Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (andra avdelningen)

den 29 mars 2012*

”Överklagande — Miljö — Direktiv 2003/87/EG — System för handel med utsläppsrätter för växthusgaser — Nationell fördelningsplan för utsläppsrätter för Republiken Estland avseende perioden 2008–2012 — Kommissionens respektive medlemsstaternas befogenheter — Artiklarna 9.1, 9.3 och 11.2 i direktiv 2003/87 — Likabehandling — Principen om god förvaltningssed”

I mål C-505/09 P,

angående ett överklagande enligt artikel 56 i stadgan för Europeiska unionens domstol, som ingavs den 3 december 2009,

Europeiska kommissionen, företrädd av E. Kružíková, E. Randvere och E. White, samtliga i egenskap av ombud, med delgivningsadress i Luxemburg,

klagande,

med stöd av

Konungariket Danmark, företrätt av C. Vang, i egenskap av ombud,

intervenient i överklagandet,

i vilket de andra parterna är

Republiken Estland, företrädd av L. Uibo och M. Linntam, båda i egenskap av ombud,

sökande i första instans,

med stöd av

Republiken Tjeckien, företrädd av M. Smolek, i egenskap av ombud,

Republiken Lettland, företrädd av K. Drēviņa och I. Kalniņš, båda i egenskap av ombud,

intervenienter i överklagandet,

Republiken Litauen,

Republiken Slovakien,

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland,

intervenienter i första instans,

* Rättegångsspråk: estniska.

meddelar

DOMSTOLEN (andra avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden J.N. Cunha Rodrigues samt domarna U. Lõhmus, A. Rosas (referent), A. Ó Caoimh och A. Arabadjiev,

generaladvokat: V. Trstenjak,

justitiesekreterare: handläggaren C. Strömholm,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 29 september 2011,

och efter att den 17 november 2011 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

Dom

1 Europeiska kommissionen har yrkat att domstolen ska upphäva den dom som meddelades av Europeiska gemenskapernas förstainstansrätt den 23 september 2009 i mål T-263/07, Estland mot kommissionen (REG 2009, s. II-3463) (nedan kallad den överklagade domen). Genom den domen ogiltigförklarade förstainstansrätten kommissionens beslut av den 4 maj 2007 angående den nationella plan för fördelning av utsläppsrätter för växthusgaser som Republiken Estland har anmält till kommissionen för perioden 2008–2012 i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (nedan kallat det omtvistade beslutet).

Tillämpliga bestämmelser

2 I artikel 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (EUT L 275, s. 32), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/101/EG av den 27 oktober 2004 (EUT L 338, s. 18) (nedan kallat direktiv 2003/87), föreskrivs följande:

”Genom detta direktiv införs ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen ..., vilket syftar till att på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt effektivt sätt minska utsläppen av växthusgaser.”

3 I artikel 9 i direktivet föreskrivs följande:

”1. Varje medlemsstat skall för var och en av de perioder som avses i artikel 11.1 och 11.2 upprätta en nationell plan över det sammanlagda antal utsläppsrätter som medlemsstaten avser att fördela för den perioden och hur den föreslår att fördela dem. Planen skall utgå från objektiva och öppna kriterier, däribland dem som anges i bilaga III, med vederbörlig hänsyn till allmänhetens synpunkter. Kommissionen skall senast den 31 december 2003, utan att det påverkar tillämpningen av [EG-]fördraget, utveckla riktlinjer för genomförandet av de kriterier som anges i bilaga III.

För den period som avses i artikel 11.1 skall planen offentliggöras och anmälas till kommissionen och de övriga medlemsstaterna senast den 31 mars 2004. För de följande perioderna skall planen offentliggöras och anmälas till kommissionen och de övriga medlemsstaterna senast arton månader före den berörda periodens början.

2. De nationella fördelningsplanerna skall granskas av den kommitté som avses i artikel 23.1.

3. Inom tre månader efter det att en nationell fördelningsplan anmälts av en medlemsstat i enlighet med punkt 1 får kommissionen avslå planen eller någon del av denna, på grundval av att den är oförenlig med de kriterier som anges i bilaga III eller med artikel 10. Medlemsstaten skall fatta beslut i enlighet med artikel 11.1 eller 11.2 endast om kommissionen godtagit de föreslagna ändringarna. Varje beslut om avslag från kommissionens sida skall åtföljas av en motivering.”

4 I artikel 10 i direktivet föreskrivs att för ”den treårsperiod som börjar den 1 januari 2005 ska medlemsstaterna fördela minst 95 % av utsläppsrätterna gratis. För den femårsperiod som börjar den 1 januari 2008 ska medlemsstaterna fördela minst 90 % av utsläppsrätterna gratis”.

5 Artikel 11.2 i direktiv 2003/87 har följande lydelse:

”För den femårsperiod som börjar den 1 januari 2008 och för varje påföljande femårsperiod, skall varje medlemsstat besluta om det sammanlagda antal utsläppsrätter som medlemsstaten kommer att fördela för perioden och inleda processen för fördelningen av utsläppsrätterna till verksamhetsutövare för varje anläggning. Detta beslut skall fattas minst tolv månader innan den aktuella perioden börjar och grundas på den medlemsstatens nationella fördelningsplan som utarbetats i enlighet med artikel 9 och i överensstämmelse med artikel 10, med vederbörlig hänsyn till allmänhetens synpunkter.”

6 I bilaga III till direktivet anges tolv kriterier för de nationella fördelningsplanerna. Kriterierna nr 1–3, 5 och 6 i bilaga III innehåller följande:

”1. Den sammanlagda mängden utsläppsrätter som fördelas för en period skall stämma överens med medlemsstatens skyldighet att begränsa sina utsläpp enligt [rådets beslut 2002/358/EG av den 25 april 2002 om godkännande, på Europeiska gemenskapens vägnar, av Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar, och gemensamt fullgörande av åtaganden inom ramen för detta (EGT L 130, s. 1),] och Kyotoprotokollet, varvid hänsyn skall tas till dels vilken andel av de sammanlagda utsläppen dessa utsläppsrätter utgör i jämförelse med utsläpp från källor som inte omfattas av detta direktiv och dels nationell energipolitik, och bör stämma överens med den nationella klimatstrategin. Den sammanlagda mängden utsläppsrätter som fördelas skall inte vara större än vad som kan förväntas behövas för en strikt tillämpning av kriterierna i denna bilaga. Före [år] 2008 skall mängden stämma överens med strävandena mot att nå eller överträffa respektive medlemsstats mål enligt beslut 2002/358/EG och Kyotoprotokollet.

2. Den sammanlagda mängden utsläppsrätter som fördelas skall stämma överens med bedömningen av faktiska och planerade framsteg mot uppfyllandet av medlemsstaternas bidrag till gemenskapens åtaganden enligt [rådets beslut 93/389/EEG av den 24 juni 1993 om en övervakningsmekanism för utsläpp av koldioxid och andra växthusgaser i gemenskapen (EGT L 167, s. 31; svensk specialutgåva, område 15, volym 12, s. 207)].

3. De mängder utsläppsrätter som fördelas skall stämma överens med möjligheterna, bland annat de tekniska möjligheterna, för de verksamheter som omfattas av detta system att minska utsläppen. Medlemsstaterna får grunda sin fördelning av utsläppsrätter på den genomsnittliga mängden utsläpp av växthusgaser per produkt inom varje verksamhet och på vilka framsteg som kan uppnås inom varje verksamhet.

…

5. Planen skall inte göra skillnad mellan företag eller sektorer på ett sätt som otillbörligt gynnar vissa företag eller verksamheter i enlighet med kraven i fördraget, i synnerhet artiklarna 87 [EG] och 88 [EG].

6. Planen skall innehålla uppgifter om hur nya deltagare skall kunna inträda i gemenskapens system i den berörda medlemsstaten.”

7 I artikel 3 i kommissionens beslut 2006/780/EG av den 13 november 2006 om undvikande av dubbelräkning av minskningar av utsläpp av växthusgaser inom ramen för gemenskapens system för handel med utsläppsrätter när det gäller projektverksamhet enligt Kyotoprotokollet i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG (EUT L 316, s. 12), föreskrivs följande i punkterna 1 och 2:

”1. I sin nationella fördelningsplan för perioden 2008–2012 skall en medlemsstat i den totala mängden utsläppsrätter upprätta en reserv som anges för varje projektverksamhet i det format som anges i tabellen i bilaga I till det här beslutet, om medlemsstaten före tidsgränsen för anmälan av den nationella fördelningsplanen enligt artikel 9.1 i direktiv 2003/87/EG såsom värdland har utfärdat godkännanden där den förbinder sig att utfärda utsläppsminskningsenheter eller certifierade utsläppsminskningar för projektverksamhet som medför minskningar eller begränsningar av utsläpp från anläggningar som omfattas av direktiv 2003/87/EG.

2. I sin nationella fördelningsplan för perioden 2008–2012 får en medlemsstat också i den totala mängden utsläppsrätter inkludera ytterligare en reserv av utsläppsrätter som anges i det format som anges i bilaga II till det här beslutet, om medlemsstaten efter beslutet i enlighet med artikel 11.2 i direktiv 2003/87/EG avser att såsom värdland utfärda godkännanden och därigenom förbinda sig att utfärda utsläppsminskningsenheter eller certifierade utsläppsminskningar före den 31 december 2012 för projektverksamhet som medför minskningar eller begränsningar av utsläpp från anläggningar som omfattas av direktiv 2003/87/EG. Planerade projektverksamheter som använder samma metoder för att minska utsläpp får föras samman i en kolumn i den tabell över reserven som upprättas enligt bilaga II även om ingen bekräftelse ännu har utfärdats.”

Bakgrund till tvisten och det omtvistade beslutet

8 Bakgrund till tvisten och det omtvistade beslutet framställs i punkterna 6–12 i den överklagade domen enligt följande:

”6 Republiken Estland anmälde sin nationella fördelningsplan för utsläppsrätter för växthusgaser till [kommissionen] i enlighet med [direktiv 2003/87]. Enligt Republiken Estland skedde anmälan den 30 juni 2006, medan kommissionen anser att den ägde rum den 7 juli 2006.

7 Efter skriftväxling med kommissionen ingav Republiken Estland i februari 2007 en ny version av sin nationella fördelningsplan för utsläppsrätter för växthusgaser.

8 Den 4 maj 2007 antog kommissionen [det omtvistade beslutet]. I detta beslut föreskrevs en minskning med 47,8 procent i förhållande till de av Republiken Estland föreslagna utsläppen.

9 Artikeldelen i det [omtvistade] beslutet har följande lydelse:

’Artikel 1

Nedan angivna delar av [Republiken] Estlands nationella fördelningsplan för den första femårsperiod som avses i artikel 11.2 i [direktiv 2003/87] är inte förenliga med följande kriterier:

1. Såvitt avser kriterierna 1–3 i bilaga III till [direktiv 2003/87]: Den del av den sammanlagda mängden utsläppsrätter som skall fördelas, nämligen 11,657987 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år, som inte stämmer överens med de bedömningar som gjorts i enlighet med [Europaparlamentets och rådets beslut … 280/2004/EG av den 11 februari

2004 om en mekanism för övervakning av utsläpp av växthusgaser inom gemenskapen och för genomförande av Kyotoprotokollet (EUT L 49, s. 1)] och med möjligheterna, bland annat de tekniska möjligheterna, att minska verksamheternas utsläpp, eftersom denna mängd hade minskats för att beakta utsläpp från projektverksamhet som redan var i drift år 2005 och som år 2005 gav upphov till minskningar eller begränsningar av utsläpp från anläggningar som omfattas av [tillämpningsområdet för direktiv 2003/87], i den mån dessa minskningar och begränsningar är verifierade och välgrundade. [Inte heller är den del av den sammanlagda mängd utsläppsrätter som motsvarar ytterligare utsläpp från en förbränningsanläggning som inte ingår i den nationella fördelningsplan som fastställts för den första perioden, vilken uppskattas till 0,313883 miljoner ton per år, som inte är underbyggda enligt den allmänna metodik som anges i den nationella fördelningsplanen på grundval av verifierade och välgrundade utsläppsuppgifter, förenlig med dessa kriterier.]

2. Såvitt avser kriterium 3 i bilaga III till [direktiv 2003/87]: Det förhållandet att den sammanlagda mängden utsläppsrätter som skall fördelas enligt den nationella fördelningsplanen inte inbegriper en reserv av utsläppsrätter som [Republiken] Estland upprättat i enlighet med [artikel 3.1 och 3.2 i beslut 2006/780/EG], och det förhållandet att den mängd utsläppsrätter som tilldelats de anläggningar som bedriver de berörda verksamheterna inte har minskats i motsvarande mån.

3. Såvitt avser kriterium 5 i bilaga III till [direktiv 2003/87]: De utsläppsrätter som tilldelats vissa anläggningar som överskrider anläggningarnas uppskattade behov till följd av att de gynnas av att åtgärder som vidtagits på ett tidigt stadium kumuleras med en tilldelning som beräknats på annat sätt.

4. Såvitt avser kriterium 6 i bilaga III till [direktiv 2003/87]: Uppgifterna som beskriver hur nya deltagare skall kunna inträda i gemenskapens system.

Artikel 2

Det kommer inte att resas några invändningar mot den nationella fördelningsplanen, under förutsättning att nedanstående ändringar genomförs på ett icke diskriminerande sätt och att kommissionen underrättas om dessa så snart som möjligt, med beaktande av de frister som är nödvändiga för genomförandet av nationella förfaranden.

1. Den sammanlagda mängden utsläppsrätter som skall fördelas minskas till 11,657987 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år och den mängd som tilldelats en ytterligare förbränningsanläggning [s]om inte inbegripits i den plan som antagits för den första perioden fastställs i enlighet med den allmänna metodik som anges i den nationella fördelningsplanen på grundval av verifierade och välgrundade utsläppsuppgifter, mot bakgrund av att den sammanlagda mängden fortfarande har minskats med den mängd som motsvarar den eventuella skillnaden mellan de utsläppsrätter som tilldelats denna anläggning och de 0,313883 miljoner ton som årligen reserveras för denna anläggning. Den sammanlagda mängden skall vidare ökas för att beakta utsläpp från verksamhetsprojekt som redan var i drift år 2005 och som år 2005 gav upphov till minskningar eller begränsningar av utsläpp från anläggningar som omfattas av [tillämpningsområdet för direktiv 2003/87], i den mån dessa minskningar och begränsningar är verifierade och välgrundade.

2. Den reserv för utsläppsrätter som [Republiken] Estland har för avsikt att upprätta i enlighet med artikel 3.1 och 3.2 i beslut 2006/780/EG skall ingå i den sammanlagda mängden utsläppsrätter på 12,717058 miljoner ton som beräknas enligt kriterierna 1–3 i bilaga III till [direktiv 2003/87] innan det slutliga beslutet om fördelning enligt artikel 11.2 i [direktiv 2003/87] antas, och mängden utsläppsrätter som tilldelas de anläggningar som bedriver den berörda verksamheten skall minskas i motsvarande mån.

3. De utsläppsrätter som tilldelats vissa anläggningar får inte överskrida deras angivna behov på grund av att de gynnas till följd av åtgärder som vidtagits på ett tidigt stadium.

4. Uppgifterna om hur nya deltagare skall kunna inträda i gemenskapens system skall lämnas på ett sätt som överensstämmer med kriterierna i bilaga III till [direktiv 2003/87] och bestämmelserna i artikel 10 i [detta].

Artikel 3

1. Den genomsnittliga sammanlagda mängden utsläppsrätter på 12,717058 miljoner ton – minskad med den reserv som [Republiken] Estland har för avsikt att upprätta i enlighet med artikel 3.1 och 3.2 i beslut 2006/780/EG, och vidare minskad med den mängd som motsvarar den eventuella skillnaden mellan utsläppsrätter som tilldelats en ytterligare förbränningsanläggning som inte ingår i den fördelningsplan som antagits för den första perioden och de 0,313883 miljoner ton som årligen reserverats för denna anläggning, som inte är underbyggda enligt den allmänna metodik som anges i den nationella fördelningsplanen med stöd av verifierade och välgrundade utsläppsuppgifter, och ökad med beaktande av utsläpp från verksamhetsprojekt som redan var i drift år 2005 och som år 2005 gav upphov till minskningar eller begränsningar av utsläpp från anläggningar som omfattas av [tillämpningsområdet för direktiv 2003/87], i den mån dessa minskningar och begränsningar är verifierade och välgrundade – som [Republiken] Estland i enlighet med sin nationella fördelningsplan skall tilldela de anläggningar som anges i planen och nya deltagare får inte överskridas.

2. Den nationella fördelningsplanen för utsläppsrätter får ändras utan föregående godkännande från kommissionen i det fall ändringen avser utsläppsrätter till vissa anläggningar till följd av förbättrad kvalitet på uppgifterna och det sker inom gränserna för det totala antalet utsläppsrätter som skall tilldelas de anläggningar som anges i planen, eller i det fall ändringen består i en minskning av andelen utsläppsrätter som tilldelas gratis inom de gränser som anges i artikel 10 i [direktiv 2003/87].

3. Alla ändringar av den nationella fördelningsplanen som avser att rätta till de oförenligheter som anges i artikel 1 i förevarande beslut men som avviker från de ändringar som anges i artikel 2 skall meddelas kommissionen så snart som möjligt, med beaktande av de frister som är nödvändiga för genomförandet av nationella förfaranden, och kräver ett föregående godkännande i enlighet med artikel 9.3 i [direktiv 2003/87]. Inga andra ändringar av den nationella fördelningsplanen, med undantag för de ändringar som krävs enligt artikel 2 i förevarande beslut, godtas.

Artikel 4

Detta beslut riktar sig till Republiken Estland.’”

Förfarandet vid förstainstansrätten och den överklagade domen

9 Republiken Estland väckte, genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 16 juli 2007, talan om ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet.

10 Genom beslut av den 29 januari 2008 tillät ordföranden på den sjunde avdelningen vid förstainstansrätten Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland att intervenera till stöd för kommissionens yrkanden samt Republiken Litauen och Republiken Slovakien att intervenera till stöd för Republiken Estlands yrkanden.

11 Republiken Estland åberopade fem grunder till stöd för sin talan. Dessa avsåg, för det första, att kommissionen hade gjort sig skyldig till maktmissbruk till följd av åsidosättande av artiklarna 9.1, 9.3 och 11.2 i direktiv 2003/87, för det andra, att kommissionen hade gjort uppenbart oriktiga bedömningar, för det tredje, att kommissionen hade åsidosatt artikel 175 EG, för det fjärde, att kommissionen hade åsidosatt principen om god förvaltningssed och, för det femte, att det omtvistade beslutet var bristfälligt motiverat.

12 Kommissionen yrkade att förstainstansrätten skulle avvisa talan såvitt avsåg artiklarna 1.3, 1.4, 2.3, 2.4, 3.2 och 3.3 i det omtvistade beslutet, eftersom Republiken Estland inte hade åberopat någon grund rörande de faktiska och rättsliga omständigheter som hänför sig till dessa bestämmelser, och ogilla talan såvitt avsåg de andra bestämmelserna i beslutet.

13 I den överklagade domen ogiltigförklarade förstainstansrätten det omtvistade beslutet i dess helhet.

14 I punkterna 28–34 i den överklagade domen ogillade förstainstansrätten kommissionens invändning om att talan i vissa delar inte kunde tas upp till sakprövning. Den bedömde att artiklarna 1.1, 1.2, 2.1, 2.2 och 3.1 i det omtvistade beslutet inte kunde skiljas från övriga bestämmelser i beslutet och att det, för det fall talan vann bifall på Republikens Estlands grunder, skulle ogiltigförklaras i sin helhet.

15 I punkterna 49–93 i den överklagade domen prövade förstainstansrätten sedan den första grunden för talan, om maktmissbruk till följd av åsidosättande av artiklarna 9.1, 9.3 och 11.2 i direktiv 2003/87. Förstainstansrätten konstaterade att kommissionen överskred gränserna för sina kontrollbefogenheter enligt artikel 9.3 i direktivet genom att dels fastställa en specifik mängd utsläppsrätter i det omtvistade beslutet vars överskridande ansågs oförenligt med de kriterier som fastställs i direktivet, dels avslå den nationella plan för utsläppsrätter för växthusgaser som Republiken Estland hade anmält för perioden 2008–2012 i enlighet med direktiv 2003/87 (nedan kallad den estniska NFP:n), på grund av att den sammanlagda mängden utsläppsrätter som föreslogs i denna plan överskred den angivna gränsen. Vidare fann förstainstansrätten att kommissionen hade åsidosatt artikel 9.3 i direktiv 2003/87 genom att ersätta Republiken Estlands analys i planen med sin egen. Förstainstansrätten fann därvid även att kommissionens uppgifter och utvärderingsmetod inte ”nödvändigtvis” var de mest representativa.

16 I punkt 94 i den överklagade domen fann förstainstansrätten mot denna bakgrund att artiklarna 1.1, 2.1 och 3.1 i det överklagade beslutet, om fastställande av den sammanlagda mängden utsläppsrätter för växthusgaser att fördela, skulle ogiltigförklaras. Vad beträffar Republiken Estlands andra, tredje och femte grunder bedömde förstainstansrätten att det saknades anledning att pröva dessa, eftersom även de avsåg dessa bestämmelser.

17 I punkterna 99–112 i den överklagade domen prövade förstainstansrätten slutligen den fjärde grunden för talan, om åsidosättande av principen om god förvaltningssed. Grunden avsåg kommissionens bedömning av frågan huruvida den estniska NFP:n var förenlig med kriterium 3 i bilaga III till direktiv 2003/87, om beaktande av reserver i den sammanlagda mängden utsläppsrätter för växthusgaser att fördela. Enligt förstainstansrätten hade kommissionen inte visat att beräkningarna i planen var felaktiga.

18 Mot denna bakgrund fann förstainstansrätten i punkt 113 i sin dom att artiklarna 1.2 och 2.2 i det omtvistade beslutet, avseende påståendet att reserverna för utsläppsrätter inte inkluderats i den sammanlagda mängden, skulle ogiltigförklaras.

19 Efter att ha konstaterat att artiklarna 1.1, 1.2, 2.1, 2.2 och 3.1 i det omtvistade beslutet skulle ogiltigförklaras och förklarat att dessa bestämmelser inte kunde skiljas från beslutet i övrigt, förklarade förstainstansrätten i punkt 114 i den överklagade domen att det omtvistade beslutet skulle ogiltigförklaras i dess helhet.

Förfarandet vid domstolen och parternas yrkanden

20 Genom beslut av domstolens ordförande den 1 juni 2010 tilläts Konungariket Danmark intervenera till stöd för kommissionens yrkanden, och Republiken Tjeckien och Republiken Lettland tilläts intervenera till stöd för Republiken Estlands yrkanden.

21 Kommissionen har yrkat att domstolen ska

— upphäva den överklagade domen, och

— förplikta Republiken Estland att ersätta rättegångskostnaderna.

22 Konungariket Danmark har yrkat att domstolen ska upphäva den överklagade domen.

23 Republiken Estland har yrkat att domstolen ska

— i första hand ogilla överklagandet,

— i andra hand återförvisa målet till tribunalen för prövning av dem av Republiken Estlands grunder i första instans som inte prövades i den överklagade domen, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

24 Republiken Tjeckien har yrkat att domstolen ska

— ogilla överklagandet, och

— förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.

25 Republiken Lettland har yrkat att domstolen ska ogilla överklagandet.

Överklagandet

26 Kommissionen har till stöd för sitt överklagande åberopat fyra grunder. Som första grund har den anfört att förstainstansrätten gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning i bedömningen av huruvida talan om ogiltigförklaring kunde prövas. Den andra grunden avser felaktig rättstillämpning vid tolkningen av artiklarna 9.1, 9.3 och 11.2 i direktiv 2003/87. Som tredje grund har kommissionen gjort gällande att förstainstansrättens tolkning av principen om god förvaltningssed var felaktig. Såvitt avser den fjärde grunden har kommissionen anfört att förstainstansrätten gjorde en felaktig rättslig kvalificering av artiklarna 1.1, 1.2, 2.1, 2.2 och 3.1 i det omtvistade beslutet, när den bedömde att dessa bestämmelser inte kunde skiljas från övriga bestämmelser i beslutet.

Den första grunden: Felaktig rättstillämpning i bedömningen av huruvida talan om ogiltigförklaring kunde prövas

Parternas argument

27 Kommissionen har gjort gällande att förstainstansrätten åsidosatte artikel 21 i stadgan för Europeiska unionens domstol och artikel 44.1 c i tribunalens rättegångsregler när den bedömde att talan om ogiltigförklaring kunde tas upp till sakprövning vad avser artiklarna 1.3, 1.4, 2.3, 2.4, 3.2 och 3.3 i det omtvistade beslutet.

28 Kommissionen har erinrat om att Republiken Estlands grunder vid förstainstansrätten i huvudsak avsåg rättsenligheten av det tak som fastställts för den sammanlagda mängden utsläppsrätter för växthusgaser i artiklarna 1.1, 2.1 och 3.1 i det omtvistade beslutet och, delvis, det förhållandet att reserverna för utsläppsrätter som avses i artiklarna 1.2 och 2.2 i detta beslut inte inkluderats. Republiken Estland har inte framfört kritik mot andra oförenligheter i den estniska NFP:n med de aktuella bestämmelserna, det vill säga favoriseringen vid tilldelningen av utsläppsrätter för växthusgaser och bristen på insyn i behandlingen av nya deltagare. För att talan ska avse det omtvistade beslutet i dess helhet, hade Republiken Estland emellertid behövt anföra grunder för var och en av bestämmelserna i beslutet.

29 Förstainstansrätten gjorde sig dessutom skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att artiklarna 1.3, 1.4, 2.3, 2.4, 3.2 och 3.3 i det omtvistade beslutet inte kunde skiljas från övriga bestämmelser i detta.

30 Republiken Estland har yrkat att grunden ska underkännas. Den erinrar om att den yrkade ogiltigförklaring av det omtvistade beslutet i dess helhet. Ansökan omfattade en kort framställning av grunderna för talan i enlighet med formkraven i artikel 21 i domstolens stadga och artikel 44.1 c i tribunalens rättegångsregler. Vad beträffar den överklagade domen, bygger den på en korrekt förståelse av det villkor som avser avskiljbarheten av bestämmelserna i beslutet.

Domstolens bedömning

31 Överklagandets första grund avser punkterna 28–34 i den överklagade domen, om att delar av talan om ogiltigförklaring inte kunde tas upp till prövning.

32 I punkterna 28–33 i den överklagade domen prövade förstainstansrätten frågan om artiklarna 1.1, 1.2, 2.1, 2.2 och 3.1 i det omtvistade beslutet kunde skiljas från övriga bestämmelser i detta. Förstainstansrätten fann att så inte var fallet. I punkt 34 i domen underkände den därför kommissionens argument om att talan i vissa delar inte kunde tas upp till prövning, och påpekade att det angripna beslutet skulle ogiltigförklaras i dess helhet för det fall det fanns stöd för de grunder som åberopats av Republiken Estland.

33 Det är i förevarande mål ostridigt att Republiken Estland i den ansökan genom vilken den väckte talan yrkade att det omtvistade beslutet skulle ogiltigförklaras i dess helhet. Kommissionens invändning om rättegångshinder avsåg en påstått bristande motivering, i ansökan, av omfattningen av den begärda ogiltigförklaringen, eftersom de grunder som Republiken Estland anförde enbart avsåg artiklarna 1.1, 1.2, 2.1, 2.2 och 3.1 i beslutet. Enligt kommissionen uppfyller en sådan ansökan inte kraven i artikel 21 första stycket i domstolens stadga och artikel 44.1 c i tribunalens rättegångsregler. Då kommissionen ansåg att de bestämmelser som omfattades av Republiken Estlands grunder kunde skiljas från övriga bestämmelser i nämnda beslut, yrkade den att förstainstansrätten skulle avvisa talan vad avsåg de sistnämnda bestämmelserna.

34 Det ska därvid erinras om att en ansökan enligt artikel 21 första stycket i domstolens stadga – som enligt artikel 53 första stycket i samma stadga är tillämplig på förfarandet vid förstainstansrätten – och artikel 44.1 c och d i tribunalens rättegångsregler, bland annat ska innehålla uppgifter om tvisteföremålet, yrkanden och en kort framställning av grunderna för talan. Dessa uppgifter ska vara så klara och precisa att svaranden kan förbereda sitt försvar och att förstainstansrätten kan pröva talan, i förekommande fall utan att ha tillgång till andra uppgifter. I syfte att säkerställa rättssäkerheten och en god rättskipning kan en talan endast tas upp till sakprövning om de väsentliga, faktiska och rättsliga, omständigheter som talan grundas på, åtminstone kort men på ett konsekvent och begripligt sätt, framgår av innehållet i själva ansökan (se dom av den 14 januari 2010 i mål C-343/08, kommissionen mot Republiken Tjeckien, REU 2010, s. I-275, punkt 26 och där angiven rättspraxis).

35 Det ska för övrigt anges att den ansökan genom vilken Republiken Estland väckte talan uppfyllde formkraven, eftersom det är ostridigt att den omfattade föremålet för densamma och en kort framställning av medlemsstatens grunder för talan, som avsåg artiklarna 1.1, 1.2, 2.1, 2.2 och 3.1 i det omtvistade beslutet. Det är även ostridigt att de väsentliga, faktiska och rättsliga, omständigheter som grunderna bygger på framgår på ett konsekvent och begripligt sätt av innehållet i ansökan.

36 Det är förvisso sant att Republiken Estland i sin ansökan inte angav grunder eller invändningar avseende artiklarna 1.3, 1.4, 2.3, 2.4, 3.2 och 3.3 i det omtvistade beslutet. Det är emellertid inte nödvändigt att en sökande åberopar grunder eller framställer invändningar mot varje bestämmelse i en unionsrättsakt i en talan om ogiltigförklaring av densamma i dess helhet.

37 Vad beträffar frågan huruvida ogiltigförklaringen av de bestämmelser som uttryckligen anges i grunderna för talan, det vill säga artiklarna 1.1, 1.2, 2.1, 2.2 och 3.1 i det omtvistade beslutet, kunde medföra att resten av beslutet ogiltigförklarades – vilket Republiken Estland yrkade i den ansökan genom vilken den väckte talan – och närmare bestämt om förstainstansrätten gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning när den bedömde att dessa bestämmelser inte kunde skiljas från övriga bestämmelser i det omtvistade beslutet, ska den prövas tillsammans med den fjärde grunden för överklagandet.

38 Härav följer att förstainstansrätten gjorde rätt när den ogillade kommissionens invändning om rättegångshinder avseende artiklarna 1.3, 1.4, 2.3, 2.4, 3.2 och 3.3 i det omtvistade beslutet. Överklagandet kan följaktligen inte bifallas på den första grunden.

Den andra grunden: Felaktig rättstillämpning vid tolkningen av artiklarna 9.1, 9.3 och 11.2 i direktiv 2003/87

39 Genom den andra grunden har kommissionen gjort gällande att förstainstansrätten gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning vid tolkningen av artiklarna 9.1, 9.3 och 11.2 i direktiv 2003/87. Efter att ha framfört kritik mot förstainstansrättens allmänna synpunkter, om befogenhetsfördelningen mellan medlemsstaterna och kommissionen sådan den föreskrivs i direktivet och den typ av kontroll som kommissionen företar enligt artikel 9.3 i direktivet, anförde kommissionen argument som kan ordnas i två delar. Den första delen avser ett påstått åsidosättande av likabehandlingsprincipen medan den andra avser ett påstått åsidosättande av syftet med direktivet.

40 Republiken Estland har yrkat att grunden ska underkännas. Kommissionen har inte framfört något argument som kan visa att förstainstansrätten gjorde sig skyldig till en sådan felaktig rättstillämpning när den fann att kommissionen, enligt artiklarna 9 och 11 i direktiv 2003/87, skulle handla inom ramen för en kontroll av lagenligheten av medlemsstatens val, och iaktta medlemsstatens utrymme för skönsmässig bedömning.

Den typ av kontroll som kommissionen företar enligt artikel 9.3 i direktiv 2003/87

– Parternas argument

41 Kommissionen har klandrat förstainstansrätten för att ha åsidosatt befogenhetsfördelningen mellan kommissionen och medlemsstaterna, sådan den föreskrivs i artiklarna 9 och 11 i direktiv 2003/87, och för att ha gjort sig skyldig till felaktig rättstillämpning genom att beteckna dess kontroll enligt artikel 9.3 i samma direktiv som en laglighetsprövning.

42 I punkt 51 i den överklagade domen har förstainstansrätten felaktigt utökat medlemsstaternas befogenheter genom att stödja sig på definitionen i artikel 249 EG av ett direktivs rättsliga natur. Artiklarna 9 och 11 i direktiv 2003/87 ska endast tillämpas mellan institutionerna och medlemsstaterna; de behöver inte dessförinnan införlivas med nationell rätt. De har föreskrivande karaktär och är direkt tillämpliga, i likhet med bestämmelserna i en förordning. Vad beträffar formen och innehållet i de nationella fördelningsplanerna, är de i stor utsträckning fastställda och kontrollerade på EU-nivå, med beaktande av bland annat de riktlinjer kommissionen har utarbetat enligt artikel 9.1 i direktivet för genomförandet av kriterierna i bilaga III till direktivet.

43 Till skillnad från den ståndpunkt som förstainstansrätten har förespråkat, kan tillämpningen av subsidiaritetsprincipen i artikel 5 andra stycket EG inte begränsa de kontrollbefogenheter som unionslagstiftaren har tilldelat kommissionen. Så snart unionslagstiftaren finner det nödvändigt att lagstifta på unionsnivå, äger principen nämligen inte längre tillämpning.

44 Vidare har förstainstansrätten felaktigt stött sig på artiklarna 211 EG och 226 EG. De nationella fördelningsplanerna utgör inte någon sedvanlig åtgärd för införlivande av ett direktiv. Medan en akt för införlivande av ett direktiv enbart är föremål för kommissionens efterhandskontroll i enlighet med

artikel 226 EG, utvärderas de nationella fördelningsplanerna vid en förhandskontroll av kommissionen i enlighet med artikel 9 i direktiv 2003/87. I detta hänseende spelar kommittén för klimatförändringar, som nämns i punkt 2 i samma artikel, en betydelsefull roll. I sammanhanget är således kommissionens kontroll mer omfattande än en vanlig laglighetsprövning.

45 Kommissionen preciserar i sitt svar på de interventionsinlagor som Republiken Tjeckien, Konungariket Danmark och Republiken Lettland har ingett, att grunden inte syftar till att det ska slås fast att kommissionen har befogenheter att med bindande verkan fastställa den sammanlagda mängden utsläppsrätter för växthusgaser att fördela, utan att slå fast att det resonemang som förstainstansrätten förde för att begränsa dess kontrollbefogenheter är felaktigt. Även om det, tvärtemot kommissionens ståndpunkt, bedömdes att kommissionen inte kunde ange den sammanlagda mängd utsläppsrätter den ansåg vara godtagbar i det omtvistade beslutet, är det i varje fall så att detta konstaterande inte räcker för att ogiltigförklara beslutet, eftersom kommissionen på ett utförligt sätt förklarade att den sammanlagda mängd som Republiken Estland hade beräknat uppenbarligen var för hög.

46 Republiken Estland har gjort gällande att kommissionens påståenden saknar grund. Förstainstansrätten har inte begränsat kommissionens befogenheter med stöd av artikel 249 EG. Den har enbart konstaterat att, när ett direktiv inte innehåller föreskrifter om form och tillvägagångssätt för direktivets införlivande med avseende på det resultat som ska uppnås, har medlemsstaterna i princip full frihet i sitt val av dessa. Frågan huruvida artiklarna 9 och 11 i direktiv 2003/87 har en föreskrivande karaktär påverkar inte befogenhetsfördelningen mellan medlemsstaterna och kommissionen. Det kan inte heller hävdas att förstainstansrätten har begränsat kommissionens befogenheter genom att göra gällande subsidiaritetsprincipen.

– Domstolens bedömning

47 Kommissionens påståenden avser punkterna 49–56 i den överklagade domen, om befogenhetsfördelningen mellan kommissionen och medlemsstaterna, sådan den föreskrivs i artiklarna 9 och 11 i direktiv 2003/87.

48 Förstainstansrätten slår i dessa punkter fast att medlemsstaterna har exklusiv befogenhet att dels utarbeta sin nationella fördelningsplan, dels anta slutliga beslut om bland annat den sammanlagda mängd utsläppsrätter för växthusgaser som ska fördelas. Medlemsstaterna har visst utrymme för skönsmässig bedömning när de utövar sin befogenhet. Förstainstansrätten slår vidare fast att kommissionen har befogenhet enligt artikel 9.3 i direktiv 2003/87 att dels kontrollera om de nationella fördelningsplanerna är förenliga med kriterierna i direktivet, dels avslå planer som är oförenliga med dessa kriterier. Kommissionens kontrollbefogenhet är begränsad till en laglighetsprövning.

49 Såsom förstainstansrätten korrekt påpekade i punkterna 53 och 54 i den överklagade domen, framgår det i förevarande fall tydligt av artikel 11.2 i direktiv 2003/87 ”att medlemsstaten [har en exklusiv befogenhet] att dels upprätta en nationell fördelningsplan genom vilken den föreslår hur de mål som uppställs i direktivet ska uppnås vad gäller utsläpp av växthusgaser, [och som den anmäler] till kommissionen, dels anta de slutliga besluten om fastställandet av den sammanlagda mängden utsläppsrätter som medlemsstaten ska fördela för varje femårsperiod och fördelningen av denna mängd mellan de ekonomiska aktörerna”. Det framgår entydigt av artikel 9.3 i direktiv 2003/87 att kommissionens roll i gengäld är begränsad till en kontroll av huruvida medlemsstatens nationella fördelningsplan är förenlig med kriterierna i bilaga III till direktivet och direktivets bestämmelser i artikel 10. Kommissionen har befogenheter att kontrollera förenligheten och avslå den nationella fördelningsplanen genom ett motiverat beslut om denna är oförenlig med dessa kriterier eller dessa bestämmelser. För det fall kommissionen avslår den nationella fördelningsplanen, får medlemsstaten fatta ett beslut i enlighet med artikel 11.2 i direktivet endast om de ändringar av planen som medlemsstaten föreslagit har godtagits av kommissionen.

50 Till skillnad från vad kommissionen har gjort gällande, kan förstainstansrätten inte klandras för att den i punkt 51 i den överklagade domen har stött sig på artikel 249 tredje stycket EG i bedömningen av frågan om befogenhetsfördelningen mellan kommissionen och medlemsstaterna, sådan den föreskrivs i

artiklarna 9 och 11 i direktiv 2003/87. Principen om att ett direktiv med avseende på det resultat som ska uppnås ska vara bindande för varje medlemsstat till vilken det är riktat, samtidigt som det överlåts åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för att uppnå resultatet, tillämpas i princip i förhållande till alla direktiv.

51 Det kan visserligen finnas stora skillnader avseende vilka slags skyldigheter medlemsstaterna har enligt direktiven och vilka resultat de ska uppnå. Det är även vedertaget att bestämmelser i direktiv som endast avser förhållandet mellan en medlemsstat och kommissionen inte nödvändigtvis fordrar införlivandeåtgärder (se, för ett liknande resonemang, dom av den 30 november 2006 i mål C-32/05, kommissionen mot Luxemburg, REG 2006, s. I-11323, punkterna 35 och 36). Denna omständighet påverkar emellertid inte utgången av förevarande tvist. Det kan inte förnekas att artiklarna 9 och 11 i direktiv 2003/87 reglerar kommissionens och medlemsstaternas respektive roller i samband med att nationella fördelningsplaner antas, det vill säga frågan om befogenhetsfördelningen dem emellan. Bestämmelserna gör det möjligt att fastställa huruvida medlemsstaterna har utrymme för skönsmässig bedömning när de upprättar planen, och, i förekommande fall, omfattningen av detta.

52 Det måste i förevarande fall medges att direktiv 2003/87 inte föreskriver någon särskild metod för hur en nationell fördelningsplan ska utarbetas och hur maximinivån för det sammanlagda antal utsläppsrätter för växthusgaser som ska fördelas ska fastställas. Tvärtom föreskrivs det uttryckligen i bilaga III punkt 1, såsom förstainstansrätten i huvudsak konstaterade i punkt 81 i den överklagade domen, att medlemsstaterna ska fastställa den sammanlagda mängd utsläppsrätter som ska fördelas, med beaktande av bland annat nationell energipolitik och den nationella klimatstrategin.

53 Såsom förstainstansrätten slog fast i punkt 53 i den överklagade domen, har medlemsstaterna ett visst handlingsutrymme i valet av åtgärder som de anser är bäst lämpade att, inom ramen för det specifika sammanhang som den nationella energimarknaden utgör, uppnå det resultat som föreskrivs i nämnda direktiv.

54 Vad avser den omständigheten att kommissionen, i enlighet med artikel 9 i direktiv 2003/87, utvärderar de nationella fördelningsplanerna vid en förhandskontroll, skiljer sig en sådan kontrollbefogenhet på många sätt från den efterhandskontroll som föreskrivs i artikel 226 EG. Denna omständighet får emellertid inte medföra att en förhandskontroll blir mer omfattande än en laglighetsprövning.

55 Mot denna bakgrund kan kommissionens kritik mot förstainstansrättens allmänna synpunkter om befogenhetsfördelningen mellan medlemsstaterna och kommissionen sådan den föreskrivs i direktiv 2003/87 inte godtas.

Den andra grundens första del: Åsidosättande av likabehandlingsprincipen

– Parternas argument

56 Kommissionen har hävdat att förstainstansrätten gjorde sig skyldig till felaktig rättstillämpning, som i huvudsak berodde på ett åsidosättande av likabehandlingsprincipen, när den fastställde innebörden och omfattningen av sin kontrollbefogenhet enligt artikel 9.3 i direktiv 2003/87.

57 Slutsatsen att kommissionen åsidosatte artikel 9.3 i direktiv 2003/87 genom att ersätta Republiken Estlands analys med sin egen är felaktig. Förstainstansrätten har tolkat bestämmelsen utan att beakta nämnda princip och gjorde sig dessutom skyldig till felaktig rättstillämpning när den bedömde frågan om valet av de utsläppsuppgifter som utgör utgångspunkt för prognoserna för perioden 2008–2012.

58 Förstainstansrätten bedömde felaktigt att kommissionen inte kunde underkänna Republiken Estlands uppgifter i den nationella fördelningsplanen om utsläpp av CO2 före år 2005 och de prognoser för bruttonationalprodukten (BNP) som Republiken Estland använde i stället för de prognoser som

offentliggjordes för alla medlemsstater under år 2005. Om varje medlemsstat fick använda sina egna uppgifter, som utarbetas enligt egna kriterier, skulle det ge upphov till att dessa medlemsstater behandlades olika.

59 Föremålet för och syftet med direktiv 2003/87 och förfarandet för kontroll av nationella fördelningsplaner är att ”säkerställa att nationella fördelningsplaner för samtliga medlemsstater befinner sig i jämförbara situationer”. Nationella fördelningsplaners förenlighet med kriterierna i bilaga III till direktivet ska således granskas på grundval av en utvärderingsmetod som är utarbetad av kommissionen och uppgifter som erhålls med denna metod. Granskningen förutsätter att kommissionen använder uppgifter om utsläpp av CO2 från samma år för alla medlemsstater och prognoser för ökning i BNP:n för perioden 2005–2010 som är tillgängliga för samtliga medlemsstater samtidigt.

60 Förfarandet för kontrollen, enligt artikel 9 i direktiv 2003/87, visar att det handlar om en samtidig kontroll under en begränsad tidsintervall, som syftar till att göra det möjligt att verkställa det gemensamma systemet för handel med utsläppsrätter i alla medlemsstater före den 1 januari 2008. De nationella fördelningsplanerna granskas av kommittén för klimatförändringar samtidigt som kommissionen vidtar sin granskning, vilket bekräftar nödvändigheten av att kommissionen tillämpar ett homogent tillvägagångssätt för alla planer.

61 Förstainstansrättens resonemang i punkterna 84–86 i den överklagade domen strider mot det som förs i beslut av den 20 oktober 2008 i mål T-208/07, BOT Elektrownia Bełchatów m.fl. mot kommissionen. Enligt kommissionen godtog förstainstansrätten i detta beslut tidsbegränsningen för ändringar som medlemsstaterna gör i sina nationella fördelningsplaner. Förstainstansrätten fann att det framgår av lydelsen i direktiv 2003/87 och av den allmänna systematiken i och målen för det system som upprättats genom detsamma att en medlemsstat alltid får föreslå ändringar i sin plan efter att ha underrättat kommissionen om detta, fram till det att det beslut antas som medlemsstaten ska fatta i enlighet med artikel 11.2 i direktivet.

62 Republiken Estland har gjort gällande att överklagandet inte kan bifallas såvitt avser den andra grundens första del. Kommissionen stöder sig på likabehandlingsprincipen som om den vore en absolut princip. Den skillnad i behandling som kan uppstå kan inte rättfärdiga en ändring i befogenhetsfördelningen mellan medlemsstaterna och kommissionen sådan den föreskrivs i direktiv 2003/87. Likabehandlingen av medlemsstaterna kan säkerställas på ett tillfredsställande sätt om kommissionen undersöker varje plan med samma omsorg.

– Domstolens bedömning

63 Den andra grundens första del avser punkterna 56–93 i den överklagade domen. I dessa punkter fann förstainstansrätten att de kontrollbefogenheter kommissionen har enligt artikel 9.3 i direktiv 2003/87 inte gör det möjligt för kommissionen att ersätta medlemsstaternas uppgifter i fördelningsplanen med sina egna. Den preciserade att likabehandlingsprincipen inte kan ”förändra den [befogenhetsfördelning] som föreskrivs i direktivet mellan [medlemsstaterna och kommissionen], enligt vilken medlemsstaterna [har befogenhet] att upprätta en nationell fördelningsplan och anta ett slutligt beslut angående den sammanlagda mängden utsläppsrätter att fördela”.

64 Det ska först erinras om att likhetsprincipen enligt fast rättspraxis innebär att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling (se, bland annat, dom av den 16 december 2008 i mål C-127/07, Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl. REG 2008, s. I-9895, punkt 23).

65 Nödvändigheten av att iaktta denna princip kan emellertid inte ändra befogenhetsfördelningen mellan kommissionen och medlemsstaterna, sådan den anges i en unionsrättslig bestämmelse. Såsom har bekräftats i punkt 49 i förevarande dom, tilldelas kommissionen i artikel 9.3 i direktiv 2003/87

emellertid endast en befogenhet att pröva lagligheten av nationella fördelningsplaner, och denna befogenhet gör det möjligt för den att avslå en plan som inte är förenlig med kriterierna i bilaga III till direktiv 2003/87 eller med bestämmelserna i artikel 10 i detsamma.

66 Vad gäller nivån på prövningen, konstaterar förstainstansrätten med rätta i punkterna 68, 69, 75, 79 och 80 i den överklagade domen att det står medlemsstaterna fritt att välja uppgifter och utvärderingsmetoder, förutsatt att dessa inte utmynnar i ett resultat som inte är förenligt med dessa kriterier eller bestämmelser. När kommissionen utövar sina kontrollbefogenheter enligt artikel 9.3 i direktivet ska den iaktta medlemsstaternas handlingsutrymme. Kommissionen kan således inte avslå en nationell fördelningsplan endast på grund av att uppgifterna i planen inte överensstämmer med dem som kommissionen föredrar.

67 Mot denna bakgrund kan förstainstansrätten inte klandras för att ha bedömt att kommissionen var skyldig att pröva de uppgifter som Republiken Estland hade angivit i sin nationella fördelningsplan. För det fall kommissionen hyste tvivel om nämnda uppgifter, ankom det på den att begära förtydliganden av behöriga nationella myndigheter eller till och med visa att uppgifterna inte var förenliga med kriterierna i bilaga III till direktiv 2003/87.

68 Kommissionens argument om att de nationella fördelningsplanerna ska kontrolleras samtidigt påverkar inte denna slutsats. Argumenten bygger nämligen på en felaktig uppfattning om kommissionens kontrollbefogenheter enligt artikel 9.3 i direktiv 2003/87. Såsom generaladvokaten har gjort gällande i punkt 65 i sitt förslag till avgörande, är eventuella skillnader mellan medlemsstaternas val av uppgifter och utvärderingsmetoder ett uttryck för deras manöverutrymme, vilket kommissionen ska respektera i samband med sin kontroll av huruvida de aktuella bestämmelserna följts.

69 Det ska i detta hänseende påpekas, såsom förstainstansrätten slog fast i punkt 89 i den överklagade domen, att kommissionen på ett lämpligt sätt kan säkerställa likabehandlingen av medlemsstaterna genom att den plan som respektive medlemsstat har presenterat granskas med samma grad av omsorg. Det ska vidare erinras om att kommissionen får välja en gemensam jämförelsepunkt för de planer som varje medlemsstat har upprättat. Såsom förstainstansrätten påpekade i punkt 63 i den överklagade domen kan kommissionen för detta ändamål bland annat utarbeta ”sin egen ekonomiska och miljömässiga modell” grundad på uppgifter som den väljer, och använda denna metod som en jämförelsepunkt när den kontrollerar huruvida de nationella fördelningsplanerna är förenliga med de kriterier som anges i bilaga III till direktiv 2003/87 eller med bestämmelserna i artikel 10 i detta.

70 Mot denna bakgrund kan överklagandet inte vinna bifall på den andra grundens första del.

Den andra grundens andra del: Åsidosättande av syftet med direktiv 2003/87

– Parternas argument

71 Kommissionen har anfört att förstainstansrätten åsidosatte syftet med direktiv 2003/87 när den tolkade artikel 9.3 i detta. Den har bestridit att den skulle ha överskridit sina kontrollbefogenheter enligt samma artikel när den granskade den estniska NFP:n på grundval av sin egen metod, när den fastställde en specifik mängd utsläppsrätter för växthusgaser att fördela – där varje överskridande av mängden betraktades som oförenligt med de kriterier som anges i direktivet – och följaktligen när den avslog den estniska NFP:n, i den mån den sammanlagda mängd utsläppsrätter som föreslogs i denna överskred denna tröskel.

72 Kommissionens kontrollbefogenheter enligt denna bestämmelse måste läsas och tolkas mot bakgrund av syftena med direktiv 2003/87. Genom artikel 1 i direktivet införs ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen, vilket syftar till att på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt effektivt sätt minska utsläppen av dessa gaser. I domen i det ovannämnda målet Arcelor Atlantique et Lorraine

m.fl. tillstod domstolen att slutmålet med systemet är att skydda miljön och att systemet uppmuntrar och främjar sökandet efter den metod som för den lägsta kostnaden kan åstadkomma en utsläppsminskning. Det framgår av domen att syftet endast kan uppfyllas när efterfrågan på utsläppsrätter överstiger utbudet på gemenskapsmarknaden för utsläppsrätter. Enligt skäl 7 i direktiv 2003/87 ska systemet dessutom bidra till att bevara den inre marknadens integritet och undvika snedvridning av konkurrensen.

73 Tvärtemot vad förstainstansrätten fann i den överklagade domen, är den kontroll som kommissionen vidtar i enlighet med artikel 9 i direktiv 2003/87 inte ”starkt kringskuren” och är inte begränsad till en enkel kontroll av de uppgifter som medlemsstaterna har uppgivit i sina nationella fördelningsplaner. Kontrollen ska vara homogen, vilket förutsätter att kommissionen använder uppgifter om utsläpp av CO2 från samma år för alla medlemsstater och prognoser om ökningen av BNP:n under perioden 2005–2010 som är tillgängliga för alla dessa medlemsstater samtidigt.

74 Enligt kommissionen kan syftena med direktiv 2003/87 inte förverkligas om den saknar befogenhet att fastställa en maximal mängd utsläppsrätter för växthusgaser att fördela. Kommissionens ståndpunkt motiveras även av processekonomiska skäl.

75 Förstainstansrätten gjorde fel när den bedömde att medlemsstaterna har exklusiv befogenhet att fastställa den sammanlagda mängden utsläppsrätter för växthusgaser att fördela. Det är möjligt att i efterhand visa att ett ovillkorligt erkännande av uppgifterna om utsläpp av CO2 i den estniska NFP:n, vilka uppgifter avsåg åren före år 2005, och den föreslagna sammanlagda mängd utsläppsrätter som ska fördelas skulle leda till ett resultat som inte enbart strider mot kriterierna 1–3 i bilaga III till direktiv 2003/87, utan även mot direktivets syfte att minska utsläppen av CO2.

76 I övrigt har förstainstansrätten inte gjort en korrekt åtskillnad mellan kommissionens fastställande av ett tak för den sammanlagda mängden utsläppsrätter och medlemsstatens fastställande av den sammanlagda mängd utsläppsrätter som den har att fördela.

77 Republiken Estland anser att överklagandet inte kan bifallas på den andra grundens andra del. Kommissionen har inte alls visat att det är omöjligt att rätta sig efter syftet med direktiv 2003/87 vad beträffar befogenhetsfördelningen mellan medlemsstaterna och kommissionen, såsom den har bekräftats av förstainstansrätten i den överklagade domen.

– Domstolens bedömning

78 Den andra grundens andra del avser punkterna 59–66 i den överklagade domen. I dessa punkter bedömde förstainstansrätten att kommissionen i det omtvistade beslutet hade överskridit gränserna för sin kontrollbefogenhet enligt artiklarna 9.3 och 11.2 i direktivet genom att dels fastställa ett specifikt antal utsläppsrätter, med avseende på vilket varje överskridande ansågs oförenligt med de kriterier som fastställs i direktiv 2003/87, dels avslå den estniska NFP:n i den mån den sammanlagda mängden utsläppsrätter som föreslås i denna plan överskred den angivna gränsen. Delgrunden avser även förstainstansrättens slutsats att kommissionen överskred dessa gränser när den vid bedömningen av den estniska NFP:n använde sina egna uppgifter och sin egen metod. Förstainstansrätten skulle därigenom ha åsidosatt syftena med direktivet i sin tolkning av artikel 9.3 i detsamma.

79 Det ska härvid erinras om att det främsta angivna syftet med direktiv 2003/87 är att kraftigt minska utsläppen av växthusgaser, så att unionen och medlemsstaterna respekterar sina åtaganden enligt Kyotoprotokollet. Detta syfte ska uppnås med hänsyn tagen till ett antal bisyften och genom att vissa instrument tillämpas. Det viktigaste instrumentet är härvid gemenskapens system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser, vilket följer av artikel 1 i direktiv 2003/87 och skäl 2 i detsamma. I artikel 1 anges att systemet syftar till att på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt effektivt sätt minska dessa utsläpp. De övriga bisyften som systemet ska uppfylla är bland annat, såsom framgår av skälen 5 och 7 i direktivet, att bevara ekonomisk utveckling och sysselsättning samt den inre marknadens integritet och konkurrensvillkoren.

80 Även om det i förevarande fall skulle antas att den ståndpunkt som kommissionen har förespråkat kunde förbättra det sätt varpå systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser i unionen fungerar och således göra det möjligt att mer effektivt uppnå syftet att kraftigt minska utsläppen av växthusgaser, kan denna omständighet inte medföra att befogenhetsfördelningen mellan kommissionen och medlemsstaterna, sådan den anges i artiklarna 9 och 11 i direktiv 2003/87, ändras.

81 På ett område med delad befogenhet, såsom skyddet för miljön, ankommer det nämligen på unionslagstiftaren att fastställa de åtgärder den anser nödvändiga för att uppfylla de eftersträvade målen, samtidigt som principerna om subsidiaritet och proportionalitet i artikel 5 EG iakttas.

82 Unionslagstiftarens avsikt att tilldela kommissionen befogenhet att endast kontrollera huruvida de nationella fördelningsplanerna är förenliga med kriterierna i bilaga III till direktiv 2003/87 och bestämmelserna i artikel 10 i detta, och inte en ersättnings- eller likriktningsbefogenhet som skulle innebära befogenhet att fastställa den maximala mängden utsläppsrätter för växthusgaser som ska fördelas, följer av såväl artikel 9.3 i direktiv 2003/87 som förarbetena till direktivet. Bedömningen att kommissionen får fastställa en sådan maximal mängd skulle således överskrida gränserna för en teleologisk tolkning av direktivet och medföra att kommissionen tilldelades befogenheter som helt saknar rättslig grund.

83 Såsom anges redan i punkt 51 i förevarande dom, gjorde förstainstansrätten således rätt när den i punkt 54 i den överklagade domen fann att det entydigt framgår av artikel 9.3 i direktiv 2003/87 att kommissionens roll är begränsad till en kontroll av huruvida en medlemsstats nationella fördelningsplan är förenlig med kriterierna i bilaga III till direktivet och med bestämmelserna i artikel 10 i detsamma. Förstainstansrätten bedömde med rätta att kommissionen har befogenhet att kontrollera denna förenlighet och att avslå en nationell fördelningsplan när den är oförenlig med dessa kriterier och bestämmelser, medan medlemsstaten i en sådan situation får fatta ett beslut i enlighet med artikel 11.2 i direktivet endast om de ändringar av planen som medlemsstaten föreslagit har godtagits av kommissionen.

84 Det ska därvid påpekas att unionslagstiftaren, som har exklusiv befogenhet att vidta ändringar i direktiv 2003/87, bedömde det vara nödvändigt att ändra artikel 9 i detsamma genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/29/EG av den 23 april 2009 om ändring av direktiv 2003/87/EG i avsikt att förbättra och utvidga gemenskapssystemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser (EUT L 140, s. 63). I ändringsdirektivet föreskrivs införandet av ett mer harmoniserat system i syfte att bättre utnyttja utsläppshandelns fördelar, undvika snedvridning på den inre marknaden och underlätta sammanlänkning av olika system för utsläppshandel.

85 Vad beträffar kommissionens påstående om att det är möjligt att i efterhand visa att ett ovillkorligt godkännande av de uppgifter om utsläpp av CO2 och av den sammanlagda mängd utsläppsrätter för växthusgaser som anges i den estniska NFP:n, skulle leda till ett resultat som strider mot kriterierna 1–3 i bilaga III till direktiv 2003/87, grundar sig detta påstående på en felaktig tolkning av den överklagade domen. Såsom generaladvokaten har påpekat, i punkt 80 i sitt förslag till avgörande, har förstainstansrätten nämligen tillstått att kommissionen får avslå en nationell fördelningsplan som är oförenlig med kriterierna i denna bilaga eller med bestämmelserna i artikel 10 i direktivet, och den fann således inte att kommissionen ovillkorligt skulle godkänna uppgifterna i den estniska NFP:n.

86 Vad rör kommissionens argument om att den av processekonomiska skäl ska tillerkännas befogenhet att fastställa en maximinivå för det sammanlagda antal utsläppsrätter som ska fördelas, är det förvisso sant att ett sådant tillvägagångssätt skulle minska risken för successiva beslut att avslå nationella fördelningsplaner på grund av deras oförenlighet med kriterierna i bilaga III till direktiv 2003/98 eller med bestämmelserna i artikel 10 i detta. De ska emellertid understrykas att kommissionen inte överskrider sina befogenheter om den i artikeldelen i ett beslut att avslå en plan – utan att med bindande verkan fastställa maximinivåer för utsläppsrätterna – anger att den inte kommer att avslå ändringar i planen som är förenliga med förslagen och rekommendationerna i avslagsbeslutet. Ett sådant förfarande är förenligt med principen om lojalt samarbete mellan medlemsstaterna och kommissionen och tillgodoser även processekonomiska mål.

87 Härav följer att kommissionen inte med framgång kan hävda att förstainstansrätten åsidosatte syftena i direktiv 2003/87 genom sin tolkning av artikel 9.3 i detsamma. Följaktligen kan överklagandet inte bifallas på den andra grundens andra del.

88 Eftersom kommissionens kritik mot förstainstansrättens allmänna påpekanden om befogenhetsfördelningen mellan kommissionen och medlemsstaterna sådan den föreskrivs i direktiv 2003/87 inte kan godtas och den andra grundens två delar inte kan godkännas, kan överklagandet inte vinna bifall såvitt avser denna grund.

Den tredje grunden: Felaktig rättstillämpning vid tolkningen av principen om god förvaltningssed

Parternas argument

89 Enligt kommissionen gjorde förstainstansrätten sig skyldig till felaktig rättstillämpning vid tolkningen av principen om god förvaltningssed när den prövade den fjärde grunden för talan, om åsidosättande av denna princip.

90 Vid bedömningen av frågan huruvida den estniska NFP:n var förenlig med kriterium nr 3 i bilaga III till direktiv 2003/87, det vill säga huruvida den sammanlagda mängd utsläppsrätter som ska fördelas inbegriper en reserv av utsläppsrätter som upprättats i enlighet med artikel 3.1 och 3.2 i beslut 2006/780, kunde kommissionen på goda grunder stödja sig på de uppgifter som användes för medlemsstaternas samtliga nationella fördelningsplaner. Motiveringen i artikel 1.2 i det omtvistade beslutet är därvid tillräcklig, relevant och riktig. Förstainstansrätten hade fel när den fann att kommissionens motivering för beslutet byggde på dess egna uppgifter och inte på de uppgifter som Republiken Estland uppgett.

91 Eftersom det inte klart framgick av den estniska NFP:n huruvida den sammanlagda mängd utsläppsrätter för växthusgaser som ska fördelas inbegrep vissa delar av reserverna, hade kommissionen rätt att betrakta den sammanlagda mängd som föreslogs i planen som oförenlig med de tre kriterierna i bilaga III till direktiv 2003/87. Förstainstansrätten har i punkt 107 i den överklagade domen själv påpekat denna oklarhet.

92 Republiken Estland anser inte att kommissionen kan vinna framgång med denna grund. Kommissionens argument bygger på en felaktig tolkning av den överklagade domen. Förstainstansrätten har i sin prövning av den fjärde grunden för talan inte uttalat sig i frågan huruvida kommissionen fick använda sina egna uppgifter för att utvärdera huruvida utsläppsreserverna hade beaktats. Den kontrollerade endast om kommissionen hade företagit en omsorgsfull och opartisk prövning av alla omständigheter i det aktuella fallet.

Domstolens bedömning

93 Denna grund för överklagandet, som avser punkterna 99–112 i den överklagade domen, rör huruvida förstainstansrätten hade fog för slutsatsen att kommissionen hade åsidosatt principen om god förvaltningssed genom att inte i tillräcklig mån granska den estniska NFP:n, i synnerhet bilagorna 1 och 3 till planen, när den bedömde om en reserv av utsläppsrätter som upprättats i enlighet med artikel 3.1 och 3.2 i beslut 2006/780 hade beaktats vid beräkningen av den sammanlagda mängden utsläppsrätter att fördela.

94 Till skillnad från vad kommissionen har gjort gällande, prövade förstainstansrätten i dessa punkter i den överklagade domen inte frågan om kommissionen fick stödja sig på sina egna uppgifter i bedömningen av huruvida en sådan reserv hade beaktats eller inte. Såsom Republiken Estland korrekt har gjort gällande, kontrollerade förstainstansrätten enbart om kommissionen hade iakttagit principen om god förvaltningssed i sin prövning av de uppgifter som medlemsstaten uppgett i sin nationella fördelningsplan.

95 I punkt 99 i den överklagade domen erinrar förstainstansrätten om att principen om god förvaltningssed återfinns bland de skyddsregler som unionens rättsordning innehåller för administrativa förfaranden, vilken princip innebär att den behöriga institutionen är skyldig att omsorgsfullt och opartiskt pröva alla omständigheter som är relevanta i det aktuella fallet (se, bland annat, dom av den 21 november 1991 i mål C-269/90, Technische Universität München, REG 1991, s. I-5469, punkt 14; svensk specialutgåva, volym 11, s. I-453).

96 Vad beträffar de siffror som Republiken Estland har uppgett i sin nationella fördelningsplan, bedömde förstainstansrätten i punkterna 103–108 i den överklagade domen att dessa verkade vara enhetliga och begripliga. I punkterna 109–111 i domen bedömde förstainstansrätten slutligen huruvida kommissionen, med beaktande av dessa siffror, omsorgsfullt och opartiskt prövat alla omständigheter som var relevanta i det aktuella fallet. För det första fann förstainstansrätten att kommissionens slutsats om att de utsläppsrätter som fanns i de aktuella reserverna inte ingick i den sammanlagda mängden utsläppsrätter för växthusgaser att fördela inte föreföll vara förenlig med uppgifterna i akten. För det andra fann förstainstansrätten att kommissionen skulle ha förklarat på vilken grund den drog slutsatsen att den estniska NFP:n inte var förenlig med kriterium nr 3 i bilaga III till direktiv 2003/87. Mot denna bakgrund bedömde förstainstansrätten att kommissionen inte hade visat på vilket sätt beräkningarna i planen var felaktiga.

97 Vad beträffar kommissionens påstående att förstainstansrätten själv tillstod att den estniska NFP:n var oklar, är det visserligen sant att förstainstansrätten i punkt 107 i den överklagade domen konstaterade att planen framstod som oklar vad avsåg frågan huruvida en del av reserverna hade inkluderats i den sammanlagda mängden utsläppsrätter, eftersom det inte framgick av bilagorna till den nationella fördelningsplanen varför Republiken Estland ansåg att det fanns anledning att dra av denna mängd från den sammanlagda mängden utsläppsrätter.

98 Enbart denna omständighet kan emellertid inte medföra att den estniska NFP:n betraktas som oförenlig med de kriterier som anges i bilaga III till direktiv 2003/87. Den enda omständigheten att det finns en del i en nationell fördelningsplan som är oklar kan i sig inte medföra att planen avslås.

99 I enlighet med såväl artikel 9.3 i direktivet som principerna om lojalt samarbete mellan medlemsstaterna och kommissionen och principen om god förvaltningssed, ankommer det på kommissionen att vidta nödvändiga åtgärder för att avgöra huruvida den del som är oklar är förenlig med kriterierna i nämnda bilaga. Kommissionen ska därvid pröva alla uppgifterna i den nationella fördelningsplan som den granskar och, i förekommande fall, begära förtydliganden av behöriga nationella myndigheter.

100 Grunden vilar således på en felaktig tolkning av den överklagade domen och kan följaktligen inte godtas.

Den fjärde grunden: Felaktig rättstillämpning vid analysen av huruvida artiklarna 1.1, 1.2, 2.1, 2.2 och 3.1 i det omtvistade beslutet är avskiljbara

Parternas argument

101 Kommissionen har gjort gällande att förstainstansrätten gjorde fel när den bedömde att artiklarna 1.1, 1.2, 2.1, 2.2 och 3.1 i det omtvistade beslutet inte kunde avskiljas från övriga bestämmelser i detsamma, och följaktligen när den ogiltigförklarade beslutet i dess helhet.

102 Den överklagade domen bygger på en felaktig uppfattning om avskiljbarheten av bestämmelser i unionsrättsakter. Den bygger vidare på en felaktig tolkning av rättspraxis, som förstainstansrätten citerar i punkt 28 i den överklagade domen, och av det omtvistade beslutet. Enligt kommissionen följer det av fast rättspraxis att kravet på avskiljbarhet inte är uppfyllt när rättsaktens kärninnehåll skulle ändras om en del av den ogiltigförklarades. Detta gäller emellertid inte för alla ändringar i en rättsakt. Att ändra kärninnehållet i en rättsakt medför nämligen att den omvandlas till en rättsakt som dess upphovsman inte avsåg att anta eller inte skulle ha antagit.

103 Enligt kommissionen avser artiklarna 1.1, 1.2, 2.1, 2.2 och 3.1 i det omtvistade beslutet den sammanlagda mängden utsläppsrätter för växthusgaser att fördela (kriterierna 1–3 i bilaga III till direktiv 2003/87). Artiklarna har förvisso samband med varandra, men är avskiljbara från andra bestämmelser i beslutet. Artiklarna 1.3 och 2.3 i beslutet avser en orimlig fördelning av sådana utsläppsrätter till vissa företag (kriterium 5 i denna bilaga), medan artiklarna 1.4 och 2.4 i beslutet avser otillräcklig information vad gäller de nya deltagarna (kriterium 6 i bilagan).

104 Förstainstansrättens resonemang vilar dels på konstaterandet att det finns en likhet mellan punkterna i artiklarna 1 och 2 i det omtvistade beslutet, ett konstaterande som kommissionen delar, dels på en felaktig tolkning av innebörden av artikel 2 i beslutet. Innebörden av artikel 2 ska bedömas mot bakgrund av artikel 1 och inte tvärtom.

105 Kommissionen har gjort gällande att artikel 1 i det omtvistade beslutet innehåller en lista på de delar i den estniska NFP:n som den anser oförenliga med kriterierna i bilaga III till direktiv 2003/87. Artikel 2 i beslutet innehåller en rad förslag för att åtgärda vart och ett av de fall av oförenlighet med de aktuella bestämmelserna som har konstaterats i nämnda artikel 1. Den oförenlighet med de aktuella bestämmelserna som beskrivs i punkterna 1 och 2 i de två artiklarna skiljer sig och är fristående från den som slås fast i punkterna 3 och 4 i samma artiklar. Dessa punkter, eller i varje fall dessa två grupper av punkter, är därför avskiljbara.

106 Det framgår tydligt av strukturen och motiveringen av det omtvistade beslutet att varje punkt i artikel 2 i beslutet har ett samband som inte kan skiljas från motsvarande punkter i artikel 1 i beslutet, men att de saknar detta samband med de övriga bestämmelserna i själva artikeln 2. Samma förhållande kan konstateras för bestämmelserna i artikel 1.

107 Även om kommissionen har åtagit sig att inte göra anmärkningar vid granskningen av en annan nationell fördelningsplan, i vilken samtliga förslag i artikel 2 i det omtvistade beslutet beaktats, innebär det inte att dessa förslag utgör en icke avskiljbar helhet. Om det skulle slås fast att en eller flera fall av oförenlighet med de aktuella bestämmelserna som beskrivs i artikel 1 i beslutet i själva verket inte ska betraktas som sådana, förlorar motsvarande förslag i artikel 2 sin mening. De övriga bestämmelserna i samma artikel kan emellertid fortfarande tillämpas.

108 Mot denna bakgrund kan ogiltigförklaringen av artiklarna 1.1, 1.2, 2.1, 2.2 och 3.1 i det omtvistade beslutet, enligt kommissionen, inte ändra kärninnehållet i det beslutet. De olika bestämmelserna kan för övrigt även anses utgöra flera beslut som samlats i en och samma rättsakt.

109 Republiken Estland har gjort gällande att domstolen bör förkasta denna grund. Det finns ett icke avskiljbart samband dels mellan kriterierna nummer 1–3 i bilaga III till direktiv 2003/87, vilka avser den mängd som kan fastställas som den sammanlagda mängden av utsläppsrätter för växthusgaser, dels mellan kriterierna nummer 5 och 6 i bilagan. Den sammanlagda mängden och det sätt på vilket den estniska NFP:n har ändrats i förhållande till de sistnämnda kriterierna är förbundna med varandra. Kommissionens betydande minskning, enligt artiklarna 1 och 2.1 i det omtvistade beslutet, av nämnda mängd påverkar såväl den gynnsamma behandlingen av vissa företag till följd av åtgärder som vidtagits på ett tidigt stadium (kriterium nr 5 i bilaga III till direktivet), som nämnda mängder för nya deltagare (kriterium nr 6 i bilagan).

Domstolens bedömning

110 Den fjärde grunden i överklagandet avser punkterna 31–34 och 114 i den överklagade domen och frågan huruvida artiklarna 1.1, 1.2, 2.1, 2.2 och 3.1 i det omtvistade beslutet kan avskiljas från beslutet i övrigt och, följaktligen, huruvida förstainstansrätten gjorde rätt i att ogiltigförklara beslutet i dess helhet.

111 Såsom förstainstansrätten erinrade om i punkt 28 i den överklagade domen, är det endast möjligt att ogiltigförklara en del av en unionsrättsakt i den mån denna del kan avskiljas från rättsakten i övrigt (se, bland annat, dom av den 10 december 2002 i mål C-29/99, kommissionen mot rådet, REG 2002,

s. I-11221, punkt 45, av den 24 maj 2005 i mål C-244/03, Frankrike mot parlamentet och rådet, REG 2005, s. I-4021, punkt 12; se, för ett liknande resonemang, dom av den 21 januari 2003 i mål C-378/00, kommissionen mot parlamentet och rådet, REG 2003, s. I-937, punkt 30). Domstolen har även vid upprepade tillfällen fastställt att detta krav på avskiljbarhet inte är uppfyllt när rättsaktens kärninnehåll skulle ändras om en del av den ogiltigförklarades (dom av den 31 mars 1998 i de förenade målen C-68/94 och C-30/95, Frankrike m.fl. mot kommissionen, REG 1998, s. I-1375, punkt 257, domen i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 46, och domen i det ovannämnda målet Frankrike mot parlamentet och rådet, punkt 13).

112 I förevarande fall förutsätter granskningen av huruvida artiklarna 1.1, 1.2, 2.1, 2.2 och 3.1 i det omtvistade beslutet kan avskiljas från beslutet i övrigt att det görs en prövning av nämnda bestämmelsers innebörd, för att det ska vara möjligt att bedöma om beslutets andemening och kärninnehåll skulle ändras av att bestämmelserna ogiltigförklarades (se, för ett liknande resonemang, dom av den 27 juni 2006 i mål C-540/03, parlamentet mot rådet, REG 2006, s. I-5769, punkt 29).

113 Det ska erinras om att bestämmelserna i det omtvistade beslutet är resultatet av kommissionens negativa bedömning av den estniska NFP:n, sådan den har tillkännagivits av Republiken Estland. I artikel 1 i beslutet anges på vilka sätt planen är oförenlig med en eller flera kriterier i bilaga III till direktiv 2003/87. Artikel 2 i det omtvistade beslutet innehåller kommissionens åtagande att inte anmärka mot den plan som ska antas efter avslagsbeslutet, under förutsättning att den aktuella medlemsstaten vidtar de ändringar som förtecknas i punkterna 1–4 i nämnda artikel. När det gäller artikel 3 i det omtvistade beslutet, avser dess första punkt fastställandet av en reserv av utsläppsrätter och i punkterna 2 och 3 preciseras genomförandet av övriga bestämmelser i beslutet.

114 Vad närmare beträffar sambandet mellan å ena sidan artiklarna 1.1, 1.2 och 3.1 i det omtvistade beslutet, å andra sidan de övriga bestämmelserna i detsamma, kan det slås fast att dessa bestämmelser, även om de refererar till olika delar i den estniska NFP:n och olika kriterier i bilaga III till direktiv 2003/87, utgör en icke avskiljbar enhet.

115 Dels kan det inte förnekas att fastställandet av maximinivån för det sammanlagda antal utsläppsrätter för växthusgaser som ska fördelas (kriterierna 1–3 i bilaga III till direktiv 2003/87) i artiklarna 1.1, 2.1 och 3.1 i det omtvistade beslutet utgör den huvudsakliga beståndsdelen i de nationella fördelningsplanerna och har ett nära samband med andra beståndsdelar i sådana planer.

116 Dels skulle, såsom förstainstansrätten korrekt konstaterade i punkterna 29 och 30 i den överklagade domen, en eventuell ogiltigförklaring av endast vissa punkter i artikel 1 i det omtvistade beslutet ”minska antalet oförenligheter med [direktiv 2003/87] som konstaterats [av kommissionen]”. En ogiltigförklaring av vissa punkter i artikel 2 i beslutet skulle ”medföra att kommissionens åtagande att inte göra några invändningar mot den nationella planen fortsatte att gälla, samtidigt som en del av de ändringar som ursprungligen utgjorde en förutsättning för att ingå detta åtagande föll bort”.

117 Det finns emellertid inget i beslutet som tyder på att den estniska NFP:n skulle kunna anses vara förenlig med direktiv 2003/87 innan samtliga ändringar som anges i den sistnämnda bestämmelsen gjorts.

118 Såsom förstainstansrätten påpekade korrekt i punkt 32 i den överklagade domen, skulle en ogiltigförklaring av endast en del av punkterna i artikel 2 ”ersätta det [omtvistade] beslutet, enligt vilket [den estniska NFP:n] kan antas under förutsättning att fyra specifika ändringar vidtas som syftar till att avhjälpa fyra fall av oförenlighet med kriterierna i bilaga III [till direktiv 2003/87], med ett annat beslut enligt vilket denna plan skulle kunna antas under förutsättning att ett mindre antal ändringar vidtogs”.

119 Mot bakgrund av dessa omständigheter gjorde förstainstansrätten rätt när den i punkt 31 i den överklagade domen fann att om en av punkterna i artikel 1 i det omtvistade beslutet samt motsvarande punkt i artikel 2 ogiltigförklarades, skulle det angripna beslutets kärninnehåll ändras.

120 Vad gäller artikel 3.2 och 3.3 i det omtvistade beslutet räcker det att påpeka att dessa bestämmelser innehåller förtydliganden angående genomförandet av de övriga bestämmelserna i det omtvistade beslutet. I den mån artiklarna 1.1, 1.2, 2.1, 2.2 och 3.1 i det omtvistade beslutet ogiltigförklaras, förlorar artikel 3.2 och 3.3 således sitt föremål.

121 Dessa slutsatser kullkastas inte av kommissionens påstående att en ändring av kärninnehållet i en rättsakt enbart betyder en omvandling av den till en rättsakt som dess upphovsman inte avsåg att anta eller inte skulle ha antagit. Det räcker därvid att påpeka att frågan huruvida en unionsrättsakts kärninnehåll skulle ändras om en del av den ogiltigförklarades utgör ett objektivt rekvisit och inte ett subjektivt rekvisit som är knutet till den politiska viljan hos den institution som har antagit den omtvistade rättsakten (se domen i det ovannämnda målet av den 30 september 2003, Tyskland mot kommissionen, punkt 37, och i målet Frankrike mot parlamentet och rådet, punkt 14).

122 Mot bakgrund av det ovan anförda gjorde förstainstansrätten sig inte skyldig till felaktig rättstillämpning när den fann att artiklarna 1.1, 1.2, 2.1, 2.2 och 3.1 i det omtvistade beslutet inte kunde avskiljas från övriga bestämmelser i detsamma, och följaktligen ogiltigförklarade beslutet i dess helhet. Överklagandet kan således inte vinna bifall på den fjärde grunden.

123 Eftersom överklagandet inte kan vinna bifall på någon av de grunder som kommissionen har anfört, ska det ogillas i sin helhet.

Rättegångskostnader

124 Enligt artikel 69.2 i domstolens rättegångsregler, som är tillämplig på mål om överklagande enligt artikel 118 i dessa regler, ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Republiken Estland har yrkat att kommissionen ska förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna. Eftersom kommissionen har tappat målet ska Republiken Estlands yrkande bifallas.

125 I enlighet med punkt 4 första stycket i nämnda artikel 69 ska Republiken Tjeckien, Konungariket Danmark och Republiken Lettland, vilka har intervenerat i målet, bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (andra avdelningen) följande:

1) Överklagandet ogillas.

2) Europeiska kommissionen ska ersätta rättegångskostnaderna.

3) Republiken Tjeckien, Konungariket Danmark och Republiken Lettland ska bära sina rättegångskostnader.

Underskrifter