Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 29. marca 2012*

„Pritožba — Okolje — Direktiva 2003/87/ES — Sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov — Nacionalni načrt razdelitve pravic do emisije za Republiko Estonijo za obdobje od leta 2008 do leta 2012 — Pristojnosti Komisije in držav članic — Člena 9(1) in (3) ter 11(2) Direktive 2003/87 — Enako obravnavanje — Načelo dobrega upravljanja“

V zadevi C-505/09 P,

zaradi pritožbe na podlagi člena 56 Statuta Sodišča Evropske unije, vložene 3. decembra 2009,

Evropska komisija, ki jo zastopajo E. Kružíková, E. Randvere in E. White, zastopniki, z naslovom za vročanje v Luxembourgu,

pritožnica,

ob intervenciji

Kraljevine Danske, ki jo zastopa C. Vang, zastopnik,

intervenientka v pritožbenem postopku,

druge stranke v postopku so

Republika Estonija, ki jo zastopata L. Uibo in M. Linntam, zastopnika,

tožeča stranka na prvi stopnji,

ob intervenciji

Češke republike, ki jo zastopa M. Smolek, zastopnik,

Republike Latvije, ki jo zastopata K. Drēviņa in I. Kalniņš, zastopnika,

intervenientki v pritožbenem postopku,

Republika Litva,

Slovaška republika,

Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska,

intervenientke na prvi stopnji,

* Jezik postopka: estonščina.

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi J. N. Cunha Rodrigues, predsednik senata, U. Lõhmus, A. Rosas (poročevalec), A. Ó Caoimh in A. Arabadžiev, sodniki,

generalna pravobranilka: V. Trstenjak,

sodna tajnica: C. Strömholm, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 29. septembra 2011,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 17. novembra 2011

izreka naslednjo

Sodbo

1 Evropska komisija s pritožbo predlaga razveljavitev sodbe Sodišča prve stopnje Evropskih skupnosti (zdaj Splošno sodišče) z dne 23. septembra 2009 v zadevi Estonija proti Komisiji (T-263/07, ZOdl., str. II-3463, v nadaljevanju: izpodbijana sodba), s katero je to sodišče razglasilo Odločbo Komisije z dne 4. maja 2007 o nacionalnem načrtu razdelitve pravic do emisije toplogrednih plinov, ki ga je Republika Estonija priglasila za obdobje od leta 2008 do leta 2012 v skladu z Direktivo 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES (v nadaljevanju: sporna odločba), za ničnо.

Pravni okvir

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

„Ta direktiva vzpostavlja sistem trgovanja s pravicami do emisij toplogrednih plinov v Skupnosti […], da bi pospešila zmanjšanje emisij toplogrednih plinov na stroškovno in ekonomsko učinkovit način.“

3 Člen 9 navedene direktive določa:

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

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

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

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

4 Člen 10 te direktive določa, da za „triletno obdobje od 1. januarja 2005 države članice vsaj 95 % pravic dodelijo brezplačno. Za petletno obdobje od 1. januarja 2008 države članice vsaj 90 % pravic dodelijo brezplačno."

5 Člen 11(2) Direktive 2003/87 določa:

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

6 V Prilogi III k tej direktivi je naštetih dvanajst meril za nacionalne načrte razdelitve. V merilih št. 1, 2, 3, 5 in 6 iz navedene priloge je določeno:

„1. Skupna količina pravic, ki se dodelijo za ustrezno obdobje, je skladna z obveznostjo države članice, da omeji svoje emisije na podlagi Odločbe [Sveta] 2002/358/ES [z dne 25. aprila 2002 o odobritvi Kjotskega protokola k Okvirni konvenciji Združenih narodov o spremembi podnebja v imenu Evropske skupnosti in skupnega izpolnjevanja iz njega izhajajočih obveznosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 42, str. 24)] in Kjotskega protokola, ob upoštevanju deleža vseh emisij, ki jih te pravice predstavljajo glede na emisije iz virov, ki niso zajeti v tej direktivi, na eni strani in nacionalnih energetskih politik na drugi strani, ter skladna z nacionalnim programom o spremembi podnebja. Skupna količina pravic, ki se dodelijo, ne sme biti večja, kakor bo verjetno potrebno za dosledno uporabo meril iz te priloge. Do leta 2008 je količina skladna z namenom doseči ali preseči ciljno vrednost vsake države članice po Odločbi 2002/358/ES in Kjotskem protokolu.

2. Skupna količina pravic, ki se dodelijo, je skladna z ocenami dejanskega in predvidenega napredka pri uresničevanju prispevka držav članic pri obveznostih Skupnosti na podlagi Odločbe [Sveta] 93/389/EGS [z dne 24. junija 1993 o mehanizmu za spremljanje emisij CO_2 in drugih toplogrednih plinov v Skupnosti (UL L 167, str. 31)].

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

[…]

5. Načrt ne razlikuje med družbami ali sektorji, tako da bi neupravičeno dajal prednost nekaterim podjetjem ali dejavnostim, v skladu z zahtevami Pogodbe, zlasti členov 87 [ES] in 88 [ES].

6. Načrt vsebuje informacije o tem, kako bodo novi udeleženci lahko začeli sodelovati v sistemu Skupnosti v zadevni državi članici."

7 Člen 3(1) in (2) Odločbe Komisije 2006/780/ES z dne 13. novembra 2006 o izognitvi dvojnemu štetju zmanjšanja emisij toplogrednih plinov v okviru sistema Skupnosti za trgovanje z emisijami za projektne dejavnosti iz Kjotskega protokola v skladu z Direktivo 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 316, str. 12) določa:

„1. V svoj nacionalni načrt razdelitve pravic za obdobje od 2008 do 2012 država članica vključi skupno količino pravic, rezervacijo pravic, sestavljenih za vsako projektno dejavnost, v obliki, določeni v tabeli v Prilogi I k tej odločbi, če je pred rokom za uradno obvestilo o svojem nacionalnem načrtu razdelitve pravic iz člena 9(1) Direktive 2003/87/ES država članica izdala odobritvene dopise kot država gostiteljica, ki se zavezuje k izdaji [enot zmanjšanja emisij] ali [potrjenih zmanjšanj emisij] za projektne dejavnosti, ki povzročajo zmanjšanja ali omejitve emisij v obratih iz področja uporabe Direktive 2003/87/ES.

2. V svoj nacionalni načrt razdelitve pravic za obdobje od 2008 do 2012 lahko država članica vključi tudi skupno količino pravic nadaljnje rezervacije pravic, sestavljene v obliki, določeni v Prilogi II k tej odločbi, če po odločitvi v skladu s členom 11(2) Direktive 2003/87/ES namerava izdati odobritvene dopise kot država gostiteljica, ki se zavezuje k izdaji [enot zmanjšanja emisij] ali [potrjenih zmanjšanj emisij] pred 31. decembrom 2012 za projektne dejavnosti, ki povzročajo zmanjšanja ali omejitve emisij v obratih iz področja uporabe Direktive 2003/87/ES. Načrtovane projektne dejavnosti uporabljajo enako metodologijo za omejitev emisij, za katere še ni bil izdan potrditveni dopis, vendar se lahko razvrstijo skupaj v en stolpec v tabeli rezervacij, sestavljeni v skladu s Prilogo II.“

Dejansko stanje in sporna odločba

8 Dejansko stanje, iz katerega izvira spor, in sporna odločba sta v točkah od 6 do 12 izpodbijane sodbe povzeta tako:

„6 Republika Estonija je Komisiji […] v skladu z Direktivo [2003/87] priglasila svoj nacionalni načrt razdelitve pravic do emisije toplogrednih plinov. Republika Estonija trdi, da je bilo obvestilo predloženo 30. junija 2006, Komisija pa meni, da je to bilo 7. julija 2006.

7 Republika Estonija je februarja 2007 na podlagi dopisovanja s Komisijo tej predložila novo različico svojega nacionalnega načrta razdelitve pravic do emisije toplogrednih plinov.

8 Komisija je 4. maja 2007 sprejela [sporno odločbo]. Ta odločba predpisuje 47,8-odstotno zmanjšanje pravic do emisije, katerih izdajo je predlagala Republika Estonija.

9 Izrek [sporne] odločbe določa:

‚*Člen 1*

Naslednji vidiki nacionalnega načrta razdelitve pravic [Republike] Estonije za prvo petletno obdobje iz člena 11(2) Direktive [2003/87] so nezdružljivi z:

1. merili [št.] od 1 [do] 3 iz Priloge III k Direktivi [2003/87]: del skupne količine pravic, ki se dodelijo, in sicer 11,657987 milijona ton ekvivalenta CO_2 na leto, ki ni združljiva z ocenami, opravljenimi v skladu z Odločbo št. 280/2004/ES [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 11. februarja 2004 o mehanizmu za spremljanje emisij toplogrednih plinov v Skupnosti in o izvajanju Kjotskega protokola (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 8, str. 57)] in z zmožnostjo – vključno s tehnološkimi zmožnostmi – da zmanjšajo emisije dejavnosti; ta del je zmanjšan zaradi upoštevanja emisij projektnih dejavnosti, ki so bile operativne že v letu 2005 in za katere so bile v tem letu zmanjšane ali omejene emisije v napravah s področja uporabe Direktive [2003/87], če so bila ta zmanjšanja ali omejitve

upravičena in preverjena; poleg tega del skupne količine pravic, ki ustreza dodatnim emisijam kurilne naprave, ki ni vključena v nacionalni načrt razdelitve pravic, pripravljen za prvo obdobje, in je ocenjen na 0,313883 milijona ton na leto, ki ni utemeljen na podlagi utemeljenih in preverjenih podatkov za emisije v skladu s splošnimi metodologijami, določenimi v nacionalnem načrtu za dodelitev pravic;

2. merilom [št.] 3 iz Priloge III k Direktivi [2003/87]: nevključitev rezerve pravic, ki jih je [Republika] Estonija oblikovala v skladu s členom 3(1) in (2) Odločbe 2006/780/ES […] v skupno količino pravic, ki se dodelijo, predvideno v nacionalnem načrtu razdelitve, in dejstvo, da količina pravic, ki so bile dodeljene napravam za zadevne dejavnosti, ni sorazmerno zmanjšana;

3. merilom [št.] 5 iz Priloge III k Direktivi [2003/87]: pravice, dodeljene nekaterim napravam, ki presegajo njihove predvidene potrebe in so posledica kumulacije bonusa za ukrepe, ki so bili sprejeti v prezgodnji fazi, in na drugačen način izračunanih dodelitev;

4. merilom [št.] 6 iz Priloge III k Direktivi [2003/87]: informacije o načinu, kako bodo novi udeleženci lahko začeli sodelovati v sistemu Skupnosti.

Člen 2

Ugovorov zoper nacionalni načrt razdelitve ne bo, če bodo spodaj navedene spremembe uvedene nediskriminatorno in bo Komisija o njih obveščena v najkrajšem možnem času, upoštevajoč roke, ki so potrebni za izvedbo nacionalnih postopkov:

1. Skupna količina pravic, ki se dodelijo za namene sistema Skupnosti, je zmanjšana za 11,657987 milijona ton ekvivalenta CO_2 na leto in količine pravic, dodeljene dodatni kurilni napravi, ki ni vključena v načrt, ki je bil pripravljen za prvo fazo, so določene na podlagi utemeljenih in preverjenih podatkov za emisije v skladu s splošnimi metodologijami, določenimi v nacionalnem načrtu razdelitve pravic, pri čemer je skupna količina še zmanjšana za morebitno razliko med pravicami, ki so dodeljene tej napravi, in 0,313883 milijona ton, ki so letno rezervirane za to napravo; poleg tega je skupna količina povečana zaradi upoštevanja emisije projektnih dejavnosti, ki so bile operativne že v letu 2005 in za katere so se v tem letu zmanjšale ali omejile emisije v napravah s področja uporabe Direktive [2003/87], če so bila ta zmanjšanja ali omejitve utemeljena in preverjena;

2. rezerva pravic, ki jo ima [Republika] Estonija namen oblikovati v skladu s členom 3(1) in (2) Odločbe 2006/780/ES, je vključena v skupno količino pravic 12,717058 milijona ton, izračunano na podlagi meril [št.] od 1 [do] 3 iz Priloge III k Direktivi [2003/87] pred sprejetjem končne nacionalne odločitve o dodelitvi na podlagi člena 11(2) Direktive [2003/87], in količina pravic, dodeljenih napravam za zadevne dejavnosti, je sorazmerno zmanjšana;

3. pravice, dodeljene nekaterim napravam, ne presegajo potreb, predvidenih kot rezultat uporabe bonusa za ukrepe, ki so bili sprejeti v prezgodnji fazi;

4. posredovane so informacije o tem, kako bodo lahko novi udeleženci začeli sodelovati v sistemu Skupnosti na način, ki bo v skladu z merili iz Priloge III k Direktivi [2003/87] in določbami njenega člena 10.

Člen 3

1. Povprečna skupna letna količina pravic 12,717058 milijona ton – zmanjšana za rezervo pravic, ki jo [Republika] Estonija namerava oblikovati v skladu s členom 3(1) in (2) Odločbe 2006/780/ES, in še zmanjšana za morebitno razliko med pravicami, ki so dodeljene dodatni kurilni napravi, ki ni vključena v načrt, ki je bil pripravljen za prvo fazo, in 0,313883 milijona ton, ki so letno rezervirane za to napravo, ki niso utemeljene na podlagi utemeljenih in preverjenih podatkov za emisije v skladu s splošnimi metodologijami, določenimi v nacionalnem načrtu za dodelitev pravic, in povečana zaradi upoštevanja emisij projektnih dejavnosti, ki so bile operativne že v letu 2005 in za katere so bile v tem letu zmanjšane ali omejene emisije v napravah s področja uporabe Direktive [2003/87], če so bila ta zmanjšanja ali omejitve upravičena in preverjena – ki jih [Republika] Estonija v skladu z nacionalnim načrtom razdelitve dodeli napravam, ki so navedene v tem načrtu, in novim udeležencem, ni presežena.

2. Nacionalni načrt razdelitve pravic se lahko spremeni brez predhodnega soglasja Komisije v mejah skupne količine pravic, ki se dodelijo napravam, navedenim v načrtu, če se sprememba nanaša na pravice, ki so bile dodeljene nekaterim napravam, in je posledica izboljšanja kakovosti podatkov, ali pa v mejah, ki so določene v členu 10 Direktive [2003/87], če se nanaša na zmanjšanje odstotka pravic, ki se dodelijo brezplačno.

3. Vsako spremembo nacionalnega načrta razdelitve, ki je usmerjena v odpravo neskladnosti, navedenih v členu 1 te odločbe, ki pa odstopa od sprememb iz člena 2, je treba sporočiti v najkrajšem roku ob upoštevanju rokov, ki so potrebni za izvedbo nacionalnih postopkov, in terja predhodno soglasje Komisije v skladu s členom 9(3) Direktive [2003/87]. Nobena druga sprememba nacionalnega načrta razdelitve, razen tistih, ki se zahtevajo v členu 2 te odločbe, ni dopustna.

Člen 4

Ta odločba je naslovljena na Republiko Estonijo.‘“

Postopek pred Splošnim sodiščem in izpodbijana sodba

9 Republika Estonija je 16. julija 2007 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila tožbo za razglasitev ničnosti sporne odločbe.

10 S sklepom z dne 29. januarja 2008 je predsednik sedmega senata Splošnega sodišča dovolil intervencijo Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska v podporo predlogom Komisije in intervencijo Republike Litve ter Slovaške republike v podporo predlogom Republike Estonije.

11 Zadnjenavedena država članica je v podporo tožbe navedla pet tožbenih razlogov. Ti so se nanašali, prvič, na prekoračitev pooblastil, ki je posledica kršitve členov 9(1) in (3) ter 11(2) Direktive 2003/87, drugič, na očitne napake pri presoji, tretjič, na kršitev člena 175 ES, četrtič, na kršitev načela dobrega upravljanja, in petič, na neobstoj obrazložitve.

12 Komisija je Splošnemu sodišču predlagala, naj tožbo v delu, ki se nanaša na člene 1(3) in (4), 2(3) in (4) ter 3(2) in (3) sporne odločbe, zavrže kot nedopustno, ker Republika Estonija v zvezi s temi določbami ni navedla nobenega tožbenega razloga, ki bi se nanašal na dejstva ali pravo, in naj jo v delu, ki se nanaša na druge določbe te odločbe, zavrne kot neutemeljeno.

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

14 Splošno sodišče je najprej v točkah od 28 do 34 navedene sodbe zavrnilo ugovor Komisije o delni nedopustnosti. Menilo je, da členov 1(1) in (2), 2(1) in (2) ter 3(1) sporne odločbe ni mogoče ločiti od preostalih določb te odločbe in da bi bilo treba, če bi bili tožbeni razlogi Republike Estonije utemeljeni, sporno odločbo v celoti razglasiti za nično.

15 Nato je Splošno sodišče v točkah od 49 do 93 izpodbijane sodbe preučilo prvi tožbeni razlog, ki se nanaša na prekoračitev pooblastil, ki je posledica kršitve členov 9(1) in (3) ter 11(2) Direktive 2003/87. Ugotovilo je, prvič, da je Komisija s tem, da je v sporni odločbi navedla specifično količino pravic, ki se dodelijo, katere vsakršno preseganje se šteje za neskladno z merili iz te direktive, in da je zavrnila nacionalni načrt razdelitve pravic do emisije toplogrednih plinov, ki ga je Republika Estonija v skladu z Direktivo 2003/87 priglasila za obdobje 2008–2012 (v nadaljevanju: estonski NNR), ker je v njem predlagana skupna količina pravic presegala ta prag, prekoračila meje pristojnosti za nadzor, ki jo ima na podlagi člena 9(3) navedene direktive. Drugič, ugotovilo je, da je Komisija kršila člen 9(3) Direktive 2003/87 s tem, da je analizo, ki jo je v tem načrtu opravila Republika Estonija, nadomestila s svojo. V tem okviru je Splošno sodišče ravno tako ugotovilo, da podatki in metode presoje, ki jih je uporabila Komisija, niso bili „nujno“ najbolj reprezentativni.

16 Splošno sodišče je v točki 94 izpodbijane sodbe sklenilo, da je treba člene 1(1), 2(1) in 3(1) sporne odločbe, ki se nanašajo na določitev skupne količine pravic do emisije toplogrednih plinov, ki se dodelijo, razglasiti za nične. Splošno sodišče je presodilo, da drugega, tretjega in petega tožbenega razloga Republike Estonije ni treba preučiti, saj naj bi bili usmerjeni zoper iste določbe.

17 Nazadnje je Splošno sodišče v točkah od 99 do 112 izpodbijane sodbe preučilo četrti tožbeni razlog, ki se je nanašal na kršitev načela dobrega upravljanja. Ta tožbeni razlog se je nanašal na presojo Komisije glede vprašanja, ali je bil estonski NNR v skladu z merilom št. 3 iz Priloge III k Direktivi 2003/87 v zvezi z upoštevanjem rezerv v skupni količini pravic do emisije toplogrednih plinov, ki se dodelijo. Po mnenju Splošnega sodišča Komisija ni dokazala, da so bili izračuni, vsebovani v tem načrtu, napačni.

18 Splošno sodišče je v teh okoliščinah v točki 113 navedene sodbe menilo, da je treba člena 1(2) in 2(2) sporne odločbe, ki se nanašata na domnevno nevključitev rezerv pravic v omenjeno skupno količino, razglasiti za nična.

19 Ker je Splošno sodišče tako ugotovilo, da je treba člene 1(1) in (2), 2(1) in (2) ter 3(1) sporne odločbe razglasiti za nične in da teh določb ni mogoče ločiti od preostalega dela te odločbe, je nazadnje v točki 114 ugotovilo, da je treba sporno odločbo razglasiti za nično v celoti.

Postopek pred Sodiščem in predlogi strank

20 S sklepom predsednika Sodišča z dne 1. junija 2010 je bilo Kraljevini Danski dovoljeno, da intervenira v podporo predlogom Komisije, Češki republiki in Republiki Latviji pa je bilo dovoljeno, da intervenirata v podporo predlogom Republike Estonije.

21 Komisija s pritožbo Sodišču predlaga, naj:

— izpodbijano sodbo razveljavi in

— Republiki Estoniji naloži plačilo stroškov.

22 Kraljevina Danska Sodišču predlaga, naj izpodbijano sodbo razveljavi.

23 Republika Estonija Sodišču predlaga:

— naj pritožbo zavrne;

— podredno, naj zadevo vrne Splošnemu sodišču, da odloči o tožbenih razlogih, ki jih je ta država članica navedla na prvi stopnji in ki v izpodbijani sodbi niso bili presojani, in

— naj Komisiji naloži plačilo stroškov.

24 Češka republika Sodišču predlaga, naj:

— pritožbo zavrne in

— Komisiji naloži plačilo stroškov.

25 Republika Latvija Sodišču predlaga, naj pritožbo zavrne.

Pritožba

26 Komisija v podporo pritožbi navaja štiri pritožbene razloge. Ti se nanašajo, prvič, na napačno uporabo prava pri preizkusu dopustnosti ničnostne tožbe, in drugič, na napačno uporabo prava pri razlagi členov 9(1) in (3) ter 11(2) Direktive 2003/87. Tretjič, Splošno sodišče naj bi napačno razlagalo načelo dobrega upravljanja, in četrtič, storilo naj bi napako pri pravni opredelitvi členov 1(1) in (2), 2(1) in (2) ter 3(1) sporne odločbe, ker je menilo, da jih ni mogoče ločiti od preostalih določb te odločbe.

Prvi pritožbeni razlog: napačna uporaba prava pri preizkusu dopustnosti ničnostne tožbe

Trditve strank

27 Komisija zatrjuje, da je Splošno sodišče kršilo člen 21 Statuta Sodišča Evropske unije in člen 44(1)(c) Poslovnika Splošnega sodišča, ker je ničnostno tožbo obravnavalo kot dopustno glede členov 1(3) in (4), 2(3) in (4) ter 3(2) in (3) sporne odločbe.

28 Komisija opozarja, da so se tožbeni razlogi, ki jih je Republika Estonija navedla pred Splošnim sodiščem, v bistvenem nanašali na zakonitost zgornje meje, določene za skupno količino pravic do emisije toplogrednih plinov iz členov 1(1), 2(1) in 3(1) sporne odločbe, ter deloma na nevključitev rezerve pravic iz členov 1(2) in 2(2) te odločbe. Ta država članica naj ne bi navedla nobenega očitka v zvezi z drugimi ugotovljenimi neskladji glede estonskega NNR, in sicer v zvezi z dajanjem prednosti pri dodeljevanju pravic do emisije toplogrednih plinov in z netransparentnostjo obravnavanja novih udeležencev. Za vložitev tožbe zoper sporno odločbo v celoti pa naj bi Republika Estonija morala navesti tožbene razloge zoper vsako določbo te odločbe.

29 Splošno sodišče naj bi poleg tega napačno uporabilo pravo, ker je ugotovilo, da členov 1(3) in (4), 2(3) in (4) ter 3(2) in (3) sporne odločbe ni mogoče ločiti od preostalih določb te odločbe.

30 Republika Estonija predlaga zavrnitev tega pritožbenega razloga. Opozarja, da je predlagala razglasitev ničnosti sporne odločbe v celoti. Tožba naj bi vsebovala kratek povzetek tožbenih razlogov v skladu s formalnimi zahtevami iz člena 21 Statuta Sodišča in člena 44(1)(c) Poslovnika Splošnega sodišča. Izpodbijana sodba naj bi temeljila na pravilnem razumevanju pogoja ločljivosti določb navedene odločbe.

Presoja Sodišča

31 Prvi pritožbeni razlog je povezan s točkami od 28 do 34 izpodbijane sodbe, ki se nanašajo na ugovor delne nedopustnosti ničnostne tožbe.

32 Splošno sodišče je v točkah od 28 do 33 navedene sodbe preučilo, ali je člene 1(1) in (2), 2(1) in (2) ter 3(1) sporne odločbe mogoče ločiti od drugih določb te odločbe, in ugotovilo, da ne. V teh okoliščinah je v točki 34 izpodbijane sodbe zavrnilo trditve Komisije v zvezi z domnevno delno nedopustnostjo navedene tožbe, pri čemer je pojasnilo, da če bi bili tožbeni razlogi Republike Estonije utemeljeni, bi bilo treba razglasiti ničnost sporne odločbe v celoti.

33 V obravnavanem primeru ni sporno, da je Republika Estonija v tožbi predlagala razglasitev ničnosti sporne odločbe v celoti. Ugovor nedopustnosti, ki ga je uveljavljala Komisija, se je nanašal na domnevno nezadostno obrazložitev navedene tožbe glede na obseg predlagane ničnosti, ker so se tožbeni razlogi te države članice nanašali le na člene 1(1) in (2), 2(1) in (2) ter 3(1) navedene odločbe. Po mnenju Komisije taka tožba ni skladna z zahtevami iz člena 21, prvi odstavek, Statuta Sodišča in člena 44(1)(c) Poslovnika Splošnega sodišča. Ker je Komisija menila, da je določbe, ki so predmet tožbenih razlogov Republike Estonije, mogoče ločiti od preostalih določb te odločbe, je Splošnemu sodišču predlagala, naj tožbo v delu, ki se nanaša na zadnjenavedene določbe, zavrže kot nedopustno.

34 V zvezi s tem je treba spomniti, da mora tožba v skladu s členom 21, prvi odstavek, Statuta Sodišča, ki se uporablja za postopek pred Splošnim sodiščem na podlagi člena 53, prvi odstavek, tega statuta, in členom 44(1)(c) in (d) Poslovnika Splošnega sodišča med drugim vsebovati predmet spora, predlog in kratek povzetek tožbenih razlogov. Ti elementi morajo biti dovolj jasni in natančni, da si lahko tožena stranka pripravi obrambo in da lahko Splošno sodišče odloči o tožbi, po potrebi tudi brez drugih informacij. Za zagotovitev pravne varnosti in učinkovitega izvajanja sodne oblasti je treba v besedilu tožbe, zato da bi bila dopustna, predstaviti bistvene pravne in dejanske elemente, na katerih temelji, vsaj na kratko, vendar koherentno in razumljivo (glej sodbo z dne 14. januarja 2010 v zadevi Komisija proti Češki republiki, C-343/08, ZOdl., str. I-275, točka 26 in navedena sodna praksa).

35 Poleg tega je treba ugotoviti, da je tožba, ki jo je vložila Republika Estonija, izpolnjevala te formalne zahteve, saj ni sporno, da je vsebovala predmet spora in kratek povzetek tožbenih razlogov te države članice, ki so se nanašali na člene 1(1) in (2), 2(1) in (2) ter 3(1) sporne odločbe. Prav tako ni sporno, da so bili bistveni dejanski in pravni elementi, na katerih so temeljili ti razlogi, koherentno in razumljivo predstavljeni v besedilu navedene tožbe.

36 Republika Estonija v tožbi sicer ni navedla razlogov ali očitkov v zvezi s členi 1(3) in (4), 2(3) in (4) ter 3(2) in (3) sporne odločbe. Vendar za vložitev ničnostne tožbe zoper pravni akt Unije v celoti tožeči stranki ni treba navesti razlogov ali očitkov zoper vsako določbo tega akta.

37 Vprašanje, ali bi lahko razglasitev ničnosti določb, na katere se tožbeni razlogi izrecno nanašajo – to so členi 1(1) in (2), 2(1) in (2) ter 3(1) sporne odločbe – povzročila ničnost preostanka navedene odločbe, kot je predlagala Republika Estonija v tožbi, in zlasti, ali je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ker je menilo, da teh določb ni mogoče ločiti od drugih določb navedene odločbe, je treba presojati v okviru preučitve četrtega razloga iz obravnavane pritožbe.

38 Iz tega se lahko sklepa, da je Splošno sodišče pravilno zavrnilo ugovor nedopustnosti, ki ga je Komisija uveljavljala v zvezi s členi 1(3) in (4), 2(3) in (4) ter 3(2) in (3) sporne odločbe. Zato je treba prvi pritožbeni razlog zavrniti kot neutemeljen.

Drugi pritožbeni razlog: napačna uporaba prava pri razlagi členov 9(1) in (3) ter 11(2) Direktive 2003/87

39 Komisija z drugim pritožbenim razlogom Splošnemu sodišču očita, da je pri razlagi členov 9(1) in (3) ter 11(2) Direktive 2003/87 napačno uporabilo pravo. Potem ko je podala kritike v zvezi s splošnimi preudarki Splošnega sodišča o razdelitvi pristojnosti med državami članicami in Komisijo, kot je določena v navedeni direktivi, in o naravi nadzora, ki ga ta institucija izvaja na podlagi člena 9(3) navedene direktive, je navedla argumente, ki jih je mogoče razdeliti na dva dela. Prvi del se nanaša na domnevno nespoštovanje načela enakega obravnavanja, drugi del pa na domnevno nespoštovanje cilja te direktive.

40 Republika Estonija predlaga zavrnitev tega pritožbenega razloga. Komisija naj ne bi navedla nobenega argumenta, ki bi dokazoval, da je Splošno sodišče napačno uporabilo pravo, ko je presodilo, da bi morala Komisija v skladu s členoma 9 in 11 Direktive 2003/87 delovati v okviru nadzora zakonitosti izbir, ki jih je opravila ta država članica, in spoštovati manevrski prostor, pridržan za to državo.

Narava nadzora Komisije na podlagi člena 9(3) Direktive 2003/87

– Trditve strank

41 Komisija Splošnemu sodišču očita, da ni spoštovalo razdelitve pristojnosti med njo in državami članicami, kakor jo določata člena 9 in 11 Direktive 2003/87, in da je s tem, da je njen nadzor na podlagi člena 9(3) navedene direktive opredelilo kot nadzor zakonitosti, napačno uporabilo pravo.

42 Splošno sodišče naj bi v točki 51 izpodbijane sodbe napačno razširilo pristojnosti držav članic, pri čemer se je oprlo na opredelitev pravne narave direktive, kakršna izhaja iz člena 249 ES. Člena 9 in 11 Direktive 2003/87 naj bi bila namenjena uporabi le med institucijami in državami članicami in naj ne bi zahtevala predhodnega prenosa v nacionalno pravo. Bila naj bi uredbene narave in naj bi se uporabljala neposredno, tako kot določbe uredbe. Oblika in vsebina nacionalnih načrtov razdelitve naj bi bili pretežno določeni in nadzorovani na ravni Evropske unije, ob upoštevanju zlasti navodil, ki jih za izvajanje meril iz Priloge III k tej direktivi sestavi Komisija na podlagi člena 9(1) te direktive.

43 V nasprotju s pristopom, ki ga zagovarja Splošno sodišče, naj z uporabo načela subsidiarnosti iz člena 5, drugi odstavek, ES ne bi bilo mogoče omejiti pristojnosti za nadzor, ki jo je zakonodajalec Unije podelil Komisiji. To načelo naj se namreč po tem, ko ta zakonodajalec odloči, da je potrebna ureditev na ravni Unije, ne bi več uporabljalo.

44 Poleg tega naj bi se Splošno sodišče napačno oprlo na člena 211 ES in 226 ES. Nacionalni načrti razdelitve naj ne bi bili klasični ukrepi za prenos direktive. Medtem ko naj bi bil akt za prenos lahko predmet le nadzora *ex post* Komisije v skladu s členom 226 ES, pa naj bi nacionalne načrte razdelitve Komisija presojala pri nadzoru *ex ante* v skladu s členom 9 Direktive 2003/87. V tem kontekstu naj bi imel odbor za podnebne spremembe, omenjen v odstavku 2 tega člena, pomembno vlogo. Tako naj bi nadzor Komisije na tem področju presegal preprost nadzor zakonitosti.

45 Komisija v odgovoru na intervencijske vloge Češke republike, Kraljevine Danske in Republike Latvije pojasnjuje, da cilj tega pritožbenega razloga ni priznati ji pristojnost, da zavezujoče določi skupno količino pravic do emisije toplogrednih plinov, ki se dodelijo, temveč pokazati, da je razlogovanje, ki ga je Splošno sodišče navedlo za omejitev njene pristojnosti za nadzor, napačno. Vsekakor pa naj, tudi če bi bilo treba v nasprotju s stališčem Komisije šteti, da ta v sporni odločbi ne bi smela navesti skupne količine pravic do emisije, ki se ji je zdela sprejemljiva, ta ugotovitev ne bi zadostovala za razglasitev ničnosti navedene odločbe, saj je Komisija podrobno obrazložila, da je bila skupna količina pravic, ki jo je predvidela Republika Estonija, očitno prevelika.

46 Republika Estonija zatrjuje, da očitki Komisije niso utemeljeni. Splošno sodišče naj ne bi omejilo pristojnosti te institucije ob sklicevanju na člen 249 ES. Navedlo naj bi le, da so države članice, kadar direktiva ne določa oblike in metod, ki jih je treba uporabiti ob njenem prenosu za dosego želenega rezultata, pri izbiri teh načeloma popolnoma svobodne. Vprašanje, ali sta člena 9 in 11 Direktive uredbene narave, naj nikakor ne bi vplivalo na razdelitev pristojnosti med državami članicami in Komisijo. Prav tako naj ne bi bilo mogoče trditi, da je Splošno sodišče s sklicevanjem na načelo subsidiarnosti omejilo pristojnosti, podeljene Komisiji.

– Presoja Sodišča

47 Očitki Komisije so povezani s točkami od 49 do 56 izpodbijane sodbe, ki se nanašajo na razdelitev pristojnosti med Komisijo in državami članicami, kot je določena v členih 9 in 11 Direktive 2003/87.

48 Splošno sodišče je v navedenih točkah presodilo, da so države članice edine pristojne, da po eni strani oblikujejo svoj nacionalni načrt razdelitve in da po drugi strani sprejmejo končne odločitve, s katerimi določijo zlasti skupno količino pravic do emisije toplogrednih plinov, ki se dodelijo. Te imajo pri izvajanju svojih pristojnosti nekaj manevrskega prostora. Komisija naj bi bila na podlagi člena 9(3) Direktive 2003/87 pooblaščena, da po eni strani preveri, ali so nacionalni načrti razdelitve skladni z merili iz te direktive, in da po drugi strani načrte zavrne, če niso skladni s temi merili. Pristojnost za nadzor Komisije naj bi bila omejena na nadzor zakonitosti.

49 Kot je Splošno sodišče pravilno poudarilo v točkah 53 in 54 izpodbijane sodbe, v obravnavanem primeru iz člena 11(2) Direktive 2003/87 jasno izhaja, „da je le država članica pristojna po eni strani za pripravo nacionalnega načrta razdelitve, ki ga priglasi Komisiji in s katerim predlaga dosego ciljev, ki so opredeljeni v [tej d]irektivi glede emisij toplogrednih plinov, ter po drugi strani za sprejetje končnih odločitev, s katerimi določi skupno količino pravic, ki jih bo dodelila za vsako petletno obdobje, in razdelitev te količine med gospodarske subjekte“. Nasprotno pa iz člena 9(3) Direktive 2003/87 nedvoumno izhaja, da je vloga Komisije omejena na nadzor skladnosti nacionalnega načrta razdelitve države članice z merili iz Priloge III k tej direktivi in s členom 10 te direktive. Komisija je pristojna, da preveri to skladnost in da nacionalni načrt razdelitve z obrazloženo odločbo zavrne, če ni skladen s temi merili ali določbami. Če Komisija zavrne njen načrt, lahko država članica sprejme odločitev na podlagi člena 11(2) navedene direktive le, če je Komisija sprejela spremembe načrta, ki jih je država članica predlagala.

50 V nasprotju s trditvami Komisije Splošnemu sodišču ni mogoče očitati, da se je v točki 51 izpodbijane sodbe za presojo vprašanja razdelitve pristojnosti med Komisijo in državami članicami, kot je določena v členih 9 in 11 Direktive 2003/87, oprlo na člen 249, tretji odstavek, ES. Načelo, po katerem je direktiva za vsako državo članico, na katero je naslovljena, zavezujoča glede cilja, ki ga je treba doseči, vendar prepušča nacionalnim organom izbiro oblike in metod za dosego tega cilja, se načeloma uporablja za celotno direktivo.

51 Lahko sicer obstajajo velike razlike glede vrste obveznosti, ki jih direktive nalagajo državam članicam, in glede rezultatov, ki jih te morajo doseči. Prav tako ni sporno, da določbe direktiv, ki se nanašajo le na razmerje med državo članico in Komisijo, ne zahtevajo nujno ukrepov za prenos (glej v tem smislu sodbo z dne 30. novembra 2006 v zadevi Komisija proti Luksemburgu, C-32/05, ZOdl., str. I-11323, točki 35 in 36). Ta okoliščina pa vseeno ne vpliva na rešitev zadevnega spora. Ni mogoče zanikati, da člena 9 in 11 Direktive 2003/87 urejata vlogo Komisije in držav članic pri postopku sprejetja nacionalnih načrtov razdelitve, in sicer vprašanje razdelitve pristojnosti med njimi. Na podlagi teh določb je mogoče ugotoviti, ali imajo države članice pri oblikovanju svojega načrta manevrski prostor, in če je tako, koliko manevrskega prostora.

52 V obravnavanem primeru ni mogoče zanikati, da Direktiva 2003/87 ne določa posebne metode za oblikovanje nacionalnega načrta razdelitve in za določitev skupne količine pravic do emisije toplogrednih plinov, ki se dodelijo. Ravno nasprotno, v Prilogi III, točka 1, k navedeni direktivi, je izrecno določeno, kot je v bistvu ugotovilo Splošno sodišče v točki 81 izpodbijane sodbe, da morajo države članice skupno količino pravic, ki se dodelijo, določiti ob upoštevanju zlasti nacionalnih energetskih politik in nacionalnega programa o spremembi podnebja.

53 Države članice imajo torej – kot je Splošno sodišče ugotovilo v točki 53 izpodbijane sodbe – manevrski prostor pri izbiri ukrepov, za katere menijo, da so najprimernejši za dosego z navedeno direktivo določenega cilja v specifičnem kontekstu nacionalnega energetskega trga.

54 V zvezi z dejstvom, da nacionalne načrte razdelitve v skladu s členom 9 Direktive 2003/87 presoja Komisija pri nadzoru *ex ante*, je treba navesti, da se ta pristojnost za nadzor sicer v več pogledih razlikuje od nadzora *ex post*, določenega v členu 226 ES. To pa ne pomeni, da mora nadzor *ex ante* presegati nadzor zakonitosti.

55 Iz zgoraj navedenega izhaja, da je treba očitke Komisije zoper splošne preudarke Splošnega sodišča glede razdelitve pristojnosti med državami članicami in Komisijo, kot je določena v Direktivi 2003/87, zavrniti.

Prvi del drugega pritožbenega razloga: nespoštovanje načela enakega obravnavanja

– Trditve strank

56 Komisija zatrjuje, da je Splošno sodišče s tem, da je domet in obseg njene pristojnosti za nadzor določilo v skladu s členom 9(3) Direktive 2003/87, napačno uporabilo pravo, kar v bistvu izhaja iz nespoštovanja načela enakega obravnavanja.

57 Ugotovitev, da je Komisija s tem, da je analizo, ki jo je opravila Republika Estonija, nadomestila z lastno analizo, kršila člen 9(3) Direktive 2003/87, naj bi bila napačna. Splošno sodišče naj bi to določbo razlagalo, ne da bi upoštevalo navedeno načelo, poleg tega pa naj bi pri presoji vprašanja izbire podatkov o emisijah, ki bi morali biti izhodišče za napovedi za obdobje od leta 2008 do leta 2012, napačno uporabilo pravo.

58 Splošno sodišče naj bi napačno menilo, da Komisija ne more izločiti podatkov o emisijah CO_2 izpred leta 2005, ki jih je Republika Estonija vnesla v nacionalni načrt razdelitve, in napovedi bruto domačega proizvoda (BDP), ki jih je ta država članica uporabila namesto tistih, ki so bile objavljene za vse države članice v letu 2005. Če bi se namreč dopustilo, da vsaka država članica uporablja lastne podatke, pridobljene po njenih merilih, naj bi to lahko povzročilo neenakost obravnavanja med navedenimi državami.

59 Predmet in cilj Direktive 2003/87 ter poteka postopka nadzora nacionalnih načrtov razdelitve naj bi bila „zagotoviti, da so nacionalni načrti razdelitve vseh držav članic v primerljivih položajih“. Skladnost nacionalnih načrtov razdelitve z merili iz Priloge III k tej direktivi naj bi se torej morala presojati na podlagi metode presoje, ki jo določi Komisija, in podatkov, pridobljenih s to metodo. Pri tej presoji naj bi Komisija morala uporabiti podatke o emisijah CO_2 za isto leto za vse države članice in napovedi rasti BDP v obdobju od leta 2005 do leta 2010, ki so hkrati na voljo za vse te države.

60 Potek postopka nadzora, določenega v členu 9 Direktive 2003/87, naj bi pokazal, da gre za izvajanje sočasnega nadzora v omejenem obdobju, ki naj bi omogočil izvajanje skupnega sistema trgovanja s pravicami v vseh državah članicah pred 1. januarjem 2008. Nacionalne načrte razdelitve naj bi hkrati preučevala odbor za podnebne spremembe in Komisija, kar naj bi potrjevalo, da mora Komisija uporabiti enoten pristop za vse načrte.

61 Razlogovanje Splošnega sodišča v točkah od 84 do 86 izpodbijane sodbe naj bi bilo v nasprotju z razlogovanjem, ki ga je uporabilo v sklepu z dne 20. oktobra 2008 v zadevi BOT Elektrownia Bełchatów in drugi proti Komisiji (T-208/07). Splošno sodišče naj bi v tem sklepu sprejelo časovni okvir za spremembe, ki jih države članice vnesejo v nacionalni načrt razdelitve, saj je presodilo, da iz besedila Direktive 2003/87 ter tudi iz njene splošne sistematike in ciljev sistema, ki ga vzpostavlja, izhaja, da je država članica po priglasitvi načrta Komisiji vedno upravičena predlagati spremembe tega načrta, in sicer vse do odločitve, ki jo mora ta država sprejeti na podlagi člena 11(2) navedene direktive.

62 Republika Estonija predlaga zavrnitev prvega dela drugega pritožbenega razloga. Komisija naj bi se oprla na načelo enakega obravnavanja, kot da bi šlo za absolutno načelo. Morebitno neenako obravnavanje naj ne bi upravičevalo spremembe v razdelitvi pristojnosti med državami članicami in Komisijo, kakor je določa Direktiva 2003/87. Enako obravnavanje med državami članicami naj bi bilo lahko ustrezno zagotovljeno, če bi Komisija vsak načrt preučila z enako stopnjo skrbnosti.

– Presoja Sodišča

63 Prvi del drugega pritožbenega razloga se nanaša na točke od 56 do 93 izpodbijane sodbe. Splošno sodišče je v navedenih točkah ugotovilo, da pristojnost za nadzor, ki jo ima Komisija v skladu s členom 9(3) Direktive 2003/87, tej ne dovoljuje, da podatke, ki jih država članica vnese v svoj načrt, nadomesti s svojimi podatki. Pojasnilo je, da načelo enakega obravnavanja „ne more spremeniti [s to direktivo] določene razdelitve pristojnosti med Komisijo in državami članicami, v skladu s katero imajo zadnje pristojnost za pripravo nacionalnega načrta razdelitve in za sprejetje končne odločitve o skupni količini pravic, ki se dodelijo“.

64 Najprej je treba opozoriti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso načelo enakosti zahteva, naj se primerljivi položaji ne obravnavajo različno in naj se različni položaji ne obravnavajo enako, razen če je tako obravnavanje objektivno utemeljeno (glej zlasti sodbo z dne 16. decembra 2008 v zadevi Arcelor Atlantique in Lorraine in drugi, C-127/07, ZOdl., str. I-9895, točka 23).

65 Potreba po spoštovanju tega načela naj kljub temu ne bi spremenila razdelitve pristojnosti med državami članicami in Komisijo, kot je predvidena v določbi Unije. Kakor je bilo potrjeno v točki 49 te sodbe, člen 9(3) Direktive 2003/87 Komisiji podeljuje le pristojnost za nadzor zakonitosti nacionalnih načrtov razdelitve, na podlagi katerega lahko zavrne načrt, ki ni skladen z merili iz Priloge III k Direktivi 2003/87 ali z določbami člena 10 te direktive.

66 V zvezi s stopnjo tega nadzora je Splošno sodišče v točkah 68, 69, 75, 79 in 80 izpodbijane sodbe pravilno ugotovilo, da države članice ostanejo svobodne, da uporabijo podatke in metode presoje po svoji izbiri, če ti ne pripeljejo do rezultatov, ki ne bi bili skladni s temi merili ali temi določbami. Komisija mora pri izvajanju svoje pristojnosti za nadzor na podlagi člena 9(3) te direktive spoštovati manevrski prostor, ki ga imajo države članice. Komisija tako ne more zavrniti nacionalnega načrta razdelitve le zato, ker v njem vpisani podatki niso skladni s podatki, ki jim daje prednost.

67 V teh okoliščinah Splošnemu sodišču ni mogoče očitati, da je štelo, da je bila Komisija dolžna preučiti podatke, ki jih je Republika Estonija vpisala v nacionalni načrt razdelitve. Če bi Komisija imela dvome glede navedenih podatkov, bi morala od pristojnih nacionalnih organov zahtevati pojasnila ali pa dokazati neskladnost teh podatkov z merili iz Priloge III k Direktivi 2003/87.

68 Argumenti, ki jih Komisija navaja glede sočasnosti nadzora nacionalnih načrtov razdelitve, ne morejo omajati te ugotovitve. Temeljijo namreč na napačnem dojemanju pristojnosti Komisije za nadzor na podlagi člena 9(3) Direktive 2003/87. Kot je poudarila generalna pravobranilka v točki 65 sklepnih predlogov, so morebitne razlike v podatkih in metodah presoje, ki jih izberejo države članice, izraz njihovega manevrskega prostora, ki ga mora Komisija pri nadzoru skladnosti upoštevati.

69 V tem kontekstu je treba poudariti, kot je Splošno sodišče presodilo v točki 89 izpodbijane sodbe, da lahko Komisija primerno zagotovi enako obravnavanje držav članic tako, da predstavljeni načrt vsake od njih preizkusi z enako mero skrbnosti. Prav tako je treba opozoriti, da lahko Komisija izbere skupno podlago za primerjavo načrtov, ki jih je pripravila vsaka od teh držav. Kakor je Splošno sodišče poudarilo v točki 63 izpodbijane sodbe, lahko Komisija zato na podlagi podatkov, ki jih izbere sama, pripravi „lastni ekonomski in ekološki model“ in ga uporabi kot podlago za primerjavo pri preverjanju, ali so nacionalni načrti razdelitve v skladu z merili iz Priloge III k Direktivi 2003/87 oziroma z določbami člena 10 te direktive.

70 V teh okoliščinah je treba prvi del drugega pritožbenega razloga zavrniti kot neutemeljen.

Drugi del drugega pritožbenega razloga: nespoštovanje cilja Direktive 2003/87

– Trditve strank

71 Komisija meni, da Splošno sodišče pri razlagi člena 9(3) Direktive 2003/87 ni spoštovalo cilja, ki mu sledi ta direktiva. Zanika, da bi s tem, da je estonski NNR preučila na podlagi lastne metodologije in da je navedla specifično količino pravic, ki se dodelijo, katere vsakršno preseganje se šteje za neskladno z merili iz te direktive, ter s tem, da je zato zavrnila estonski NNR, ker je v njem predlagana skupna količina pravic presegala ta prag, prekoračila meje svoje pristojnosti za nadzor na podlagi navedenega člena.

72 Pristojnost za nadzor, ki jo ima Komisija na podlagi te določbe, je treba razumeti in razlagati glede na cilje Direktive 2003/87. Ta direktiva naj bi v skladu s svojim členom 1 vzpostavljala sistem trgovanja s pravicami do emisij toplogrednih plinov v Skupnosti, da bi pospešila zmanjšanje emisij teh plinov stroškovno in ekonomsko učinkovito. Sodišče naj bi v zgoraj navedeni sodbi Arcelor Atlantique in Lorraine in drugi priznalo, da je končni cilj tega sistema varstvo okolja in da ta sistem spodbuja in pospešuje iskanje stroškovno najučinkovitejših rešitev za dosego zmanjšanja teh emisij. Iz te sodbe naj bi izhajalo, da je ta cilj mogoče doseči le, kadar povpraševanje po teh pravicah presega ponudbo na trgu Skupnosti s temi pravicami. Poleg tega naj bi morala v skladu z uvodno izjavo 7 Direktive 2003/87 uvedba tega sistema prispevati k ohranjanju celovitosti notranjega trga in preprečevanju izkrivljanja konkurence.

73 V nasprotju s tem, kar je presodilo Splošno sodišče v izpodbijani sodbi, naj nadzor, ki ga izvaja Komisija na podlagi člena 9 Direktive 2003/87, ne bi smel biti „močno omejen“ in zmanjšan na preprosto preverjanje podatkov, ki jih v nacionalnih načrtih razdelitve uporabijo države članice. Ta nadzor naj bi moral temeljiti na enotnem pristopu, pri katerem naj bi morala Komisija uporabiti podatke o emisijah CO_2 za isto leto za vse države članice in napovedi rasti BDP v obdobju od leta 2005 do leta 2010, ki so sočasno na voljo za vse te države.

74 Po mnenju Komisije ciljev Direktive 2003/87 ni mogoče doseči, če nima pristojnosti določiti najvišje ravni pravic do emisije toplogrednih plinov, ki se dodelijo. Njeno stališče naj bi upravičevala tudi ekonomičnost postopka.

75 Splošno sodišče naj bi napačno menilo, da imajo države članice izključno pristojnost za določitev skupne količine pravic do emisije toplogrednih plinov, ki se dodelijo. Bilo bi naj mogoče *ex post* dokazati, da bi brezpogojno priznanje podatkov o emisijah CO_2, ki so navedeni v estonskem NNR in ki se nanašajo na leta pred letom 2005, ter predlagana skupna količina pravic, ki se dodelijo, pripeljala do rezultata, ki ne bi bil v nasprotju samo z merili št. od 1 do 3 Priloge III k Direktivi 2003/87, temveč tudi s ciljem te direktive, ki je zmanjšanje emisij CO_2.

76 Poleg tega naj Splošno sodišče ne bi pravilno razlikovalo med določitvijo zgornje meje za skupno količino pravic s strani Komisije in določitvijo skupne količine pravic, ki se dodelijo, s strani države članice.

77 Republika Estonija meni, da je treba drugi del drugega pritožbenega razloga zavrniti. Komisija naj nikakor ne bi dokazala, da ni mogoče spoštovati cilja Direktive 2003/87 v zvezi z razdelitvijo pristojnosti med državami članicami in Komisijo, kot jo je Splošno sodišče potrdilo v izpodbijani sodbi.

– Presoja Sodišča

78 Drugi del drugega pritožbenega razloga se nanaša na točke od 59 do 66 izpodbijane sodbe. V navedenih točkah je Splošno sodišče presodilo, da je Komisija s tem, da je v sporni odločbi določila specifično količino pravic, ki se dodelijo, katere vsakršno preseganje se šteje za neskladno z merili iz Direktive 2003/87, in da je zavrnila estonski NNR, ker je predlagana skupna količina pravic presegala ta prag, prekoračila meje pristojnosti za nadzor v skladu s členoma 9(1) in (3) ter 11(2) te direktive. Navedeni del se nanaša tudi na zaključek Splošnega sodišča, da je Komisija presegla navedene meje, ker je pri presoji estonskega NNR uporabila lastne podatke in lastno metodo. S tem naj Splošno sodišče pri razlagi člena 9(3) navedene direktive ne bi spoštovalo ciljev, ki jim sledi ta direktiva.

79 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je glavni navedeni cilj Direktive 2003/87 bistveno zmanjšati emisije toplogrednih plinov zaradi spoštovanja obveznosti Unije in držav članic iz Kjotskega protokola. Ta cilj je treba doseči ob spoštovanju vrste podciljev in z določenimi sredstvi. Glavno sredstvo za to je sistem Skupnosti za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov, kakor izhaja iz člena 1 Direktive 2003/87 in uvodne izjave 2 te direktive. Navedeni člen tako določa, da ta sistem pospešuje zmanjšanje omenjenih emisij na stroškovno in ekonomsko učinkovit način. Med drugimi podcilji, ki jim mora slediti ta sistem, je zlasti – kot je navedeno v uvodnih izjavah 5 in 7 te direktive – ohranitev gospodarskega razvoja in zaposlovanja ter celovitosti notranjega trga in pogojev konkurence.

80 V obravnavanem primeru, tudi če bi pristop, ki ga zagovarja Komisija, lahko izboljšal delovanje sistema Unije za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov in bi tako omogočal učinkoviteje doseči cilj, ki je bistveno zmanjšati emisije toplogrednih plinov, ta okoliščina ne more spremeniti razdelitve pristojnosti med državami članicami in Komisijo, kot jo določata člena 9 in 11 Direktive 2003/87.

81 Na področju deljenih pristojnosti, kakršno je področje varstva okolja, je namreč dolžnost zakonodajalca Unije, da določi ukrepe, ki jih šteje za potrebne za dosego zastavljenih ciljev, pri čemer mora spoštovati načeli subsidiarnosti in sorazmernosti iz člena 5 ES.

82 Volja zakonodajalca Unije, da Komisiji podeli samo pristojnost nadzora skladnosti nacionalnih načrtov razdelitve z merili iz Priloge III k Direktivi 2003/87 in s členom 10 te direktive, ne pa pristojnosti za nadomestitev ali poenotenje, ki bi zajemala pristojnost določitve največje količine pravic do emisije toplogrednih plinov, ki se dodelijo, izhaja iz člena 9(3) Direktive 2003/87 in iz pripravljalnega gradiva za to direktivo. Tako bi razumevanje, da lahko Komisija določi tako največjo količino, prekoračilo meje teleološke razlage te direktive in bi pomenilo, da se tej instituciji podelijo pristojnosti, ki nimajo nikakršne pravne podlage.

83 Kot je razvidno že iz točke 51 te sodbe, je Splošno sodišče torej v točki 54 izpodbijane sodbe pravilno presodilo, da iz člena 9(3) Direktive 2003/87 nedvoumno izhaja, da je vloga Komisije omejena na nadzor skladnosti nacionalnega načrta razdelitve države članice z merili iz Priloge III k tej direktivi in z določbami člena 10 te direktive. Upravičeno je menilo, da je Komisija pristojna za preveritev te skladnosti in za zavrnitev nacionalnega načrta za razdelitev, če ni skladen s temi merili in temi določbami, pri čemer lahko ta država članica v takem primeru sprejme odločitev na podlagi člena 11(2) navedene direktive le, če ta institucija sprejme spremembe, ki jih predlaga ta država članica.

84 V zvezi s tem je treba poudariti, da je zakonodajalec Unije, ki je edini pristojen za spreminjanje Direktive 2003/87, presodil, da je treba člen 9 te direktive spremeniti z Direktivo 2009/29/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o spremembi Direktive 2003/87/ES z namenom izboljšanja in razširitve sistema Skupnosti za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov (UL L 140, str. 63). Ta direktiva o spremembi določa vzpostavitev bolj usklajenega sistema, zato da bi bolje izkoristili prednosti trgovanja z emisijami, se izognili izkrivljanju notranjega trga in olajšali povezovanje sistemov za trgovanje.

85 Kar zadeva očitek Komisije, da je mogoče *ex post* dokazati, da bi brezpogojno priznanje podatkov o emisijah CO_2 in o skupni količini pravic do emisije toplogrednih plinov, ki so navedeni v estonskem NNR, pripeljalo do rezultata, ki bi bil v nasprotju z merili št. od 1 do 3 Priloge III k Direktivi 2003/87, ta očitek temelji na napačni razlagi izpodbijane sodbe. Splošno sodišče je namreč priznalo, kot je poudarila generalna pravobranilka v točki 80 sklepnih predlogov, da Komisija lahko zavrne nacionalni načrt razdelitve, ki ni skladen z merili iz te priloge ali z določbami člena 10 te direktive, in torej ni menilo, da mora Komisija brezpogojno priznati podatke v estonskem NNR.

86 V zvezi z argumentom Komisije, da bi ji bilo treba v interesu ekonomičnosti postopka priznati pristojnost določiti najvišjo raven pravic do emisije toplogrednih plinov, ki se dodelijo, je sicer res, da bi tak pristop zmanjšal tveganje, da bi bile sprejete zaporedne odločbe o zavrnitvi nacionalnih načrtov razdelitve zaradi neskladnosti z merili iz Priloge III k Direktivi 2003/87 ali z določbami člena 10 te direktive. V tem kontekstu je vseeno treba poudariti, da Komisija ne preseže svoje pristojnosti, če v izreku določbe o zavrnitvi načrta določi – ne da bi zavezujoče določila največjo količino takih pravic – da ne bo zavrnila sprememb tega načrta, če bodo te ujemale s predlogi in priporočili iz te odločbe o zavrnitvi. Tako ravnanje je v skladu z načelom lojalnega sodelovanja med državami članicami in Komisijo in ravno tako ustreza ciljem ekonomičnosti postopka.

87 Iz tega izhaja, da Komisija ne more utemeljeno trditi, da Splošno sodišče pri razlagi člena 9(3) Direktive 2003/87 ni spoštovalo ciljev, ki jim sledi ta direktiva. Zato je treba drugi del drugega pritožbenega razloga zavrniti kot neutemeljen.

88 Ker so bili očitki Komisije zoper splošne preudarke Splošnega sodišča glede razdelitve pristojnosti med državami članicami in Komisijo, kot jo določa Direktiva 2003/87, zavrnjeni in ker ni bilo mogoče sprejeti nobenega od dveh delov drugega pritožbenega razloga, je treba ta pritožbeni razlog zavrniti kot neutemeljen.

Tretji pritožbeni razlog: napačna uporaba prava pri razlagi načela dobrega upravljanja

Trditve strank

89 Komisija Splošnemu sodišču očita, da je pri razlagi načela dobrega upravljanja, ko je presojalo četrti tožbeni razlog, ki temelji na kršitvi tega načela, napačno uporabilo pravo.

90 Za presojo vprašanja, ali je estonski NNR skladen z merilom št. 3 iz Priloge III k Direktivi 2003/87, in sicer, ali je rezerva pravic, določena v skladu s členom 3(1) in (2) Odločbe 2006/780, vključena v skupno količino pravic, ki se dodelijo, naj bi se Komisija smela veljavno opreti na podatke, uporabljene za vse nacionalne načrte razdelitve držav članic. Obrazložitev člena 1(2) sporne odločbe naj bi bila v zvezi s tem zadostna, upoštevna in ustrezna. Splošno sodišče naj bi napačno menilo, da je Komisija obrazložitev te odločbe oprla na lastne podatke namesto na podatke Republike Estonije.

91 Zaradi dvoumnosti estonskega NNR glede vključitve nekaterih delov rezerv v skupno količino pravic do emisije toplogrednih plinov, ki se dodelijo, naj bi Komisija upravičeno štela, da skupna količina pravic, predlagana v tem načrtu, ni skladna s tremi merili iz Priloge III k Direktivi 2003/87. Splošno sodišče naj bi v točki 107 izpodbijane sodbe samo priznalo to dvoumnost.

92 Republika Estonija predlaga zavrnitev tega pritožbenega razloga. Argumenti Komisije naj bi izhajali iz napačnega razumevanja izpodbijane sodbe. Splošno sodišče naj se pri preučitvi četrtega tožbenega razloga ne bi izreklo o vprašanju, ali je Komisija pri presoji upoštevanja rezerv pravic upravičeno uporabila lastne podatke, temveč naj bi le preverilo, ali je Komisija skrbno in nepristransko preučila vse elemente obravnavane zadeve.

Presoja Sodišča

93 Ta pritožbeni razlog, ki je povezan s točkami od 99 do 112 izpodbijane sodbe, se nanaša na utemeljenost zaključka Splošnega sodišča, da je Komisija s tem, da za presojo, ali je bila rezerva pravic, določena v skladu s členom 3(1) in (2) Odločbe 2006/780, upoštevana pri izračunu skupne količine pravic, ki se dodelijo, ni ustrezno preučila estonskega NNR, zlasti prilog 1 in 3 k temu načrtu, kršila načelo dobrega upravljanja.

94 V nasprotju s trditvami Komisije Splošno sodišče v teh točkah izpodbijane sodbe ni presojalo vprašanja, ali se je Komisija za presojo, ali je bila taka rezerva upoštevana, smela opreti na lastne podatke. Kot pravilno poudarja Republika Estonija, je navedeno sodišče le preverilo, ali je Komisija podatke, ki jih je ta država članica predložila v nacionalnem načrtu razdelitve, preučila ob spoštovanju načela dobrega upravljanja.

95 Splošno sodišče je najprej v točki 99 navedene sodbe opozorilo, da je med jamstvi, zagotovljenimi s pravnim redom Unije v upravnih postopkih, zlasti načelo dobrega upravljanja, ki zajema obveznost pristojne institucije, da skrbno in nepristransko preuči vse upoštevne elemente posamezne zadeve (glej zlasti sodbo z dne 21. novembra 1991 v zadevi Technische Universität München, C-269/90, Recueil, str. I-5469, točka 14).

96 V nadaljevanju je Splošno sodišče v točkah od 103 do 108 izpodbijane sodbe v zvezi s številkami, ki jih je Republika Estonija navedla v nacionalnem načrtu razdelitve, ugotovilo, da se te zdijo skladne in razumljive. Nazadnje je v točkah od 109 do 111 navedene sodbe presojalo, ali je Komisija ob upoštevanju teh številk skrbno in nepristransko preučila vse upoštevne elemente obravnavane zadeve. Prvič, Splošno sodišče je ugotovilo, da zaključka Komisije, da pravice iz zadevne rezerve niso bile vključene v skupno količino pravic do emisije toplogrednih plinov, ni mogoče uskladiti z elementi iz spisa. Drugič, ugotovilo je, da bi Komisija morala pojasniti, na podlagi česa je sklepala, da estonski NNR ni bil v skladu z merilom št. 3 iz Priloge III k Direktivi 2003/87. Iz tega je sklepalo, da Komisija ni dokazala, v katerem delu so bili izračuni iz tega načrta napačni.

97 V zvezi z očitkom Komisije, da je Splošno sodišče samo priznalo, da je estonski NNR dvoumen, je treba navesti, da je Splošno sodišče v točki 107 izpodbijane sodbe sicer ugotovilo, da se ta načrt glede nevključitve dela rezerv v skupno količino pravic zdi dvoumen, ker naj razlogi, iz katerih je Republika Estonija štela, da je bilo treba ta del rezerv odšteti od skupne količine pravic, ne bi bili razvidni iz prilog k temu načrtu.

98 Vendar zgolj ta element ne pomeni, da je estonski NNR mogoče šteti za neskladen z merili iz Priloge III k Direktivi 2003/87. Obstoj enega dvoumnega elementa v nacionalnem načrtu razdelitve namreč sam po sebi ne more voditi k zavrnitvi tega načrta.

99 V skladu s členom 9(3) te direktive in načelom lojalnega sodelovanja med Komisijo in državami članicami ter načelom dobrega upravljanja je ta institucija dolžna sprejeti ukrepe, ki so potrebni za ugotovitev, ali je dvoumni element v nasprotju ali v skladu z merili iz navedene priloge. V tem kontekstu mora Komisija presojati vse informacije iz nacionalnega načrta razdelitve, ki ga preučuje, in po potrebi zahtevati pojasnila od pristojnih nacionalnih organov.

100 Ta pritožbeni razlog torej temelji na napačnem razumevanju izpodbijane sodbe in ga je zato treba zavrniti.

Četrti pritožbeni razlog: napačna uporaba prava pri analizi neločljivosti členov 1(1) in (2), 2(1) in (2) ter 3(1) sporne odločbe

Trditve strank

101 Komisija Splošnemu sodišču očita, da je štelo, da členov 1(1) in (2), 2(1) in (2) ter 3(1) sporne odločbe ni mogoče ločiti od preostalih določb sporne odločbe, in je zato to odločbo v celoti razglasilo za nično.

102 Izpodbijana sodba naj bi temeljila na napačnem razumevanju ločljivosti določb aktov Unije ter na napačni razlagi sodne prakse, ki jo je Splošno sodišče navedlo v točki 28 izpodbijane sodbe, in sporne odločbe. Po mnenju Komisije je ustaljena sodna praksa, da zahteva po ločljivosti ni izpolnjena, kadar bi se zaradi razglasitve delne ničnosti akta spremenilo njegovo bistvo. Vendar naj to ne bi veljalo glede vseh sprememb vsebine akta. Sprememba bistva akta naj bi namreč pomenila, da se je ta spremenil v akt, ki ga njegov avtor ni imel namena sprejeti ali ga ne bi sprejel.

103 Členi 1(1) in (2), 2(1) in (2) ter 3(1) sporne odločbe naj bi se nanašali na skupno količino pravic do emisije toplogrednih plinov, ki se dodelijo (merila št. od 1 do 3 Priloge III k Direktivi 2003/87). Ti členi naj bi bili sicer med seboj povezani, vendar naj bi jih bilo mogoče ločiti od preostalih določb navedene odločbe. Člena 1(3) in 2(3) te odločbe naj bi se nanašala na čezmerno dodelitev takih pravic nekaterim podjetjem (merilo št. 5 te priloge), medtem ko naj bi se člena 1(4) in 2(4) te odločbe navezovala na neobstoj zadostnih informacij o novih udeležencih (merilo št. 6 te priloge).

104 Razlogovanje Splošnega sodišča naj bi po eni strani temeljilo na ugotovitvi obstoja vzporednosti med odstavki členov 1 in 2 sporne odločbe, s katero se Komisija strinja, po drugi strani pa na napačni razlagi obsega člena 2 te odločbe. Obseg te določbe naj bi bilo treba presojati glede na člen 1, in ne obratno.

105 Člen 1 sporne odločbe naj bi vseboval seznam elementov estonskega NNR, o katerih Komisija meni, da so v nasprotju z merili iz Priloge III k Direktivi 2003/87. Člen 2 te odločbe naj bi vseboval več priporočil za odpravo vsakega od neskladij, ugotovljenih v navedenem členu 1. Neskladja, opisana v odstavkih 1 in 2 teh dveh členov, naj bi bila drugačna in neodvisna od tistih, ki so navedena v odstavkih 3 in 4 teh členov. Te odstavke oziroma vsaj ti skupini odstavkov naj bi bilo torej mogoče ločiti.

106 Iz zgradbe in obrazložitve sporne odločbe naj bi bilo jasno razvidno, da je vsak odstavek člena 2 te odločbe neločljivo povezan z ustreznim odstavkom člena 1 te odločbe, ne pa z drugimi določbami samega člena 2. Enako naj bi bilo mogoče ugotoviti tudi za določbe člena 1.

107 Čeprav se je Komisija zavezala, da pri preučitvi drugega nacionalnega načrta razdelitve, ki bo vključeval vsa priporočila iz člena 2 sporne odločbe, ne bo podala ugovorov, naj ta priporočila kljub temu ne bi tvorila neločljive celote. Če bi se presodilo, da eno ali več neskladij iz člena 1 te odločbe ni mogoče šteti za taka, bi ustrezna priporočila v členu 2 postala brezpredmetna. Preostale določbe tega člena pa naj bi se uporabljale še naprej.

108 V teh okoliščinah ničnost členov 1(1) in (2), 2(1) in (2) ter 3(1) sporne odločbe po mnenju Komisije ne bi mogla spremeniti bistva navedene odločbe. Te različne določbe naj bi bilo poleg tega mogoče obravnavati, kot da gre za več odločb, združenih v enem normativnem aktu.

109 Republika Estonija Sodišču predlaga, naj ta pritožbeni razlog zavrne. Obstajala naj bi neločljiva vez med merili št. od 1 do 3 Priloge III k Direktivi 2003/87, ki se nanašajo na količino, ki se lahko določi na podlagi skupne količine pravic do emisije toplogrednih plinov, na eni strani in meriloma št. 5 in 6 navedene priloge na drugi. Ta skupna količina in način spremembe estonskega NNR glede na zadnjenavedeni merili naj bi bila med seboj povezana. Bistveno zmanjšanje navedene količine s strani

Komisije v skladu s členoma 1 in 2(1) sporne odločbe naj bi vplivalo tako na ugodno obravnavo nekaterih podjetij v zvezi z ukrepi, ki so bili sprejeti v zgodnji fazi (merilo št. 5 Priloge III k tej direktivi), kot na navedene pravice za nove udeležence (merilo št. 6 te priloge).

Presoja Sodišča

110 Četrti pritožbeni razlog je povezan s točkami od 31 do 34 in 114 izpodbijane sodbe, ki se nanašajo na vprašanje, ali je člene 1(1) in (2), 2(1) in (2) ter 3(1) sporne odločbe mogoče ločiti od preostale odločbe in ali je torej Splošno sodišče to odločbo pravilno razglasilo za nično v celoti.

111 Kot je Splošno sodišče opozorilo v točki 28 izpodbijane sodbe, je razglasitev delne ničnosti akta Unije mogoča samo takrat, kadar je elemente, katerih ničnost se zahteva, mogoče ločiti od preostalega akta (glej zlasti sodbi z dne 10. decembra 2002 v zadevi Komisija proti Svetu, C-29/99, Recueil, str. I-11221, točka 45, in z dne 24. maja 2005 v zadevi Francija proti Parlamentu in Svetu, C-244/03, ZOdl., str. I-4021, točka 12; glej v tem smislu sodbo z dne 21. januarja 2003 v zadevi Komisija proti Parlamentu in Svetu, C-378/00, Recueil, str. I-937, točka 30). Sodišče je prav tako večkrat presodilo, da ta zahteva po ločljivosti ni izpolnjena, kadar bi se zaradi razglasitve delne ničnosti akta spremenilo njegovo bistvo (sodba z dne 31. marca 1998 v združenih zadevah Francija in drugi proti Komisiji, C-68/94 in C-30/95, Recueil, str. I-1375, točka 257, ter zgoraj navedeni sodbi Komisija proti Svetu, točka 46, in Francija proti Parlamentu in Svetu, točka 13).

112 V obravnavani zadevi je za preverjanje ločljivosti členov 1(1) in (2), 2(1) in (2) ter 3(1) sporne odločbe od preostale odločbe potrebna presoja obsega navedenih določb, zato da bi bilo mogoče presoditi, ali bi razglasitev njihove ničnosti spremenila duha in vsebino navedene odločbe (glej v tem smislu sodbo z dne 27. junija 2006 v zadevi Parlament proti Svetu, C-540/03, ZOdl., str. I-5769, točka 29).

113 Treba je opozoriti, da so določbe sporne odločbe rezultat negativne presoje Komisije glede estonskega NNR, kot ga je priglasila Republika Estonija. V členu 1 navedene odločbe so našteta različna neskladja tega načrta z enim ali več merili iz Priloge III k Direktivi 2003/87. Člen 2 te odločbe vsebuje zavezo Komisije, da ne bo ugovarjala načrtu, ki bo sprejet na podlagi te odločbe, če bo zadevna država članica upoštevala spremembe iz odstavkov od 1 do 4 navedenega člena. Kar zadeva člen 3 sporne odločbe, odstavek 1 ureja določitev rezerve pravic, odstavka 2 in 3 pa vsebujeta pojasnila glede izvajanja drugih določb navedene odločbe.

114 Kar zadeva natančneje zvezo med členi 1(1), 2(1) ter 3(1) sporne odločbe in preostalimi določbami te odločbe, je treba ugotoviti, da te določbe, čeprav se nanašajo na različne vidike estonskega NNR in različna merila iz Priloge III k Direktivi 2003/87, tvorijo nedeljivo celoto.

115 Po eni strani ni mogoče zanikati, da je določitev skupne vrednosti pravic do emisije toplogrednih plinov, ki se dodelijo (merila št. od 1 do 3 Priloge III k Direktivi 2003/87), na katero se nanašajo členi 1(1), 2(1) ter 3(1) sporne odločbe, glavni element nacionalnih načrtov razdelitve in je tesno povezana z drugimi elementi takih načrtov.

116 Po drugi strani bi, kot je pravilno ugotovilo Splošno sodišče v točkah 29 in 30 izpodbijane sodbe, morebitna razglasitev ničnosti samo nekaterih odstavkov člena 1 sporne odločbe „povzročila zmanjšanje števila neskladij z Direktivo [2003/87], ki jih je ugotovila Komisija“. Razglasitev ničnosti nekaterih odstavkov člena 2 te odločbe pa bi „povzročila, da bi zaveza Komisije, da ne bo podala ugovorov glede nacionalnega načrta, ostala v veljavi ob hkratnem zmanjšanju števila sprememb, s katerimi je bila ta zaveza uvodoma pogojena“.

117 Na podlagi ničesar v sporni odločbi ni mogoče sklepati, da bi bilo estonski NNR mogoče šteti za skladen z Direktivo 2003/87, preden bi bile vanj vnesene vse spremembe, naštete v zadnjenavedeni določbi.

118 Kot je Splošno sodišče pravilno poudarilo v točki 32 izpodbijane sodbe, bi namreč razglasitev ničnosti samo nekaterih odstavkov člena 2 „povzročila, da bi bila [sporna] odločba – na podlagi katere se [estonski NNR] lahko sprejme ob upoštevanju štirih specifičnih sprememb, s katerimi se omogoči odprava štirih neskladij z merili iz Priloge III [k Direktivi 2003/87] – nadomeščena z drugačno odločbo, na podlagi katere bi lahko bilo sprejetje tega načrta pogojeno z manjšim številom sprememb“.

119 Glede na te elemente je treba ugotoviti, da je Splošno sodišče v točki 31 izpodbijane sodbe pravilno ugotovilo, da bi razglasitev ničnosti enega od odstavkov člena 1 sporne odločbe in ustreznega odstavka člena 2 te odločbe povzročila spremembo bistva te odločbe.

120 Glede člena 3(2) in (3) sporne odločbe zadošča navedba, da ti določbi vsebujeta pojasnila, ki se nanašajo na izvajanje drugih določb sporne odločbe. Ker so členi 1(1) in (2), 2(1) in (2) ter 3(1) sporne odločbe razglašeni za nične, je člen 3(2) in (3) tako brezpredmeten.

121 Teh zaključkov ne more izpodbiti trditev Komisije, da sprememba bistva akta Unije pomeni samo to, da se ta spremeni v akt, ki ga njegov avtor ni imel namena sprejeti ali ga ne bi sprejel. V zvezi s tem zadostuje poudariti, da je vprašanje, ali razglasitev delne ničnosti spreminja bistvo akta Unije, objektivno merilo, in ne subjektivno, ki bi bilo povezano s politično voljo organa, ki je sporni akt sprejel (glej sodbo z dne 30. septembra 2003 v zadevi Nemčija proti Komisiji, C-239/01, Recueil, str. I-10333, točka 37, in zgoraj navedeno sodbo Francija proti Parlamentu in Svetu, točka 14).

122 Iz zgoraj navedenega izhaja, da Splošno sodišče v svoji sodbi ni napačno uporabilo prava, ko je presodilo, da členov 1(1) in (2), 2(1) in (2) ter 3(1) sporne odločbe ni mogoče ločiti od preostalih določb te odločbe, in ko je zato to odločbo razglasilo za nično v celoti. Četrti pritožbeni razlog zato ni utemeljen.

123 Ker noben pritožbeni razlog Komisije ni bil sprejet, je treba pritožbo zavrniti.

Stroški

124 V skladu s členom 69(2) Poslovnika, ki na podlagi člena 118 Poslovnika velja za pritožbeni postopek, se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Ker Komisija s svojimi pritožbenimi razlogi ni uspela in ker je Republika Estonija predlagala, naj se Komisiji naloži plačilo stroškov, se Komisiji naloži plačilo stroškov.

125 V skladu z odstavkom 4, prvi pododstavek, navedenega člena 69 Češka republika, Kraljevina Danska in Republika Latvija, ki so se kot intervenientke udeležile postopka, nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

1. Pritožba se zavrne.

2. Evropski komisiji se naloži plačilo stroškov.

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

Podpisi