Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА СЪДА (втори състав)

29 март 2012 година*

„Обжалване — Околна среда — Директива 2003/87/ЕО — Схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове — Национален план за разпределение на квоти за емисии за Република Естония за периода 2008—2012 г. — Съответни области на компетентност на Комисията и на държавите членки — Член 9, параграфи 1 и 3, и член 11, параграф 2 от Директива 2003/87 — Равно третиране — Принцип на добра администрация“

По дело C-505/09 P

с предмет жалба на основание член 56 от Статута на Съда на Европейския съюз, подадена на 3 декември 2009 г.,

**Европейска комисия**, за която се явяват г-жа E. Kružíkoá и г-жа E. Randvere, както и г-н E. White, в качеството на представители, със съдебен адрес в Люксембург,

жалбоподател,

подпомагана от:

**Кралство Дания**, за което се явява г-н C. Vang, в качеството на представител,

встъпила страна в производството по обжалване,

като другите страни в производството са:

**Република Естония**, за която се явяват г-н L. Uibo и г-жа M. Linntam, в качеството на представители,

жалбоподател в първоинстанционното производство,

подпомагана от:

**Чешката република**, за която се явява г-н M. Smolek, в качеството на представител,

**Република Латвия**, за която се явяват г-жа K. Drēviņa и г-н I. Kalniņš, в качеството на представители,

встъпили страни в производството по обжалване,

**Република Литва,**

**Словашката република,**

* Език на производството: естонски.

**Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия,**

встъпили страни в първоинстанционното производство,

СЪДЪТ (втори състав),

състоящ се от: г-н J. N. Cunha Rodrigues, председател на състав, г-н U. Lõhmus, г-н A. Rosas (докладчик), г-н A. Ó Caoimh и г-н Ал. Арабаджиев, съдии,

генерален адвокат: г-жа V. Trstenjak,

секретар: г-жа C. Strömholm, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 29 септември 2011 г.,

след като изслуша заключението на генералния адвокат, представено в съдебното заседание от 17 ноември 2011 г.,

постанови настоящото

## Решение

1 С жалбата си Европейската комисия иска отмяната на Решение на Първоинстанционния съд на Европейските общности [понастоящем „Общият съд“] от 23 септември 2009 г. по дело Естония/Комисия (T-263/07, Сборник, стр. II-3463, наричано по-нататък „обжалваното съдебно решение“), с което Общият съд отменя Решение на Комисията от 4 май 2007 година относно националния план за разпределение на квоти за емисии на парникови газове, за който Република Естония е направила уведомление за периода 2008—2012 г. в съответствие с Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 година за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета (наричано по-нататък „спорното решение“).

## Правна уредба

2 Член 1 от Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 година за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета (ОВ L 275, стр. 32; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 78, поправка в ОВ L 199, 2011 г., стр. 76), изменена с Директива 2004/101/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 27 октомври 2004 година (ОВ L 338, стр. 18; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 12, стр. 61, наричана по-нататък „Директива 2003/87“), предвижда:

„С настоящата директива се въвежда схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността […], за да се стимулира намаляването на емисии на парникови газове по икономичен и икономически ефективен начин“.

3 Член 9 от посочената директива е със следното съдържание:

„1. За всеки период, упоменат в член 11, параграфи 1 и 2, всяка държава членка разработва национален план, в който се посочва общото количество на квотите, които тя възнамерява да разпредели за този период, и как предлага да ги разпредели. Планът трябва да се основава на обективни и прозрачни критерии, включително тези, включени в приложение III, като се отчетат надлежно коментарите на обществеността. Най-късно до 31 декември 2003 г. Комисията, без да накърнява Договора [за ЕО], разработва указания за прилагане на критериите, включени в списъка в приложение III.

Планът за периода, упоменат в член 11, параграф 1, се публикува и за него се уведомяват Комисията и другите държави[…] членки най-късно до 31 март 2004 г. Планът за следващите периоди се публикува и за него се уведомяват Комисията и другите държави[…] членки най-малко 18 месеца преди началото на съответния период.

2. Националните планове за разпределение се разглеждат в рамките на комитета, упоменат в член 23, параграф 1.

3. В срок от три месеца след уведомяването за национален план за разпределение от страна на държава членка съгласно параграф 1 Комисията може да отхвърли този план или някой аспект от него въз основа на това, че е несъвместим с критериите, изброени в приложение III[,] или [с разпоредбите на] член 10. [Само] [а]ко предложените изменения се приемат от Комисията, държавата членка взима решение […] по член 11, параграф 1 или 2. Всяко решение за отхвърляне от Комисията се мотивира“.

4 Член 10 от същата директива предвижда, че „за тригодишния период, започващ на 1 януари 2005 г., държавите членки следва да разпределят най-малко 95 % от квотите безплатно. За петгодишния период, започващ на 1 януари 2008 г., държавите членки следва да разпределят най-малко 90 % от квотите безплатно“.

5 Съгласно член 11, параграф 2 от Директива 2003/87:

„За петгодишния период, започващ на 1 януари 2008 г., и за всеки следващ петгодишен период всяка държава членка взима решение за общото количество квоти, които ще разпредели за този период, и полага началото на процес на отпускане на тези квоти на оператора на всяка инсталация. Това решение се взима най-малко 12 месеца преди началото на съответния период и се основава на националния план за разпределение на държавата членка, изготвен съгласно член 9 и в съответствие с член 10, като се отчитат бележките на обществеността“.

6 Приложение III към посочената директива изброява дванадесет критерия, приложими за националните планове за разпределение. Критерии 1—3, 5 и 6 от това приложение предвиждат съответно следното:

„1. Общото количество на квотите, които следва да се разпределят за съответния период, трябва да съответства на задължението на държавата членка за ограничаване на нейните емисии съгласно Решение 2002/358/ЕО [на Съвета от 25 април 2002 година за одобрение от името на Европейската общност на Протокола от Киото към Рамковата конвенция на Организацията на обединените нации за промените на климата и съвместното изпълнение на ангажиментите, произтичащи от нея (ОВ L 130, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 27, стр. 220)] и Протокола от Киото, като се вземе предвид, от една страна, делът на общото количество емисии, които тези квоти представляват, в сравнение с емисиите от източници, които не влизат в приложното поле на настоящата директива, и от друга страна, националните енергийни политики, и трябва да е в съответствие с националната програма във връзка с изменението на климата. Общото

количество на квотите, които следва да се разпределят, не бива да превишава количеството, което вероятно ще е необходимо за стриктното прилагане на критериите от настоящото приложение. Преди 2008 г. количеството следва да съответства на етапа от пътя към изпълнението или преизпълнението на плановия показател за всяка държава членка съгласно Решение 2002/358/ЕО и Протокола от Киото.

2. Общото количество на квотите, които следва да се разпределят, трябва да съответства на оценките на действителния и прогнозен напредък към осъществяване на приноса на държавите членки към ангажиментите на Общността, поети съгласно Решение 93/389/ЕИО [на Съвета от 24 юни 1993 година относно механизъм за мониторинг на емисиите от $CO_2$ и други парникови газове в Общността (ОВ L 167, стр. 31)].

3. Количествата на квотите, които следва да се разпределят, трябва да съответстват на потенциала, включително технологичния потенциал на дейностите, обхванати от настоящата схема за намаляване на емисиите. Държавите членки могат да извършат разпределението на своите квоти въз основа на средното количество емисии на парникови газове на един продукт от всяка дейност и на постижимия напредък във всяка дейност.

[…]

5. В плана не бива да съществува дискриминация между дружества или сектори по такъв начин, че неоправдано да се облагодетелстват определени предприятия или дейности в съответствие с изискванията на Договора, и по-конкретно на членове 87 [ЕО] и 88 [ЕО].

6. Планът трябва да съдържа информация за начина, по който новите участници ще бъдат включени в схемата на Общността в съответната държава членка“.

7 Член 3, параграфи 1 и 2 от Решение 2006/780/ЕО на Комисията от 13 ноември 2006 година за избягване на двойното отчитане на редуцираните емисии парникови газове съгласно схемата за търговия с емисии на Общността за дейности по проекти към Протокола от Киото, в съответствие с Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 316, стр. 12, Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 18, стр. 14), предвижда:

„1. В своя национален план за разпределение за периода 2008—2012 г. държавата членка включва в общото количество квоти, резерв от квоти, изготвен за всяка дейност по проект във формата, установена в таблицата на приложение I към настоящото решение, ако преди крайния срок за нотифициране на нейния национален план за разпределение, определен в член 9, параграф 1 от Директива 2003/87/ЕО, държавата членка е издала писма за одобрение като страна, в която се осъществяват проектите, гарантирайки издаването на [единици редуцирани емисии] и[ли] [сертифицирани единици редуцирани емисии] за дейности по проекти, които водят до намаляване или ограничаване на емисии от инсталации, попадащи в обхвата на Директива 2003/87/ЕО.

2. В своя национален план за разпределение за периода 2008—2012 г. държавата членка може също да включи в общото количество квоти допълнителен резерв от квоти, изготвен във формата, установена в приложение II към настоящото решение, ако след решението по член 11, параграф 2 от Директива 2003/87/ЕО възнамерява да издаде писма за одобрение като страна, в която се осъществяват проектите, гарантиращи издаването на [единици редуцирани емисии] и[ли] [сертифицирани единици редуцирани емисии] преди 31 декември 2012 г. за дейности по проекти, които водят до намаляване или ограничаване на емисии от инсталации, попадащи в обхвата на Директива 2003/87/ЕО. Планирани дейности по проекти, използващи същата методология за намаляване на емисии, за които все още не е издадено писмо за потвърждение, могат да бъдат групирани заедно в една колона в таблицата за резерва, разработена в съответствие с приложение II“.

**Обстоятелства, предхождащи спора и спорното решение**

8 Обстоятелствата в основата на спора и спорното решение са изложени в точки 6—12 на обжалваното съдебно решение, както следва:

„6 Република Естония уведомява Комисията […] за националния си план за разпределение на квоти за емисии на парникови газове в съответствие с Директива [2003/87]. Според Република Естония това уведомяване е направено на 30 юни 2006 г., докато според Комисията то е извършено на 7 юли 2006 г.

7 След размяната на кореспонденция с Комисията през февруари 2007 г. Република Естония ѝ представя нов вариант на националния си план за разпределение на квоти за емисии на парникови газове.

8 На 4 май 2007 г. Комисията приема [спорното решение]. Това решение предвижда намаление от 47,8 % по отношение на квотите за емисии, които Република Естония предлага да отдели.

9 Разпоредителната част на [спорното решение] гласи следното:

„Член 1

Следните аспекти от националния план за разпределение на квоти на [Република] Естония за първия петгодишен период, посочен в член 11, параграф 2 от Директива [2003/87], са несъвместими съответно със:

1. критерии 1[—]3 от приложение III към Директива [2003/87]: частта от общото количество на квотите, които следва да се разпределят, а именно 11,657987 милиона тона еквивалент на $CO_2$ годишно, която е несъвместима с оценките, направени в съответствие с Решение № 280/2004/ЕО [на Европейския парламент и на Съвета от 11 февруари 2004 година относно механизма за мониторинг на емисиите на парникови газове в Общността и прилагане на Протокола от Киото (ОВ L 49, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 194)] и с потенциала, включително технологичния потенциал на дейностите за намаляване на емисиите, като тази част е намалена, за да се вземат предвид емисиите от дейности по проекти, които през 2005 г. вече са в процес на изпълнение и които през същата година са довели до намаляване или ограничаване на емисии от инсталации, попадащи в приложното поле на Директива [2003/87], доколкото тези намалявания или ограничавания са обосновани и проверени; освен това частта от общото количество на квотите, съответстваща на допълнителните емисии от невключена в изготвения за първия етап национален план за разпределение горивна инсталация и оценена на 0,313883 милиона тона годишно, която не е обоснована в съответствие с общите методи, предписани в националния план за разпределение, въз основа на проверени и обосновани данни за емисиите;

2. критерий 3 от приложение III към Директива [2003/87]: невключването в общото количество на квотите за разпределение, предвидено в националния план за разпределение, на резерв от квоти, съставен от [Република] Естония в съответствие с член 3, параграфи 1 и 2 от Решение 2006/780/ЕО, и фактът, че количеството квоти, разпределени на инсталациите, които осъществяват съответните дейности, не е съразмерно намалено;

3. критерий 5 от приложение III към Директива [2003/87]: разпределените на някои инсталации квоти, които надвишават предвидените им нужди в резултат на кумулирането на бонуси за приети на по-ранен етап мерки и изчислени по друг начин разпределения;

4. критерий 6 от приложение III към Директива [2003/87]: информацията за начина, по който новите участници ще бъдат включени в схемата на Общността.

Член 2

Няма да бъдат повдигани възражения срещу националния план за разпределение, при условие че посочените по-долу изменения бъдат направени в него по недискриминационен начин и Комисията бъде уведомена за тях възможно най-бързо предвид сроковете, необходими за изпълнението на националните процедури:

1. общото количество на квотите, които следва да се разпределят за целите на схемата на Общността, е намалено с 11,657987 милиона тона еквивалент на $CO_2$ годишно и количествата, разпределени на допълнителна горивна инсталация, невключена в изготвения за първия етап план, са определени в съответствие с общите методи, предписани в националния план за разпределение, въз основа на проверени и обосновани данни за емисиите, като общото количество е още намалено с еквивалента на евентуалната разлика между разпределените на тази инсталация квоти и 0,313883 милиона тона, годишно оставяни в резерв за тази инсталация; освен това общото количество е увеличено, за да се вземат предвид емисиите от дейности по проекти, които през 2005 г. вече са в процес на изпълнение и които през същата година са довели до намаляване или ограничаване на емисии от инсталации, спадащи към приложното поле на Директива [2003/87], доколкото тези намалявания или ограничавания са обосновани и проверени;

2. резервът от квоти, който [Република] Естония има намерение да състави в съответствие с член 3, параграфи 1 и 2 от Решение 2006/780/ЕО, е включен в общото количество на квотите от 12,717058 милиона тона, изчислено съгласно критерии 1[—]3 от приложение III към Директива [2003/87], преди приемането на окончателно национално решение за разпределение по член 11, параграф 2 от Директива [2003/87], и количеството на квотите, разпределени на инсталациите, които осъществяват съответните дейности, е съразмерно намалено;

3. разпределените на някои инсталации квоти не надвишават нуждите, предвидени като резултат от прилагането на бонус за приетите на по-ранен етап мерки;

4. предоставена е информация за начина, по който новите участници ще бъдат включени в схемата на Общността, в съответствие с критериите от приложение III към Директива [2003/87] и с разпоредбите на член 10 от последната.

Член 3

1. Средното годишно общо количество на квотите от 12,717058 милиона тона — намалено с резерва, който [Република] Естония има намерение да състави в съответствие с член 3, параграфи 1 и 2 от Решение 2006/780/ЕО, и намалено още с еквивалента на евентуалната разлика между квотите, разпределени на допълнителна горивна инсталация, невключена в изготвения за първия етап план за разпределение, и 0,313883 милиона тона, годишно оставяни в резерв за тази инсталация, които не са обосновани в съответствие с общите методи, предписани в националния план за разпределение, въз основа на проверени и обосновани данни за емисиите, и увеличено, за да се вземат предвид емисиите от дейности по проекти,

които през 2005 г. вече са в процес на изпълнение и които през същата година са довели до намаляване или ограничаване на емисии от инсталации, попадащи в приложното поле на Директива [2003/87], доколкото тези намалявания или ограничавания са обосновани и проверени — което следва да се разпредели от [Република] Естония съгласно нейния национален план за разпределение на посочените в този план инсталации и на новите участници, не е надвишено.

2. Националният план за разпределение на квоти може да бъде изменен без предварителното съгласие на Комисията, ако изменението се отнася до квотите, разпределени на някои инсталации вследствие на подобряването на качеството на данните, в границите на общото количество на квотите, които следва да се разпределят на посочените в плана инсталации, или ако изменението се състои в намаляване на процента на квотите, които следва да се разпределят безплатно в границите, определени в член 10 от Директива [2003/87].

3. За всяко изменение в националния план за разпределение, което има за цел да коригира посочените в член 1 от настоящото решение несъвместими аспекти, но което се отклонява от измененията, посочени в член 2, трябва да се направи уведомление възможно най-бързо предвид сроковете, необходими за изпълнението на националните процедури, и се изисква предварителното съгласие на Комисията в съответствие с член 9, параграф 3 от Директива [2003/87]. Всяко друго изменение в националния план за разпределение, с изключение на изискваните изменения в съответствие с член 2 от настоящото решение, е недопустимо.

Член 4

Адресат на настоящото решение е Република Естония“ [неофициален превод].

**Производството пред Общия съд и обжалваното съдебно решение**

9 С жалба, подадена в секретариата на Общия съд на 16 юли 2007 г., Република Естония иска отмяната на спорното решение.

10 С определение от 29 януари 2008 г. председателят на седми състав на Общия съд допуска Обединено кралство Великобритания и Северна Ирландия да встъпи в подкрепа на исканията на Комисията, а Република Литва и Словашката република допуска да встъпят в подкрепа на исканията на Република Естония.

11 В подкрепа на жалбата си посочената държава членка изтъква пет правни основания. Тези правни основания са изведени, първо, от превишаване на правомощията, произтичащо от нарушения на член 9, параграфи 1 и 3, както и на член 11, параграф 2 от Директива 2003/87, второ, от явни грешки в преценката, трето, от нарушение на член 175 ЕО, четвърто, от нарушение на принципа на добра администрация, и пето — от липсата на мотиви.

12 Комисията иска от Общия съд да обяви жалбата за недопустима, що се отнася до член 1, параграфи 3 и 4, член 2, параграфи 3 и 4, както и член 3, параграфи 2 и 3 от спорното решение, тъй като Република Естония не е представила никакво фактическо или правно основание, свързано с тези разпоредби, и да отхвърли жалбата като неоснователна, що се отнася до другите разпоредби от спорното решение.

13 С обжалваното съдебно решение Общият съд отменя изцяло спорното решение.

14 Преди всичко в точки 28—34 от посоченото съдебно решение Общият съд отхвърля възражението на Комисията за частична недопустимост. Той приема, че член 1, параграфи 1 и 2, член 2, параграфи 1 и 2, както и член 3, параграф 1 от спорното решение не могат да бъдат отделени от другите разпоредби на това решение и че ако правните основания, повдигнати от Република Естония, се окажат обосновани, спорното решение следва да се отмени изцяло.

15 След това в точки 49—93 от обжалваното съдебно решение Общият съд разглежда първото правно основание по жалбата, изведено от превишаване на правомощия в резултат на нарушение на член 9, параграфи 1 и 3, както и на член 11, параграф 2 от Директива 2003/87. На първо място, той констатира, че Комисията е превишила границите на контролното си правомощие по член 9, параграф 3 от посочената директива, от една страна, като е уточнила в спорното решение конкретно количество на квоти за разпределяне, всяко надвишаване на което се счита за несъвместимо с установените от същата директива критерии, и от друга страна, като е отхвърлила националния план за разпределение на квоти за емисии на парникови газове, за който Република Естония е отправила уведомление за периода 2008—2012 г., в съответствие с Директива 2003/87 (наричан по-нататък „естонският НПР“), доколкото предложеното в него общо количество квоти надвишава този праг. На второ място, той приема, че Комисията е нарушила член 9, параграф 3 от Директива 2003/87, като е заменила анализа, извършен от Република Естония в този план, със своя собствен анализ. В този контекст Общият съд констатира и че използваните от Комисията данни и методи за оценка не са „задължително“ най-представителните.

16 От това в точка 94 от обжалваното съдебно решение Общият съд стига до извода, че трябва да бъдат отменени член 1, параграф 1, член 2, параграф 1 и член 3, параграф 1 от спорното решение, свързани с определянето на общото количество квоти за емисии на парникови газове, които следва да се разпределят. Доколкото второто, третото и петото изтъкнати от Република Естония правни основания са насочени срещу същите тези разпоредби, Общият съд приема, че те не следва да бъдат разглеждани.

17 Накрая в точки 99—112 от обжалваното съдебно решение Общият съд разглежда четвъртото правно основание от жалбата, изведено от нарушение на принципа на добра администрация. Това правно основание се отнася до преценката на Комисията по въпроса дали естонският НПР съответства на критерий 3 от приложение III към Директива 2003/87, свързан с отчитането на резервите в общото количество квоти за емисии парникови газове, които следва да се разпределят. Според Общия съд Комисията не е установила, че съдържащите се в този план изчисления са опорочени от грешка.

18 При тези обстоятелства Общият съд приема в точка 113 от посоченото съдебно решение, че трябва да бъдат отменени член 1, параграф 2 и член 2, параграф 2 от спорното решение, свързани с твърдяното невключване на резервите от квоти в общото количество.

19 Така, след като постановява отмяната на член 1, параграфи 1 и 2 и член 2, параграфи 1 и 2, както и на член 3, параграф 1 от спорното решение и обявява, че тези разпоредби не могат да бъдат отделени от останалата част на това решение, накрая в точка 114 от обжалваното съдебно решение Общият съд обявява, че спорното решение трябва да бъде отменено в неговата цялост.

**Производството пред Съда и исканията на страните**

20 С определение на председателя на Съда от 1 юни 2010 г. Кралство Дания е допуснато да встъпи в подкрепа на исканията на Комисията, а Чешката република, както и Република Латвия са допуснати да встъпят в подкрепа на исканията на Република Естония.

21 С жалбата си Комисията иска от Съда:

— да отмени обжалваното съдебно решение, и

— да осъди Република Естония да заплати съдебните разноски.

22 Кралство Дания иска от Съда да отмени обжалваното съдебно решение.

23 Република Естония моли Съда:

— като главно искане — да отхвърли жалбата,

— при условията на евентуалност да върне делото на Общия съд, който да се произнесе по правните основания, представени от тази държава членка в първоинстанционното производство и които не са разгледани в обжалваното съдебно решение, и

— да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

24 Чешката република иска от Съда:

— да отхвърли жалбата, и

— да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

25 Република Латвия иска от Съда да отхвърли жалбата.

**По жалбата**

26 В подкрепа на своята жалба Комисията изтъква четири правни основания. Те са изведени, първо, от грешка при прилагане на правото, допусната при разглеждането на допустимостта на жалбата за отмяна на спорното решение, и второ, от грешка при тълкуването на член 9, параграфи 1 и 3, както и на член 11, параграф 2 от Директива 2003/87. Трето, Общият съд тълкувал неправилно принципа на добра администрация, и четвърто, той допуснал грешка в правната квалификация на член 1, параграфи 1 и 2, на член 2, параграфи 1 и 2, както и на член 3, параграф 1 от спорното решение, като приел, че тези разпоредби не могат да бъдат отделени от другите разпоредби на това решение.

*По първото правно основание, изведено от грешка при прилагане на правото, допусната при разглеждането на допустимостта на жалбата за отмяна*

Доводи на страните

27 Комисията твърди, че като е счел за допустима жалбата за отмяна на член 1, параграфи 3 и 4, член 2, параграфи 3 и 4, както и на член 3, параграфи 2 и 3 от спорното решение, Общият съд нарушил член 21 от Статута на Съда на Европейския съюз и член 44, параграф 1, буква в) от Процедурния правилник на Общия съд.

28 Комисията напомня, че правните основания, изтъкнати от Република Естония пред Общия съд, се отнасяли основно до законосъобразността на максималния праг, определен за общото количество на квотите за емисии на парникови газове, предвидено в член 1, параграф 1, член 2, параграф 1 и член 3, параграф 1 от спорното решение, както и частично до невключването на резервите от квоти, посочено в член 1, параграф 2 и член 2, параграф 2 от същото решение.

Тази държава членка не отправила никаква критика по другите несъвместими аспекти, установени относно естонския НПР, а именно фаворизирането при разпределянето на квоти за емисии на парникови газове и липсата на прозрачност при третирането на новите участници. За подаването обаче на жалба срещу спорното решение в неговата цялост Република Естония трябвало да изтъкне правни основания срещу всяка от неговите разпоредби.

29 Освен това Общият съд допуснал грешка при прилагане на правото, като обявил, че член 1, параграфи 3 и 4, член 2, параграфи 3 и 4, както и член 3, параграфи 2 и 3 от спорното решение не могат да бъдат отделени от другите разпоредби на това решение.

30 Република Естония иска това правно основание да бъде отхвърлено. Тя напомня, че е искала отмяната на спорното решение в неговата цялост. Жалбата съдържала кратко изложение на изложените правни основания в съответствие с изискванията за форма, установени в член 21 от Сатута на Съда и в член 44, параграф 1, буква в) от Процедурния правилник на Общия съд. Що се отнася до обжалваното съдебно решение, то се основавало на правилно разбиране на условието за отделимия характер на разпоредбите на посоченото спорно решение.

Съображения на Съда

31 Първото правно основание по жалбата се отнася до точки 28—34 от обжалваното съдебно решение, в които се разглежда възражението за частична недопустимост на жалбата за отмяна на спорното решение.

32 В точки 28—33 от посоченото съдебно решение Общият съд разглежда въпроса дали член 1, параграфи 1 и 2, член 2, параграфи 1 и 2, както и член 3, параграф 1 от спорното решение могат да бъдат отделени от другите разпоредби на това решение и стига до извода, че случаят не е такъв. При тези условия в точка 34 от посоченото съдебно решение той отхвърля доводите на Комисията, свързани с твърдяната частична недопустимост на посочената жалба, като наред с това уточнява, че ако изтъкнатите от Република Естония правни основания са обосновани, спорното решение трябва да се отмени в неговата цялост.

33 В случая е безспорно, че в жалбата в първоинстанционното производство Република Естония е поискала отмяната на спорното решение в неговата цялост. Повдигнатото от Комисията възражение за недопустимост се отнася до твърдяна непълнота на мотивите на посочената жалба предвид обхвата на исканата отмяна, доколкото представените от тази държава членка правни основания се отнасят само до член 1, параграфи 1 и 2, член 2, параграфи 1 и 2, както и до член 3, параграф 1 от това решение. Според Комисията такава жалба не съответства на изискванията, установени в член 21, първа алинея от Статута на Съда и в член 44, параграф 1, буква в) от Процедурния правилник на Общия съд. Като счита, че разпоредбите, предмет на представените от Република Естония правни основания, са отделими от другите разпоредби на посоченото решение, Комисията иска от Общия съд да отхвърли жалбата като недопустима, що се отнася до последните разпоредби.

34 В това отношение е важно да се напомни, че съгласно член 21, първа алинея от Статута на Съда, приложим към производството пред Общия съд по силата на член 53, първа алинея от този статут, и член 44, параграф 1, букви в) и г) от Процедурния правилник на Общия съд, всяка искова молба или жалба трябва по-специално да съдържа предмета на спора, исканията на страните и кратко изложение на изложените правни основания. Това посочване трябва да бъде достатъчно ясно и точно, за да позволи на ответната страна да подготви своята защита, а на Общия съд — да се произнесе по иска или жалбата, ако е необходимо, без да разполага с други данни. С оглед на гарантиране на правната сигурност и на доброто правораздаване, за да са допустими искът или жалбата, е необходимо съществените фактически и правни обстоятелства,

на които те се основават, да следват поне обобщено, но по логичен и разбираем начин от текста на самата искова молба или жалба (вж. Решение от 14 януари 2010 г. по дело Комисия/Чешка република, C-343/08, Сборник, стр. I-275, точка 26 и цитираната съдебна практика).

35 Впрочем следва да се приеме, че жалбата, подадена от Република Естония в първоинстанционното производство, отговаря на тези формални изисквания, тъй като е безспорно, че тя съдържа предмета на спора, както и кратко изложение на изложените от тази държава членка правни основания, свързани с член 1, параграфи 1 и 2, с член 2, параграфи 1 и 2, както и с член 3, параграф 1 от спорното решение. Не се оспорва и че съществените фактически и правни обстоятелства, на които се основават тези правни основания, следват по логичен и разбираем начин от текста на посочената жалба.

36 Несъмнено в своята жалба Република Естония не е представила правни основания или оплаквания относно член 1, параграфи 3 и 4, член 2, параграфи 3 и 4, както и относно член 3, параграфи 2 и 3 от спорното решение. За да бъде подадена обаче жалба за отмяна на акт от правото на Съюза в неговата цялост, не е необходимо жалбоподателят да изтъква правни основания или оплаквания срещу всяка от разпоредбите на този акт.

37 Що се отнася до това дали отмяната на разпоредбите, изрично посочени в правните основания на жалбата, а именно член 1, параграфи 1 и 2, член 2, параграфи 1 и 2, както и член 3, параграф 1 от спорното решение, може да доведе до отмяна на останалата част от това решение, както иска Република Естония в петитума на своята жалба в първоинстанционното производство, и по-конкретно дали Общият съд допуска грешка при прилагане на правото, като приема, че тези разпоредби не могат да бъдат отделени от другите разпоредби на посоченото решение, този въпрос следва да се прецени при разглеждането на четвъртото правно основание на настоящата жалба.

38 От това следва, че Общият съд основателно отхвърля повдигнатото от Комисията възражение за недопустимост, що се отнася до член 1, параграфи 3 и 4, член 2, параграфи 3 и 4, както и до член 3, параграфи 2 и 3 от спорното решение. Ето защо първото правно основание трябва да се отхвърли като необосновано.

*По второто правно основание, изведено от грешка при тълкуването на член 9, параграфи 1 и 3, както и на член 11, параграф 2 от Директива 2003/87*

39 С второто си правно основание Комисията упреква Общия съд, че е допуснал грешка при тълкуването на член 9, параграфи 1 и 3, както и на член 11, параграф 2 от Директива 2003/87. След като отправя критики по общите бележки на Общия съд относно предвиденото в посочената директива разпределяне на правомощията между държавите членки и Комисията и относно характера на упражнявания от тази институция контрол по член 9, параграф 3 от същата директива, Комисията представя доводи, които могат да бъдат разделени на две части. Първата част е изведена от твърдение за неспазване на принципа на равно третиране, а втората — от твърдяно неизпълнение на целта на същата директива.

40 Република Естония иска това правно основание да бъде отхвърлено. Комисията не изтъкнала никакъв довод, който да докаже, че Общият съд е допуснал такава грешка, когато е постановил, че съгласно членове 9 и 11 от Директива 2003/87 Комисията е трябвало да действа в рамките на контрола за законосъобразност на избора, осъществен от тази държава членка, и да съблюдава запазената за тази институция свобода на действие.

По естеството на контрола на Комисията по член 9, параграф 3 от Директива 2003/87

– Доводи на страните

41 Комисията упреква Общия съд, че не е спазил разпределянето на правомощията между нея и държавите членки, предвидено в членове 9 и 11 от Директива 2003/87, и че е допуснал грешка при прилагане на правото, като е квалифицирал нейния контрол по член 9, параграф 3 от посочената директива като контрол за законосъобразност.

42 В точка 51 от обжалваното съдебно решение Общият съд разширил неправилно правомощията на държавите членки, като се основал на дефиницията на правното естество на Директивата, както произтича от член 249 ЕО. Членове 9 и 11 от Директива 2003/87 били предназначени да се прилагат единствено между институциите и държавите членки и не налагали предварително транспониране в националното право. Те имали характер на регламент и се прилагали пряко, подобно на разпоредбите на регламент. Що се отнася до формата и съдържанието на националните планове за разпределение, те били определени широко и били контролирани на равнище на Европейския съюз, като се имат предвид по-специално изготвените от Комисията съгласно член 9, параграф 1 от тази директива указания за прилагане на критериите, предвидени в приложение III към нея.

43 Обратно на препоръчвания от Общия съд подход, прилагането на принципа на субсидиарност, прогласен в член 5, втора алинея ЕО, не би могло да ограничи контролното правомощие, възложено на Комисията от законодателя на Съюза. Всъщност, след като последният е стигнал до извода, че е необходима правна уредба на равнище на Съюза, този принцип вече не се прилагал.

44 Освен това Общият съд неправилно се основал на членове 211 ЕО и 226 ЕО. Националните планове за разпределение не представлявали класически мерки за транспониране на директива. Макар даден акт за транспониране да можел да бъде обект само на контрол ex post от страна на Комисията по силата на член 226 ЕО, тя оценявала националните планове за разпределение в рамките на контрол ex ante в съответствие с член 9 от Директива 2003/87. В този контекст важна роля играел комитетът за изменение на климата, упоменат в параграф 2 от този член. Ето защо в тази област контролът от страна на Комисията надхвърлял рамките на обикновения контрол за законосъобразност.

45 В своя отговор на писмените становища при встъпване на Чешката република, Кралство Дания и Република Латвия Комисията уточнява, че целта на това правно основание не е да се установи, че тя е компетентна да определя по задължителен начин общото количество квоти за емисии на парникови газове, които следва да се разпределят, а да се констатира, че съображенията, които Общият съд развива, за да ограничи нейното контролно правомощие, са неправилни. Във всички случаи, дори да се приеме, обратно на позицията на Комисията, че в спорното решение тя не е могла да посочва какво общо количество квоти за емисии тя счита за приемливо, тази констатация не била достатъчна, за да се отмени посоченото решение, доколкото Комисията подробно обяснила, че общото количество квоти, предвидено от Република Естония, явно е твърде високо.

46 Последната държава членка поддържа, че твърденията на Комисията са неоснователни. Общият съд не ограничил компетентността на Комисията, основавайки се на член 249 ЕО. Той само констатирал, че когато дадена директива не предписва формата и средствата, които трябва да бъдат използвани при нейното транспониране, за да бъде постигнат търсеният резултат, свободата за действие на държавите членки по отношение на избора на тези форми и средства по принцип остава пълна. Въпросът дали членове 9 и 11 от Директива 2003/87 имат характер

на регламент нямал никакво значение относно разпределянето на правомощията между държавите членки и Комисията. Не можело също така да се твърди, че позовавйки се на принципа на субсидиарност, Общият съд ограничил предоставените на Комисията правомощия.

– Съображения на Съда

47 Твърденията на Комисията се отнасят до точки 49—56 от обжалваното съдебно решение, свързани с разпределянето на правомощията между Комисията и държавите членки, предвидено в членове 9 и 11 от Директива 2003/87.

48 В тези точки Общият съд приема, че държавите членки са единствено компетентни, от една страна, да разработят своя национален план за разпределение, и от друга страна, да вземат окончателните решения, които определят по-специално общото количество квоти за емисии на парникови газове, които следва да се разпределят. При упражняването на своите правомощия те разполагат с определена свобода на действие. Член 9, параграф 3 от Директива 2003/87 оправомощава Комисията, от една страна, да провери дали националните планове за разпределение са в съответствие с предвидените в нея критерии, а от друга страна, да отхвърли плановете поради несъвместимост с тези критерии. Контролното правомощие на Комисията се свежда до контрол за законосъобразност.

49 В случая, както правилно отбелязва Общият съд в точки 53 и 54 от обжалваното съдебно решение, от член 11, параграф 2 от Директива 2003/87 ясно следва, че „само държавата членка е компетентна, от една страна, да разработи националния план за разпределение, с който предлага постигането на целите, определени от [посочената] директива, що се отнася до емисиите на парникови газове, и [и за който] уведомява Комисията, и от друга страна, да вземе окончателните решения, определящи общото количество на квотите, които ще разпредели за всеки петгодишен период, и разпределението на това количество между икономическите оператори“. За сметка на това от член 9, параграф 3 от Директива 2003/87 по недвусмислен начин следва, че ролята на Комисията е сведена до контрол за съответствие на националния план за разпределение на държавата членка с критериите, предвидени в приложение III към посочената директива, и с разпоредбите на член 10 от нея. Комисията има право да проверява това съответствие и да отхвърля националния план за разпределение с мотивирано решение поради несъвместимост с тези критерии или с тези разпоредби. В случай че Комисията отхвърли нейния план, държавата членка може да вземе решение по член 11, параграф 2 от тази директива само ако предложените от нея изменения са приети от Комисията.

50 Обратно на поддържаното от Комисията, Общият съд не може да бъде упрекнат, че в точка 51 от обжалваното съдебно решение се е позовал на член 249, трета алинея ЕО, за да прецени въпроса за разпределянето на правомощията между Комисията и държавите членки, предвидено в членове 9 и 11 от Директива 2003/87. Принципът, съгласно който Директивата обвързва по отношение на постигането на даден резултат от държавите членки, до които е адресирана, като оставя на националните власти свобода при избора на формата и средствата за постигане на този резултат, поначало се прилага за всяка директива.

51 Вярно е, че могат да съществуват големи различия, що се отнася до видовете задължения, които директивите налагат на държавите членки, и относно резултатите, които трябва да бъдат постигнати от тях. Безспорно е също, че разпоредбите на директивите, които засягат само отношенията между държава членка и Комисията, могат да не се нуждаят от мерки за транспониране (вж. в този смисъл Решение от 30 ноември 2006 г. по дело Комисия/Люксембург, C-32/05, Recueil., стр. I-11323, точки 35 и 36). Това обстоятелство обаче е без значение за разрешаването на настоящия спор. Не би могло да се отрече, че членове 9 и 11 от Директива 2003/87 уреждат съответните роли на Комисията и на държавите членки в рамките на процедурата за приемане на националните планове за разпределение, а именно

въпроса за разпределянето на правомощията между тях. Тези разпоредби позволяват да се определи дали държавите членки разполагат със свобода на действие при изготвянето на техния план и евентуално да определят какъв е нейният обхват.

52 В дадения случай не би могло да се отрече, че Директива 2003/87 не предписва конкретен метод за разработването на национален план за разпределение и за определянето на общото количество квоти за емисии на парникови газове, които следва да се разпределят. Тъкмо обратното, точка 1 от приложение III към тази директива предвижда изрично, както Общият съд по същество констатира в точка 81 от обжалваното съдебно решение, че държавите членки трябва да определят общото количество квоти за разпределяне, като вземат предвид по-специално националната енергийна политика и националната програма във връзка с изменението на климата.

53 Така, както констатира Общият съд в точка 53 от обжалваното съдебно решение, държавите членки разполагат с определена свобода на действие да изберат мерките, които според тях са най-подходящи за постигане на предписания от посочената директива резултат в конкретния контекст на националния енергиен пазар.

54 Що се отнася до обстоятелството, че съгласно член 9 от Директива 2003/87 националните планове за разпределение се оценяват от Комисията в рамките на контрол ex ante, подобно контролно правомощие несъмнено се различава в много отношения от предвидения в член 226 ЕО контрол ex post. Това обстоятелство обаче не би могло да означава, че контролът ex ante трябва да надхвърля обхвата на контрола за законосъобразност.

55 От гореизложеното следва, че трябва да бъдат отхвърлени отправените от Комисията критики срещу общите съображения на Общия съд относно предвиденото в Директива 2003/87 разпределяне на правомощията между държавите членки и Комисията.

По първата част от второто правно основание, изведено от нарушение на принципа на равно третиране

– Доводи на страните

56 Комисията твърди, че като е определил значението и обхвата на нейното контролно правомощие по член 9, параграф 3 от Директива 2003/87, Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, която по същество произтича от нарушение на принципа на равно третиране.

57 Заключението, според което Комисията нарушила член 9, параграф 3 от Директива 2003/87, като заменила анализа, извършен от Република Естония, със своя собствен анализ, било неправилно. Общият съд тълкувал тази разпоредба, без да вземе предвид посочения принцип, и освен това допуснал грешка при прилагане на правото, когато преценявал въпроса относно избора на данните за емисиите, които трябва да служат за отправна точка за целите на прогнозите за периода 2008—2012 г.

58 Общият съд неправилно приел, че Комисията не може да отхвърли данните относно емисиите на $CO_2$ отпреди 2005 г., въведени от Република Естония в нейния национален план за разпределение, и прогнозите за брутния вътрешен продукт (БВП), използвани от тази държава членка вместо публикуваните за всички държави членки през 2005 г. Ако се приемело, че всяка държава членка използва свои собствени данни, изготвени съгласно нейни собствени критерии, това можело да породи различно третиране на посочените държави.

59 Предметът и целта на Директива 2003/87, както и провеждането на процедурата за контрол на националните планове за разпределение, били да „се гарантира, че националните планове за разпределение на всички държави членки се намират в сходни положения“. Ето защо съвместимостта на националните планове за разпределение с критериите, предвидени в приложение III към тази директива, трябвало да бъде разгледана въз основа на метод за оценка, изготвен от Комисията, и на данните, получени благодарение на този метод. Това разглеждане предполагало Комисията да използва данни относно емисиите на $CO_2$ от същата година за всички държави членки и прогнози за растежа на БВП през периода 2005—2010 г., налични към един и същ момент за всички тези държави.

60 Провеждането на процедурата за контрол, предвидена в член 9 от Директива 2003/87, доказвало, че става дума за упражняване на едновременен контрол в ограничен интервал от време, чиято цел е да позволи прилагането на обща схема за търговия с квоти във всички държави членки преди 1 януари 2008 г. Националните планове за разпределение били разглеждани в рамките на комитета за изменение на климата паралелно с разглеждането им от Комисията, което потвърждавало необходимостта тя да използва един и същ подход за всички планове.

61 Съображенията на Общия съд, възприети в точки 84—86 от обжалваното съдебно решение, противоречали на съображенията, приложени в неговото Определение от 20 октомври 2008 г. по дело BOT Elektrownia Bełchatów и др./Комисия (T-208/07). В него Общият съд приел времевите ограничения на измененията, които държавите членки въвеждат в техния национален план за разпределение, като постановил, че от текста на Директива 2003/87, както и от общата структура и от целите на схемата, която тя установява, следва, че дадена държава членка винаги има право да предлага изменения на своя план, след като го е съобщила на Комисията, до приемане на решението, което тази държава членка трябва да вземе в изпълнение на член 11, параграф 2 от посочената директива.

62 Република Естония иска тази първа част от второто правно основание да се отхвърли. Комисията се основавала на принципа на равно третиране все едно това е абсолютен принцип. Възможното възникване на неравно третиране не можело да обоснове промяна в разпределянето на правомощията между държавите членки и Комисията, предвидено в Директива 2003/87. Равното третиране на държавите членки можело да бъде осигурено по подходящ начин, ако Комисията разглежда всеки план с една и съща степен на дължима грижа.

– Съображения на Съда

63 Първата част от второто правно основание се отнася до точки 56—93 от обжалваното съдебно решение. В посочените точки Общият съд установява, че контролното правомощие, с което Комисията разполага по силата на член 9, параграф 3 от Директива 2003/87, не ѝ позволява да заменя данните, вписани от държавата членка в нейния план, със собствените си данни. Общият съд уточнява, че принципът на равно третиране „не може да измени предвиденото в [тази] директива разпределяне на правомощията между държавите членки и Комисията, съгласно което последните са компетентни да разработят национален план за разпределение и да вземат окончателно решение за общото количество на квотите, които следва да се разпределят“.

64 Веднага трябва да се напомни, че съгласно постоянната съдебна практика принципът на равно третиране изисква да не се третират по различен начин сходни положения и да не се третират еднакво различни положения, освен ако такова третиране не е обективно обосновано (вж. по-специално Решение от 16 декември 2008 г. по дело Arcelor Atlantique и Lorraine и др., C-127/07, Сборник, стр. I-9895, точка 23).

65 Необходимостта да се спазва този принцип обаче не може да промени разпределянето на правомощията между държавите членки и Комисията, предвидено в дадена разпоредба на Съюза. Впрочем, както е потвърдено в точка 49 от настоящото съдебно решение, член 9, параграф 3 от Директива 2003/87 предоставя на Комисията единствено контролно правомощие относно законосъобразността на националните планове за разпределение, което ѝ позволява да отхвърли план, който не съответства на критериите, изброени в приложение III към Директива 2003/87, или на разпоредбите на член 10 от нея.

66 Що се отнася до степента на този контрол, в точки 68, 69, 75, 79 и 80 от обжалваното съдебно решение Общият съд правилно констатира, че държавите членки са свободни да използват данни и методи за оценка по техен избор, при условие че те не водят до резултати, които не са в съответствие с тези критерии или с тези разпоредби. При упражняване на своето контролно правомощие по член 9, параграф 3 от тази директива Комисията трябва да зачита свободата на действие, с която разполагат държавите членки. В този смисъл тя не може да отхвърли национален план за разпределение само поради това че вписаните в него данни не са в съответствие с предпочетените от нея данни.

67 При тези условия Общият съд не може да бъде упрекнат, че е приел, че Комисията е била длъжна да разгледа данните, вписани от Република Естония в националния ѝ план за разпределение. Ако Комисията е изпитвала съмнения относно посочените данни, тя е трябвало да поиска разяснения от компетентните национални органи и дори да докаже несъответствието на тези данни спрямо критериите, изброени в приложение III към Директива 2003/87.

68 Доводите, изложени от Комисията относно едновременния характер на контрола на националните планове за разпределение, не могат да поставят под въпрос този извод. Всъщност тези доводи почиват на неправилно схващане за контролното правомощие на Комисията по член 9, параграф 3 от Директива 2003/87. Както посочва генералният адвокат в точка 65 от своето заключение, евентуалните разлики относно приетите от държавите членки данни и методи за оценка са проява на тяхната свобода на действие, която Комисията трябва да зачита в рамките на своя контрол за съответствие.

69 В този контекст е важно да се отбележи, както Общият съд постановява в точка 89 от обжалваното съдебно решение, че Комисията може да осигури равното третиране на държавите членки по подходящ начин, като разгледа представения от всяка от тях план с една и съща степен на дължима грижа. Следва също да се напомни, че Комисията има право да избере обща точка за сравнение между плановете, изготвени от всяка от тези държави. Както отбелязва Общият съд в точка 63 от обжалваното съдебно решение, за тази цел тя може по-специално да разработи „свой собствен икономически и екологичен модел“, основан на избраните от нея данни, и да си служи с него като точка за сравнение, за да провери дали националните планове за разпределение са съвместими с критериите, предвидени в приложение III към Директива 2003/87, или с разпоредбите на член 10 от нея.

70 При тези обстоятелства първата част от второто правно основание трябва да бъде отхвърлена като необоснована.

По втората част от второто правно основание, изведена от неспазване на целта на Директива 2003/87

– Доводи на страните

71 Комисията счита, че при тълкуването на член 9, параграф 3 от Директива 2003/87 Общият съд не е спазил преследваната от последната цел. Комисията не се съгласява, че е превишила пределите на контролното правомощие, което има съгласно този член, като е разгледала

естонския НПР въз основа на собствената си методология, като е посочила конкретно количество квоти за емисии на парникови газове за разпределяне, чието превишаване се счита за несъвместимо с установените от тази директива критерии, и когато в резултат на това е отхвърлила естонския НПР, доколкото предложеното в него общо количество квоти надхвърля този праг.

72 Контролните правомощия, с които разполага Комисията по силата на тази разпоредба, трябвало да се разглеждат и тълкуват в светлината на целите на Директива 2003/87. Посочената директива обаче въвеждала в член 1 общностна схема за търговия с квоти на емисии на парникови газове, за да се стимулира намаляването на емисиите на тези газове по икономичен и икономически ефективен начин. В Решение по дело Arcelor Atlantique и Lorraine и др., посочено по-горе, Съдът признал, че крайната цел на тази схема е опазването на околната среда и че посочената схема поощрява и благоприятства търсенето на най-ниските разходи, за да се получи намаляване на тези емисии. От посоченото решение следвало, че тази цел може да бъде постигната само когато търсенето на квоти надвиши предлагането на общностния пазар на квоти. Освен това, съгласно съображение 7 от Директива 2003/87 прилагането на тази схема трябвало да спомогне за запазване на целостта на вътрешния пазар и за избягване на нарушения на конкуренцията.

73 Обратно на приетото от Общия съд в обжалваното съдебно решение, контролът, осъществен от Комисията по силата на член 9 от Директива 2003/87, не можел да бъде „силно ограничен“, свеждащ се просто до проверка на данните, използвани от държавите членки в техните национални планове за разпределение. Този контрол трябвало да се основава на еднороден подход, който предполагал Комисията да използва данни относно емисиите на $CO_2$ от същата година за всички държави членки и прогнози за растеж на БВП за периода 2005—2010 г., които са налични към един и същ момент за всички тези държави.

74 Според Комисията целите на Директива 2003/87 не могат да бъдат постигнати, ако тя няма правомощие да определя максимално равнище на квотите за емисии на парникови газове, които следва да се разпределят. Нейната позиция била обоснована и от съображения за процесуална икономия.

75 Общият съд неправилно приел, че държавите членки разполагат с изключителна компетентност да определят общото количество квоти за емисии на парникови газове, които следва да се разпределят. Възможно било ex post да се докаже, че безусловното признаване на данните за емисии на $CO_2$, посочени в естонския НПР, относно години, предхождащи 2005 г., както и предложеното общо количество квоти за разпределяне щели да доведат до резултат, противоречащ не само на критерии 1—3 от приложение III към Директива 2003/87, но също и на целта на тази директива за намаляване на емисиите на $CO_2$.

76 Освен това Общият съд не разграничил правилно определянето от Комисията на максимален праг за общото количество квоти и определянето на общото количество квоти, което държавата членка следва да разпредели.

77 Република Естония счита, че втората част от второто правно основание следва да се отхвърли. Комисията изобщо не доказала, че е било невъзможно да се съобрази с целта на Директива 2003/87 предвид разпределянето на правомощията между държавите членки и Комисията, потвърдено от Общия съд в обжалваното съдебно решение.

– Съображения на Съда

78 Втората част от второто правно основание се отнася до точки 59—66 от обжалваното съдебно решение. В посочените точки Общият съд приема, че като е определила в спорното решение конкретно количество квоти, чието превишаване се е считало за несъвместимо с критериите, установени от Директива 2003/87, и като е отхвърлила естонския НПР, доколкото предложеното в него общо количество квоти надвишава този праг, Комисията е превишила пределите на своето контролно правомощие по член 9, параграфи 1 и 3, както и по член 11, параграф 2 от тази директива. Посочената част се отнася и до достигнатия от Общия съд извод, според който Комисията превишила тези пределите, когато при преценката на естонския НПР използвала собствените си данни и собствения си метод. По този начин Общият съд тълкувал член 9, параграф 3 от посочената директива, без да зачита преследваните от нея цели.

79 В това отношение следва да се напомни, че основната декларирана цел на Директива 2003/87 е да намали съществено емисиите на парникови газове с оглед на спазване на задълженията на Съюза и на държавите членки по Протокола от Киото. Посочената цел трябва да се постигне при спазване на редица подцели и посредством прибягването до определени инструменти. Основен инструмент в това отношение представлява общностната схема за търговия с емисии на парникови газове, както това произтича от член 1 от Директива 2003/87 и от съображение 2 от нея. Така споменатият член 1 посочва, че тази схема стимулира намаляването на посочените емисии по икономичен и икономически ефективен начин. Останалите подцели, на които трябва да отговаря посочената схема, са по-специално, както е отбелязано в съображения 5 и 7 от тази директива, запазването на икономическото развитие и на заетостта, както и запазването на целостта на вътрешния пазар и условията на конкуренция.

80 В конкретния случай, дори да се предположи, че препоръчаният от Комисията подход може да подобри функционирането на схемата на Съюза за търговия с квоти за емисии на парникови газове и по този начин да позволи по-ефикасно постигане на целта за съществено намаляване на емисиите на парникови газове, това обстоятелство не може да промени разпределянето на правомощията между държавите членки и Комисията, предвидено в членове 9 и 11 от Директива 2003/87.

81 Всъщност в област на споделена компетентност като областта на опазване на околната среда законодателят на Съюза следва да определи мерките, които счита за необходими за постигането на определените цели, като същевременно спазва принципите на субсидиарност и на пропорционалност, прогласени в член 5 ЕО.

82 Волята на законодателя на Съюза да предостави на Комисията единствено правомощие за контрол за съответствие на националните планове за разпределение с критериите, предвидени в приложение III към Директива 2003/87, и с разпоредбите на член 10 от същата, а не правомощие за субституиране или за унифициране, което би включвало правомощието за определяне на максимално количество квоти за емисии на парникови газове за разпределяне, следва както от член 9, параграф 3 от Директива 2003/87, така и от подготвителните работи по тази директива. В този смисъл изводът, че Комисията може да определя такова максимално количество, би излязъл извън границите на телеологичното тълкуване на тази директива и би довел до предоставяне на тази институция на правомощия, лишени от всякакво правно основание.

83 Както произтича от точка 51 от настоящото съдебно решение, Общият съд следователно правилно постановява в точка 54 от обжалваното съдебно решение, че от член 9, параграф 3 от Директива 2003/87 недвусмислено е видно, че ролята на Комисията е сведена до контрол за съответствието на националния план за разпределение на държава членка с критериите, посочени в приложение III към споменатата директива, и с разпоредбите на член 10 от нея. Той основателно приема, че Комисията е оправомощена да провери това съответствие и да отхвърли националния план за разпределение поради несъвместимост с тези критерии и с тези

разпоредби, като в такъв случай посочената държава членка може да вземе решение по член 11, параграф 2 от посочената директива само ако тази институция приеме предлаганите от държавата членка изменения.

84 В това отношение следва да се отбележи, че законодателят на Съюза, който единствено е компетентен да изменя Директива 2003/87, е счел за необходимо да измени член 9 от нея с Директива 2009/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 година за изменение на Директива 2003/87/ЕО с оглед подобряване и разширяване на схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове на Общността (ОВ L 140, стр. 63). Тази директива за изменение предвижда създаването на по-хармонизирана схема с цел по-добро използване на предимствата от търговията с квоти, предотвратяване на смущения на вътрешния пазар и улесняване на връзките между различните схеми за търговия.

85 Що се отнася до твърдението на Комисията, че било възможно ex post да се докаже, че безусловното признаване на данните за емисии на $CO_2$ и на общото количество квоти за емисии на парникови газове, посочени в естонския НПР, щяло да доведе до резултат, който противоречи на критерии 1—3, посочени в приложение III към Директива 2003/87, това твърдение се основава на неправилно тълкуване на обжалваното съдебно решение. Всъщност, както отбелязва генералният адвокат в точка 80 от своето заключение, Общият съд признава, че Комисията може да отхвърли национален план за разпределение, който не е в съответствие с изброените в това приложение критерии или с разпоредбите на член 10 от тази директива, и следователно не приема, че Комисията трябва да одобри безусловно вписаните в естонския НПР данни.

86 Колкото до довода на Комисията, че в интерес на процесуалната икономия следвало да ѝ се признае правомощието да определя максималното равнище на количество квоти за емисии на парникови газове, които следва да се разпределят, несъмнено е вярно, че подобен подход би намалил риска да бъдат приети последователни решения за отхвърляне на национални планове за разпределение поради несъвместимост с критериите, изброени в приложение III към Директива 2003/87, или с разпоредбите на член 10 от нея. В този контекст трябва обаче да се подчертае, че Комисията не превишава своите правомощия, ако обяви в разпоредителната част на дадено решение за отхвърляне на план, без да определя по обвързващ начин максималното количество на такива квоти, че няма да отхвърли измененията на този план, ако те съответстват на предложенията и препоръките, направени в това решение за отхвърляне. Този подход съответства на принципа за лоялно сътрудничество между държавите членки и Комисията, и отговаря и на целите за процесуална икономия.

87 Поради това Комисията няма основание да поддържа, че със своето тълкуване на член 9, параграф 3 от Директива 2003/87 Общият съд не зачита преследваните от последната цели. Следователно втората част от второто правно основание трябва да се отхвърли като необоснована.

88 Тъй като критиките на Комисията срещу общите съображения на Общия съд относно разпределянето на правомощията между държавите членки и Комисията, предвидено в Директива 2003/87, са отхвърлени, и двете части от второто правно основание не могат да бъдат уважени, това правно основание следва да бъде отхвърлено като необосновано.

*По третото правно основание, изведено от грешка при тълкуването на принципа на добра администрация*

Доводи на страните

89 Комисията упреква Общия съд, че е допуснал грешка при тълкуването на принципа на добра администрация, когато преценява четвъртото правно основание по жалбата, изведено от нарушение на този принцип.

90 За да прецени въпроса дали естонският НПР е съвместим с критерий 3 от приложение III към Директива 2003/87, а именно дали резервът от квоти, установен в съответствие с член 3, параграфи 1 и 2 от Решение 2006/780, е включен в общото количество квоти, които следва да се разпределят, Комисията е могла надлежно да се позове на данните, използвани за всички национални планове за разпределение на държавите членки. В това отношение мотивите на член 1, параграф 2 от спорното решение били достатъчни, уместни и адекватни. Общият съд неправилно приел, че Комисията е основала мотивите на това решение на своите собствени данни, вместо на данните на Република Естония.

91 Поради липсата на яснота в естонския НПР, що се отнася до включването на определени части от резервите в общото количество квоти за емисии на парникови газове, които следва да се разпределят, Комисията имала право да приеме предлаганото в този план общо количество за несъвместимо с трите критерия от приложение III към Директива 2003/87. Самият Общ съд признал в точка 107 от обжалваното съдебно решение тази неяснота.

92 Република Естония иска това правно основание да бъде отхвърлено. Доводите на Комисията произтичали от неправилен прочит на обжалваното съдебно решение. При разглеждането на четвъртото правно основание на жалбата Общият съд не се произнесъл по въпроса дали Комисията е имала право да използва свои собствени данни, за да оцени отчитането на резервите от квоти, а само проверил дали тя е разгледала внимателно и безпристрастно всички обстоятелства по случая.

Съображения на Съда

93 Това основание за обжалване, което се отнася до точки 99—112 от обжалваното съдебно решение, засяга основателността на извода на Общия съд, според който, като не разгледала в достатъчна степен естонския НПР, и по-специално приложения 1 и 3 към него, за да прецени дали резервът от квоти, установен в съответствие с член 3, параграфи 1 и 2 от Решение 2006/78, е бил взет предвид при изчисляването на общото количество квоти, които следва да се разпределят, Комисията нарушила принципа на добра администрация.

94 Обратно на твърдяното от Комисията, в тези точки Общият съд не разглежда въпроса дали тя е могла да се основе на свои собствени данни, за да оцени дали такъв резерв е бил взет предвид. Както с основание отбелязва Република Естония, посочената юрисдикция проверява само дали Комисията е разгледала представените от тази държава членка данни в нейния национален план за разпределение при спазване на принципа на добра администрация.

95 Преди всичко, в точка 99 от посоченото съдебно решение Общият съд напомня, че сред предоставените от правния ред на Съюза гаранции в административното производство е по-конкретно принципът на добра администрация, към който се включва задължението за компетентната институция да разгледа внимателно и безпристрастно всички относими към дадения случай данни (вж. по-специално Решение от 21 ноември 1991 г. по дело Technische Universität München, C-269/90, Recueil, стр. I-5469, точка 14).

96 След това, що се отнася до стойностите, представени от Република Естония в нейния национален план за разпределение, Общият съд приема в точки 103—108 от обжалваното съдебно решение, че те изглеждат непротиворечиви и разбираеми. Накрая в точки 109—111 от посоченото съдебно решение той извършва преценка на въпроса дали предвид тези стойности Комисията е разгледала внимателно и безпристрастно всички относими към дадения случай данни. На първо място, посочената юрисдикция констатира, че изводът на Комисията, според който квотите, съдържащи се във въпросните резерви, не са били включени в общото количество квоти за емисии на парникови газове, които следва да се разпределят, не изглежда да е съвместим с обстоятелствата по делото. На второ място, Общият съд приема, че

Комисията е трябвало да обясни въз основа на какво е стигнала до извода, че естонският НПР не съответства на критерий 3 от приложение III към Директива 2003/87. От това той заключава, че Комисията не установила в какво се състои грешката в изчисленията, съдържащи се в този план.

97 Що се отнася до твърдението на Комисията, според което самият Общ съд признал, че естонският НПР е неясен, вярно е, че в точка 107 от обжалваното съдебно решение Общият съд установява, че този план изглежда неясен, що се отнася до това, че не включва част от резервите в общото количество квоти, доколкото причините, поради които Република Естония е приела, че следва да извади тази част от резервите от общото количество квоти, не са видни от приложенията към този план.

98 Само този елемент обаче не би могъл да означава, че естонският НПР може да бъде считан за несъвместим с критериите, изброени в приложение III към Директива 2003/87. Всъщност наличието на един неясен елемент в даден национален план за разпределение само по себе си не може да доведе до отхвърлянето на този план.

99 Съгласно член 9, параграф 3 от тази директива и в съответствие с принципа за лоялно сътрудничество между Комисията и държавите членки и принципа на добра администрация посочената институция следва да вземе необходимите мерки, за да определи дали този неясен елемент противоречи или съответства на критериите, изброени в посоченото приложение. В този контекст Комисията трябва да прецени цялата информация, съдържаща се в разглеждания от нея национален план за разпределение, и евентуално да поиска пояснения от компетентните национални органи.

100 Ето защо това правно основание се базира на неправилен прочит на обжалваното съдебно решение и поради това трябва да се отхвърли като неоснователно.

*По четвъртото правно основание, изведено от грешка при прилагане на правото, допусната при анализа на неотделимия характер на член 1, параграфи 1 и 2, член 2, параграфи 1 и 2, както и член 3, параграф 1 от спорното решение*

Доводи на страните

101 Комисията упреква Общия съд, че е приел, че член 1, параграфи 1 и 2, член 2, параграфи 1 и 2, както и член 3, параграф 1 от спорното решение не могат да се отделят от другите разпоредби на спорното решение и че в резултат на това е отменил решението в неговата цялост.

102 Обжалваното съдебно решение почивало върху неправилно разбиране на отделимия характер на разпоредбите на актовете на Съюза, както и върху неправилно тълкуване на цитираната от Общия съд в точка 28 от обжалваното съдебно решение съдебна практика и на спорното решение. Според Комисията съгласно установената съдебна практика условието за отделимост не е изпълнено, когато частичната отмяна на акта води до изменение на неговата същност. Това обаче не било така по отношение на всяко изменение на съдържанието на акта. Всъщност изменението на същността на акта предполагало превръщането му в акт, който неговият автор не е имал намерение да приеме или не би приел.

103 Член 1, параграфи 1 и 2, член 2, параграфи 1 и 2, както и член 3, параграф 1 от спорното решение се отнасяли до общото количество квоти за емисии на парникови газове, които следва да бъдат разпределени (критерии 1—3 от приложение III към Директива 2003/87). Тези членове несъмнено били свързани помежду си, но можело да бъдат отделени от другите разпоредби на посоченото решение. Член 1, параграф 3 и член 2, параграф 3 от същото решение се отнасяли

до прекомерно разпределение на такива квоти на определени предприятия (критерий 5 от това приложение), докато член 1, параграф 4 и член 2, параграф 4 от него били свързани с липса на достатъчна информация за новите участници (критерий 6 от това приложение).

104 Съображенията на Общия съд се основавали, от една страна, на констатацията за наличието на паралел между параграфите на членове 1 и 2 от спорното решение, която Комисията споделя, а от друга страна, на неправилно тълкуване на обхвата на член 2 от него. Обхватът на последната разпоредба трябвало да бъде преценяван в светлината на член 1, а не обратното.

105 Член 1 от спорното решение съдържал списъка с елементите на естонския НПР, които Комисията счита за противоречащи на критериите, изброени в приложение III към Директива 2003/87. Член 2 от това решение съдържал редица предложения за отстраняване на всеки от несъвместимите аспекти, установени в посочения член 1. Несъвместимите аспекти, описани в параграфи 1 и 2 от тези два члена, били различни и независими от установените в параграфи 3 и 4 от тях. Следователно тези параграфи, или най-малкото тези две групи параграфи, можело да бъдат разделени.

106 От структурата и мотивите на спорното решение ясно следвало, че всеки параграф от член 2 от него е в неделима връзка със съответния параграф от член 1 от него, а не с другите разпоредби на самия член 2. Същата констатация би могла да бъде направена за разпоредбите на член 1.

107 Макар Комисията да се задължила да не повдига възражения при разглеждането на друг национален план за разпределение, който включва всички предложения, съдържащи се в член 2 от спорното решение, тези предложения не формирали неделимо цяло. Ако се приеме, че един или няколко от несъвместимите аспекти, описани в член 1 от това решение, не трябва да се считат за такива, съответните предложения в член 2 вече нямало да имат смисъл. Другите разпоредби от последния член обаче щели да продължат да се прилагат.

108 При тези условия според Комисията отмяната на член 1, параграфи 1 и 2, на член 2, параграфи 1 и 2, както и на член 3, параграф 1 от спорното решение не може да промени същността на посоченото решение. Впрочем тези различни разпоредби можело да бъдат разглеждани и като множество решения, групирани в един и същ нормативен акт.

109 Република Естония иска от Съда да отхвърли това правно основание. Съществувала неделима връзка между, от една страна, критерии 1—3 от приложение III към Директива 2003/87, които се отнасят до количеството, което може да бъде определено като общо количество квоти за емисии на парникови газове, и от друга страна, критерии 5 и 6 от посоченото приложение. Това общо количество и начинът, по който естонският НПР бил променен в зависимост от последните критерии, били взаимосвързани. Съществото намаляване от Комисията на посоченото количество съгласно член 1 и член 2, параграф 1 от спорното решение оказвало влияние както върху благоприятното третиране, предоставено на определени предприятия за приетите на ранен етап мерки (критерий 5 от приложение III към тази директива), така и върху квотите за новите участници (критерий 6 от това приложение).

Съображения на Съда

110 Четвъртото правно основание на жалбата се отнася до точки 31—34 и точка 114 от обжалваното съдебно решение, които обхващат въпроса дали член 1, параграфи 1 и 2, член 2, параграфи 1 и 2, както и член 3, параграф 1 от спорното решение могат да бъдат отделени от останалата част от него или не, и следователно дали Общият съд основателно е отменил това решение в неговата цялост.

111 Както припомня Общият съд в точка 28 от обжалваното съдебно решение, частичната отмяна на акт на Съюза е възможна само ако елементите, чиято отмяна се иска, могат да бъдат отделени от останалата част на акта (вж. по-специално Решение от 10 декември 2002 г. по дело Комисия/Съвет, C-29/99, Recueil, стр. I-11221, точка 45 и Решение от 24 май 2005 г. по дело Франция/Парламент и Съвет, C-244/03, Recueil, стр. I-4021, точка 12; вж. в този смисъл Решение от 21 януари 2003 г. по дело Комисия/Парламент и Съвет, C-378/00, Recueil, стр. I-937, точка 30). Съдът също така нееднократно е постановявал, че това условие за отделимост не е изпълнено, когато частичната отмяна на акта би довела до изменение на неговата същност (Решение от 31 март 1998 г. по дело Франция и др./Комисия, C-68/94 и C-30/95, Recueil, стр. I-1375, точка 257, Решение по дело Комисия/Съвет, посочено по-горе, точка 46, както и Решение по дело Франция/Парламент и Съвет, посочено по-горе, точка 13).

112 В конкретния случай проверката на възможността за отделяне на член 1, параграфи 1 и 2, на член 2, параграфи 1 и 2, както и на член 3, параграф 1 от спорното решение от останалата част на това решение предполага да бъде разгледан обхватът на тези разпоредби, за да може да се прецени дали тяхната отмяна би изменила духа и същността на посоченото решение (вж. в този смисъл Решение от 27 юни 2006 г. по дело Парламент/Съвет, C-540/03, Recueil, стр. I-5769, точка 29).

113 Необходимо е да се напомни, че разпоредбите на спорното решение са резултат от негативната преценка на Комисията на естонския НПР, за който Република Естония е отправила уведомление. Член 1 от посоченото решение изброява различни несъвместими аспекти на този план с един или с няколко от критериите, посочени в приложение III към Директива 2003/87. Член 2 от посоченото решение съдържа ангажимента на Комисията да не повдига възражения срещу плана, който ще бъде приет вследствие на това решение за отхвърляне, при условие че засегнатата държава членка въведе измененията, изброени в параграфи 1—4 от посочения член. Що се отнася до член 3 от спорното решение, параграф 1 регламентира определянето на резерв от квоти, а параграфи 2 и 3 от него съдържат уточнения във връзка с прилагането на останалите разпоредби от посоченото решение.

114 Що се отнася по-специално до отношението между, от една страна, член 1, параграф 1, член 2, параграф 1, както и член 3, параграф 1 от спорното решение, и от друга страна, останалите разпоредби от него, трябва да се приеме, че макар да се позовават на различни аспекти от естонския НПР и на различни критерии, изброени в приложение III към Директива 2003/87, тези разпоредби образуват неделимо цяло.

115 От една страна, не може да се отрече, че определянето на общото количество квоти за емисии на парникови газове, които следва да се разпределят (критерии 1—3 от приложение III към Директива 2003/87), посочено в член 1, параграф 1, член 2, параграф 1 и в член 3, параграф 1 от спорното решение, представлява основният елемент от националните планове за разпределение и е тясно свързано с останалите елементи от тези планове.

116 От друга страна, както правилно констатира Общият съд, съответно в точки 29 и 30 от обжалваното съдебно решение, евентуалната отмяна само на някои от параграфите на член 1 от спорното решение „би довела до намаляване на броя на несъвместимите с Директива [2003/87] аспекти, констатирани от Комисията“. Що се отнася до отмяната на някои от параграфите на член 2 от това решение, тя би „довела до запазване в сила на поетото от страна на Комисията задължение да не повдига възражения по отношение на националния план, като същевременно се намалява броят на измененията, при условията на които това задължение е поето“ [неофициален превод].

117 Нищо в посоченото решение не позволява да се предположи, че естонският НПР е можело да бъде приет за съвместим с Директива 2003/87, без в него да са били въведени всички изброени в последната разпоредба изменения.

118 Всъщност, както правилно отбелязва Общият съд в точка 32 от обжалваното съдебно решение, евентуална отмяна само на част от параграфите на член 2 от спорното решение „би заменила [спорното] решение, според което [естонският НПР] може да бъде приет при условията на четири специфични изменения, които позволяват да се отстранят четири аспекта, несъвместими с критериите от приложение III [към Директива 2003/87], с различно решение, съгласно което този план би могъл да бъде приет при условията на по-малък брой изменения“.

119 С оглед на тези елементи следва да се приеме, че Общият съд основателно приема в точка 31 от обжалваното съдебно решение, че отмяната на един от параграфите на член 1 от спорното решение, както и отмяната на съответния параграф от член 2 от това решение би довела до изменение на същността на спорното решение.

120 Що се отнася до член 3, параграфи 2 и 3 от спорното решение, достатъчно е да се отбележи, че тези разпоредби съдържат уточнения относно прилагането на останалите разпоредби от спорното решение. В този смисъл, доколкото член 1, параграфи 1 и 2, член 2, параграфи 1 и 2, както и член 3, параграф 1 от спорното решение са отменени, член 3, параграфи 2 и 3 остава без предмет.

121 Тези изводи не могат да бъдат оборени от твърдението на Комисията, че изменението на същността на акт на Съюза означавало единствено превръщането му в акт, който неговият автор не е имал намерение да приеме или не би приел. В това отношение е достатъчно да се отбележи, че въпросът дали частичната отмяна би изменила същността на акта на Съюза, представлява обективен, а не субективен критерий, свързан с политическата воля на органа, приел спорния акт (вж. Решение от 30 септември 2003 г. по дело Германия/Комисия, C-239/01, Recueil, стр. I-10333, точка 37, както и Решение по дело Франция/Парламент и Съвет, посочено по-горе, точка 14).

122 От гореизложеното следва, че Общият съд не опорочава решението си с грешка при прилагане на правото, като приема, че член 1, параграфи 1 и 2, член 2, параграфи 1 и 2, както и член 3, параграф 1 от спорното решение не могат да бъдат отделени от останалите разпоредби от това решение и като е отменил в резултат на това посоченото решение в неговата цялост. Поради това четвъртото правно основание е необосновано.

123 Тъй като никое от изложените от Комисията правни основания не е уважено, жалбата следва да се отхвърли.

**По съдебните разноски**

124 Съгласно член 69, параграф 2 от Процедурния правилник, приложим към производството по обжалване по силата на член 118 от същия правилник, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. След като Комисията е загубила делото и Република Естония е направила искане за осъждането ѝ, последната трябва да бъде осъдена да заплати съдебните разноски.

125 Съгласно параграф 4, първа алинея от посочения член 69 Чешката република, Кралство Дания и Република Латвия, които са встъпили в делото, понасят направените от тях съдебни разноски.

По изложените съображения Съдът (втори състав) реши:

**1) Отхвърля жалбата.**

**2) Осъжда Европейската комисия да заплати съдебните разноски.**

**3) Чешката република, Кралство Дания и Република Латвия понасят направените от тях съдебни разноски.**

Подписи