niet worden verweten dat het zich in punt 51 van het bestreden arrest op artikel 249, derde alinea, EG heeft beroepen om de in de artikelen 9 en 11 van richtlijn 2003/87 bepaalde verdeling van de bevoegdheden tussen de Commissie en de lidstaten te beoordelen. Het beginsel dat een richtlijn verbindend is ten aanzien van het te bereiken resultaat voor elke lidstaat waarvoor zij bestemd is, maar aan de nationale instanties de bevoegdheid laat vorm en middelen te kiezen om dit resultaat te bereiken, geldt in principe voor elke richtlijn.

51 Weliswaar kunnen er grote verschillen bestaan tussen de soorten verplichtingen die richtlijnen de lidstaten opleggen en tussen de resultaten die moeten worden bereikt, en hoeven bepalingen van richtlijnen die alleen de betrekkingen tussen een lidstaat en de Commissie betreffen, in voorkomend

geval niet te worden uitgevoerd (zie in die zin arrest van 30 november 2006, Commissie/Luxemburg, C-32/05, Jurispr. blz. I-11323, punten 35 en 36), maar dit is irrelevant voor de beslechting van het onderhavige geding. Er kan niet worden ontkend dat de artikelen 9 en 11 van richtlijn 2003/87 de respectieve rol van de Commissie en de lidstaten in de procedure voor de vaststelling van de nationale toewijzingsplannen regelen, te weten de bevoegdheidsverdeling tussen de Commissie en de lidstaten. Op basis van die bepalingen kan worden vastgesteld of de lidstaten al dan niet een beoordelingsmarge hebben bij het opstellen van hun plan en in voorkomend geval wat de omvang van deze beoordelingsmarge is.

52 In casu kan niet worden ontkend dat richtlijn 2003/87 niet specifiek voorschrijft hoe een nationaal toewijzingsplan moet worden vastgesteld en hoe de totale toe te wijzen hoeveelheid broeikasgasemissierechten moet worden bepaald. Integendeel, bijlage III, punt 1, bij die richtlijn bepaalt uitdrukkelijk, zoals het Gerecht in wezen in punt 81 van het bestreden arrest heeft vastgesteld, dat de lidstaten bij de vaststelling van de totale hoeveelheid toe te wijzen emissierechten met name rekening moeten houden met het nationale energiebeleid en met het nationale programma inzake klimaatverandering.

53 Zoals het Gerecht in punt 53 van het bestreden arrest heeft vastgesteld, beschikken de lidstaten dus over een zekere beoordelingsmarge bij de keuze van de maatregelen die zij het meest geschikt achten om in het specifieke kader van de nationale energiemarkt het door die richtlijn voorgeschreven resultaat te bereiken.

54 Overeenkomstig artikel 9 van richtlijn 2003/87 worden de nationale toewijzingsplannen door de Commissie beoordeeld bij een controle ex ante, die in veel opzichten verschilt van de in artikel 226 EG bepaalde controle ex post, maar dit kan niet betekenen dat de controle ex ante verder moet gaan dan een rechtmatigheidscontrole.

55 Bijgevolg moeten de bezwaren van de Commissie tegen de algemene overwegingen van het Gerecht over de in richtlijn 2003/87 bepaalde verdeling van de bevoegdheden tussen de lidstaten en de Commissie worden afgewezen.

Eerste onderdeel van het tweede middel: schending van het gelijkheidsbeginsel

– Argumenten van partijen

56 De Commissie betoogt dat het Gerecht bij het bepalen van de draagwijdte en de omvang van haar in artikel 9, lid 3, van richtlijn 2003/87 bedoelde controlebevoegdheid blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting, die in wezen terug te voeren is op een schending van het gelijkheidsbeginsel.

57 Dat de Commissie artikel 9, lid 3, van richtlijn 2003/87 zou hebben geschonden door haar eigen beoordeling in de plaats te stellen van die van de Republiek Estland, klopt niet. Het Gerecht heeft bij de uitlegging van die bepaling geen rekening gehouden met het gelijkheidsbeginsel en heeft bovendien blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de beoordeling van de keuze van de emissiegegevens die als uitgangspunt moesten dienen voor de prognoses voor de periode 2008-2012.

58 Het Gerecht heeft ten onrechte geoordeeld dat de Commissie de gegevens over de CO2-emissies vóór 2005 die de Republiek Estland in haar nationale toewijzingsplan had opgenomen en de prognoses over het bruto binnenlands product (bbp) die deze lidstaat had gebruikt in plaats van die welke in 2005 voor alle lidstaten waren gepubliceerd, niet buiten beschouwing mocht laten. Aanvaarden dat elke lidstaat zijn eigen, volgens zijn eigen criteria verkregen gegevens gebruikt, kan tot een ongelijke behandeling van de lidstaten leiden.

59 Het voorwerp en het doel van richtlijn 2003/87 en van het verloop van de procedure voor de controle op de nationale toewijzingsplannen zijn, te „waarborgen dat de nationale toewijzingsplannen van alle lidstaten zich in een vergelijkbare situatie bevinden". Er moet dus op basis van een door de Commissie uitgewerkte evaluatiemethode en van de aan de hand van deze methode verkregen gegevens worden onderzocht of de nationale toewijzingsplannen verenigbaar zijn met de criteria van bijlage III bij die richtlijn. Bij dat onderzoek moet de Commissie gebruik maken van gegevens over CO2-emissies die voor alle lidstaten op hetzelfde jaar betrekking hebben en van prognoses over de groei van het bbp in de periode 2005-2010 die op hetzelfde tijdstip voor alle lidstaten beschikbaar zijn.

60 Uit het verloop van de in artikel 9 van richtlijn 2003/87 bedoelde controleprocedure blijkt dat het om een gelijktijdige controle gaat binnen een beperkte tijd, om ervoor te zorgen dat de gemeenschappelijke regeling voor de handel in emissierechten in alle lidstaten kon worden toegepast vóór 1 januari 2008. De nationale toewijzingsplannen worden niet alleen door de Commissie gecontroleerd, maar daarnaast ook onderzocht binnen het Comité klimaatverandering, wat bevestigt dat het noodzakelijk is dat de Commissie alle plannen op homogene wijze behandelt.

61 De redenering van het Gerecht in de punten 84 tot en met 86 van het bestreden arrest is in strijd met de redenering die het in zijn beschikking van 20 oktober 2008, BOT Elektrownia Bełchatów e.a./Commissie (T-208/07), heeft gevolgd. In die beschikking heeft het Gerecht het tijdsbestek aanvaard voor de wijzigingen die de lidstaten aan hun nationale toewijzingsplan aanbrengen, door te oordelen dat uit de bewoordingen van richtlijn 2003/87 en uit de algemene opzet en de doelstellingen van de daarbij ingevoerde regeling volgt dat een lidstaat steeds wijzigingen in zijn plan mag voorstellen nadat dit plan aan de Commissie is medegedeeld en tot aan de vaststelling van het besluit dat deze staat overeenkomstig artikel 11, lid 2, van deze richtlijn moet vaststellen.

62 Volgens de Republiek Estland moet het eerste onderdeel van het tweede middel worden afgewezen. De Commissie baseert zich op het gelijkheidsbeginsel alsof het om een absoluut beginsel gaat. Dat er mogelijkerwijs sprake kan zijn van een ongelijke behandeling, kan niet rechtvaardigen dat de in richtlijn 2003/87 bepaalde verdeling van de bevoegdheden tussen de lidstaten en de Commissie wordt gewijzigd. De gelijke behandeling van de lidstaten kan op passende wijze worden verzekerd indien de Commissie elk plan even zorgvuldig onderzoekt.

– Beoordeling door het Hof

63 Het eerste onderdeel van het tweede middel betreft de punten 56 tot en met 93 van het bestreden arrest. In die punten heeft het Gerecht vastgesteld dat de controlebevoegdheid waarover de Commissie krachtens artikel 9, lid 3, van richtlijn 2003/87 beschikt, niet inhoudt dat de Commissie haar eigen gegevens in de plaats kan stellen van de gegevens die de lidstaat in zijn plan heeft opgenomen. Het heeft gepreciseerd dat het gelijkheidsbeginsel „geen wijziging [kan] brengen in de door [deze] richtlijn bepaalde verdeling van bevoegdheden tussen de Commissie en de lidstaten, volgens welke deze laatsten bevoegd zijn om een nationaal toewijzingsplan op te stellen en om een eindbesluit over de totale hoeveelheid toe te wijzen emissierechten te nemen".

64 Reeds dient te worden herinnerd aan de vaste rechtspraak dat de eerbiediging van het gelijkheidsbeginsel vereist dat, behoudens objectieve rechtvaardiging, vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld (zie met name arrest van 16 december 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., C-127/07, Jurispr. blz. I-9895, punt 23).

65 Dat dit beginsel moet worden geëerbiedigd, kan echter geen wijziging brengen in de door een voorschrift van de Unie bepaalde verdeling van bevoegdheden tussen de lidstaten en de Commissie. Zoals in punt 49 van het onderhavige arrest is bevestigd, verleent artikel 9, lid 3, van richtlijn 2003/87 de Commissie uitsluitend de bevoegdheid om de rechtmatigheid van de nationale toewijzingsplannen

te controleren, op basis van welke bevoegdheid zij een plan kan verwerpen dat niet in overeenstemming is met de criteria van bijlage III bij richtlijn 2003/87 of met artikel 10 van deze richtlijn.

66 Met betrekking tot de omvang van die controle heeft het Gerecht in de punten 68, 69, 75, 79 en 80 van het bestreden arrest terecht vastgesteld dat de lidstaten vrij de gegevens en evaluatiemethodes van hun keuze kunnen blijven gebruiken, op voorwaarde dat deze niet tot resultaten leiden die in strijd zijn met die criteria of met voormeld artikel 10. Bij de uitoefening van haar in artikel 9, lid 3, van die richtlijn bedoelde controlebevoegdheid moet de Commissie de beoordelingsmarge eerbiedigen waarover de lidstaten beschikken. Zo kan zij een nationaal toewijzingsplan niet verwerpen louter omdat de daarin opgenomen gegevens niet overeenstemmen met de gegevens waaraan zij de voorkeur geeft.

67 Het Gerecht kan dan ook niet worden verweten dat het heeft geoordeeld dat de Commissie de door de Republiek Estland in haar nationale toewijzingsplan opgenomen gegevens diende te onderzoeken. Indien de Commissie twijfel had over die gegevens, moest zij de bevoegde nationale instanties om opheldering vragen dan wel zelf aantonen dat die gegevens niet in overeenstemming waren met de criteria van bijlage III bij richtlijn 2003/87.

68 De argumenten van de Commissie over de gelijktijdigheid van de controle op de nationale toewijzingsplannen doen niet af aan die conclusie. Die argumenten berusten namelijk op een onjuiste opvatting van de beoordelingsbevoegdheid waarover de Commissie krachtens artikel 9, lid 3, van richtlijn 2003/87 beschikt. Zoals de advocaat-generaal in punt 65 van haar conclusie heeft opgemerkt, zijn de eventuele verschillen tussen de door de lidstaten gekozen gegevens en evaluatiemethodes een uiting van hun beoordelingsmarge, die de Commissie bij haar conformiteitscontrole dient te eerbiedigen.

69 In die context moet worden opgemerkt dat de Commissie, zoals het Gerecht in punt 89 van het bestreden arrest heeft geoordeeld, de gelijke behandeling van de lidstaten passend kan verzekeren door de plannen die elk van deze staten indienen even zorgvuldig te onderzoeken. Ook moet in herinnering worden gebracht dat de Commissie een gemeenschappelijk vergelijkingspunt tussen de plannen van de lidstaten kan kiezen. Zoals het Gerecht in punt 63 van het bestreden arrest heeft opgemerkt, kan de Commissie daartoe met name „haar eigen economische en ecologische model" uitwerken dat berust op de gegevens die zij kiest, en daarvan gebruik maken als vergelijkingspunt om na te gaan of de nationale toewijzingsplannen verenigbaar zijn met de criteria van bijlage III bij richtlijn 2003/87 of met artikel 10 van deze richtlijn.

70 Bijgevolg is het eerste onderdeel van het tweede middel ongegrond.

Tweede onderdeel van het tweede middel: niet-inachtneming van het doel van richtlijn 2003/87

– Argumenten van partijen

71 De Commissie is van mening dat het Gerecht bij de uitlegging van artikel 9, lid 3, van richtlijn 2003/87 het doel van deze richtlijn niet in acht heeft genomen. Zij betwist dat zij haar in dat artikel bedoelde controlebevoegdheid heeft overschreden door het Estse NTP te onderzoeken aan de hand van haar eigen werkwijze, door een specifieke hoeveelheid toe te wijzen broeikasgasemissierechten te vermelden waarvan de overschrijding werd geacht onverenigbaar te zijn met de criteria van deze richtlijn, en door het Estse NTP dus te hebben afgewezen omdat de daarin voorgestelde totale hoeveelheid emissierechten die drempel te boven ging.

72 De beoordelingsbevoegdheden waarover de Commissie krachtens die bepaling beschikt, moeten worden gelezen en uitgelegd tegen de achtergrond van de doelstellingen van richtlijn 2003/87. Artikel 1 van die richtlijn bepaalt dat zij een gemeenschapsregeling vaststelt voor de handel in

broeikasgasemissierechten, teneinde de emissies van broeikasgassen op een kosteneffectieve en economisch efficiënte wijze te verminderen. Het Hof heeft in voormeld arrest Arcelor Atlantique et Lorraine e.a. erkend dat die regeling als einddoel de bescherming van het milieu heeft en dat die regeling de mogelijkheden bevordert om die emissies tegen de laagste kosten te reduceren. Uit dat arrest volgt dat die doelstelling slechts is bereikt wanneer de vraag naar emissierechten groter is dan het aanbod op de communautaire emissierechtenmarkt. Bovendien dient de uitvoering van die regeling volgens punt 7 van de considerans van richtlijn 2003/87 de eenheid van de interne markt te helpen bewaren en concurrentieverstoring te voorkomen.

73 Anders dan het Gerecht in het bestreden arrest heeft geoordeeld, kan de controle die de Commissie krachtens artikel 9 van richtlijn 2003/87 verricht, geen „sterk afgebakende" controle zijn, waarbij enkel de door de lidstaten in hun nationale toewijzingsplannen gebruikte gegevens worden geverifieerd. Die controle moet berusten op een homogene aanpak, waarbij de Commissie gebruik maakt van gegevens over CO2-emissies die voor alle lidstaten op hetzelfde jaar betrekking hebben en van prognoses over de groei van het bbp in de periode 2005-2010 die op hetzelfde tijdstip voor alle lidstaten beschikbaar zijn.

74 Volgens de Commissie kunnen de doelstellingen van richtlijn 2003/87 niet worden bereikt indien zij niet over de bevoegdheid beschikt om een maximale hoeveelheid toe te wijzen broeikasgasemissierechten vast te stellen. Haar standpunt wordt ook gerechtvaardigd door redenen van proceseconomie.

75 Het Gerecht heeft ten onrechte geoordeeld dat de lidstaten over een uitsluitende bevoegdheid beschikken om de totale hoeveelheid toe te wijzen broeikasgasemissierechten vast te stellen. Er kan ex post worden bewezen dat de onvoorwaardelijke erkenning van de gegevens over CO2-emissies die in het Estse NTP zijn vermeld, betreffende de jaren vóór 2005, en de voorgestelde totale hoeveelheid emissierechten tot een resultaat zouden hebben geleid dat niet alleen in strijd zou zijn geweest met de criteria nrs. 1 tot en met 3 van bijlage III bij richtlijn 2003/87, maar ook met de doelstelling van deze richtlijn, de CO2-emissies te reduceren.

76 Bovendien heeft het Gerecht geen juist onderscheid gemaakt tussen de vaststelling door de Commissie van een bovengrens voor de totale hoeveelheid emissierechten en de vaststelling van de totale hoeveelheid emissierechten die wordt toegewezen door de lidstaat.

77 De Republiek Estland is van mening dat het tweede onderdeel van het tweede middel moet worden afgewezen. De Commissie heeft niet aangetoond dat het onmogelijk is om zich te richten naar de doelstelling van richtlijn 2003/87 ten aanzien van de verdeling van de bevoegdheden tussen de lidstaten en de Commissie, zoals het Gerecht deze in het bestreden arrest heeft bevestigd.

– Beoordeling door het Hof

78 Het tweede onderdeel van het tweede middel betreft de punten 59 tot en met 66 van het bestreden arrest. In die punten heeft het Gerecht geoordeeld dat de Commissie de grenzen van haar in de artikelen 9, leden 1 en 3, en 11, lid 2, van richtlijn 2003/87 bedoelde controlebevoegdheid te buiten was gegaan door in de litigieuze beschikking een specifieke hoeveelheid emissierechten vast te stellen waarvan de overschrijding werd geacht onverenigbaar te zijn met de criteria van deze richtlijn en door het Estse NTP te verwerpen omdat de daarin voorgestelde totale hoeveelheid emissierechten die drempel te boven ging. Dat onderdeel heeft ook betrekking op de vaststelling van het Gerecht dat de Commissie haar controlebevoegdheid had overschreden door bij de beoordeling van het Estse NTP haar eigen gegevens en haar eigen methode te gebruiken. Daardoor zou het Gerecht bij de uitlegging van artikel 9, lid 3, van deze richtlijn de doelstellingen van deze richtlijn niet in acht hebben genomen.

79 Het uitdrukkelijke hoofddoel van richtlijn 2003/87 is de substantiële vermindering van broeikasgasemissies teneinde de verplichtingen van de Unie en van de lidstaten uit hoofde van het Protocol van Kyoto te kunnen nakomen. Dit doel moet worden bereikt met inachtneming van een reeks subdoelen en door middel van bepaalde instrumenten. Het belangrijkste instrument hiervoor is de gemeenschapsregeling voor de handel in broeikasgasemissierechten, zoals blijkt uit artikel 1 van richtlijn 2003/87 en punt 2 van de considerans van deze richtlijn. Zo bepaalt artikel 1 dat deze regeling de emissies van broeikasgassen op een kosteneffectieve en economisch efficiënte wijze beoogt te verminderen. De andere subdoelen van die regeling zijn met name, zoals in de punten 5 en 7 van de considerans van deze richtlijn is uiteengezet, het behoud van de economische ontwikkeling en de werkgelegenheid en het bewaren van de eenheid van de interne markt en van de mededingingsvoorwaarden.

80 Gesteld al dat de aanpak van de Commissie de werking van de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten van de Unie verbetert en er dus voor zorgt dat het doel, de emissies van broeikasgassen substantieel te verminderen, op doeltreffendere wijze kan worden bereikt, kan dit de in de artikelen 9 en 11 van richtlijn 2003/87 bepaalde verdeling van de bevoegdheden tussen de lidstaten en de Commissie niet wijzigen.

81 Op een gebied met gedeelde bevoegdheden, zoals dat van de milieubescherming, staat het immers aan de Uniewetgever te bepalen welke maatregelen hij nodig acht om de nagestreefde doelstellingen te bereiken, waarbij hij de in artikel 5 EG neergelegde beginselen van subsidiariteit en evenredigheid eerbiedigt.

82 Dat de Uniewetgever de Commissie uitsluitend de bevoegdheid wilde verlenen om te controleren of de nationale toewijzingsplannen in overeenstemming zijn met de criteria van bijlage III bij richtlijn 2003/87 en met artikel 10 van deze richtlijn, en niet een substitutie- of uniformiseringsbevoegdheid waarbij zij een maximale hoeveelheid toe te wijzen broeikasgasemissierechten zou kunnen vaststellen, volgt zowel uit artikel 9, lid 3, van richtlijn 2003/87 als uit de voorbereidende werkzaamheden van deze richtlijn. Zou worden geoordeeld dat de Commissie een dergelijke maximale hoeveelheid kan vaststellen, dan zou dit verder gaan dan een teleologische uitlegging van deze richtlijn en erop neerkomen dat deze instelling bevoegdheden worden verleend waarvoor geen rechtsgrondslag bestaat.

83 Zoals reeds uit punt 51 van het onderhavige arrest blijkt, heeft het Gerecht in punt 54 van het bestreden arrest dus terecht geoordeeld dat uit artikel 9, lid 3, van richtlijn 2003/87 ondubbelzinnig volgt dat de rol van de Commissie beperkt is tot een controle van de conformiteit van het nationale toewijzingsplan van een lidstaat met de criteria van bijlage III bij deze richtlijn en met artikel 10 van deze richtlijn. Het heeft terecht geoordeeld dat de Commissie deze conformiteit kan verifiëren en het nationale toewijzingsplan kan verwerpen wanneer het onverenigbaar is met die criteria en dat artikel. In dit laatste geval kan deze lidstaat slechts een besluit uit hoofde van artikel 11, lid 2, van voormelde richtlijn nemen indien deze instelling de door hem voorgestelde wijzigingen heeft aanvaard.

84 De Uniewetgever, die als enige bevoegd is om richtlijn 2003/87 te wijzigen, heeft het noodzakelijk geacht om artikel 9 van deze richtlijn te wijzigen bij richtlijn 2009/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot wijziging van richtlijn 2003/87 teneinde de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten van de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden (PB L 140, blz. 63). Die wijzigingsrichtlijn voorziet in de invoering van een meer geharmoniseerde regeling teneinde de baten van de handel in emissierechten beter te benutten, verstoringen op de interne markt te voorkomen en de koppeling van regelingen voor de handel in emissierechten te vergemakkelijken.

85 De bewering van de Commissie dat ex post kan worden bewezen dat de onvoorwaardelijke erkenning van de gegevens over CO2-emissies en van de totale hoeveelheid broeikasgasemissierechten die in het Estse NTP zijn vermeld, zou hebben geleid tot een resultaat dat in strijd zou zijn geweest met de criteria nrs. 1 tot en met 3 van bijlage III bij richtlijn 2003/87, is gebaseerd op een onjuiste uitlegging van het bestreden arrest. Zoals de advocaat-generaal in punt 80 van haar conclusie heeft opgemerkt,

heeft het Gerecht immers erkend dat de Commissie een nationaal toewijzingsplan dat niet in overeenstemming is met de in die bijlage genoemde criteria of met artikel 10 van die richtlijn kan verwerpen, en was het dus niet van mening dat de Commissie de gegevens uit het Estse NTP onvoorwaardelijk moest erkennen.

86 Met betrekking tot het argument van de Commissie dat haar om redenen van proceseconomie de bevoegdheid moet worden verleend om de maximale hoeveelheid toe te wijzen broeikasgasemissierechten vast te stellen, moet worden opgemerkt dat een dergelijke aanpak inderdaad het risico vermindert dat telkens weer beschikkingen worden gegeven waarbij nationale toewijzingsplannen worden verworpen omdat zij onverenigbaar zijn met de criteria van bijlage III bij richtlijn 2003/87 of met artikel 10 van deze richtlijn. In dit verband dient echter te worden benadrukt dat de Commissie haar bevoegdheden niet overschrijdt indien zij in het dispositief van een beschikking waarbij een plan wordt verworpen, zonder de maximale hoeveelheid broeikasgasemissierechten op bindende wijze vast te stellen te kennen geeft dat zij de wijzigingen van dit plan niet zal verwerpen wanneer zij in overeenstemming zijn met de voorstellen en aanbevelingen in deze afwijzende beschikking. Dit strookt met het beginsel van loyale samenwerking tussen de lidstaten en de Commissie en beantwoordt ook aan doelstellingen van proceseconomie.

87 Bijgevolg stelt de Commissie ten onrechte dat het Gerecht bij zijn uitlegging van artikel 9, lid 3, van richtlijn 2003/87 de doelstellingen van deze richtlijn niet in acht heeft genomen. Het tweede onderdeel van het tweede middel is dan ook ongegrond.

88 Aangezien de bezwaren van de Commissie tegen de algemene overwegingen van het Gerecht over de in richtlijn 2003/87 bepaalde verdeling van de bevoegdheden tussen de lidstaten en de Commissie zijn afgewezen en de twee onderdelen van het tweede middel niet konden worden aanvaard, is dit middel ongegrond.

Derde middel: onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging van het beginsel van behoorlijk bestuur

Argumenten van partijen

89 De Commissie verwijt het Gerecht dat het in het kader van het onderzoek van het vierde middel van het beroep, inzake schending van het beginsel van behoorlijk bestuur, blijk heeft gegeven van een onjuiste rechtsopvatting bij de uitlegging van dit beginsel.

90 Om te beoordelen of het Estse NTP verenigbaar was met criterium nr. 3 van bijlage III bij richtlijn 2003/87, te weten of een overeenkomstig artikel 3, leden 1 en 2, van beschikking 2006/780 vastgestelde emissierechtenreserve al dan niet was opgenomen in de totale hoeveelheid toe te wijzen emissierechten, kon de Commissie zich baseren op de voor alle nationale toewijzingsplannen van de lidstaten gebruikte gegevens. De motivering van artikel 1, lid 2, van de litigieuze beschikking is op dit punt toereikend, relevant en adequaat. Het Gerecht heeft ten onrechte geoordeeld dat de Commissie de motivering van deze beschikking had gebaseerd op haar eigen gegevens in plaats van op die van de Republiek Estland.

91 Het Estse NTP was dubbelzinnig op het punt van de vraag of bepaalde delen van de reserves in de totale hoeveelheid toe te wijzen broeikasgasemissierechten waren opgenomen, zodat de Commissie kon oordelen dat de in dit plan voorgestelde totale hoeveelheid niet in overeenstemming was met de drie criteria van bijlage III bij richtlijn 2003/87. Het Gerecht heeft deze dubbelzinnigheid zelf erkend in punt 107 van het bestreden arrest.

92 Volgens de Republiek Estland moet dit middel worden afgewezen. De argumenten van de Commissie berusten op een onjuiste lezing van het bestreden arrest. Bij het onderzoek van het vierde middel van het beroep heeft het Gerecht geen uitspraak gedaan over de vraag of de Commissie haar eigen

gegevens mocht gebruiken om te beoordelen of de emissierechtenreserves in aanmerking waren genomen, maar heeft het enkel geverifieerd of de Commissie alle gegevens van de zaak zorgvuldig en onpartijdig had onderzocht.

Beoordeling door het Hof

93 Dit middel van de hogere voorziening, dat de punten 99 tot en met 112 van het bestreden arrest betreft, heeft betrekking op de gegrondheid van de vaststelling van het Gerecht dat de Commissie, door het Estse NTP, met name de bijlagen 1 en 3 daarbij, niet naar behoren te onderzoeken om te beoordelen of een overeenkomstig artikel 3, leden 1 en 2, van beschikking 2006/780 vastgestelde emissierechtenreserve in aanmerking was genomen bij de berekening van de totale hoeveelheid toe te wijzen emissierechten, het beginsel van behoorlijk bestuur heeft geschonden.

94 Anders dan de Commissie betoogt, heeft het Gerecht in die punten niet onderzocht of de Commissie zich op haar eigen gegevens kon baseren om te beoordelen of een dergelijke reserve al dan niet in aanmerking was genomen. Zoals de Republiek Estland terecht opmerkt, heeft het Gerecht enkel geverifieerd of de Commissie bij het onderzoek van de door deze lidstaat in zijn nationale toewijzingsplan vermelde gegevens het beginsel van behoorlijk bestuur had geëerbiedigd.

95 Om te beginnen heeft het Gerecht in punt 99 van zijn arrest in herinnering gebracht dat tot de door de rechtsorde van de Unie in administratieve procedures geboden waarborgen met name het beginsel van behoorlijk bestuur behoort, waaraan is verbonden de verplichting van de bevoegde instelling om alle relevante gegevens van het geval zorgvuldig en onpartijdig te onderzoeken (zie met name arrest van 21 november 1991, Technische Universität München, C-269/90, Jurispr. blz. I-5469, punt 14).

96 Met betrekking tot de cijfers die de Republiek Estland in haar nationaal toewijzingsplan heeft vermeld, heeft het Gerecht vervolgens in de punten 103 tot en met 108 van het bestreden arrest geoordeeld dat deze coherent en begrijpelijk leken. Tot slot heeft het in de punten 109 tot en met 111 van dat arrest onderzocht of de Commissie gelet op die cijfers alle relevante gegevens van de zaak zorgvuldig en onpartijdig had onderzocht. In de eerste plaats heeft het Gerecht vastgesteld dat de conclusie van de Commissie dat de in de betrokken reserves vervatte emissierechten niet waren opgenomen in de totale hoeveelheid toe te wijzen broeikasgasemissierechten, niet leek te kunnen worden verzoend met de gegevens van het dossier. In de tweede plaats heeft het Gerecht geoordeeld dat de Commissie had moeten uiteenzetten op welke basis zij tot de conclusie was gekomen dat het Estse NTP niet verenigbaar was met criterium nr. 3 van bijlage III bij richtlijn 2003/87. Het heeft daaruit afgeleid dat de Commissie niet had aangetoond waarom de in dat plan vervatte berekeningen onjuist waren.

97 Met betrekking tot de bewering van de Commissie dat het Gerecht zelf heeft erkend dat het Estse NTP dubbelzinnig was, heeft het Gerecht in punt 107 van het bestreden arrest inderdaad vastgesteld dat dit plan dubbelzinnig leek ter zake van de vraag of een deel van de reserves in de totale hoeveelheid emissierechten was opgenomen, aangezien de redenen waarom de Republiek Estland van mening was dat dit deel van de reserves moest worden afgetrokken van de totale hoeveelheid emissierechten niet bleken uit de bijlagen bij dit plan.

98 Dat alleen kan echter niet betekenen dat het Estse NTP kan worden geacht onverenigbaar te zijn met de criteria van bijlage III bij richtlijn 2003/87. Dat een nationaal toewijzingsplan een dubbelzinnigheid bevat, kan op zich niet meebrengen dat dit plan wordt verworpen.

99 Krachtens zowel artikel 9, lid 3, van die richtlijn als het beginsel van loyale samenwerking tussen de Commissie en de lidstaten en het beginsel van behoorlijk bestuur, staat het aan deze instelling de nodige maatregelen te nemen om te bepalen of die dubbelzinnigheid in strijd dan wel in

overeenstemming is met de criteria van die bijlage. In die context moet de Commissie alle informatie in het door haar onderzochte nationale toewijzingsplan beoordelen en de bevoegde nationale instanties in voorkomend geval om opheldering vragen.

100 Bijgevolg is dit middel gebaseerd op een onjuiste lezing van het bestreden arrest en moet het dus worden afgewezen.

Vierde middel: onjuiste rechtsopvatting bij de beoordeling dat artikel 1, leden 1 en 2, artikel 2, leden 1 en 2, en artikel 3, lid 1, van de litigieuze beschikking onscheidbaar waren

Argumenten van partijen

101 De Commissie verwijt het Gerecht dat het heeft geoordeeld dat artikel 1, leden 1 en 2, artikel 2, leden 1 en 2, en artikel 3, lid 1, van de litigieuze beschikking niet konden worden gescheiden van de overige bepalingen van deze beschikking, en deze beschikking dus in haar geheel nietig heeft verklaard.

102 Het bestreden arrest berust op een onjuiste opvatting van de scheidbaarheid van de bepalingen van handelingen van de Unie en op een onjuiste uitlegging van de — in punt 28 van het bestreden arrest door het Gerecht aangehaalde — rechtspraak en van de litigieuze beschikking. Volgens de Commissie is het vaste rechtspraak dat aan het vereiste van scheidbaarheid niet is voldaan wanneer de gedeeltelijke nietigverklaring van een handeling tot gevolg heeft dat de kern van deze handeling wordt gewijzigd. Dit is echter niet voor elke wijziging van de inhoud van de handeling het geval. De kern van een handeling wijzigen, betekent namelijk dat deze handeling wordt omgevormd tot een handeling die de auteur ervan niet voornemens was vast te stellen of niet heeft vastgesteld.

103 Artikel 1, leden 1 en 2, artikel 2, leden 1 en 2, en artikel 3, lid 1, van de litigieuze beschikking betreffen de totale hoeveelheid toe te wijzen broeikasgasemissierechten (criteria nrs. 1 tot en met 3 van bijlage III bij richtlijn 2003/87). Die artikelen zijn weliswaar met elkaar verbonden, maar kunnen worden gescheiden van de overige bepalingen van die beschikking. Artikel 1, lid 3, en artikel 2, lid 3, van die beschikking hebben betrekking op een te grote toewijzing van broeikasgasemissierechten aan bepaalde ondernemingen (criterium nr. 5 van die bijlage), terwijl artikel 1, lid 4, en artikel 2, lid 4, van die beschikking het ontbreken van voldoende informatie over nieuwkomers (criterium nr. 6 van die bijlage) betreffen.

104 De redenering van het Gerecht berust op de vaststelling dat er een parallellisme bestaat tussen de leden van artikel 1 en artikel 2 van de litigieuze beschikking — waarmee de Commissie het eens is — en op een onjuiste uitlegging van de draagwijdte van artikel 2 van deze beschikking. De draagwijdte van deze laatste bepaling moet worden beoordeeld tegen de achtergrond van artikel 1 en niet omgekeerd.

105 Artikel 1 van de litigieuze beschikking bevat de lijst van gegevens uit het Estse NTP die de Commissie in strijd acht met de criteria van bijlage III bij richtlijn 2003/87. Artikel 2 van die beschikking bevat een aantal suggesties om de in artikel 1 vastgestelde punten van onverenigbaarheid te verhelpen. De in de leden 1 en 2 van die twee artikelen beschreven punten van onverenigbaarheid verschillen van en staan los van de in de leden 3 en 4 van die artikelen vastgestelde punten van onverenigbaarheid. Die leden, of althans die twee groepen leden, kunnen dus van elkaar worden gescheiden.

106 Uit de structuur en de motivering van de litigieuze beschikking blijkt duidelijk dat elk lid van artikel 2 van deze beschikking onlosmakelijk verbonden is met het overeenkomstige lid van artikel 1 van deze beschikking, en niet met de overige bepalingen van artikel 2 zelf. Diezelfde vaststelling geldt voor de bepalingen van artikel 1.

107 Weliswaar heeft de Commissie zich ertoe verbonden om geen bezwaar te maken bij het onderzoek van een ander nationaal toewijzingsplan waarin alle suggesties van artikel 2 van de litigieuze beschikking zijn opgenomen, maar deze suggesties vormen geen onlosmakelijk geheel. Mocht worden geoordeeld dat een of meer van de in artikel 1 van die beschikking beschreven punten van onverenigbaarheid niet als zodanig te beschouwen zijn, hebben de desbetreffende suggesties van artikel 2 geen bestaansreden meer. De overige bepalingen van dit laatste artikel zijn echter steeds van toepassing.

108 Volgens de Commissie kon de nietigverklaring van artikel 1, leden 1 en 2, artikel 2, leden 1 en 2, en artikel 3, lid 1, van de litigieuze beschikking de kern van deze beschikking dus niet wijzigen. Die verschillende bepalingen kunnen overigens ook worden beschouwd als meerdere beslissingen die in één normatieve handeling zijn verenigd.

109 De Republiek Estland verzoekt het Hof dit middel af te wijzen. Er bestaat een onlosmakelijk verband tussen de criteria nrs. 1 tot en met 3 van bijlage III bij richtlijn 2003/87, die betrekking hebben op de hoeveelheid die als totale hoeveelheid broeikasgasemissierechten kan worden vastgesteld, en op de criteria nrs. 5 en 6 van die bijlage. Die totale hoeveelheid en de wijze waarop het Estse NTP naargelang van die laatste criteria wordt gewijzigd, houden met elkaar verband. Dat de Commissie die hoeveelheid krachtens de artikelen 1 en 2, lid 1, van de litigieuze beschikking substantieel heeft verminderd, heeft gevolgen voor zowel de gunstige behandeling van bepaalde ondernemingen voor maatregelen die in een vroegtijdig stadium zijn vastgesteld (criterium nr. 5 van bijlage III bij die richtlijn) als de broeikasgasemissierechten voor nieuwkomers (criterium nr. 6 van die bijlage).

Beoordeling door het Hof

110 Het vierde middel van de hogere voorziening betreft de punten 31 tot en met 34 en 114 van het bestreden arrest, die betrekking hebben op de vraag of artikel 1, leden 1 en 2, artikel 2, leden 1 en 2, en artikel 3, lid 1, van de litigieuze beschikking kunnen worden gescheiden van de rest van deze beschikking en of het Gerecht deze beschikking dus terecht in haar geheel nietig heeft verklaard.

111 Zoals het Gerecht in punt 28 van het bestreden arrest in herinnering heeft gebracht, is de gedeeltelijke nietigverklaring van een handeling van de Unie alleen dan mogelijk wanneer de elementen waarvan nietigverklaring wordt gevorderd, kunnen worden gescheiden van de rest van de handeling (zie met name arresten van 10 december 2002, Commissie/Raad, C-29/99, Jurispr. blz. I-11221, punt 45, en 24 mei 2005, Frankrijk/Parlement en Raad, C-244/03, Jurispr. blz. I-4021, punt 12; zie in die zin arrest van 21 januari 2003, Commissie/Parlement en Raad, C-378/00, Jurispr. blz. I-937, punt 30). Evenzo heeft het Hof herhaaldelijk geoordeeld dat niet aan dit vereiste van scheidbaarheid is voldaan wanneer de gedeeltelijke nietigverklaring van een handeling tot gevolg zou hebben dat de kern van deze handeling wordt gewijzigd (arrest van 31 maart 1998, Frankrijk e.a./Commissie, C-68/94 en C-30/95, Jurispr. blz. I-1375, punt 257; reeds aangehaalde arresten Commissie/Raad, punt 46, en Frankrijk/Parlement en Raad, punt 13).

112 In de onderhavige zaak moet voor de beoordeling of artikel 1, leden 1 en 2, artikel 2, leden 1 en 2, en artikel 3, lid 1, van de litigieuze beschikking kunnen worden gescheiden van de rest van deze beschikking, de draagwijdte van deze bepalingen worden onderzocht, om te kunnen uitmaken of de nietigverklaring ervan de geest en de kern van deze beschikking zou wijzigen (zie in die zin arrest van 27 juni 2006, Parlement/Raad, C-540/03, Jurispr. blz. I-5769, punt 29).

113 De bepalingen van de litigieuze beschikking zijn het resultaat van de omstandigheid dat de Commissie het door de Republiek Estland aangemelde Estse NTP negatief heeft beoordeeld. Artikel 1 van die beschikking noemt verschillende punten waarop dit plan onverenigbaar is met een of meer van de criteria van bijlage III bij richtlijn 2003/87. In artikel 2 van die beschikking verbindt de Commissie zich ertoe geen bezwaar te maken tegen het plan dat ingevolge deze afwijzende beschikking zal worden vastgesteld, op voorwaarde dat de betrokken lidstaat de in de leden 1 tot en met 4 van dit artikel

vermelde wijzigingen aanbrengt. Artikel 3, lid 1, van de litigieuze beschikking betreft de vaststelling van een emissierechtenreserve en artikel 3, leden 2 en 3, bevat verduidelijkingen over de uitvoering van de overige bepalingen van deze beschikking.

114 Wat meer bepaald het verband tussen artikel 1, lid 1, artikel 2, lid 1, en artikel 3, lid 1, van de litigieuze beschikking enerzijds en de overige bepalingen van deze beschikking anderzijds betreft, dient te worden vastgesteld dat deze bepalingen weliswaar naar verschillende aspecten van het Estse NTP en naar verschillende criteria van bijlage III bij richtlijn 2003/87 verwijzen, maar een onlosmakelijke eenheid vormen.

115 Er kan niet worden ontkend dat de vaststelling van de totale hoeveelheid toe te wijzen broeikasgasemissierechten (criteria nrs. 1 tot en met 3 van bijlage III bij richtlijn 2003/87), waarop artikel 1, lid 1, artikel 2, lid 1, en artikel 3, lid 1, van de litigieuze beschikking betrekking hebben, het hoofdelement van de nationale toewijzingsplannen vormt en nauw verbonden is met de overige elementen van die plannen.

116 Zoals het Gerecht terecht heeft vastgesteld in respectievelijk de punten 29 en 30 van het bestreden arrest, zou bovendien de eventuele nietigverklaring van alleen een deel van de leden van artikel 1 van de litigieuze beschikking „tot gevolg hebben dat het aantal [door de Commissie] geconstateerde punten van onverenigbaarheid met [richtlijn 2003/87] afneemt". Een nietigverklaring van bepaalde leden van artikel 2 van die beschikking zou „tot gevolg hebben dat de verbintenis van de Commissie om geen bezwaar te maken tegen het nationale plan, blijft gehandhaafd, terwijl het aantal wijzigingen onder voorbehoud waarvan deze verbintenis aanvankelijk is aangegaan, afneemt".

117 Die beschikking bevat geen elementen op basis waarvan kan worden verondersteld dat het Estse NTP had kunnen worden geacht verenigbaar te zijn met richtlijn 2003/87 zonder dat alle in laatstgenoemde bepaling vermelde wijzigingen daaraan waren aangebracht.

118 Zoals het Gerecht terecht in punt 32 van het bestreden arrest heeft opgemerkt, zou nietigverklaring van alleen een deel van de leden van artikel 2 namelijk ertoe leiden dat „de [litigieuze] beschikking, volgens welke het [Estse plan] kan worden vastgesteld onder voorbehoud van vier specifieke wijzigingen, die vier punten van onverenigbaarheid met de criteria van bijlage III [bij richtlijn 2003/87] kunnen verhelpen, [wordt] vervangen door een andere beschikking, volgens welke dit plan zou kunnen worden vastgesteld onder voorbehoud van een kleiner aantal wijzigingen".

119 Gelet daarop heeft het Gerecht in punt 31 van het bestreden arrest terecht vastgesteld dat de nietigverklaring van een van de leden van artikel 1 van de litigieuze beschikking en die van het overeenkomstige lid van artikel 2 van deze beschikking tot gevolg zouden hebben dat de kern van deze beschikking wordt gewijzigd.

120 Met betrekking tot artikel 3, leden 2 en 3, van de litigieuze beschikking volstaat de opmerking dat deze bepalingen preciseringen betreffende de uitvoering van de overige bepalingen van de litigieuze beschikking bevatten. Wanneer artikel 1, leden 1 en 2, artikel 2, leden 1 en 2, en artikel 3, lid 1, van de litigieuze beschikking nietig worden verklaard, heeft artikel 3, leden 2 en 3, geen voorwerp meer.

121 Die vaststellingen worden niet ter discussie gesteld door de bewering van de Commissie dat de kern van een handeling van de Unie enkel wordt gewijzigd indien deze handeling wordt omgevormd tot een handeling die de auteur ervan niet voornemens was vast te stellen of niet heeft vastgesteld. In dit verband volstaat de opmerking dat de vraag of een gedeeltelijke nietigverklaring de kern van de handeling van de Unie wijzigt, een objectief criterium is, en geen subjectief criterium dat samenhangt met de politieke wil van de instantie die de litigieuze handeling heeft vastgesteld (zie arrest van 30 september 2003, Duitsland/Commissie, C-239/01, Jurispr. blz. I-10333, punt 37, en arrest Frankrijk/Parlement en Raad, reeds aangehaald, punt 14).

122 Bijgevolg heeft het Gerecht in zijn arrest geen blijk gegeven van een onjuiste rechtsopvatting door te oordelen dat artikel 1, leden 1 en 2, artikel 2, leden 1 en 2, en artikel 3, lid 1, van de litigieuze beschikking niet kunnen worden gescheiden van de overige bepalingen van deze beschikking en door deze beschikking dus in haar geheel nietig te verklaren. Het vierde middel is dan ook ongegrond.

123 Aangezien geen van de middelen van de Commissie is aanvaard, moet de hogere voorziening worden afgewezen.

Kosten

124 Volgens artikel 69, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering, dat krachtens artikel 118 van dit Reglement van toepassing is op de procedure in hogere voorziening, wordt de in het ongelijk gestelde partij in de kosten verwezen, voor zover dat is gevorderd. Aangezien de Commissie in het ongelijk is gesteld, moet zij overeenkomstig de vordering van de Republiek Estland worden verwezen in de kosten.

125 Overeenkomstig artikel 69, lid 4, eerste alinea, dragen de Tsjechische Republiek, het Koninkrijk Denemarken en de Republiek Letland, die in het geding zijn tussengekomen, hun eigen kosten.

Het Hof (Tweede kamer) verklaart:

1) De hogere voorziening wordt afgewezen.

2) De Europese Commissie wordt verwezen in de kosten.

3) De Tsjechische Republiek, het Koninkrijk Denemarken en de Republiek Letland dragen hun eigen kosten.

ondertekeningen