A BÍRÓSÁG ÍTÉLETE (második tanács)

2012. március 29.*

„Fellebbezés — Környezet — 2003/87/EK irányelv — Az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységeinek kereskedelmi rendszere — A kibocsátási egységek 2008–2012 közötti időszakra vonatkozó nemzeti kiosztási terve az Észt Köztársaságban — A Bizottságot, illetve a tagállamokat megillető hatáskörök — A 2003/87 irányelv 9. cikkének (1) és (3) bekezdése, valamint 11. cikkének (2) bekezdése — Egyenlő bánásmód — A gondos ügyintézés elve”

A C-505/09. P. sz. ügyben,

az **Európai Bizottság** (képviselik: E. Kružíková, E. Randvere és E. White, meghatalmazotti minőségben, kézbesítési cím: Luxembourg)

fellebbezőnek,

az Európai Unió Bírósága alapokmányának 56. cikke alapján 2009. december 3-án benyújtott fellebbezése tárgyában,

támogatja:

a **Dán Királyság** (képviseli: C. Vang, meghatalmazotti minőségben)

beavatkozó a fellebbezési eljárásban,

a többi fél az eljárásban:

az **Észt Köztársaság** (képviselik: L. Uibo és M. Linntam, meghatalmazotti minőségben)

felperes az elsőfokú eljárásban,

támogatják:

a **Cseh Köztársaság** (képviseli: M. Smolek, meghatalmazotti minőségben),

a **Lett Köztársaság** (képviselik: K. Drēviņa és I. Kalniņš, meghatalmazotti minőségben)

beavatkozók a fellebbezési eljárásban,

a **Litván Köztársaság**,

a **Szlovák Köztársaság**,

* Az eljárás nyelve: észt.

Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királysága

beavatkozók az elsőfokú eljárásban,

A BÍRÓSÁG (második tanács),

tagjai: J. N. Cunha Rodrigues tanácselnök, U. Lõhmus, A. Rosas (előadó), A. Ó Caoimh és A. Arabadjiev bírák,

főtanácsnok: V. Trstenjak,

hivatalvezető: C. Strömholm tanácsos,

tekintettel az írásbeli szakaszra és a 2011. szeptember 29-i tárgyalásra,

a főtanácsnok indítványának a 2011. november 17-i tárgyaláson történt meghallgatását követően,

meghozta a következő

Ítéletet

1 Jelen fellebbezésével az Európai Bizottság az Európai Közösségek Elsőfokú Bírósága által a T-263/07. sz., Észtország kontra Bizottság ügyben 2009. szeptember 23-án hozott ítélet (EBHT 2009., II-3463. o., a továbbiakban: megtámadott ítélet) hatályon kívül helyezését kéri, amellyel az Elsőfokú Bíróság megsemmisítette az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló, 2003. október 13-i 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek megfelelően az Észt Köztársaság által közölt, az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységeinek 2008–2012-es időszakban történő kiosztására vonatkozó nemzeti tervről szóló, 2007. május 4-i bizottsági határozatot (a továbbiakban: vitatott határozat).

Jogi háttér

2 A 2004. október 27-i 2004/101/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL L 338., 18. o.) módosított, az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló, 2003. október 13-i 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL L 275., 32. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 7. kötet, 631. o.; a továbbiakban: 2003/87 irányelv) 1. cikke értelmében:

„Ez az irányelv az üvegházhatású gázok kibocsátásának költséghatékony és gazdaságilag eredményes csökkentésének ösztönzése érdekében létrehozza a Közösségben az üvegházhatású gázok kibocsátási egységei kereskedelmének rendszerét […].”

3 Az említett irányelv 9. cikke előírja:

„(1) A 11. cikk (1) és (2) bekezdésében említett minden egyes időszak vonatkozásában minden tagállam kidolgozza saját nemzeti tervét, hogy összesen hány egységet kíván az adott időszakra kiosztani, és azokat miként kívánja kiosztani. A tervet tényszerű és átlátható követelményrendszerre kell alapozni, ideértve a III. mellékletben felsoroltakat, illetve a közvélemény észrevételeinek megfelelő figyelembevételét. A Bizottság, a[z EK-]Szerződés sérelme nélkül legkésőbb 2003. december 31-ig kidolgozza a III. mellékletben felsorolt követelmények végrehajtásához szükséges iránymutatást.

A 11. cikk (1) bekezdésében említett időszakra vonatkozó tervet legkésőbb 2004. március 31-ig kell közzétenni, valamint a Bizottságot és a többi tagállamot arról értesíteni [helyesen: valamint a Bizottsággal és a többi tagállammal azt közölni]. Az azt követő időszakokra vonatkozó terveket legalább 18 hónappal a tárgyidőszakot megelőzően kell közzétenni, valamint a Bizottságot és a többi tagállamot azokról értesíteni [helyesen: valamint a Bizottsággal és a többi tagállammal azokat közölni].

(2) A nemzeti kiosztási terveket a 23. cikk (1) bekezdésében említett bizottság vizsgálja meg.

(3) A Bizottság a tagállam nemzeti kiosztási tervéről szóló (1) bekezdés szerinti értesítés megküldésétől [helyesen: A Bizottság a tagállam nemzeti kiosztási tervéről szóló (1) bekezdés szerinti közléstől] számított három hónapon belül elutasíthatja az adott tervet vagy annak egy részét, amennyiben az nem áll összhangban a III. mellékletben felsorolt követelményekkel vagy a 10. cikk tartalmával. A tagállam csak akkor hozhatja meg a 11. cikk (1) vagy (2) bekezdésében meghatározott határozatokat, ha a Bizottság elfogadta a javasolt módosításokat. A Bizottság az elutasító határozatát megindokolja."

4 Ugyanezen irányelv 10. cikke előírja, hogy „a 2005. január 1-jével kezdődő hároméves időszakra a tagállamok az egységek legalább 95%-át térítésmentesen osztják ki. A 2008. január 1-jével kezdődő ötéves időszakra a tagállamok az egységek legalább 90%-át térítésmentesen osztják ki."

5 A 2003/87 irányelv 11. cikkének (2) bekezdése értelmében:

„A 2008. január 1-jével kezdődő ötéves időszakra, valamint az azt követő ötéves időszakokra vonatkozóan minden tagállam eldönti, hogy az adott időszakra hány egységet fog kiosztani összesen, valamint megkezdi az egységek egyes létesítmények üzemeltetői számára történő kiosztásra [helyesen: kiosztására] irányuló eljárást. Ezt a döntést a tagállam saját, a 9. cikknek megfelelően elkészített és a 10. cikkel összhangban álló nemzeti kiosztási terve alapján, a közvélemény észrevételeinek megfelelő súlyú figyelembevételével kell meghozni, legalább 12 hónappal a tárgyidőszak kezdete előtt."

6 Ezen irányelv III. melléklete tizenkét követelményt sorol fel a nemzeti kiosztási tervekre vonatkozóan. Az említett III. melléklet szerinti (1)–(3), (5) és (6) sz. követelmény a következőképpen rendelkezik:

„(1) Az adott időszakra kiosztandó kibocsátási egységek összegének összhangban kell állnia az adott tagállamnak a[z Egyesült Nemzetek éghajlatváltozási keretegyezménye Kiotói Jegyzőkönyvének az Európai Közösség nevében történő jóváhagyásáról, valamint az abból származó kötelezettségek közös teljesítéséről szóló, 2002. április 25-i] 2002/358/EK [tanácsi] határozat [(HL L 130., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 11. fejezet, 42. kötet, 24. o.)] és a Kiotói Jegyzőkönyv szerinti kibocsátáscsökkentési kötelezettségével, figyelembe véve egyfelől azt, hogy az ezen irányelv hatályán kívül eső forrásokból származó kibocsátásokhoz képest a fenti kibocsátási egységek a teljes kibocsátás mekkora hányadát képviselik, másfelől pedig a nemzeti energiapolitikát, továbbá összhangban kell állnia a nemzeti éghajlatváltozási programmal. A kiosztandó kibocsátási egységek teljes mennyisége nem lehet több, mint amennyi az e mellékletben meghatározott követelmények szigorú alkalmazásához valószínűleg szükséges. 2008 előtt e mennyiséget össze kell hangolni az egyes tagállamoknak a 2002/358 határozat és a Kiotói Jegyzőkönyv szerinti céljai elérése vagy túlteljesítése érdekében követendő kibocsátáscsökkentési ütemmel.

(2) A kiosztandó kibocsátási egységek teljes mennyiségét össze kell hangolni a Közösségnek a [szén-dioxid és egyéb üvegházhatást okozó gázok Közösségen belüli kibocsátásának ellenőrzését szolgáló rendszerről szóló, 1993. június 24-i] 93/389/EGK [tanácsi] határozat [(HL L 167., 31. o.)] értelmében vállalt kötelezettségei teljesítéséhez a tagállamok által vállalt hozzájárulások valós és tervezett előrehaladásának értékelésével.

(3) A kiosztandó kibocsátási egységek mértékének összhangban kell állnia az e rendszer hatálya alá eső tevékenységek kibocsátáscsökkentési potenciáljával, beleértve a technológiai potenciált is. A tagállamok kibocsátási egységeik kiosztását alapozhatják az egyes tevékenységek termékenkénti átlagos üvegházhatású gáz kibocsátására és az egyes tevékenységekben elérhető eredményekre.

[…]

(5) A Szerződés követelményei és különösen [az EK] 87. és [az EK] 88. cikk[…] értelmében a terv nem tehet különbséget a vállalkozások és ágazatok között oly módon, hogy bizonyos vállalkozásokat vagy tevékenységeket indokolatlan előnyben részesít.

(6) A tervnek azt is tartalmaznia kell, hogy az új belépők az adott tagállamon belül miként kezdhetik majd meg részvételüket a Közösségi rendszerben.”

7 A 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvnek megfelelően a Kiotói Jegyzőkönyvben meghatározott projekttevékenységek esetében a kibocsátási egységek Közösségen belüli kereskedelmi rendszere szerint történő üvegházhatást okozó gázkibocsátás-csökkentések kétszeres elszámolásának elkerüléséről szóló, 2006. november 13-i 2006/780/EK bizottsági határozat (HL L 316., 12. o.) 3. cikkének (1) és (2) bekezdésében előírja:

„(1) A 2008 és 2012 közötti időszakra vonatkozó nemzeti kiosztási terveikben a tagállamok, a kibocsátható egységek teljes mennyisége között minden egyes projekttevékenység esetében feltüntetik a kibocsátható egységek tartalékát az e határozat I. mellékletében található táblázatban előírt formában, ha – a nemzeti kiosztási tervről szóló értesítés 2003/87/EK irányelv 9. cikkének (1) bekezdésében meghatározott határideje előtt – a tagállam befogadó országként jóváhagyó leveleket adott ki, amelyben elkötelezi magát olyan projekttevékenységekre vonatkozó [kibocsátáscsökkentési egységek] vagy [igazolt kibocsátáscsökkentések] kiadására, amelyek kibocsátáscsökkentést vagy korlátozást eredményeznek a 2003/87/EK irányelv hatály alá tartozó létesítményekben.

(2) A 2008 és 2012 közötti időszakra vonatkozó nemzeti kiosztási terveikben a tagállamok a kibocsátható egységek teljes mennyisége között további tartalék egységeket is feltüntethetnek az e határozat II. mellékletében található táblázatban előírt formában, ha az adott tagállam – a 2003/87/EK irányelv 11. cikkének (2) bekezdése szerinti határozat után – befogadó országként olyan jóváhagyó leveleket szándékozik kiadni, amelyekben 2012. december 31. előtt olyan projekttevékenységekre vonatkozó [kibocsátáscsökkentési egységek] vagy [igazolt kibocsátáscsökkentések] kiadására vállal kötelezettséget, amelyek kibocsátáscsökkentést vagy korlátozást eredményeznek a 2003/87/EK irányelv hatálya alá tartozó létesítményekben. A kibocsátások csökkentésére azonos módszert alkalmazó azon tervezett projekttevékenységeket, amelyekre vonatkozóan még nem adtak ki támogató levelet, a II. melléklet szerint elkészített tartalékra vonatkozó táblázatban egy oszlopba lehet csoportosítani.”

A jogvita előzményei és a vitatott határozat

8 A jogvita alapját képező tényállást és a vitatott határozatot a megtámadott ítélet 6–12. pontja a következőképpen ismerteti:

„6 Az Észt Köztársaság [a 2003/87] irányelvnek megfelelően bejelentette a […] Bizottság[…]nak az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek nemzeti kiosztási tervét. Az Észt Köztársaság szerint e bejelentés 2006. június 30-án történt, míg a Bizottság szerint erre 2007. július 7-én került sor.

7 A Bizottsággal történt levélváltást követően az Észt Köztársaság 2007 februárjában benyújtotta számára az üvegházhatású gázok kibocsátási egységei nemzeti kiosztási tervének újabb változatát.

8 2007. május 4-én a Bizottság meghozta [a vitatott határozatot]. E határozat az Észt Köztársaság által javasolthoz képest 47,8%-kal csökkentette a kibocsátási egységek mennyiségét.

9 A [vitatott] határozat rendelkező része a következőképpen hangzik:

»1. cikk

Az Észt Köztársaság kibocsátási egységeinek [a 2003/87] irányelv 11. cikke (2) bekezdése szerinti első ötéves időszakra vonatkozó nemzeti kiosztási terve következő részei nincsenek összhangban:

(1) [a 2003/87] irányelv III. mellékletének (1)–(3) [sz.] követelményével: a kiosztandó kibocsátási egységek teljes mennyiségének, azaz évi 11,657987 millió tonna CO_2-egyenérték aránya, amely nem áll összhangban a[z üvegházhatást okozó gázok Közösségen belüli kibocsátásának nyomon követését szolgáló rendszerről és a Kiotói Jegyzőkönyv végrehajtásáról szóló, 2004. február 11-i] 280/2004/EK [európai parlamenti és tanácsi] határozatnak [(HL L 49., 1. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 8. kötet, 57. o.)] megfelelően végzett értékelésekkel és a tevékenységek kibocsátáscsökkentési potenciáljával, beleértve a technológiai potenciált is, mivel ezen arányszámot csökkenteni kell a 2005-ben már működő projektek körébe tartozó tevékenységek kibocsátásának figyelembevétele érdekében, amely projektek [a 2003/87] irányelv hatálya alá tartozó létesítmények tekintetében 2005-ben már kibocsátáscsökkentést vagy –korlátozást eredményeztek, amennyiben e korlátozásokat vagy csökkentéseket megvizsgálták és igazolták; továbbá, a kibocsátási egységek teljes mennyiségének azon része, amely az első szakasz vonatkozásában kidolgozott nemzeti kiosztási tervbe fel nem vett égető létesítmény többletkibocsátásának megfelelő kibocsátási egységeket kitevő, évi 0,313883 millió tonnára értékelt rész, amit a nemzeti kiosztási tervben, hitelesített kibocsátási adatok alapján előírt általános módszerek nem igazolnak;

(2) [a 2003/87] irányelv III. mellékletének (3) [sz.] követelményével: a kiosztandó kibocsátási egységek nemzeti kiosztási tervben előírt teljes mennyiségébe nem került beszámításra a kibocsátási egységeknek [az Észt Köztársaság] által a 2006/780/EK határozat 3. cikkének (1) és (2) bekezdése alapján létrehozott tartaléka, valamint az a tény, hogy az érintett tevékenységeket végző létesítmények számára kiosztott kibocsátási egységek mennyiségét nem csökkentették arányosan;

(3) [a 2003/87] irányelv III. mellékletének (5) [sz.] követelményével: egyes létesítmények számára előre meghatározott szükségletükön felül kiosztott, egy korábbi szakaszban tett intézkedésekre tekintettel adott bónusz és az egyéb módon számított kiosztások halmozásából eredő kibocsátási egységek;

(4) [a 2003/87] irányelv III. mellékletének (6) [sz.] követelményével: arra vonatkozó információk, hogy az új belépők miként kezdhetik majd meg részvételüket a közösségi rendszerben.

2. cikk

A Bizottság nem fogja kifogásolni a nemzeti kiosztási tervet abban az esetben, ha abban az alábbi módosításokat különbségtétel nélkül elvégzik, és a nemzeti eljárások lefolytatásához szükséges határidőkre figyelemmel a lehető leghamarabb közlik a Bizottsággal:

(1) a közösségi rendszer keretében kiosztandó kibocsátási egységek teljes mennyiségét évi 11,657987 millió tonna CO_2-egyenértékre kell csökkenteni, és az első időszakban készített tervben nem szereplő tüzelőberendezés számára kiosztott többletkibocsátási egységek számát a nemzeti kiosztási tervben előírt általános módszereknek megfelelően kell meghatározni, ellenőrzött és igazolt kibocsátási adatok alapján, miközben a kibocsátás teljes mennyisége továbbra is csökkentendő az e létesítmény számára kiosztott kibocsátási egységek és az éves

tartalékként meghatározott 0,313883 millió tonna közötti esetleges különbséggel; továbbá hogy a teljes mennyiséget növelik a 2005-ben már működő azon projektekkel kapcsolatos kibocsátások figyelembevétele érdekében, amelyek [a 2003/87] irányelv hatálya alá tartozó létesítmények tekintetében 2005-ben már kibocsátáscsökkentést vagy –korlátozást eredményeztek, amennyiben e korlátozásokat vagy csökkentéseket megvizsgálták és igazolták;

(2) a kibocsátási egységeknek az [Észt Köztársaság] által a 2006/780/EK határozat 3. cikkének (1) és (2) bekezdése alapján képezni kívánt tartaléka részét képezi a kibocsátási egységek 12,717058 millió tonnában, [a 2003/87] irányelv III. mellékletének (1)–(3) [sz.] követelménye alapján, a kiosztás tekintetében [a 2003/87] irányelv 11. cikkének (2) bekezdése alapján a végleges nemzeti határozat meghozatalát megelőzően megállapított teljes mennyiségének, és az érintett tevékenységeket folytató létesítmények számára kiosztott kibocsátási egységeket arányosan csökkentik;

(3) egyes létesítmények számára kiosztott kibocsátási egységek nem haladják meg az egy korábbi szakaszban tett intézkedésekre tekintettel adott bónusz alkalmazásának eredményeként előre meghatározott szükségleteket;

(4) információk közlése arra vonatkozólag, hogy az új belépők miként kezdhetik majd meg részvételüket a közösségi rendszerben, olyan módon, amely összhangban van [a 2003/87] irányelv III. mellékletének követelményeivel, illetve ez utóbbi 10. cikkének rendelkezéseivel.

3. cikk

(1) A kibocsátási egységek évi átlag 12,717058 millió tonna összmennyisége – csökkentve [az Észt Köztársaság] által a 2006/780/EK határozat 3. cikkének (1) és (2) bekezdése alapján létrehozni szándékozott tartalékkal, csökkentve továbbá az első szakasz vonatkozásában kidolgozott nemzeti kiosztási tervbe fel nem vett égető létesítmény részére kiosztott kibocsátási egységek és az e létesítmény számára évente tartalékolt 0,313883 millió tonna közötti esetleges különbségnek megfelelő összeggel, amelyeket a nemzeti kiosztási tervben, hitelesített kibocsátási adatok alapján előírt általános módszerek nem igazolnak, és növelve, a 2005-ben már működő projektek körébe tartozó tevékenységek kibocsátásának figyelembevétele érdekében, amely projektek [a 2003/87] irányelv hatálya alá tartozó létesítmények tekintetében 2005-ben már kibocsátáscsökkentést vagy –korlátozást eredményeztek, amennyiben e korlátozásokat vagy csökkentéseket megvizsgálták és igazolták – amelyet [az Észt Köztársaság] nemzeti kiosztási tervének megfelelően az e tervben említett létesítmények és az új belépők számára kioszt, nem haladható meg.

(2) A kibocsátási egységeinek nemzeti kiosztási terve a Bizottság előzetes jóváhagyása nélkül akkor módosítható, ha a módosítás, az adatok minőségének javulása következtében, egyes létesítmények számára kiosztott kibocsátási egységekre vonatkozik, a tervben említett létesítmények számára kiosztandó kibocsátási egységek összmennyiségének határain belül, vagy ha a kiosztandó kibocsátási egységek százalékának [a 2003/87] irányelv 10. cikkében megállapított határokon belüli ingyenes csökkentésében áll.

(3) A nemzeti kiosztási tervnek a jelen határozat 1. cikkében megjelölt hibák kiküszöbölését célzó, de a 2. cikkben szereplő módosításoktól eltérő minden módosítását a nemzeti eljárások lefolytatásához szükséges határidőkre figyelemmel a lehető leghamarabb közölni kell, és ahhoz [a 2003/87] irányelv 9. cikke (3) bekezdésének megfelelően a Bizottság jóváhagyása szükséges. A nemzeti kiosztási terv bármilyen más módosítása – a jelen határozat 2. cikkének alapján szükséges módosítások kivételével – elfogadhatatlan.

4. cikk

E határozat címzettje az Észt Köztársaság.« [nem hivatalos fordítás]”

Az Elsőfokú Bíróság előtti eljárás és a megtámadott ítélet

9 Az Észt Köztársaság az Elsőfokú Bíróság Hivatalához 2007. július 16-án benyújtott keresetlevelével keresetet indított a vitatott határozat megsemmisítése iránt.

10 Az Elsőfokú Bíróság hetedik tanácsának elnöke 2008. január 29-i végzésével megengedte Nagy-Britannia és Észak-Írország Egyesült Királyságának, hogy a Bizottság, illetve a Litván Köztársaságnak és a Szlovák Köztársaságnak, hogy az Észt Köztársaság kérelmeinek támogatása végett beavatkozzon.

11 E tagállam keresetének alátámasztása érdekében öt jogalapra hivatkozott. Ezek közül az elsőt a 2003/87 irányelv 9. cikke (1) és (3) bekezdésének, valamint 11. cikke (2) bekezdésének megsértéséből eredő hatáskörtúllépésre, a másodikat nyilvánvaló értékelési hibákra, a harmadikat az EK 175. cikk megsértésére, a negyediket a gondos ügyintézés elvének megsértésére, az ötödiket pedig az indokolás hiányára alapította.

12 A Bizottság azt kérte az Elsőfokú Bíróságtól, hogy a vitatott határozat 1. cikkének (3) és (4) bekezdése, 2. cikkének (3) és (4) bekezdése, valamint 3. cikkének (2) és (3) bekezdése vonatkozásában nyilvánítsa elfogadhatatlannak a keresetet, mivel az Észt Köztársaság e rendelkezések vonatkozásában semmilyen ténybeli vagy jogi elemet nem terjesztett elő, továbbá azt kérte, hogy mint megalapozatlant utasítsa el a keresetet a vitatott határozat egyéb rendelkezései vonatkozásában.

13 A megtámadott ítéletben az Elsőfokú Bíróság egészében megsemmisítette a vitatott határozatot.

14 Először is az említett ítélet 28–34. pontjában az Elsőfokú Bíróság elutasította a Bizottság által felhozott részleges elfogadhatatlansági kifogást. Megállapította, hogy a vitatott határozat 1. cikkének (1) és (2) bekezdése, 2. cikkének (1) és (2) bekezdése, valamint 3. cikkének (1) bekezdése nem választható el e határozat egyéb rendelkezéseitől, és abban az esetben, ha az Észt Köztársaság által felhozott jogalapok megalapozottak, a vitatott határozatot egészében meg kell semmisíteni.

15 Ezt követően a megtámadott ítélet 49–93. pontjában az Elsőfokú Bíróság megvizsgálta a kereset első, a 2003/87 irányelv 9. cikke (1) és (3) bekezdésének, valamint 11. cikke (2) bekezdésének megsértéséből eredő hatáskörtúllépésre alapított jogalapját. Elsőként megállapította, hogy a Bizottság túllépte a fenti irányelv 9. cikkének (3) bekezdése szerinti vizsgálati jogköre korlátait, egyrészt azáltal, hogy a vitatott határozatban egyfelől megjelölte a kiosztandó kibocsátási egységek azon konkrét mennyiségét, amelynek bármiféle átlépését az ugyanezen irányelvben megállapított követelményekkel összeegyeztethetetlennek kell tekinteni, és másfelől azáltal, hogy elutasította az Észt Köztársaság által a 2003/87 irányelvnek megfelelően a 2008–2012 közötti időszakra vonatkozóan bejelentett, az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek nemzeti kiosztási tervét (a továbbiakban: észt NKT), mivel a kibocsátási egységek itt javasolt teljes mennyisége meghaladta ezt a határértéket. Másodsorban az Elsőfokú Bíróság megállapította, hogy a Bizottság megsértette a 2003/87 irányelv 9. cikkének (3) bekezdését, amikor a saját elemzésével helyettesítette az Észt Köztársaság által az e tervben végzett elemzést. Ezzel kapcsolatban az Elsőfokú Bíróság továbbá azt is megállapította, hogy a Bizottság által alkalmazott adatok és értékelési módszerek nem voltak „szükségképpen” a legreprezentatívabbak.

16 A megtámadott ítélet 94. pontjában az Elsőfokú Bíróság arra a következtetésre jutott, hogy a vitatott határozatnak az üvegházhatású gázok kiosztandó kibocsátási egységei teljes mennyiségének rögzítésére vonatkozó 1. cikkének (1) bekezdését, 2. cikkének (1) bekezdését és 3. cikkének (1) bekezdését meg kell semmisíteni. Az Észt Köztársaság által hivatkozott második, harmadik és ötödik jogalapot illetően az Elsőfokú Bíróság úgy ítélte meg, hogy ezeket nem szükséges megvizsgálni, mivel azok ugyanezen rendelkezések ellen irányultak.

17 Végül a megtámadott ítélet 99–112. pontjában az Elsőfokú Bíróság megvizsgálta a kereset negyedik, a gondos ügyintézés elvének megsértésére alapított jogalapját. E jogalap azon kérdés Bizottság általi értékelésére vonatkozott, hogy az észt NKT megfelel-e a 2003/87 irányelv III. mellékletében szereplő, a tartalékoknak az üvegházhatású gázok kiosztandó kibocsátási egységeinek teljes mennyiségébe való beszámítására vonatkozó (3) sz. követelménynek. Az Elsőfokú Bíróság szerint a Bizottság nem bizonyította, hogy az e tervben szereplő számítások hibásak.

18 E körülmények között az Elsőfokú Bíróság az említett ítélet 113. pontjában úgy ítélte meg, hogy meg kell semmisíteni a vitatott határozat 1. cikkének (2) bekezdését és 2. cikkének (2) bekezdését, amely bekezdések a kibocsátásiegység-tartalékoknak az említett teljes mennyiségbe való állítólagos be nem számítására vonatkoznak.

19 Miután az Elsőfokú Bíróság ekképp megsemmisítette a vitatott határozat 1. cikkének (1) és (2) bekezdését, 2. cikkének (1) és (2) bekezdését, valamint 3. cikkének (1) bekezdését, és megállapította, hogy e rendelkezések nem választhatók el e határozat többi részétől, a megtámadott ítélet 114. pontjában végül kimondta, hogy a vitatott határozatot teljes egészében meg kell semmisíteni.

A Bíróság előtti eljárás és a felek kérelmei

20 A Bíróság elnöke 2010. június 1-jei végzésével megengedte a Dán Királyságnak, hogy a Bizottság, illetve a Cseh Köztársaságnak és a Lett Köztársaságnak, hogy az Észt Köztársaság kérelmeinek támogatása végett beavatkozzon.

21 Fellebbezésében a Bizottság azt kéri, hogy a Bíróság:

– helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet, és

– az Észt Köztársaságot kötelezze a költségek viselésére.

22 A Dán Királyság azt kéri, hogy a Bíróság helyezze hatályon kívül a megtámadott ítéletet.

23 Az Észt Köztársaság azt kéri, hogy a Bíróság:

– elsődlegesen utasítsa el a fellebbezést;

– másodlagosan utalja vissza az ügyet a Törvényszékhez az e tagállam által első fokon hivatkozott és a megtámadott ítéletben nem vizsgált jogalapokkal kapcsolatos határozathozatal céljából, és

– a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

24 A Cseh Köztársaság azt kéri, hogy a Bíróság:

– utasítsa el a fellebbezést, és

– a Bizottságot kötelezze a költségek viselésére.

25 A Lett Köztársaság a fellebbezés elutasítását kéri a Bíróságtól.

A fellebbezésről

26 Fellebbezésének alátámasztására a Bizottság négy jogalapra hivatkozik. Ezek közül az elsőt a megsemmisítés iránti kereset elfogadhatóságának vizsgálata során elkövetett téves jogalkalmazásra, a másodikat a 2003/87 irányelv 9. cikke (1) és (3) bekezdésének, valamint 11. cikke (2) bekezdésének értelmezése során elkövetett téves jogalkalmazásra alapítja. Harmadsorban az Elsőfokú Bíróság tévesen értelmezte a gondos ügyintézés elvét, és negyedsorban hibázott a vitatott határozat 1. cikke (1) és (2) bekezdésének, 2. cikke (1) és (2) bekezdésének, valamint 3. cikke (1) bekezdésének jogi minősítése során, amikor úgy ítélte meg, hogy e rendelkezések nem választhatók el a vitatott határozat egyéb rendelkezéseitől.

Az első, a megsemmisítés iránti kereset elfogadhatóságának vizsgálata során elkövetett téves jogalkalmazásra alapított jogalapról

A felek érvei

27 A Bizottság arra hivatkozik, hogy az Elsőfokú Bíróság – azáltal, hogy elismerte, hogy a megsemmisítés iránti kereset elfogadható a vitatott határozat 1. cikkének (3) és (4) bekezdése, 2. cikkének (3) és (4) bekezdése, valamint 3. cikkének (2) és (3) bekezdése tekintetében – megsértette az Európai Unió Bírósága alapokmányának 21. cikkét és az Elsőfokú Bíróság eljárási szabályzata 44. cikke 1. §-ának c) pontját.

28 A Bizottság emlékeztet arra, hogy az Észt Köztársaság által az Elsőfokú Bíróság előtt felhozott jogalapok lényegében az üvegházhatású gázok kibocsátási egységei teljes mennyiségének a vitatott határozat 1. cikkének (1) bekezdésében, 2. cikkének (1) bekezdésében és 3. cikkének (1) bekezdésében megállapított felső határának jogszerűségét, valamint részben e határozat 1. cikkének (2) bekezdésében és 2. cikkének (2) bekezdésében előírt kibocsátásiegység-tartalékok kihagyását érintik. E tagállam egyetlen kifogást sem fogalmazott meg az észt NKT tekintetében megállapított egyéb összeegyeztethetetlenségeket, nevezetesen az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek odaítélése során megmutatkozó előnyben részesítést, valamint az új belépők iránt tanúsított bánásmód átláthatatlanságát érintően. Márpedig a vitatott határozat egészével szembeni kereset indításához az Észt Köztársaságnak e határozat valamennyi rendelkezésével szemben kellett volna jogalapot felhoznia.

29 Ezen túlmenően az Elsőfokú Bíróság tévesen alkalmazta jogot, amikor azt állapította meg, hogy a vitatott határozat 1. cikkének (3) és (4) bekezdése, 2. cikkének (3) és (4) bekezdése, valamint 3. cikkének (2) és (3) bekezdése elválaszthatatlan annak egyéb rendelkezéseitől.

30 Az Észt Köztársaság e jogalap elutasítását kéri. Emlékeztet arra, hogy a vitatott határozat egészében történő megsemmisítését kérte. A kereset a Bíróság alapokmánya 21. cikkében és az Elsőfokú Bíróság eljárási szabályzata 44. cikke 1. §-ának c) pontjában megállapított alaki feltételeknek megfelelően tartalmazta a hivatkozott jogalapok rövid összefoglalását. A megtámadott ítélet pedig az említett határozat rendelkezéseinek egymástól elválasztható jellegére vonatkozó feltétel helyes értelmezésén alapul.

A Bíróság álláspontja

31 A fellebbezés első jogalapja a megtámadott ítélet 28–34. pontjára vonatkozik, amely pontok a megsemmisítés iránti kereset részleges elfogadhatatlanságára vonatkozó kifogással kapcsolatosak.

32 Az említett ítélet 28–33. pontjában az Elsőfokú Bíróság megvizsgálta azt a kérdést, hogy a vitatott határozat 1. cikkének (1) és (2) bekezdése, 2. cikkének (1) és (2) bekezdése, valamint 3. cikkének (1) bekezdése elválasztható-e e határozat egyéb rendelkezéseitől, és arra a megállapításra jutott, hogy nem. E körülmények között az említett ítélet 34. pontjában elutasította a Bizottságnak a fenti kereset

állítólagos részleges elfogadhatatlanságára vonatkozó érveit, rámutatva arra, hogy az Észt Köztársaság által felhozott jogalapok megalapozottsága esetén a megtámadott határozatot teljes egészében kellene megsemmisíteni.

33 A jelen esetben nem vitatott, hogy az Észt Köztársaság a vitatott határozat egészében történő megsemmisítését kérte a keresetlevelében. A Bizottság által felhozott elfogadhatatlansági kifogás arra vonatkozik, hogy e kereset indokolása állítólagosan elégtelen a kért megsemmisítés terjedelme tekintetében, mivel az e tagállam által felhozott jogalapok kizárólag az említett határozat 1. cikkének (1) és (2) bekezdésére, 2. cikkének (1) és (2) bekezdésére, valamint 3. cikkének (1) bekezdésére vonatkoztak. A Bizottság szerint az ilyen kereset nem felel meg a Bíróság alapokmányának 21. cikkében és a Törvényszék eljárási szabályzata 44. cikke 1. §-ának c) pontjában megállapított feltételeknek. A Bizottság – miután úgy ítélte meg, hogy az Észt Köztársaság által felhozott jogalapok tárgyát képező rendelkezések elválaszthatók az említett határozat egyéb rendelkezéseitől – azt kérte az Elsőfokú Bíróságtól, hogy az utóbbi rendelkezések tekintetében utasítsa el a keresetet mint elfogadhatatlant.

34 E tekintetben emlékeztetni kell arra, hogy a Bíróság alapokmánya 21. cikkének első bekezdése értelmében, amely ugyanezen alapokmány 53. cikkének első bekezdése értelmében a Törvényszék előtti eljárásra is irányadó, valamint a Törvényszék eljárási szabályzata 44. cikke 1. §-ának c) és d) pontja szerint a keresetlevélnek tartalmaznia kell többek között a jogvita tárgyát, a kérelmeket és a jogalapok rövid összefoglalását. Ezen elemeknek kellően egyértelműnek és pontosnak kell lennie annak érdekében, hogy – akár további információ nélkül is – lehetővé tegyék az alperes számára védekezésének előkészítését, a Törvényszék számára pedig a keresetről való határozathozatalt. A jogbiztonság és a gondos igazságszolgáltatás biztosítása érdekében a kereset elfogadhatóságához az szükséges, hogy a kereset szövegéből legalább összefoglaló jelleggel, de logikusan és érthetően kitűnjenek mindazok a lényeges jogi és ténybeli elemek, amelyekre azt alapítják (lásd a C-343/08. sz., Bizottság kontra Cseh Köztársaság ügyben 2010. január 14-én hozott ítélet [EBHT 2010., I-275. o.] 26. pontját és az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlatot).

35 Mindent egybevetve meg kell állapítani, hogy az Észt Köztársaság által benyújtott keresetlevél megfelelt ezen alaki feltételeknek, mivel nem vitatott, hogy tartalmazta a jogvita tárgyát és az e tagállam által felhozott, a vitatott határozat 1. cikkének (1) és (2) bekezdésére, 2. cikkének (1) és (2) bekezdésére, valamint 3. cikkének (1) bekezdésére vonatkozó jogalapok rövid összefoglalását. Az sem vitatott, hogy e kereset szövegéből logikusan és érthetően kitűnnek azok a lényeges jogi és ténybeli elemek, amelyekre e jogalapokat alapították.

36 Kétségtelen, hogy az Észt Köztársaság a keresetében nem terjesztett elő a vitatott határozat 1. cikkének (3) és (4) bekezdésére, 2. cikkének (3) és (4) bekezdésére, valamint 3. cikkének (2) és (3) bekezdésére vonatkozó jogalapokat vagy kifogásokat. Mindazonáltal valamely uniós jogi aktus egészével szembeni megsemmisítés iránti kereset indításához nem szükséges az, hogy a felperes annak minden rendelkezésével szemben jogalapokat vagy kifogásokat hozzon fel.

37 A jelen fellebbezés negyedik jogalapjának vizsgálata keretében kell értékelni azt a kérdést, hogy a kereset jogalapjaival kifejezetten érintett rendelkezések, nevezetesen a vitatott határozat 1. cikke (1) és (2) bekezdésének, 2. cikke (1) és (2) bekezdésének, valamint 3. cikke (1) bekezdésének megsemmisítése alkalmas volt-e arra, hogy az említett határozat többi részének megsemmisítését eredményezze, amint az Észt Köztársaság keresetlevelének kérelmeket tartalmazó részében azt kérte, konkrétabban azt a kérdést, hogy az Elsőfokú Bíróság tévesen alkalmazta-e a jogot annak megállapításakor, hogy e rendelkezések nem választhatók el az említett határozat egyéb rendelkezéseitől.

38 Következésképpen az Elsőfokú Bíróság helyesen utasította el a Bizottság által a vitatott határozat 1. cikkének (3) és (4) bekezdése, 2. cikkének (3) és (4) bekezdése, valamint 3. cikkének (2) és (3) bekezdése tekintetében előterjesztett elfogadhatatlansági kifogást. Ennélfogva az első jogalapot mint megalapozatlant el kell utasítani.

A második, a 2003/87 irányelv 9. cikke (1) és (3) bekezdésének, valamint 11. cikke (2) bekezdésének értelmezése során elkövetett téves jogalkalmazásra alapított jogalapról

39 A második jogalapjával a Bizottság azt rója fel az Elsőfokú Bíróságnak, hogy a 2003/87 irányelv 9. cikke (1) és (3) bekezdésének, valamint 11. cikke (2) bekezdésének értelmezésekor tévesen alkalmazta a jogot. A Bizottság – azt követően, hogy kritikákat fogalmazott meg a hatásköröknek a tagállamok és Bizottság közötti, a 2003/87 irányelv szerinti megosztására, valamint az ezen intézmény által az említett irányelv 9. cikkének (3) bekezdése alapján végzett vizsgálat jellegére vonatkozóan az Elsőfokú Bíróság által tett általános észrevételeket illetően – olyan érveket hoz fel, amelyek két részre oszthatók. Ezek első részét az egyenlő bánásmód elvének állítólagos megsértésére, a másodikat pedig ugyanezen irányelv céljának állítólagos figyelmen kívül hagyására alapítja.

40 Az Észt Köztársaság e jogalap elutasítását kéri. A Bizottság egyetlen olyan érvre sem hivatkozott, amely bizonyíthatná, hogy az Elsőfokú Bíróság ilyen hibát vétett, amikor úgy ítélte meg, hogy a 2003/87 irányelv 9. és 11. cikke értelmében a Bizottságnak az e tagállam által választott eszközök jogszerűségére irányuló vizsgálat keretei között kell eljárnia, és tiszteletben kell tartania a számára biztosított mozgásteret.

A 2003/87 irányelv 9. cikkének (3) bekezdése szerinti bizottsági vizsgálat jellegéről

– A felek érvei

41 A Bizottság azt rója fel az Elsőfokú Bíróságnak, hogy megsértette a hatásköröknek a Bizottság és a tagállamok közötti, a 2003/87 irányelv 9. és 11. cikke szerinti megosztását, és tévesen alkalmazta a jogot, amikor az említett irányelv 9. cikkének (3) bekezdése szerinti vizsgálatát jogszerűségi vizsgálatnak minősítette.

42 A megtámadott ítélet 51. pontjában az Elsőfokú Bíróság tévesen terjesztette ki a tagállamok hatásköreit az irányelvek jogi jellegének az EK 249. cikk szerinti meghatározására támaszkodva. A 2003/87 irányelv 9. és 11. cikkének az a rendeltetése, hogy kizárólag az intézmények és a tagállamok között alkalmazzák e cikkeket, és nem szükséges a nemzeti jogba való előzetes átültetésük. Szabályozó jellegük van, és – a rendelet rendelkezéseihez hasonlóan – közvetlenül alkalmazandók. Ami a nemzeti kiosztási tervek formáját és tartalmát illeti, ezek európai uniós szinten nagymértékben meghatározottak és ellenőrzöttek, figyelembe véve többek között a Bizottság által az ezen irányelv 9. cikkének (1) bekezdése alapján az annak III. mellékletében felsorolt követelmények végrehajtása céljából kidolgozott iránymutatásokat.

43 Az Elsőfokú Bíróság által javasolt megközelítésmóddal szemben az EK 5. cikk második bekezdésében kimondott szubszidiaritás elve nem korlátozza az uniós jogalkotó által a Bizottságra ruházott vizsgálati jogkört. Ez az elv ugyanis már nem alkalmazandó, ha az uniós jogalkotó az uniós szinten történő szabályozás szükségessége mellett döntött.

44 Továbbá az Elsőfokú Bíróság tévesen támaszkodott az EK 211. és az EK 226. cikkre. A nemzeti kiosztási tervek nem minősülnek az irányelvet átültető klasszikus intézkedéseknek. Míg az EK 226. cikk értelmében az átültető aktusok csak utólagosan képezhetik a Bizottság általi vizsgálat tárgyát, a nemzeti kiosztási terveket a Bizottság előzetesen ellenőrzi a 2003/87 irányelv 9. cikkének megfelelően. Ezzel kapcsolatban az e cikk (2) bekezdésében említett éghajlatváltozási bizottság fontos szerepet játszik. Így a Bizottság vizsgálata e területen túllép a puszta jogszerűségi vizsgálaton.

45 A Bizottság – a Cseh Köztársaság, a Dán Királyság és a Lett Köztársaság beavatkozási beadványára adott válaszában – rámutat arra, hogy e jogalap célja nem az, hogy a Bíróság állapítsa meg, hogy a Bizottság hatáskörébe tartozik, hogy kötelező módon rögzítse az üvegházhatású gázok kiosztandó kibocsátási egységeinek teljes mennyiségét, hanem annak a Bíróság általi megállapíttatása, hogy téves az

Elsőfokú Bíróság által a Bizottság vizsgálati jogkörének korlátozására vonatkozóan kifejtett érvelés. Mindenesetre, ha a Bizottság álláspontjával szemben azt kellene megállapítani, hogy ezen intézmény nem határozhatta meg a vitatott határozatban a kibocsátási egységek általa elfogadhatónak ítélt teljes mennyiségét, e megállapítás nem volna elegendő az említett határozat megsemmisítéséhez, mivel a Bizottság részletesen kifejtette, hogy a kibocsátási egységek Észt Köztársaság által meghatározott összmennyisége nyilvánvalóan túl magas.

46 Ez utóbbi tagállam azt állítja, hogy a Bizottság állításai nem megalapozottak. Az Elsőfokú Bíróság nem korlátozta a Bizottság hatáskörét az EK 249. cikkre hivatkozva. Annak megállapítására szorítkozott, hogy amennyiben egy irányelv nem írja elő azon formát és eszközöket, amelyek az átültetése során a kitűzött cél eléréséhez alkalmazandók, a tagállamok szabadsága ezek megválasztása tekintetében főszabály szerint teljes. Semmiképpen nem befolyásolja a tagállamok és a Bizottság közötti hatáskörmegosztást az a kérdés, hogy a 2003/87 irányelv 9. és 11. cikke szabályozó jellegű-e, vagy sem. Arra sem lehet hivatkozni, hogy az Elsőfokú Bíróság a szubszidiaritás elvére támaszkodva korlátozta a Bizottságra ruházott hatásköröket.

– A Bíróság álláspontja

47 A Bizottság hivatkozásai a megtámadott ítélet 49–56. pontjára vonatkoznak, amely pontok a hatásköröknek a Bizottság és tagállamok közötti, a 2003/87 irányelv 9. és 11. cikke szerinti megosztásával kapcsolatosak.

48 Az említett pontokban az Elsőfokú Bíróság kimondta, hogy kizárólag a tagállamok rendelkeznek hatáskörrel egyrészt a nemzeti kiosztási terveik kidolgozására, másrészt pedig többek között az üvegházhatású gázok kiosztandó kibocsátási egységeinek teljes mennyiségét rögzítő végleges döntések meghozatalára. E hatásköreik gyakorlása során a tagállamok bizonyos mozgástérrel rendelkeznek. A 2003/87 irányelv 9. cikkének (3) bekezdése értelmében a Bizottság egyfelől jogosult azt megvizsgálni, hogy a nemzeti kiosztási tervek megfelelnek-e az irányelvben foglalt követelményeknek, és másfelől az e követelményekkel való összeegyeztethetetlenség miatt elutasítani e terveket. A Bizottság vizsgálati jogköre a jogszerűség vizsgálatára korlátozódik.

49 A jelen esetben – amint az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 53. és 54. pontjában helytállóan megállapította – egyértelműen következik a 2003/87 irányelv 11. cikkének (2) bekezdéséből, „hogy kizárólag a tagállam rendelkezik hatáskörrel egyrészt a nemzeti kiosztási terv kidolgozására, amellyel az [ezen] irányelv által az üvegházhatású gázok kibocsátása tekintetében meghatározott célok elérését javasolja, és amelyet a Bizottságnak bejelent, másrészt pedig valamennyi ötéves időszak tekintetében az általa kiosztandó kibocsátási egységek teljes mennyiségére és ezen egységeknek a gazdasági szereplők közötti elosztására vonatkozó végleges döntés meghozatalára.” A 2003/87 irányelv 9. cikkének (3) bekezdéséből viszont egyértelműen következik, hogy a Bizottság szerepe annak vizsgálatára korlátozódik, hogy a tagállam nemzeti kiosztási terve megfelel-e az említett irányelv III. mellékletében foglalt követelményeknek és 10. cikke rendelkezéseinek. Jogosult e megfelelőséget megvizsgálni, és a nemzeti kiosztási tervet indokolt határozattal elutasítani, ha az nem felel meg e követelményeknek vagy rendelkezéseknek. A nemzeti kiosztási terv Bizottság általi elutasítása esetén a tagállam csak akkor hozhatja meg az irányelv 11. cikkének (2) bekezdése szerinti határozatot, ha a Bizottság elfogadta a tervnek a tagállam által az elutasítást követően javasolt módosításait.

50 A Bizottság állításával szemben nem róható fel az Elsőfokú Bíróságnak, hogy a megtámadott ítélet 51. pontjában az EK 249. cikk harmadik bekezdésére hivatkozott a hatásköröknek a Bizottság és a tagállamok közötti, a 2003/87 irányelv 9. és 11. cikke szerinti megosztására vonatkozó kérdés vizsgálatakor. Főszabály szerint minden irányelv esetében alkalmazandó azon elv, miszerint az irányelv az elérendő célokat illetően minden címzett tagállamra kötelező, azonban az említett cél eléréséhez szükséges forma és eszközök megválasztását a nemzeti hatóságokra hagyja.

51 Igaz ugyan, hogy az irányelvek által a tagállamokra rótt kötelezettségek jellegét illetően, és ezáltal az elérendő célokat illetően is nagy különbségek állhatnak fenn. Az sem vitatott, hogy lehetséges, hogy az irányelvek olyan rendelkezései, amelyek csupán a tagállamok és a Bizottság közötti jogviszonyokat érintik, nem igényelnek átültető intézkedéseket (lásd ebben az értelemben a C-32/05. sz., Bizottság kontra Luxemburg ügyben 2006. november 30-án hozott ítélet [EBHT 2006., I-11323. o.] 35. és 36. pontját). Ez a körülmény azonban nem befolyásolja a jelen jogvita kimenetelét. Nem tagadható, hogy a 2003/87 irányelv 9. és 11. cikke a Bizottság, illetve a tagállamok által a nemzeti kiosztási tervek elfogadására irányuló eljárásban játszott szerepet szabályozza, vagyis a közöttük lévő hatáskörmegosztás kérdését. E rendelkezések lehetővé teszik annak meghatározását, hogy a tagállamok rendelkeznek-e mozgástérrel a tervük meghatározására, vagy sem, és hogy adott esetben mekkora annak terjedelme.

52 A jelen esetben nem tagadható, hogy a 2003/87 irányelv semmilyen külön módszert nem ír elő a nemzeti kiosztási terv kidolgozására és az üvegházhatású gázok kiosztandó kibocsátási egységei teljes mennyiségének meghatározására. Éppen ellenkezőleg, – amint azt az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 81. pontjában lényegében megállapította – az említett irányelv III. mellékletének (1) sz. követelménye kifejezetten előírja, hogy a tagállamoknak többek között a nemzeti energiapolitikát és a nemzeti éghajlatváltozási programot figyelembe véve kell a kiosztandó kibocsátási egységek teljes mennyiségét rögzíteniük.

53 Amint ugyanis az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 53. pontjában megállapította, a tagállamok bizonyos mozgástérrel rendelkeznek az említett irányelv által a nemzeti energiapiac különleges területe vonatkozásában előírt eredmény elérése céljából általuk legalkalmasabbnak tartott eszközök megválasztása tekintetében.

54 Azzal kapcsolatban, hogy a nemzeti kiosztási terveket a Bizottság a 2003/87 irányelv 9. cikkével összhangban előzetes vizsgálat keretében vizsgálja meg, e vizsgálati jogkör kétségkívül számos tekintetben különbözik az EK 226. cikkben szereplő utólagos ellenőrzéstől. E körülmény azonban nem jelentheti azt, hogy az előzetes vizsgálatnak meg kellene haladnia a jogszerűségi vizsgálatot.

55 A fentiekből az következik, hogy el kell utasítani a Bizottság által az Elsőfokú Bíróság azon általános észrevételeivel szemben megfogalmazott kritikákat, amelyek a hatásköröknek a tagállamok és Bizottság közötti, a 2003/87 irányelv szerinti megosztására vonatkoznak.

A második jogalap első, az egyenlő bánásmód elvének megsértésére alapított részéről

– A felek érvei

56 A Bizottság azt állítja, hogy az Elsőfokú Bíróság a 2003/87 irányelv 9. cikkének (3) bekezdése szerinti bizottsági vizsgálati jogkör hatályának és terjedelmének meghatározásakor tévesen alkalmazta a jogot, amely lényegében az egyenlő bánásmód elvének megsértéséből következik.

57 Téves azon következtetés, miszerint a Bizottság megsértette a 2003/87 irányelv 9. cikkének (3) bekezdését, amikor a saját elemzésével helyettesítette az Észt Köztársaság által végzett elemzést. Az Elsőfokú Bíróság az említett elvet figyelmen kívül hagyva értelmezte e rendelkezést, továbbá tévesen alkalmazta a jogot a 2008–2012 közötti időszakra vonatkozó előrejelzések kiindulási pontjaként alkalmazandó kibocsátási számadatok megválasztásával kapcsolatos kérdés vizsgálatakor.

58 Az Elsőfokú Bíróság tévesen ítélte meg úgy, hogy a Bizottság nem utasíthatta el az Észt Köztársaság által a nemzeti kiosztási tervében bevezetett, a 2005. évet megelőző CO_2-kibocsátási adatokat és az e tagállam által a bruttó hazai termékre (GDP) vonatkozóan alkalmazott előrejelzéseket a 2005. évben valamennyi tagállamra vonatkozóan közzétett adatok és előrejelzések helyett. Márpedig az említett tagállamok közötti egyenlőtlen bánásmódhoz vezethet annak elfogadása, hogy minden tagállam a saját kritériumai alapján kidolgozott saját adatait használhatja.

59 A 2003/87 irányelv tárgya és célja, valamint a nemzeti kiosztási tervek vizsgálatára vonatkozó eljárás menete „annak biztosítására irányul, hogy valamennyi tagállam nemzeti kiosztási terve hasonló helyzetben legyen.” Így a nemzeti kiosztási terveknek az ezen irányelv III. mellékletében felsorolt követelményekkel való összhangját a Bizottság által kidolgozott értékelési módszer, és az e módszer alapján szerzett adatok alapján kell vizsgálni. E vizsgálat valamennyi tagállamban ugyanarra az évre vonatkozó CO_2-kibocsátási adatok, valamint az ezen államok mindegyikére ugyanarra az időpontra nézve rendelkezésre álló, a 2005–2010 közötti időszakra vonatkozó GDP-növekedési előrejelzések Bizottság általi alkalmazását foglalja magában.

60 A 2003/87 irányelv 9. cikkében szereplő vizsgálati eljárás menete azt mutatja, hogy olyan rövid időtartam alatt, párhuzamosan végzett vizsgálatról van szó, amely arra irányul, hogy 2008. január 1-je előtt valamennyi tagállamban lehetővé tegye a kibocsátási egységek közös kereskedelmi rendszerének bevezetését. A nemzeti kiosztási terveket a Bizottság általi vizsgálatukkal párhuzamosan megvizsgálja az éghajlatváltozási bizottság is, amely megerősíti annak szükségességét, hogy a Bizottság valamennyi tervre azonos megközelítésmódot alkalmazzon.

61 Az Elsőfokú Bíróság által a megtámadott ítélet 84–86. pontjában kifejtett érvelés ellentétes a T-208/07. sz., BOT Elektrownia Bełchatów és társai kontra Bizottság ügyben 2008. október 20-án hozott végzésében (EBHT 2008., II-225. o.) szereplő érveléssel. E végzésben az Elsőfokú Bíróság elismerte annak időbeli korlátait, hogy a tagállamok módosításokat fűzhessenek a nemzeti kiosztási terveikhez, úgy ítélve meg, hogy a 2003/87 irányelv megfogalmazásából, valamint az általa létrehozott rendszer általános felépítéséből és céljaiból következik, hogy a tagállam továbbra is jogosult a tervére vonatkozó módosításokat javasolni, miután közölte azt a Bizottsággal, egészen azon határozat elfogadásáig, amelyet e tagállamnak az említett irányelv 11. cikkének (2) bekezdése alapján kell meghoznia.

62 Az Észt Köztársaság a második jogalap ezen első részének elutasítását kéri. A Bizottság úgy hivatkozik az egyenlő bánásmód elvére, mintha az egy abszolút elv lenne. Az egyenlőtlen bánásmód esetleges fennállása nem igazolhatja a hatásköröknek a tagállamok és Bizottság közötti, a 2003/87 irányelv szerinti megosztásának módosítását. A tagállamok közötti egyenlő bánásmód megfelelő módon biztosítható volna, ha a Bizottság minden tervet ugyanolyan gondossággal vizsgálna meg.

– A Bíróság álláspontja

63 A második jogalap első része a megtámadott ítélet 56–93. pontjára vonatkozik. Az említett pontokban az Elsőfokú Bíróság megállapította, hogy a Bizottság számára a 2003/87 irányelv 9. cikkének (3) bekezdése alapján biztosított vizsgálati jogkör nem teszi lehetővé számára, hogy a tagállam által a tervébe felvett adatokat a saját adataival helyettesítse. Kifejtette, hogy az egyenlő bánásmód elve „nem módosíthatja az [ezen] irányelv által előírt, a Bizottság és a tagállamok közötti hatáskörmegosztást, amelynek rendelkezései szerint ez utóbbiaknak van hatásköre a nemzeti kiosztási terv kidolgozására és a kiosztandó kibocsátási egységek teljes mennyiségére vonatkozó végleges döntés meghozatalára.”

64 Legelőször is emlékeztetni kell arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az egyenlő bánásmód elve megköveteli, hogy az összehasonlítható helyzeteket ne kezeljék eltérően és az eltérő helyzeteket ne kezeljék ugyanúgy, hacsak az ilyen bánásmód objektíven nem igazolható (lásd többek közt a C-127/07. sz., Arcelor Atlantique et Lorraine és társai ügyben 2008. december 16-án hozott ítélet [EBHT 2008., I-9895. o.] 23. pontját).

65 Ezen elv tiszteletben tartásának szükségessége azonban nem módosíthatja a tagállamok és a Bizottság közötti hatáskörmegosztás valamely uniós rendelkezés által előírt rendszerét. Márpedig – amint a jelen ítélet 49. pontjában megerősítésre került – a 2003/87 irányelv 9. cikkének (3) bekezdése kizárólag a nemzeti kiosztási tervek jogszerűségének vizsgálatára irányuló jogkört biztosít a Bizottságnak, lehetővé téve számára azon terv elutasítását, amely nem felel meg a 2003/87 irányelv III. mellékletében felsorolt követelményeknek vagy annak 10. cikke rendelkezéseinek.

66 E vizsgálat mélységét illetően az Elsőfokú Bíróság helyesen állapította meg a megtámadott ítélet 68., 69., 75., 79. és 80. pontjában, hogy a tagállamok szabadon alkalmazhatják a választásuk szerinti adatokat és értékelési módszereket azzal a feltétellel, hogy azok nem vezetnek olyan eredményekhez, amelyek nem felelnének meg e követelményeknek vagy e rendelkezéseknek. Az ezen irányelv 9. cikkének (3) bekezdése szerinti vizsgálati jogköre gyakorlása során a Bizottságnak tiszteletben kell tartania azt a mozgásteret, amellyel a tagállamok rendelkeznek. Így nem utasíthatja el a nemzeti kiosztási tervet pusztán azzal az indokkal, hogy az abban foglalt adatok nem felelnek meg az általa előnyben részesített adatoknak.

67 E körülmények között nem róható fel az Elsőfokú Bíróságnak, hogy úgy ítélte meg, hogy a Bizottság köteles volt az Észt Köztársaság által a nemzeti kiosztási tervébe felvett adatokat megvizsgálni. Abban az esetben, ha a Bizottságnak kétségei lettek volna az említett adatokkal kapcsolatban, felvilágosítást kellett volna kérnie a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságoktól, vagy bizonyítania kellett volna azt, hogy ezen adatok nem felelnek a 2003/87 irányelv III. mellékletében felsorolt követelményeknek.

68 A Bizottság által a nemzeti kiosztási tervek párhuzamos vizsgálatára vonatkozóan felhozott érvek nem alkalmasak e megállapítás megkérdőjelezésére. Ezek az érvek ugyanis a 2003/87 irányelv 9. cikkének (3) bekezdése szerinti bizottsági vizsgálati jogkör téves felfogásán alapulnak. Amint ugyanis a főtanácsnok az indítványának a 65. pontjában megjegyezte, a tagállamok által választott adatok és értékelési módszerek közötti esetleges különbségek a mozgásterük kifejeződései, amelyet a Bizottságnak tiszteletben kell tartania a megfelelőségi vizsgálata során.

69 Ezzel kapcsolatban meg kell jegyezni, hogy – amint azt az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 89. pontjában kimondta – a Bizottság megfelelő módon biztosíthatja a tagállamokkal szembeni egyenlő bánásmódot azáltal, hogy az általuk benyújtott terveket ugyanazzal a gondossággal vizsgálja meg. Emlékeztetni kell arra is, hogy a Bizottság az egyes államok által benyújtott nemzeti kiosztási tervek közötti összehasonlításra közös szempontot választhat. Amint az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 63. pontjában megjegyezte, a Bizottság e célból többek között az általa választott adatokon alapuló „saját gazdasági és ökológiai modellt” dolgozhat ki, és ezt összehasonlítási pontként alkalmazhatja annak vizsgálatához, hogy a nemzeti kiosztási tervek megfelelnek-e a 2003/87 irányelv III. mellékletében szereplő követelményeknek vagy annak 10. cikke rendelkezéseinek.

70 E körülmények között a második jogalap első részét mint megalapozatlant el kell utasítani.

A második jogalap második, a 2003/87 irányelv céljának figyelmen kívül hagyására alapított részéről

– A felek érvei

71 A Bizottság úgy ítéli meg, hogy az Elsőfokú Bíróság a 2003/87 irányelv 9. cikke (3) bekezdésének értelmezésekor figyelmen kívül hagyta az ezen irányelv által kitűzött célt. Vitatja, hogy túllépte volna az e cikk szerinti vizsgálati jogkörét az észt NKT saját módszertana alapján történő vizsgálatával, valamint azáltal, hogy megjelölte az üvegházhatású gázok kiosztandó kibocsátási egységeinek konkrét mennyiségét, amelynek bármiféle túllépése az ezen irányelvben meghatározott követelményeknek való meg nem felelést jelenti, és következésképpen elutasította az észt NKT-t, mert a kibocsátási egységek ebben javasolt teljes mennyisége meghaladta ezt a küszöbértéket.

72 Azon vizsgálati jogkört, amellyel a Bizottság e rendelkezés értelmében rendelkezik, a 2003/87 irányelv céljaira tekintettel kell olvasni és értelmezni. Márpedig az említett irányelv az 1. cikkének szövege szerint létrehozza az üvegházhatású gázok kibocsátásának költséghatékony és gazdaságilag eredményes csökkentésének ösztönzése érdekében e gázok kibocsátási egységeinek közösségi kereskedelmi rendszerét. A Bíróság a fent hivatkozott Arcelor Atlantique et Lorraine és társai ügyben hozott ítéletében elismerte, hogy e rendszer végső célja a környezet védelme, és hogy e rendszer ösztönzi és elősegíti a legalacsonyabb költségek keresését az említett kibocsátások csökkentése érdekében. Ezen

ítéletből következik, hogy e cél csak akkor érhető el, ha a kibocsátási egységek iránti keresletet meghaladja a kínálatot a kibocsátási egységek közösségi piacán. A 2003/87 irányelv (7) preambulumbekezdése értelmében továbbá e rendszer létrehozatalának hozzá kell járulnia a belső piac egységességének megőrzéséhez és a verseny torzulásának megakadályozásához.

73 Az Elsőfokú Bíróság által a megtámadott ítéletben tett megállapításokkal szemben a 2003/87 irányelv 9. cikke alapján végzett bizottsági vizsgálat nem lehet „erősen körülhatárolt", a tagállamok által a nemzeti kiosztási terveikben használt adatok egyszerű ellenőrzésére redukált vizsgálat. E vizsgálatnak egységes megközelítésmódon kell alapulnia, amely magában foglalja valamennyi tagállamban ugyanarra az évre vonatkozó CO_2-kibocsátási adatok, valamint az ezen államok mindegyikére ugyanarra az időpontra nézve rendelkezésre álló, a 2005–2010 közötti időszakra vonatkozó GDP-növekedési előrejelzések Bizottság általi alkalmazását.

74 A Bizottság szerint a 2003/87 irányelv céljai nem érhetők el, ha nem rendelkezik az üvegházhatást okozó gázok kiosztandó kibocsátási egységei maximális mértékének rögzítésére irányuló jogkörrel. Az álláspontját az eljárás gazdaságosságának indoka is igazolja.

75 Az Elsőfokú Bíróság tévesen ítélte meg úgy, hogy a tagállamok kizárólagos hatáskörrel rendelkeznek az üvegházhatású gázok kiosztandó kibocsátási egységei teljes mennyiségének rögzítésére. Utólag bizonyítható, hogy az észt NKT-ban feltüntetett, a 2005. évet megelőző évekre vonatkozó CO_2-kibocsátási adatok feltétel nélküli elismerése, valamint a kiosztandó kibocsátási egységek javasolt teljes mennyisége nem csupán a 2003/87 irányelv III. mellékletében szereplő (1)–(3) sz. követelménnyel ellentétes eredményre vezetet, hanem ezen irányelvnek a CO_2-kibocsátás csökkentésére irányuló céljával ellentétes eredményre is.

76 Az Elsőfokú Bíróság továbbá nem megfelelően tett különbséget a kibocsátási egységek teljes mennyisége felső határának a Bizottság általi rögzítése és a tagállamok által kiosztandó kibocsátási egységek teljes mennyisége között.

77 Az Észt Köztársaság úgy ítéli meg, hogy a második jogalap e második részét el kell utasítani. A Bizottság egyáltalán nem bizonyította, hogy a 2003/87 irányelv céljának nem lehet megfelelni a tagállamok és a Bizottság közötti hatáskörmegosztás azon módjával, ahogyan azt az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítéletben megerősítette.

– A Bíróság álláspontja

78 A második jogalap második része a megtámadott ítélet 59–66. pontjára vonatkozik. Az említett pontokban az Elsőfokú Bíróság úgy ítélte meg, hogy a Bizottság azáltal, hogy a vitatott határozatban a kibocsátási egységek konkrét mennyiségét írta elő, amelynek bármilyen túllépése a 2003/87 irányelvben meghatározott követelményeknek való meg nem felelést jelenti, és azáltal, hogy amiatt utasította el az észt NKT-t, mert a kibocsátási egységek abban javasolt teljes mennyisége ezt a küszöbértéket meghaladja, a Bizottság túllépte azt az ellenőrzési jogkört, amelyet ezen irányelv 9. cikkének (1) és (3) bekezdése, valamint 11. cikkének (2) bekezdése alapján gyakorolhat. A jogalap e része továbbá az Elsőfokú Bíróság azon következtetésére vonatkozik, miszerint a Bizottság túllépte e jogkör határait, amikor az észt NKT értékelése során a saját adatait és a saját módszerét alkalmazta. Ezáltal az Elsőfokú Bíróság az említett irányelv céljait figyelmen kívül hagyva értelmezte annak 9. cikke (3) bekezdését.

79 Ezzel kapcsolatban emlékeztetni kell arra, hogy a 2003/87 irányelv kifejezett fő célja az üvegházhatású gázok kibocsátásának jelentős csökkentése annak érdekében, hogy be lehessen tartani az Uniónak és a tagállamoknak a Kiotói Jegyzőkönyv tekintetében tett kötelezettségvállalásait. Ezt a célt számos részcél tiszteletben tartása, illetve bizonyos eszközök igénybevétele útján kell elérni. Az e tekintetben alkalmazott fő eszközt az üvegházhatású gázok kibocsátási egységei kereskedelmének rendszere képezi,

amint az a 2003/87 irányelv 1. cikkéből és annak (2) preambulumbekezdéséből kitűnik. Az említett 1. cikk így kifejti, hogy e rendszer ösztönzi e kibocsátások költséghatékony és gazdaságilag eredményes csökkentését. Az egyéb „részcélok”, amelyeknek az említett rendszernek meg kell felelnie, többek között – amint azt ezen irányelv (5) és (7) preambulumbekezdése kifejti – a gazdasági fejlődésnek és a munkalehetőségeknek, valamint a belső piac egységességének és a versenyfeltételeknek a megőrzése.

80 A jelen esetben – akár feltételezve azt, hogy a Bizottság által javasolt megközelítésmód javítja az üvegházhatású gázok kibocsátási egységei Unión belüli kereskedelmi rendszerének a működését, és ezáltal hatékonyabb módon teszi lehetővé az üvegházhatású gázok kibocsátásának jelentős csökkentésére irányuló cél elérést – e körülmény nem befolyásolhatja a hatásköröknek a tagállamok és Bizottság közötti, a 2003/87 irányelv 9. és 11. cikke szerinti megosztását.

81 A megosztott hatáskörbe tartozó területeken ugyanis, mint amilyen a környezetvédelem is, az uniós jogalkotónak kell meghatároznia azokat az intézkedéseket, amelyeket a kitűzött célok elérése érdekében szükségesnek tart, tiszteletben tartva az EK 5. cikkben kimondott szubszidiaritás és az arányosság elvét.

82 A 2003/87 irányelv 9. cikkének (3) bekezdéséből és ezen irányelv előkészítő munkálataiból egyaránt kitűnik az uniós jogalkotó azon szándéka, hogy kizárólag a nemzeti kiosztási terveknek a 2003/87 irányelv III. mellékletében szereplő követelményekkel és annak 10. cikke rendelkezéseivel való összeegyeztethetőségére irányuló vizsgálati jogkört, és nem olyan helyettesítő vagy uniformizáló jogkört ruházzon a Bizottságra, amely magában foglalja az üvegházhatású gázok kiosztandó kibocsátási egységei maximális mennyiségének rögzítésére irányuló jogkört. Annak megállapítása tehát, hogy a Bizottság rögzítheti e maximális mennyiséget, meghaladná ezen irányelv célkutató értelmezésének határait, és olyan hatásköröket ruházna erre az intézményre, amelyeknek semmilyen jogalapjuk sincs.

83 Amint már a jelen ítélet 51. pontjából is következik, az Elsőfokú Bíróság tehát helyesen ítélte meg úgy a megtámadott ítélet 54. pontjában, hogy a 2003/87 irányelv 9. cikkének (3) bekezdéséből egyértelműen következik, hogy a Bizottság szerepe valamely tagállam nemzeti kiosztási tervének a 2003/87 irányelv III. mellékletében szereplő követelményekkel és annak 10. cikke rendelkezéseivel való összeegyeztethetőségére irányuló vizsgálatra korlátozódik. Az Elsőfokú Bíróság helyesen állapította meg, hogy a Bizottság jogosult e megfelelőséget megvizsgálni, és elutasítani a nemzeti kiosztási tervet, ha az nem áll összhangban e követelményekkel és rendelkezésekkel, mivel a tagállam ebben az esetben csak akkor hozhat határozatot az említett irányelv 11. cikkének (2) bekezdése alapján, ha ezen intézmény elfogadta a tagállam által javasolt módosításokat.

84 E tekintetben meg kell jegyezni, hogy az uniós jogalkotó – amelynek kizárólagos hatáskörébe tartozik a 2003/87 irányelv módosítása – szükségesnek tartotta az irányelv 9. cikkének a 2003/87/EK irányelvnek az üvegházhatású gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének továbbfejlesztéséről és kiterjesztéséről szóló, 2009. április 23-i 2009/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL L 140., 63. o.) való módosítását. Ez a módosító irányelv a kibocsátáskereskedelemből származó előnyök jobb kiaknázása, a belső piac torzulásának megakadályozása és az egyes kibocsátáskereskedelmi rendszerek összekapcsolásának megkönnyítése érdekében egy összehangoltabb rendszer létrehozatalát írja elő.

85 Ami a Bizottság azon hivatkozását illeti, miszerint utólag bizonyítható, hogy az észt NKT-ban feltüntetett CO_2-kibocsátási adatok, valamint az üvegházhatású gázok kibocsátási egységei teljes mennyiségének a feltétel nélküli elismerése a 2003/87 irányelv III. mellékletében szereplő (1)–(3) sz. követelménnyel ellentétes eredményre vezet, e hivatkozás a megtámadott ítélet téves értelmezésén alapul. Amint ugyanis a főtanácsnok az indítványa 80. pontjában megjegyezte, az Elsőfokú Bíróság elismerte, hogy a Bizottság elutasíthat egy olyan nemzeti kiosztási tervet, amely nem felel meg az e mellékletben felsorolt követelményeknek vagy annak 10. cikke rendelkezéseinek, tehát nem azt állapította meg, hogy a Bizottságnak feltétel nélkül el kellene fogadnia az észt NKT-ban szereplő adatokat.

86 A Bizottság azon érvét illetően, miszerint az eljárás gazdaságossága érdekében el kell számára ismerni azon jogkört, hogy rögzítse az üvegházhatású gázok kiosztandó kibocsátási egységei maximális mennyiségének mértékét, kétségtelenül igaz, hogy e megközelítéssel csökken annak a veszélye, hogy a nemzeti kiosztási terveket elutasító további határozatokat fogadjanak el amiatt, hogy azok nem felelnek meg a 2003/87 irányelv III. mellékletében felsorolt követelményeknek vagy annak 10. cikke rendelkezéseinek. Ezzel kapcsolatban azonban ki kell emelni, hogy a Bizottság nem lépi túl a hatásköreit, ha a tervet elutasító határozat rendelkező részében – anélkül, hogy kötelező módon meghatározná ezen kibocsátási egységek maximális mennyiségét – kimondja, hogy nem utasítja el e terv módosítását, amennyiben az megfelel az ezen elutasító határozatban tett javaslatoknak és ajánlásoknak. Ez az eljárás megfelel a tagállamok és a Bizottság közötti lojális együttműködés elvének, valamint az eljárás gazdaságossága céljainak is.

87 Ebből következik, hogy a Bizottság nem megalapozottan állította, hogy az Elsőfokú Bíróság a 2003/87 irányelv 9. cikke (3) bekezdésének értelmezésekor figyelmen kívül hagyta az általa követett célokat. Következésképpen a második jogalap második részét mint megalapozatlant el kell utasítani.

88 Mivel a Bíróság elutasította a Bizottság által az Elsőfokú Bíróság azon általános észrevételeivel szemben megfogalmazott kritikákat, amelyek a hatásköröknek a tagállamok és Bizottság közötti, a 2003/87 irányelv szerinti megosztására vonatkoztak, és mivel a második jogalap egyik része sem fogadható el, e jogalapot mint megalapozatlant el kell utasítani.

A harmadik, a gondos ügyintézés elvének értelmezése során elkövetett téves jogalkalmazásra alapított jogalapról

A felek érvei

89 A Bizottság azt rója fel az Elsőfokú Bíróságnak, hogy tévesen alkalmazta a jogot a gondos ügyintézés elvének értelmezése során, a kereset negyedik, ezen elv megsértésére alapított jogalapjának vizsgálatakor.

90 Azon kérdés értékelésekor, hogy az észt NKT megfelel-e a 2003/87 irányelv III. mellékletében szereplő (3) sz. követelménynek, vagyis hogy a 2006/780 határozat 3. cikkének (1) és (2) bekezdésével összhangban megállapított kibocsátásiegység-tartalékot felvették-e a kiosztandó kibocsátási egységek teljes mennyiségébe, vagy sem, a Bizottság joggal támaszkodhatott volna a tagállamok valamennyi nemzeti kiosztási tervére alkalmazott adatokra. A vitatott határozat 1. cikkének (2) bekezdésében szereplő indokolás e tekintetben elegendő, releváns és megfelelő. Az Elsőfokú Bíróság tévesen állapította meg, hogy a Bizottság az Észt Köztársaság adatai helyett a saját adataira alapozta e határozat indokolását.

91 Az észt NKT-nak a tartalékok egyes részeinek az üvegházhatású gázok kiosztandó kibocsátási egységei teljes mennyiségébe való beszámítása tekintetében fennálló kétértelműsége folytán a Bizottság helyesen tekintette úgy, hogy az e tervben javasolt teljes mennyiség nem felel meg a 2003/87 irányelv III. mellékletében szereplő három követelménynek. Az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 107. pontjában maga is elismerte e kétértelműséget.

92 Az Észt Köztársaság e jogalap elutasítását kéri. A Bizottság érvei a megtámadott ítélet téves értelmezéséből következnek. A kereset negyedik jogalapjának vizsgálatakor az Elsőfokú Bíróság nem arról a kérdésről határozott, hogy a Bizottságnak jogában állt-e a saját adatait használni a kibocsátásiegység-tartalékok figyelembevételének értékelésekor, hanem annak vizsgálatára szorítkozott, hogy a Bizottság az adott ügy minden elemét gondosan és részrehajlás nélkül vizsgálta-e meg.

A Bíróság álláspontja

93 A fellebbezés e jogalapja, amely a megtámadott ítélet 99–112. pontjára vonatkozik, az Elsőfokú Bíróság azon megállapításának megalapozottságára irányul, hogy a Bizottság megsértette a gondos ügyintézés elvét, mivel nem vizsgálta meg megfelelően az észt NKT-t, és különösen annak 1. és 3. mellékletét azon kérdés értékelésekor, hogy a kiosztandó kibocsátási egységek teljes mennyiségének kiszámításakor figyelembe vették-e a 2006/780 határozat 3. cikkének (1) és (2) bekezdésével összhangban megállapított kibocsátásiegység-tartalékot.

94 A Bizottság állításával ellentétben az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet e pontjaiban nem azt a kérdést vizsgálta, hogy a Bizottság támaszkodhatott-e a saját adataira annak értékelésekor, hogy az ilyen tartalékot figyelembe vették-e, vagy sem. Amint az Észt Köztársaság azt helytállóan megjegyzi, az említett igazságszolgáltatási fórum annak vizsgálatára szorítkozott, hogy a Bizottság a gondos ügyintézés elvét tiszteletben tartva megvizsgálta-e az e tagállam által a nemzeti kiosztási tervében benyújtott adatokat.

95 Legelőször is az említett ítélet 99. pontjában az Elsőfokú Bíróság emlékeztetett arra, hogy a közigazgatási eljárások uniós jogi garanciái közé tartozik különösen a gondos ügyintézés elve, amelyhez a hatáskörrel rendelkező intézmény azon kötelezettsége kapcsolódik, hogy az adott ügy minden lényeges elemét gondosan és részrehajlás nélkül megvizsgálják (lásd többek között a C-269/90. sz. Technische Universität München ügyben 1991. november 21-én hozott ítélet [EBHT 1991., I-5469. o.] 14. pontját).

96 Az Észt Köztársaság által a nemzeti kiosztási tervének mellékletében feltüntetett számokat illetően az Elsőfokú Bíróság ezt követően a megtámadott ítélet 103–108. pontjában megállapította, hogy egységesnek és érthetőnek tűnnek. Végül az említett ítélet 109–111. pontjában megvizsgálta, hogy e számokat figyelembe véve a Bizottság gondosan és részrehajlás nélkül megvizsgálta-e az adott ügy minden lényeges elemét. Az említett igazságszolgáltatási fórum először is megállapította, hogy az iratok között szereplő dokumentumokkal nem tűnik összeegyeztethetőnek a Bizottság azon következtetése, amely szerint a kérdéses tartalékokban szereplő kibocsátási egységek nem lettek beleszámítva az üvegházhatású gázok kiosztandó kibocsátási egységeinek teljes mennyiségébe. Másodsorban az Elsőfokú Bíróság úgy ítélte meg, hogy a Bizottságnak ki kellett volna fejtenie, hogy milyen alapon jutott arra a következtetésre, hogy az észt NKT nem felel meg a 2003/87 irányelv III. mellékletében szereplő (3) sz. követelménynek. Ebből azt a következtetést vonta le, hogy a Bizottság nem bizonyította, hogy az e tervben szereplő számítások miért tévesek.

97 Ami a Bizottság azon hivatkozását illeti, miszerint az Elsőfokú Bíróság maga is elismerte az észt NKT kétértelműségét, igaz ugyan, hogy a megtámadott ítélet 107. pontjában az Elsőfokú Bíróság megállapította, hogy e terv kétértelműnek tűnik a tekintetben, hogy a tartalékok egy részét nem számították bele a kibocsátási egységek teljes mennyiségébe, amennyiben nem derülnek ki e terv mellékleteiből azon indokok, amelyek alapján az Észt Köztársaság úgy vélte, hogy a tartalékok e részét le kellett volna vonni a kibocsátási egységek teljes mennyiségéből.

98 Ezen egyetlen elem alapján azonban nem lehet az észt NKT-t úgy tekinteni, mint amely nem felel meg a 2003/87 irányelv III. mellékletében felsorolt követelményeknek. A nemzeti kiosztási tervben szereplő egyetlen kétértelmű elem jelenléte ugyanis önmagában nem vezethet e terv elutasításához.

99 Mind az irányelv 9. cikkének (3) bekezdése, mind pedig a Bizottság és a tagállamok közötti lojális együttműködés elve, valamint a gondos ügyintézés elve értelmében ezen intézménynek kell az annak meghatározásához szükséges intézkedéseket meghozni, hogy ez a kétértelmű elem ellentétes-e az említett mellékletben felsorolt követelményekkel vagy megfelel azoknak. Ezzel kapcsolatban a Bizottságnak az általa vizsgált nemzeti kiosztási tervben szereplő valamennyi információt értékelnie kell, és adott esetben felvilágosítást kell kérnie a hatáskörrel rendelkező nemzeti hatóságoktól.

100 Következésképpen e jogalap a megtámadott ítélet téves értelmezésén alapul, és ennélfogva el kell utasítani.

A negyedik, a vitatott határozat 1. cikkének (1) és (2) bekezdése, 2. cikkének (1) és (2) bekezdése, valamint 3. cikkének (1) bekezdése nem elválasztható jellegének elemzése során elkövetett téves jogalkalmazásra alapított jogalapról

A felek érvei

101 A Bizottság azt rója fel az Elsőfokú Bíróságnak, hogy úgy ítélte meg, hogy a vitatott határozat 1. cikkének (1) és (2) bekezdése, 2. cikkének (1) és (2) bekezdése, valamint 3. cikkének (1) bekezdése nem választható el a vitatott határozat egyéb rendelkezéseitől, és következésképpen egészében megsemmisítette e határozatot.

102 A megtámadott ítélet az uniós aktusok rendelkezései elválasztható jellegének téves felfogásán, valamint az Elsőfokú Bíróság által a megtámadott ítélet 28. pontjában hivatkozott ítélkezési gyakorlat és a vitatott határozat téves értelmezésén alapul. A Bizottság szerint az állandó ítélkezési gyakorlatból következik, hogy az elválaszthatóság követelménye nem teljesül, ha az aktus részleges megsemmisítése folytán annak lényeges tartalma megváltozik. Ez azonban nem érvényes az aktus tartalmának bármilyen módosítására. Az aktus lényegének módosítása ugyanis annak egy olyan aktussá való alakítását jelenti, amelyet az aktus megalkotójának nem állt szándékában elfogadni vagy nem fogadott volna el.

103 A vitatott határozat 1. cikkének (1) és (2) bekezdése, 2. cikkének (1) és (2) bekezdése, valamint 3. cikkének (1) bekezdése az üvegházhatású gázok kiosztandó kibocsátási egységeinek teljes mennyiségére vonatkozik (a 2003/87 irányelv III. mellékletének (1)–(3) sz. követelménye). E cikkek kétségkívül kapcsolódnak egymáshoz, ugyanakkor elválaszthatók az említett határozat egyéb rendelkezéseitől. Ugyanezen határozat 1. cikkének (3) bekezdése és 2. cikkének (3) bekezdése e kibocsátási egységek bizonyos vállalkozásoknak való túlzott mértékű kiosztására vonatkozik (e melléklet (5) sz. követelménye), míg e határozat 1. cikkének (4) bekezdése és 2. cikkének (4) bekezdése az új belépőkre vonatkozó elégséges információk hiányára vonatkozik (e melléklet (6) sz. követelménye).

104 Az Elsőfokú Bíróság érvelése egyfelől a vitatott határozat 1. és 2. cikkének bekezdései közötti párhuzam fennállásának megállapításán alapul, amely megállapítással a Bizottság is egyetértett, másfelől annak 2. cikke hatályának téves értelmezésén alapul. Ez utóbbi rendelkezés hatályát az 1. cikkre tekintettel kell megvizsgálni, és nem fordítva.

105 A vitatott határozat 1. cikke tartalmazza az észt NKT azon elemeinek listáját, amelyet a Bizottság a 2003/87 irányelv III. mellékletében felsorolt követelményekkel ellentétesnek tart. E határozat 2. cikke számos javaslatot tartalmaz a fenti 1. cikkben megállapított valamennyi összeegyeztethetetlenség orvoslására. Az e két cikk (1) és (2) bekezdésében meghatározott összeegyeztethetetlenségek különböznek és függetlenek azoktól, amelyeket e cikkek (3) és (4) bekezdései állapítanak meg. E bekezdések, vagy legalábbis e bekezdések két csoportja tehát elválasztható egymástól.

106 A vitatott határozat szerkezetéből és indokolásából egyértelműen kitűnik, hogy annak 2. cikkének mindegyik bekezdése e határozat 1. cikke megfelelő bekezdésével van elválaszthatatlan kapcsolatban, és nem ugyanezen határozat 2. cikke egyéb rendelkezéseivel. Ugyanezen megállapítás érvényes az 1. cikk rendelkezéseire is.

107 Bár a Bizottság kötelezettséget vállalt arra, hogy nem emel kifogást az olyan másik nemzeti kiosztási terv vizsgálata során, amely tartalmazza a vitatott határozat 2. cikkében szereplő valamennyi ajánlást, ezen ajánlások egyébként nem alkotnak elválaszthatatlan egységet. Ha a Bíróság úgy ítélné meg, hogy

az e határozat 1. cikkében felsorolt egy vagy több összeegyeztethetetlenséget nem kell annak tekinteni, a 2. cikkben szereplő megfelelő ajánlásoknak már többé nem lenne értelmük. Ez utóbbi cikk egyéb rendelkezései azonban továbbra is alkalmazandók lennének.

108 E körülmények között a vitatott határozat 1. cikke (1) és (2) bekezdésének, 2. cikke (1) és (2) bekezdésének, valamint 3. cikke (1) bekezdésének megsemmisítése a Bizottság szerint nem módosíthatja az említett határozat lényeges tartalmát. E különböző rendelkezések egyébként akár egyetlen jogi aktusban összegyűjtött több határozatnak is tekinthetők.

109 Az Észt Köztársaság e jogalap elutasítását kéri a Bíróságtól. Elválaszthatatlan kapcsolat van egyfelől a 2003/87 irányelv III. mellékletében szereplő, az üvegházhatású gázok kibocsátási egységei teljes mennyiségeként meghatározható mennyiséggel kapcsolatos (1)–(3) sz. követelmény, másfelől az említett melléklet (5) és (6) sz. követelménye között. Összefügg egymással e teljes mennyiség és az a módszer, ahogyan az észt NKT ez utóbbi követelmények alapján módosításra kerül. Az említett mennyiségnek a Bizottság által a vitatott határozat 1. cikke és 2. cikkének (2) bekezdése alapján történő lényeges csökkentése hatással van a bizonyos vállalkozások számára egy korábbi szakaszban tett intézkedések révén biztosított kedvező bánásmódra (ezen irányelv III. mellékletének (5) sz. követelménye), valamint az új belépők számára kiosztott, említett kibocsátási egységekre (e melléklet (6) sz. követelménye).

A Bíróság álláspontja

110 A fellebbezés negyedik jogalapja a megtámadott ítélet 31–34. és 114. pontjára vonatkozik, amely pontok azzal a kérdéssel kapcsolatosak, hogy a vitatott határozat 1. cikkének (1) és (2) bekezdése, 2. cikkének (1) és (2) bekezdése, valamint 3. cikkének (1) bekezdése elválasztható-e e határozat többi részétől, vagy sem, és hogy ennélfogva az Elsőfokú Bíróság helyesen semmisítette-e meg egészében e határozatot.

111 Amint a megtámadott ítélet 28. pontjában az Elsőfokú Bíróság emlékeztetett rá, valamely uniós aktus részleges megsemmisítése csak abban az esetben lehetséges, ha a megsemmisíteni kért elemek elválaszthatók az aktus többi részétől (lásd többek között a C-29/99. sz., Bizottság kontra Tanács ügyben 2002. december 10-én hozott ítélet [EBHT 2002., I-11221] 45. pontját és a C-244/03. sz., Franciaország kontra Parlament és Tanács ügyben 2005. május 24-én hozott ítélet [EBHT 2005., I-4021. o.] 12. pontját; lásd ebben az értelemben a C-378/00. sz., Bizottság kontra Parlament és Tanács ügyben 2003. január 21-én hozott ítélet [EBHT 2003., I-937. o.] 30. pontját). A Bíróság ugyanakkor ismétlődő jelleggel kimondta, hogy az elválaszthatóság e követelménye nem teljesül, ha az aktus részleges megsemmisítése folytán annak lényeges tartalma megváltoznék (a C-68/94. és C-30/95. sz., Franciaország és társai kontra Bizottság egyesített ügyekben 1998. március 31-én hozott ítélet [EBHT 1998., I-1375. o.] 257. pontja; a fent hivatkozott Bizottság kontra Tanács ügyben hozott ítélet 46. pontja, valamint a fent hivatkozott Franciaország kontra Parlament és Tanács ügyben hozott ítélet 13. pontja).

112 A jelen ügyben a vitatott határozat 1. cikke (1) és (2) bekezdésének, 2. cikke (1) és (2) bekezdésének, valamint 3. cikke (1) bekezdésének a határozat többi részétől való elválaszthatóságának a vizsgálata e rendelkezések hatályának vizsgálatát feltételezi, annak értékelése végett, hogy a megsemmisítésük módosítja-e az említett határozat szellemét és lényegét (lásd ebben az értelemben a C-540/03. sz., Parlament kontra Tanács ügyben 2006. június 27-én hozott ítélet [EBHT 2006., I-5769. o.] 29. pontját).

113 Emlékeztetni kell arra, hogy a vitatott határozat rendelkezései egy olyan negatív értékelés eredményét képezik, amelyet a Bizottság az Észt Köztársaság által közölt észt NKT-ra vonatkozóan végzett. Az említett határozat 1. cikke ismerteti, hogy e terv mely pontokon nem felel meg a 2003/87 irányelv III. mellékletében felsorolt egy vagy több követelménynek. E határozat 2. cikke kötelezettségvállalást

tartalmaz a Bizottság részéről, hogy nem emel kifogást azon tervvel szemben, amelyet ezen elutasító határozatot követően fogadnak el, ha az érintett tagállam végrehajtja az említett cikk (1)–(4) bekezdésében felsorolt módosításokat. Ami a vitatott határozat 3. cikkét illeti, annak (1) bekezdése a kibocsátási egységek tartalékának rögzítését szabályozza, valamint a (2) és (3) bekezdése a megtámadott határozat egyéb rendelkezéseinek alkalmazásával kapcsolatos pontosításokat tartalmaz.

114 Konkrétabban, ami egyfelől a vitatott határozat 1. cikkének (1) bekezdése, 2. cikkének (1) bekezdése, valamint 3. cikkének (1) bekezdése, másfelől e határozat egyéb rendelkezései közötti kapcsolatot illeti, meg kell állapítani, hogy – továbbra is az észt NKT különböző vetületeire és a 2003/87 irányelv III. mellékletében felsorolt különböző követelményekre hivatkozva – e rendelkezések elválaszthatatlan egységet képeznek.

115 Egyfelől nem tagadható, hogy az üvegházhatású gázok kiosztandó kibocsátási egységei teljes mennyiségének rögzítése (a 2003/87 irányelv III. mellékletének (1)–(3) sz. követelménye), amely a vitatott határozat 1. cikkének (1) bekezdésében, 2. cikkének (1) bekezdésében, valamint 3. cikkének (1) bekezdésében szerepel, a nemzeti kiosztási tervek fő elemének minősül, és szorosan kapcsolódik e tervek egyéb elemeihez.

116 Másfelől, amint a megtámadott ítélet 29., illetve 30. pontjában az Elsőfokú Bíróság helytállóan megállapította, a vitatott határozat 1. cikkének mindössze egyes bekezdéseit érintő esetleges megsemmisítés „következtében csökkenne […] [a Bizottság által] megállapított azon szempontok száma, amelyek nincsenek összhangban [a 2003/87] irányelvvel.” E határozat 2. cikke bizonyos bekezdéseinek megsemmisítését illetően ez „azt eredményezné, hogy hatályban maradna a Bizottság kötelezettségvállalása, miszerint nem fogja kifogásolni a nemzeti tervet, miközben csökkenne e kötelezettségvállalás eredeti feltételét jelentő módosítások száma.”

117 Márpedig az említett határozat alapján egyáltalán nem feltételezhető, hogy az észt NKT-t a 2003/87 irányelvvel összeegyeztethetőnek lehetett volna tekinteni anélkül, hogy az ez utóbbi rendelkezésben felsorolt valamennyi módosítást végre ne hajtanák.

118 Amint ugyanis az Elsőfokú Bíróság a megtámadott ítélet 32. pontjában helyesen megjegyezte, a 2. cikknek csupán bizonyos bekezdéseire kiterjedő megsemmisítés „a [vitatott] határozatot, amely szerint [az észt NKT] elfogadható négy különös feltétellel, amelyek lehetővé teszik a [2003/87 irányelv] III. melléklet[e] követelményeinek való négy összeegyeztethetetlenség orvosolását, olyan másik határozattal váltaná fel, amelynek értelmében e terv kevésbé fontos módosítások feltételével elfogadható lenne.”

119 Ezen elemekre tekintettel meg kell állapítani, hogy az Elsőfokú Bíróság helyesen állapította meg a megtámadott ítélet 31. pontjában, hogy a vitatott határozat 1. cikke valamely bekezdésének és e határozat 2. cikke megfelelő bekezdésének megsemmisítése következtében megváltozna annak lényeges tartalma.

120 A vitatott határozat 3. cikkének (2) és (3) bekezdését illetően elegendő azt megjegyezni, hogy e rendelkezések a vitatott határozat többi rendelkezésének végrehajtására vonatkozó pontosításokat tartalmaznak. Így amennyiben a vitatott határozat 1. cikkének (1) és (2) bekezdését, 2. cikkének (1) és (2) bekezdését, valamint 3. cikkének (1) bekezdését megsemmisítik, a 3. cikk (2) és (3) bekezdése okafogyottá válik.

121 E következtetéseket nem gyengítheti a Bizottság azon hivatkozása, miszerint valamely uniós aktus lényegének módosítása annak egy olyan aktussá való átalakítását jelenti mindössze, amelyet a kibocsátójának nem állt szándékában elfogadni, vagy amelyet nem fogadott volna el. E tekintetben elegendő azt megjegyezni, hogy az a kérdés, hogy módosítja-e a részleges megsemmisítés az uniós jogi aktus lényeges tartalmát, objektív szempontnak, nem pedig a vitás jogi aktust elfogadó hatóság politikai

akaratával összefüggő szubjektív szempontnak minősül (lásd a C-239/01. sz., Németország kontra Bizottság ügyben 2003. szeptember 30-án hozott ítélet [EBHT 2003., I-10333. o.] 37. pontját, valamint a fent hivatkozott Franciaország kontra Parlament és Tanács ügyben hozott ítélet 14. pontját).

122 A fentiekből az következik, hogy az Elsőfokú Bíróság nem alkalmazta ítéletében tévesen a jogot, amikor úgy ítélte meg, hogy a vitatott határozat 1. cikkének (1) és (2) bekezdése, 2. cikkének (1) és (2) bekezdése, valamint 3. cikkének (1) bekezdése nem választható el e határozat egyéb rendelkezéseitől, és következésképpen egészében megsemmisítette e határozatot. A negyedik jogalap ennélfogva nem megalapozott.

123 Mivel a Bizottság által felhozott jogalapok közül egyiket sem fogadta el a Bíróság, el kell utasítani a fellebbezést.

A költségekről

124 Az eljárási szabályzat 69. cikkének 2. §-a értelmében, amelyet ugyanezen szabályzat 118. cikke alapján a fellebbezési eljárásban is alkalmazni kell, a Bíróság a pervesztes felet kötelezi a költségek viselésére, ha a pernyertes fél ezt kérte. Mivel a Bizottság pervesztes lett, őt az Észt Köztársaság kérelmének megfelelően a költségek viselésére kell kötelezni.

125 Az említett 69. cikk 4. §-ának első bekezdése értelmében az eljárásba beavatkozó Cseh Köztársaság, Dán Királyság és Lett Köztársaság maga viseli saját költségeit.

A fenti indokok alapján a Bíróság (második tanács) a következőképpen határozott:

1) A Bíróság a fellebbezést elutasítja.

2) A Bíróság az Európai Bizottságot kötelezi a költségek viselésére.

3) A Cseh Köztársaság, a Dán Királyság és a Lett Köztársaság maga viseli saját költségeit.

Aláírások