SODBA SODIŠČA PRVE STOPNJE (sedmi senat)

z dne 23. septembra 2009 *

V zadevi T-263/07,

Republika Estonija, ki jo zastopa L. Uibo, zastopnik,

tožeča stranka,

ob intervenciji

Republike Litve, ki jo zastopa D. Kriaučiūnas, zastopnik,

in

* Jezik postopka: estonščina.

Slovaške republike, ki jo je sprva zastopal J. Čorba, zastopnik, nato B. Ricziová, zastopnica,

intervenientki,

proti

Komisiji Evropskih skupnosti, ki jo zastopata U. Wölker, zastopnik, skupaj s T. Tammejem, odvetnikom,

tožena stranka,

ob intervenciji

Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska, ki ga je sprva zastopala Z. Bryanston-Cross, zastopnica, nato L. Seeboruth in nazadnje S. Ossowski, zastopnika, skupaj z J. Mauricijem, barrister,

intervenient,

zaradi razglasitve ničnosti odločbe Komisije z dne 4. maja 2007 o nacionalnem načrtu razdelitve pravic do emisije toplogrednih plinov, ki ga je za obdobje od 2008 do 2012

Estonija priglasila 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 (UL L 275, str. 32),

SODIŠČE PRVE STOPNJE
EVROPSKIH SKUPNOSTI (sedmi senat),

v sestavi N. J. Forwood (poročevalec), predsednik, D. Šváby in E. Moavero Milanesi, sodnika,

sodna tajnica: K. Pocheć, administratorka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 11. februarja 2009

izreka naslednjo

Sodbo

Pravni okvir

1 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 L 275, str. 32) (v nadaljevanju: Direktiva), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2004/101/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 27. oktobra 2004 (UL L 338, str. 18), 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."

2 Člen 9(1) Direktive določa:

„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 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."

3 Člen 9(3) Direktive določa:

„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 11(2) Direktive 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.“

5 V Prilogi III k Direktivi (v nadaljevanju: Priloga III) je naštetih 12 meril za nacionalne načrte razdelitve. V merilih št. od 1 do 3, 5, 6, 10 in 12 iz Priloge III 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 2002/358 [Sveta 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 L 130, str. 1)] in Kjotskega protokola, ob

upoštevanju deleža vseh emisij, ki jih te pravice predstavljajo glede na emisije iz virov, ki niso zajeti v tej direktivi, po eni strani in nacionalnih energetskih politik po 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 v skladu z zmožnostjo dejavnosti – vključno s tehnološkimi zmožnostmi – 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 in 88 Pogodbe.

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

[…]

10. Načrt vsebuje seznam naprav, zajetih v tej direktivi, skupaj s količinami pravic, namenjenih za dodelitev vsaki od njih.

[…]

12. Načrt določa največjo količino CER in ERU, ki jih upravljavci lahko uporabljajo v sistemu Skupnosti kot odstotek dodelitve pravic do emisije za vsako napravo. Odstotek mora biti v skladu z dodatnimi obveznostmi države članice, katere izhajajo iz Kjotskega protokola in odločitev, sprejetih na podlagi UNFCCC ali Kjotskega protokola.“

Dejansko stanje in postopek

6 Republika Estonija je Komisiji Evropskih skupnosti v skladu z Direktivo 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 dopisovanj s Komisijo tej predložila novo različico svojega nacionalnega načrta razdelitve pravic do emisije toplogrednih plinov.

8 Komisija je 4. maja 2007 sprejela odločbo v zvezi z nacionalnim načrtom razdelitve pravic do emisije toplogrednih plinov, ki jo je v skladu z Direktivo priglasila Republika Estonija za obdobje od leta 2008 do leta 2012 (v nadaljevanju: izpodbijana odločba). Ta odločba predpisuje 47,8-odstotno zmanjšanje pravic do emisije, katerih izdajo je predlagala Republika Estonija.

9 Izrek izpodbijane odločbe določa:

„Člen 1

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

1. merili [št.] od 1 [do] 3 iz Priloge III k Direktivi: 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 L 49, str. 1)] 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 iz področja uporabe Direktive, 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: nevključitev [rezerve] pravic, ki jih je [Republika] Estonija oblikovala v skladu s členom 3(1) in (2) Odločbe 2006/780/ES [Komisije 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)] 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: 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: 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, in – pri čemer je skupna količina še zmanjšana za morebitno razliko med pravicami, ki so dodeljene tej napravi, in 0,313883 milijonom 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, 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 pred sprejetjem končne nacionalne odločitve o dodelitvi na podlagi člena 11(2) Direktive, 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 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 milijonom 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 iz področja uporabe Direktive, 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, 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. 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.“

10 Republika Estonija je 16. julija 2007 v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje vložila to tožbo za razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe.

11 Po spremembi sestave senatov Sodišča prve stopnje je bil sodnik poročevalec razporejen v sedmi senat, zato je bila obravnavana zadeva dodeljena temu senatu.

12 Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska je 8. oktobra 2007 v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje vložilo predlog za intervencijo v tej zadevi v podporo predlogom Komisije.

13 Republika Litva in Slovaška republika sta 16. oktobra oziroma 8. novembra 2007 v sodnem tajništvu Sodišča prve stopnje vložili predlog za intervencijo v tej zadevi v podporo predlogom Republike Estonije.

14 S sklepom z dne 29. januarja 2008 je predsednik sedmega senata Sodišča prve stopnje dopustil te tri intervencije.

15 Na podlagi poročila sodnika poročevalca je Sodišče prve stopnje (sedmi senat) sklenilo, da začne ustni postopek, in je v okviru ukrepov procesnega vodstva iz člena 64 svojega Poslovnika postavilo strankam vprašanja. Stranke so nanja odgovorile.

16 Stranke so na obravnavi 11. februarja 2009 podale ustne navedbe in odgovarjale na vprašanja, ki jim jih je zastavilo Sodišče prve stopnje.

Predlogi strank

17 Republika Estonija Sodišču prve stopnje predlaga, naj:

– izpodbijano odločbo razglasi za ničnо;

– Komisiji naloži plačilo stroškov.

18 Republika Litva Sodišču prve stopnje predlaga, naj izpodbijano odločbo razglasi za ničnо.

19 Slovaška republika intervencijske vloge v zadevi ni vložila in ni oblikovala predlogov.

20 Komisija Sodišču prve stopnje predlaga, naj:

– zavrže tožbo kot nedopustno v delu, ki se nanaša na člene 1(3) in (4), 2(3) in (4) ter 3(2) in (3) izpodbijane odločbe;

– tožbo zavrne kot neutemeljeno v delu, ki se nanaša na ostale določbe izpodbijane odločbe;

– Republiki Estoniji naloži plačilo stroškov.

21 Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska Sodišču prve stopnje predlaga, naj:

– tožbo zavrne;

– Republiki Estoniji naloži plačilo stroškov.

Dopustnost

Trditve strank

22 Komisija v odgovoru na tožbo navaja, da je ta tožba v delu, ki se nanaša na člene 1(3) in (4), 2(3) in (4) ter 3(2) in (3) izpodbijane odločbe, nedopustna. Trdi, da se navedeni tožbeni razlogi v bistvenem nanašajo na zakonitost zgornje meje, ki je določena za skupno količino pravic iz členov 1(1), 2(1) in 3(1) izpodbijane odločbe, ter deloma na nevključitev rezerve pravic iz člena 1(2) in 2(2) te izpodbijane odločbe. Komisija tako meni, da tudi če bi Sodišče prve stopnje presodilo, da so navajani tožbeni razlogi utemeljeni, to ne bi vodilo v razglasitev ničnosti celotne izpodbijane odločbe, ker Republika Estonija ni navedla nobenega tožbenega razloga, ki bi se nanašal bodisi na dejansko stanje bodisi na pravo in ki bi bil v zvezi z drugimi določbami izpodbijane odločbe.

23 Komisija opozarja, da mora v skladu s členom 21 Statuta Sodišča vsaka tožba, vložena pri sodišču Skupnosti, vsebovati kratek povzetek tožbenih razlogov. Navaja, da člen 44(1)(c) Poslovnika določa tudi, da mora tožba vsebovati predmet spora in kratek povzetek tožbenih razlogov. Ob upoštevanju zgoraj navedenega Komisija meni, da v obravnavanem primeru tožba v delu, ki se nanaša na člene 1(3) in (4), 2(3) in (4) ter 3(2) in (3) izpodbijane odločbe, ni v skladu s temi zahtevami. Poleg tega bi zadevne določbe lahko obstajale samostojno, celo če bi bila izpodbijana odločba v preostalem delu razglašena za nično. Tako je to tožbo v delu, s katerim se želi doseči razglasitev ničnosti teh določb, treba zavreči kot nedopustno.

24 Republika Estonija najprej poudarja, da v tej tožbi predlaga razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe v celoti.

25 Nato navaja, da je v skladu s sodno prakso razglasitev delne ničnosti akta Skupnosti mogoča samo takrat, kadar je elemente, katerih ničnost se zahteva, mogoče ločiti od preostalega akta.

26 V obravnavanem primeru je izpodbijana odločba posamični akt, naslovljen na Republiko Estonijo, in ima koherenten smisel in strukturo, saj so uvodne izjave in členi izreka med seboj povezani. Republika Estonija meni, da nekaterih delov ni mogoče izvzeti, ne da bi se pri tem izničila vsebina ali koherentnost izpodbijane odločbe.

27 Glede na zgoraj navedeno Republika Estonija meni, da razlog, ki ga v zagovor navaja Komisija in se nanaša na delno nedopustnost te tožbe, ni utemeljen in da je treba izpodbijano odločbo razglasiti za nično v celoti.

Presoja Sodišča prve stopnje

28 Najprej je treba spomniti, da je, kot je to razvidno iz ustaljene sodne prakse, razglasitev delne ničnosti akta Skupnosti mogoča samo takrat, kadar je elemente, katerih ničnost se zahteva, mogoče ločiti od preostalega akta (sodbi Sodišča z dne 10. decembra 2002 v zadevi Komisija proti Svetu, C-29/99, Recueil, str. I-11221, točka 45, in z dne 30. septembra 2003 v zadevi Nemčija proti Komisiji, C-239/01, Recueil, str. I-10333, točka 33; glej v tem smislu tudi sodbo z dne 21. januarja 2003 v zadevi Komisija proti Parlamentu in Svetu, C-378/00, Recueil, str. I-937, točka 30). Prav tako je Sodišče že večkrat presodilo, da tej zahtevi po ločljivosti ni zadoščeno, če bi bila posledica delne ničnosti akta sprememba njegovega bistva (sodba Sodišča z dne 24. maja 2005 v zadevi Francija proti Parlamentu in Svetu, C-244/03, ZOdl., str. I-4021, točka 13; glej v tem smislu tudi sodbo Sodišča 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, in zgoraj navedeno sodbo Komisija proti Svetu, točka 46).

29 V obravnavanem primeru se besedilo člena 1 izpodbijane odločbe začenja z besedami: „[n]aslednji vidiki nacionalnega načrta razdelitve pravic [Republike] Estonije za prvo petletno obdobje iz člena 11(2) Direktive so nezdružljivi z […]“. Nato je Komisija v odstavkih od 1 do 4 tega člena naštela različne neskladnosti nacionalnega načrta razdelitve pravic Republike Estonije z enim ali več merili iz Priloge III. Ob upoštevanju strukture člena 1 bi morebitna razglasitev ničnosti nekaterih odstavkov povzročila zmanjšanje števila neskladnosti z Direktivo, ki so bili ugotovljene v izpodbijani odločbi.

30 Nato je treba navesti, da se besedilo člena 2 izpodbijane odločbe začenja z besedami: „[u]govorov 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.“ Komisija v vsakem od odstavkov od 1 do 4 tega člena predpiše spremembo načrta, ki je potrebna za odpravo neskladnosti, na katero je opozorjeno v ustreznem odstavku člena 1. Tako bi morebitna razglasitev ničnosti samo nekaterih odstavkov 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.

31 Iz strukture teh dveh členov je razvidno, da njunih odstavkov od 1 do 4 ni mogoče šteti za takšne, ki bi jih bilo mogoče ločiti v smislu sodne prakse, na katero je opozorjeno zgoraj v točki 28. Morebitna razglasitev ničnosti enega od odstavkov člena 1 in ustreznega odstavka člena 2 bi imela za posledico spremembo bistva izpodbijane odločbe.

32 Takšna razglasitev ničnosti bi povzročila, da bi bila izpodbijana odločba – na podlagi katere se nacionalni načrt razdelitve pravic Republike Estonije lahko sprejme ob upoštevanju štirih specifičnih sprememb, s katerimi se omogoči odprava štirih neskladnosti z merili iz Priloge III – nadomeščena z drugačno odločbo, na podlagi katere bi lahko bilo sprejetje tega načrta pogojeno z manjšim številom sprememb. Dejstvo, da bi bila odločba, ki bi lahko nadomestila izpodbijano odločbo, vsebinsko drugačna od prve, še dodatno potrjujejo tožbeni razlogi, s katerimi Republika Estonija

izpodbija ugotovljeno neskladnost in ustrezne spremembe, ki so zahtevane v odstavkih 1 in 2 členov 1 in 2 izpodbijane odločbe. Vendar bi prav ti neskladnosti zahtevali najizrazitejše spremembe nacionalnega načrta razdelitve pravic Republike Estonije.

33 Glede odstavkov 2 in 3 člena 3 izpodbijane odločbe zadošča opozorilo, da vsebujeta podrobnejšo določitev uresničevanja drugih določb izpodbijane odločbe. Če bi bili torej člena 1 in 2 ter člen 3(1), na katere se tožbeni razlogi Republike Estonije tudi nanašajo, razglašeni za ničnе, potem bi člen 3(2) in (3) postal brezpredmeten.

34 Iz navedenega je razvidno, da bi bilo treba, če bi bili tožbeni razlogi Republike Estonije utemeljeni, razglasiti ničnost izpodbijane odločbe v celoti, kajti določb, ki so predmet navedenih očitkov, ni mogoče ločiti od preostalega akta. Zato je treba trditve Komisije, ki se nanašajo na domnevno delno nedopustnost te tožbe, zavrniti.

Utemeljenost

35 Republika Estonija navaja pet tožbenih razlogov, ki se nanašajo na, prvič, prekoračitev pooblastil, ki je posledica kršitve členov 9(1) in (3) ter 11(2) Direktive, drugič, očitne napake pri presoji, tretjič, kršitev člena 175 ES, četrtič, kršitev načela dobrega upravljanja in, petič, neobstoj obrazložitve.

Prvi pritožbeni razlog: prekoračitev pooblastil, ki je posledica kršitve členov 9(1) in (3) ter 11(2) Direktive

Trditve strank

36 Republika Estonija ob podpori Republike Litve in Slovaške republike meni, da je Komisija s sprejetjem izpodbijane odločbe prekoračila svoje pristojnosti iz členov 9(1) in (3) ter 11(2) Direktive. Po njenem mnenju je iz teh določb razvidno, da priprava nacionalnega načrta razdelitve pravic spada v pristojnost držav članic in da se mora Komisija omejiti na nadzor, če je načrt skladen z merili iz Priloge III in členom 10 Direktive. Države članice imajo torej pravico določiti metodo za pripravo njihovega načrta razdelitve pravic ter podatke in predvidevanja, ki jih uporabijo za določitev emisij, dovoljenih za naprave v obdobju, določenem v tem načrtu.

37 Vendar Komisija v obravnavanem primeru ni upoštevala metode, ki jo je Republika Estonija uporabila pri pripravi načrta razdelitve pravic. Iz uvodnih izjav 5 in 6 izpodbijane odločbe je razvidno, da je Komisija za določitev dovoljene skupne količine pravic ob neupoštevanju bistva načrta razdelitve pravic Republike Estonije uporabila lastno metodo in da se je oprla na osnovne podatke, ki jih je izbrala sama, in na model Primes, ki ga je pripravil grški strokovnjak. Tako naj bi Komisija *de facto* sama določila skupno količino pravic, ki se dodelijo v okviru načrta razdelitve pravic Republike Estonije.

38 Republika Estonija v repliki dodaja, da pojem „zgornja meja“, ki po mnenju Komisije pomeni zunanjo mejo, ki velja za skupno količino pravic, ki jih dodeli država članica, nima pravnega temelja in ni vsebovan niti v Direktivi niti v izpodbijani odločbi.

39 Nazadnje Republika Estonija v odgovoru na intervencijsko vlogo Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska poudarja, da morajo biti „v pravni državi“ upravni akti sprejeti v skladu z zakonom in s tem s spoštovanjem pristojnosti, podeljenih različnim upravnim organom. Celo če bi razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe očitno učinkovala na sistem trgovanja v Evropski uniji, to ne bi moglo upravičiti ohranitve nezakonite odločbe v veljavi. Vsekakor Republika Estonija poudarja, da je skupna količina pravic, katerih dodelitev je predvidena v njenem načrtu, v širšem kontekstu sistema Skupnosti za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov nepomembna.

40 Republika Litva poudarja, da Komisija nima splošne pristojnosti za odobritev nacionalnega načrta razdelitve, temveč le pristojnost za nadzor, ki je omejen na preverjanje skladnosti načrta z merili iz Priloge III.

41 Komisija najprej opisuje sistem Skupnosti za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov in, natančneje, navaja, da je v prvem obdobju uporabe sistema, od leta 2005 do leta 2007, prišlo do pomembnega presežka pri razdelitvi pravic glede na preverjene emisije v letih 2005 in 2006, tako da je imel sistem za trgovanje zelo omejene koristi za okolje oziroma jih celo ni bilo. Po mnenju Komisije je bil ta presežek razdeljenih pravic zelo velik v Estoniji, saj so preverjene emisije za leto 2005 dosegle 12,62 milijona ton ekvivalenta ogljikovega dioksida (CO_2), medtem ko je bila njena povprečna letna količina pravic za prvo obdobje 19 milijonov ton ekvivalenta CO_2.

42 Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska navaja, da če bi Komisija popustila v eni od zadev, ki se nanašajo na nacionalne načrte razdelitve, bi obstajala nevarnost občutnega znižanja cene pravic v drugem obdobju zaradi posledično presežne ponudbe pravic, kar bi izničilo učinke Direktive kot sredstva za zmanjšanje emisij. Z drugimi besedami, posledice bi bile katastrofalne. Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska predlaga Sodišču prve stopnje, naj uporabi teleološko razlago Direktive, ki omogoča Komisiji, da izvaja učinkovit nadzor nad nacionalnimi načrti razdelitve in

da tako državam članicam prepreči določitev takšne zgornje meje, s katero ne bi bilo mogoče povzročiti povečanja cene ogljika in s tem vzpodbuditi zmanjšanja emisij.

43 Komisija in Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska nato navajata, da Komisija v izpodbijani odločbi ni določila skupne količine pravic, ki jih dodeli Republika Estonija, temveč je določila zgornjo mejo za to skupno količino. Komisija navaja, da je za določitev te zgornje meje morala nujno uporabiti objektivne in zanesljive podatke ter uporabiti skupne norme za vrednotenje, ki temeljijo na istih premisah za celotno Unijo, da bi omejila izkrivljanja na notranjem trgu na najmanjšo možno raven in se izognila vsakršnemu neenakemu obravnavanju držav članic.

44 Komisija še navaja, da je za dobro delovanje sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov bistveno, da skupna količina pravic ni zadostna niti na ravni Unije niti na ravni držav članic. Zaradi teh razlogov je Komisija za določitev zgornje meje skupne količine pravic, ki jih dodelijo države članice, uporabila enoten model, in sicer model Primes, ter prosto dostopne podatke, ki so bili zbrani ob posvetovanju z nacionalnimi strokovnjaki. Komisija meni, da le neodvisen in koherenten nadzor uporabljenih podatkov omogoča pridobitev zadostnih jamstev, ki potrjujejo, da podatki odražajo dejansko stanje in da njihova uporaba ne povzroča občutno prekomerne razdelitve pravic kot je ta, do katere je prišlo v prvem obdobju trgovanja od leta 2005 do leta 2007. Po mnenju Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska člena 87 ES in 88 ES terjata neodvisno in objektivno presojo nacionalnih načrtov razdelitve pravic držav članic.

45 Komisija meni, da je zlasti v uvodnih izjavah 2, 5 in 6 izpodbijane odločbe ter v različnih obvestilih, ki jih je objavila, Republiki Estoniji podrobno pojasnila razloge, na podlagi katerih je menila, da so bili preverjeni podatki za emisije za leto 2005 najboljši razpoložljivi podatki. Komisija poudarja, da sta obvestilu z dne 7. januarja 2004

[COM(2003) 830 konč.], na katerega se sklicuje Republika Estonija, sledili še dve obvestili z istim ciljem [COM(2005) 703 konč. in COM(2006) 725 konč.], ki nikakor nista v nasprotju z njenim pristopom.

46 Zato pa Komisija v dupliki priznava, da je 1. julija 2005 po elektronski pošti prejela stališča Republike Estonije, ki so vsebovana v poročilu iz priloge 4 k tožbi, v katerih so estonski strokovnjaki podali nekaj splošnih pripomb glede tega, kako je bila proizvodnja električne energije upoštevana v uvodnih predvidevanjih za leto 2005, vendar brez pojasnila o tem, kaj bi radi spremenili. Komisija navaja, da je pripravljalec modela iz nacionalne tehnične univerze v Atenah zaradi upoštevanja omenjenega poročila občutno spremenil uporabljene podatke in uvodna predvidevanja.

47 Komisija meni, da lastne metode za izračun ni vsilila niti Republiki Estoniji niti kateri koli drugi državi članici in navaja, da je več držav članic ob pripravi svojih nacionalnih načrtov razdelitve spoštovalo zgornjo mejo za skupno količino pravic, določeno v odločbah, ki jim jih je poslala Komisija. Netočna bi bila trditev, da je Komisija Republiki Estoniji odvzela diskrecijsko pravico, s katero naj bi razpolagala pri pripravi svojega nacionalnega načrta, vključno v zvezi s skupno količino pravic, ki se dodelijo. Prav tako naj tudi posvetovanje z javnostjo pri pripravi nacionalnega načrta ne bi izgubilo svojega namena. Komisija v zvezi s tem navaja, da nacionalni načrti ne določajo samo skupne količine pravic, ki se dodelijo, temveč tudi razporeditev pravic med različnimi napravami na njihovem ozemlju.

48 V zvezi s trditvijo Republike Estonije, ki temelji na členu 30(2) Direktive, Komisija navaja, da se ta določba ne nanaša na uskladitev metod za določanje skupne količine pravic, temveč na možnost, da se ta metoda uskladi v večji meri. Vsekakor Komisija ni imela druge možnosti, kot da uporabi isto metodo za izračun zgornje meje skupne količine pravic za vsako državo članico, ker bi sicer kršila načelo enakega obravnavanja.

Presoja Sodišča prve stopnje

– Razdelitev pristojnosti med državami članicami in Komisijo

49 Najprej med strankami ni sporno in tudi sicer je iz uvodnih izjav in splošne sistematike Direktive razvidno, da sta zmanjšanje emisij toplogrednih plinov na splošno, še zlasti pa sistem za trgovanje s pravicami, vzpostavljen z Direktivo, bistvenega pomena v boju zoper globalno segrevanje, to je pojav, ki pomeni eno največjih socialnih, ekonomskih in okoljskih groženj, s katerimi se v tem času spopada svet.

50 Vendar Republika Estonija v odgovoru pravilno opozarja na trditve Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska, da morajo biti v pravni skupnosti upravni akti sprejeti ob spoštovanju pristojnosti, podeljenih različnim upravnim organom. Tako tudi če bi bila trditev Združenega kraljestva Velika Britanija in Severna Irska – da bi razglasitev ničnosti izpodbijane odločbe negativno vplivala na dobro delovanje sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti – utemeljena, ta ugotovitev ne bi mogla upravičiti ohranitve veljavnosti izpodbijane odločbe, če bi bil ta akt sprejet s kršitvijo pristojnosti, ki so z Direktivo podeljene državam članicam in Komisiji.

51 Glede tega – ko gre za prenos ali uveljavitev direktive na področju okolja – je treba omeniti besedilo člena 249, tretji odstavek, ES, v skladu s katerim je „[d]irektiva […] za vsako državo članico, na katero je naslovljena, zavezujoča glede cilja, ki ga je treba doseči, vendar prepušča nacionalnim organom izbiro oblike in metod.“ Iz tega izhaja, da so države članice pri izbiri ustreznih oblik in sredstev za dosego tega rezultata načeloma popolnoma svobodne, če obravnavana direktiva ne določa oblike in metod za dosego posebnega cilja. Iz tega prav tako izhaja, da mora Komisija, če ni pravila Skupnosti, ki bi jasno in natančno določalo obliko in metode, ki jih mora uporabiti država članica, pri

opravljanju nadzora, zlasti na podlagi členov 211 ES in 226 ES, z zadostno pravno verjetnostjo dokazati, da so instrumenti, ki jih je država članica uporabila v ta namen, v nasprotju s pravom Skupnosti (glej v tem smislu sodbo Sodišča prve stopnje z dne 7. novembra 2007 v zadevi Nemčija proti Komisiji, T-374/04, ZOdl., str. II-4431, točka 78 in navedena sodna praksa).

52 Treba je dodati, da je dosledna uporaba teh načel bistvena za zagotovitev spoštovanja načela subsidiarnosti iz člena 5, drugi odstavek, ES, to je načela, ki zavezuje institucije Skupnosti pri izvajanju njihovih normativnih funkcij in ki je bilo upoštevano pri sprejetju Direktive (uvodna izjava 30 Direktive). Na podlagi tega načela Evropska skupnost na področjih, ki niso v njeni izključni pristojnosti, ukrepa v skladu z načelom subsidiarnosti, vendar le če in kolikor države članice ne morejo zadovoljivo doseči ciljev predlaganih ukrepov ter jih torej zaradi obsega ali učinkov predlaganih ukrepov laže doseže Skupnost. Tako Skupnost, in sicer Komisija, na področju, kot je okolje, ki ga urejata člena 174 ES in 176 ES, in kjer so pristojnosti Skupnosti in držav članic deljene, nosi dokazno breme, kar pomeni, da mora v obravnavanem primeru dokazati, v kolikšnem obsegu so pristojnosti države članice in s tem njena diskrecija omejene glede na člen 10 in merila iz Priloge III k Direktivi (zgoraj navedena sodba Nemčija proti Komisiji z dne 7. novembra 2007, točka 79).

53 Natančneje, v zvezi uporabo Direktive je iz njenih členov 9(1) in (3) ter 11(2) jasno razvidno, 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 Direktivi glede emisij toplogrednih plinov, ter po drugi strani, za sprejetje končne odločitve, s katero določi skupno količino pravic, ki jih bo dodelila za vsako petletno obdobje, in razdelitev te količine med gospodarske subjekte. Ob izvajanju svojih pristojnosti država članica torej razpolaga z določeno diskrecijo pri izbiri ukrepov, za katere meni, da so najprimernejši za dosego z navedeno direktivo določenega cilja v specifičnem kontekstu nacionalnega energetskega trga (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Nemčija proti Komisiji z dne 7. novembra 2007, točka 80).

54 Zato pa je Komisija na podlagi člena 9(3) Direktive pristojna za nadzor nad nacionalnim načrtom razdelitve. Pristojna je, da preveri skladnost nacionalnega načrta, ki ji ga je priglasila država članica, z merili iz Priloge III in z določbami člena 10 Direktive, ter da z obrazloženo odločbo zavrne ta načrt zaradi neskladnosti s temi merili in določbami. Iz člena 9(3) Direktive je tudi razvidno, da država članica ob zavrnitvi njenega nacionalnega načrta razdelitve lahko sprejme odločitev na podlagi člena 11(2) le, če je Komisija sprejela spremembe načrta, ki jih je država članica predlagala po zavrnitvi (v zvezi s tem glej točko 92 spodaj).

55 Pri izvajanju pristojnosti nadzora nad nacionalnim načrtom razdelitve ima Komisija diskrecijsko pravico, če jo ta nadzor vodi k izvedbi lastnih zapletenih ekonomskih in ekoloških ocen v zvezi s splošnim ciljem zmanjšanja emisij toplogrednih plinov prek stroškovno in ekonomsko učinkovitega sistema trgovanja s pravicami (člen 1 in uvodna izjava 5 Direktive). Torej pri nadzoru zakonitosti v zvezi s tem sodišče Skupnosti izvaja popoln nadzor glede pravilne uporabe upoštevnih pravnih pravil s strani Komisije. Sodišče prve stopnje pa ne more nadomestiti Komisije, kadar mora ta dati zapletene ekonomske in ekološke ocene. Sodišče prve stopnje se mora na podlagi tega omejiti na to, da preveri, ali je obravnavani ukrep očitno napačen oziroma ali je posledica zlorabe pooblastil in ali so bila procesna jamstva, ki so pri tem še pomembnejša, v celoti spoštovana (glej v tem smislu zgoraj navedeno sodbo Nemčija proti Komisiji z dne 7. novembra 2007, točki 80 in 81; glej v tem smislu tudi sodbe Sodišča prve stopnje z dne 11. septembra 2002 v zadevi Pfizer Animal Health proti Svetu, T-13/99, Recueil, str. II-3305, točki 166 in 171; v zadevi Alpharma proti Svetu, T-70/99, Recueil, str. II-3495, točki 177 in 182, in z dne 21. oktobra 2003 v zadevi Solvay Pharmaceuticals proti Svetu, T-392/02, Recueil, str. II-4555, točki 126 in 188).

– Komisijino izvajanje svojih pristojnosti v obravnavanem primeru

56 V obravnavanem primeru Republika Estonija Komisiji očita, da je s sprejetjem izpodbijane odločbe presegla svoja pooblastila iz členov 9(1) in (3) ter 11(2) Direktive.

V delu, v katerem je namen te trditve prikazati, da Komisija ni pravilno uporabila upoštevnih določb, mora Sodišče prve stopnje izvesti popoln nadzor glede tega pravnega vprašanja. V zvezi s tem je treba poudariti, da sta diskrecijska pravica Republike Estonije pri uveljavitvi Direktive in diskrecijska pravica Komisije, ko njen nadzor zakonitosti nacionalnega načrta vključuje izvedbo lastnih zapletenih ekonomskih in ekoloških ocen, upoštevni le za to, da se določi obseg nadzora, ki ga Sodišče prve stopnje izvaja v zvezi z vprašanjem, kako sta ti oblasti izvajali lastne pristojnosti, ne more pa povzročiti spremembe razdelitve pristojnosti med njima.

57 V zvezi s tem je treba opozoriti, da Komisija v uvodni izjavi 13 in v členu 1(1) izpodbijane odločbe ugotavlja, da del skupne količine pravic, ki jih Republika Estonija predlaga za razdelitev, to je 11,657987 milijona ton ekvivalenta CO_2 na leto, ni skladen z merili št. od 1 do 3 iz Priloge III. Poleg tega tudi del skupne količine pravic – ustreza dodatnim emisijam kurilne naprave, ki ni vključena v za prvo obdobje pripravljen nacionalni načrt razdelitve pravic, in je ocenjen na 0,313883 milijona ton ekvivalenta CO_2 na leto – ni skladen z navedenimi merili.

58 Hkrati Komisija v členu 2(1) izpodbijane sodbe pojasnjuje, da ugovorov zoper nacionalni načrt razdelitve ne bo, če se skupna količina pravic, ki se dodelijo za potrebe sistema Skupnosti, zmanjša za 11,657987 milijona ton ekvivalenta CO_2 na leto. V skladu z navedeno določbo mora biti skupna količina pravic, ki jih na ta način potrdi Komisija, zmanjšana še za morebitno razliko med pravicami, dodeljenimi napravi, navedeni v prejšnji točki, in 0,313883 milijona ton ekvivalenta CO_2, ki se ga letno prihrani za to napravo. Nazadnje v členu 3(1) izpodbijane sodbe Komisija pojasnjuje, da skupna povprečna letna količina pravic 12,717058 milijona ton ekvivalenta CO_2, zmanjšana za „rezervo“, ki jo namerava oblikovati Republika Estonija, in za morebitno razliko med pravicami, dodeljenimi zgoraj navedeni napravi, in količino 0,313883 milijona ton ekvivalenta CO_2, ki se ga letno prihrani za to napravo, ne sme biti presežena.

59 V pisni vlogi Komisija pri Sodišču prve stopnje navaja, da izključitev zgoraj navedenih količin pravic pomeni določitev zunanje meje ali „zgornje meje“ Republiki Estoniji, ne pa določitve skupne količine pravic, ki jih Republika Estonija lahko dodeli.

60 Vendar je treba ugotoviti, da je Komisija z natančnejšo določitvijo specifične količine pravic, katerih vsakršno preseganje se šteje za neskladje z merili iz Direktive, in z zavrnitvijo nacionalnega načrta Republike Estonije, ker skupna količina pravic presega ta prag, presegla meje pooblastil za nadzor, ki jih ima na podlagi členov 9(1) in (3) ter 11(2) Direktive.

61 V zvezi s tem ni sporno, da je Komisija v skladu s členom 9(3) Direktive pristojna opraviti nadzor nad nacionalnim načrtom, ki ga pripravi država članica na podlagi člena 9(1) Direktive, in da ga zavrne, če ugotovi, da ni v skladu z merili iz Priloge III ali z določbami člena 10 Direktive.

62 Poleg tega ima Komisija ob opravljanju takšnega nadzora in ob utemeljitvi takšne zavrnilne odločbe pravico podati specifične pripombe v zvezi z ugotovljenim neskladjem in, če se ji zdi primerno, nezavezujoče predloge in priporočila, ki omogočijo državi članici spremembo njenega načrta tako, da po mnenju Komisije postane skladen z navedenimi merili in določbami.

63 V okviru presoje vprašanja, ali so nacionalni načrti razdelitve držav članic skladni z merili iz Priloge III, lahko Komisija izbere skupno merilo za primerjavo. Med drugim lahko za ta namen pripravi lastni ekonomski in ekološki model. Ob njegovi pripravi in uporabi ima Komisija v skladu s sodno prakso, navedeno zgoraj v točki 55, diskrecijsko

pravico, tako da se uporaba takšnega skupnega referenčnega merila v odločbi, s katero je zavrnjen nacionalni načrt, lahko izpodbija le zaradi očitne zmotne presoje.

64 Nasprotno pa Komisija z določitvijo specifične meje, ki je izračunana na podlagi njenega ekonomskega modela in njenega izbora podatkov, za skupno količino pravic, ki jo ima država članica pravico določiti, v izreku odločbe, s katero je zavrnjen nacionalni načrt, dejansko nadomesti državo članico pri določitvi te skupne količine. S takšno določbo je namreč državi članici lahko naloženo, da spremeni nacionalni načrt razdelitve tako, da skupna količina pravic natančno ustreza meji, ki jo Komisija navede v zavrnilni odločbi. V takšnem primeru mora država članica določiti skupno količino pravic, ki je enaka ali nižja od meje, ki jo je navedla Komisija, ker sicer ponovno ne bi mogla sprejeti odločitve na podlagi člena 11(2) Direktive.

65 Takšna zavrnilna odločba odvzame členu 11(2) Direktive polni učinek, ker je v tej določbi določeno, da je odločitev o skupni količini pravic, ki jih bo dodelila država članica, v pristojnosti države članice, in ne Komisije. Ta ugotovitev je še posebej upoštevna v primeru, kot je obravnavani, v katerem specifična meja, ki jo je na tak način določila Komisija, to je 12,717058 milijona ton ekvivalenta CO_2 na leto, pomeni le 52,2 % skupne količine pravic, ki jih je Republika Estonija nameravala dodeliti v okviru svojega nacionalnega načrta razdelitve.

66 Republika Estonija pri sprejetju odločitve na podlagi člena 11(2) res lahko še naprej svobodno določi raven skupne količine pravic, ki se dodelijo, nižje od ravni skupne količine pravic, za katero Komisija meni, da je v skladu z Direktivo. Vendar je glede na to, da je Komisija naložila drastično zmanjšanje skupne količine pravic, ki jih je Republika Estonija nameravala dodeliti, v danih okoliščinah nepredstavljivo, da bi Republika Estonija določila skupno količino pravic, ki se dodelijo, na raven, ki bi bila različna od ravni, ki jo je Komisija določila v izpodbijani odločbi. Tako je dejansko Komisija posredno namesto Republike Estonije določila skupno količino pravic, ki se dodelijo.

67 Med drugim je treba ugotoviti, da obrazložitev, ki jo je navedla Komisija v izpodbijani odločbi, da bi pojasnila, na kakšni osnovi je bila naložena meja izračunana, potrjuje, da se ni omejila na nadzor zakonitosti nacionalnega načrta razdelitve pravic, ki ji ga je priglasila Republika Estonija, temveč je dejansko nadomestila analizo Republike Estonije s svojo.

68 V zvezi s tem je treba opozoriti, da mora država članica ob pripravi nacionalnega načrta razdelitve pravic, ki je prilagojen uresničitvi ciljev Direktive in je v skladu z merili iz Priloge III, zlasti z merili št. od 1 do 3, opraviti zapletene ekonomske in ekološke ocene, zlasti kar zadeva specifične politike in ukrepe, ki se sprejmejo na nacionalni ravni, da bi se doseglo navedene cilje, pa tudi v zvezi z ukrepi, ki bi jih morali podvzeti gospodarski subjekti. Poleg tega so te ocene v bistvu predvidevanja, saj mora država članica predvideti razvoj emisij na svojem ozemlju za več let vnaprej, in to na osnovi podatkov, ki so na voljo ob sprejetju njenega nacionalnega načrta razdelitve pravic.

69 V sami naravi takšne naloge je, da mora država članica izbrati, prvič, politike in ukrepe, ki se sprejmejo, in, drugič, metodo, ki se uporabi, ter podatke, na osnovi katerih je opravljena analiza, da bi predvidela razvoj zadevnih emisij. Takšne izbire niso ne pravilne ne nepravilne v absolutnem smislu, ker se lahko veljavno uporabijo različne metode in podatki. Pri nadzoru nad temi izbirami države članice mora Komisija spoštovati manevrski prostor, ki je priznan državi članici, in če se ta opira na podatke in parametre analize, ki so glede na merila iz Priloge III verodostojni in zadostni, Komisija ne more zavrniti njenega nacionalnega načrta razdelitve. Nasprotno pa je Komisija med drugim pristojna za to, da preveri zanesljivost in skladnost vseh vidikov načrta, ki ga je pripravila država članica, in da nadzoruje, ali so to vsi elementi, ki jih je treba upoštevati pri presoji zapletenega položaja, in ali potrjujejo na njihovi podlagi sprejete sklepe.

70 Glede na zgoraj navedeno je treba preizkusiti specifične očitke, ki jih je v izpodbijani odločbi Komisija navedla zoper nacionalni načrt razdelitve Republike Estonije.

– Izbira podatkov o emisijah, ki bi morali biti izhodišče za predvidevanja za obdobje od 2008 do 2012

71 Najprej je treba opozoriti, da je Komisija v uvodni izjavi 4 izpodbijane odločbe navedla, da je bilo v danem primeru treba upoštevati merilo št. 1 iz Priloge III, saj določa, da skupna količino pravic, ki se dodelijo, ne sme presegati tistega, kar je po vsej verjetnosti potrebno za dosledno upoštevanje drugih meril iz te priloge. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je Komisija sama v točki 18 obvestila z dne 7. januarja 2004 (glej točko 45 zgoraj) določila pojem dosledna uporaba meril iz Priloge III s pojasnilom, da država članica – da bi spoštovala to zahtevo – ne sme dodeliti več pravic, kot je potrebno glede na najbolj zavezujoča obvezna merila, to je merila št. od 1 do 5 iz Priloge III. Iz izpodbijane odločbe je torej razvidno, da je Komisija menila – kar je potrdila tudi na obravnavi – da estonski nacionalni načrt razdelitve ni bil neskladen z merilom št. 1 iz Priloge III sam po sebi, temveč zato, ker predlagana skupna količina pravic ni bila omejena na tisto, kar je bilo potrebno glede na merili št. 2 in 3 iz Priloge III.

72 Dalje je iz uvodnih izjav od 5 do 7 izpodbijane odločbe razvidno, da je Komisija uporabila merilo št. 2 iz Priloge III s tem, ko je kot izhodišče na podlagi obstoječih emisij toplogrednega plina določila podatke o emisijah iz leta 2005, namesto da bi za izhodišče vzela podatke, ki jih je uporabila Republika Estonija v nacionalnem načrtu razdelitve, in preverila zakonitost načrta ter ob tem zlasti vprašanje, ali je Republika Estonija presegla manevrski prostor za prenos Direktive.

73 Ob pravilni uporabi merila št. 2 iz Priloge III je Komisiji res dovoljeno preveriti skladnost skupne količine pravic, ki se dodelijo, z „ocenami dejanskega in predvidenega napredka pri uresničevanju prispevka držav članic pri obveznostih Skupnosti na podlagi Odločbe [št. 280/2004/ES].“ Vendar Komisija v uvodni izjavi 5 izpodbijane odločbe opozarja, da je bila zadnja ocena, ki je bila opravljena pred sprejetjem izpodbijane odločbe na podlagi Odločbe 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 L 49, str. 1), opravljena na podlagi podatkov, ki so jih poslale estonske naprave za leto 2005, ker so bili najbolj zanesljivi in

točni, ki jih je lahko uporabila. Poleg tega je v uvodni izjavi 6 navedeno, da čeprav se je več držav članic, med katerimi je tudi Republika Estonija, odločilo kot izhodišče svojih predvidevanj uporabiti povprečje neodvisno preverjenih podatkov emisij za leto 2005 in ocene emisij, ki so jih sporočile v drugih letih, da bi ublažile učinke posebnih dogodkov, ki so se zgodili v danem letu, je Komisija ta pristop zavrnila z navedbo, da se na splošno učinki posebnih dejavnikov, kot so vremenske razmere, izravnajo v enem letu in da ni imela na voljo ničesar, kar bi kazalo na to, da preverjenih podatkov za emisije za leto 2005 ne bi bilo mogoče šteti za reprezentativne.

74 Vendar Komisiji njena pristojnost za nadzor nad skladnostjo nacionalnega načrta z zgoraj navedenimi ocenami ni omogočila, da bi menila, da zaradi uporabe drugačnih podatkov pri pripravi navedenega načrta od tistih, ki so uporabljeni pri teh ocenah, načrt ni skladen z merilom št. 2 iz Priloge III, razen če država ne more upravičiti te uporabe. V zvezi s tem je treba opozoriti, da je Komisija v uvodnih izjavah od 5 do 7 izpodbijane odločbe zavrnila trditve, ki jih je Republika Estonija navedla v fazi upravnega postopka v utemeljitev podatkov, ki so bili uporabljeni v njenem nacionalnem načrtu razdelitve, med drugim z razlogom, da so „manj zanesljivi“ od tistih, ki so bili uporabljeni v zadnji oceni, in da ni bilo „v zvezi z Republiko Estonijo zadostnih razlogov, da bi prilagodili neodvisno preverjene podatke o emisijah za leto 2005.“ Menila je, da ni mogoče izključiti možnosti, da je Republika Estonija previsoko ocenila emisije, in opozorila na nevarnost, da podatki, ki jih je sporočila Republika Estonija, „v resnici ne odražajo dejanskih emisij.“

75 Komisija je z zavrnitvijo nacionalnega načrta, ki ga je priglasila Republika Estonija, na osnovi takšnega sklepanja, ki temelji le na izraženih dvomih o zanesljivosti podatkov, ki jih je uporabila Republika Estonija, napačno uporabila pravo. Kot je to poudarjeno zgoraj v točkah od 53 do 55, je v njeni pristojnosti preveriti zakonitost nacionalnega načrta razdelitve ob spoštovanju manevrskega prostora, ki je dodeljen državi članici pri prenosu Direktive v okviru priprave navedenega načrta. Komisija z zavrnitvijo estonskega načrta z razlogom, da po njenem mnenju za ta namen uporabljeni podatki niso najboljši med tistimi, ki so na voljo, da je torej obstajala nevarnost, da je Republika Estonija previsoko ocenila emisije in da nič ne kaže na to, da bi se podatki, na katere se je oprla, lahko šteli za reprezentativne, ni upoštevala navedenega manevrskega

prostora. Obstoj takšnega manevrskega prostora namreč nujno pomeni, da je država članica lahko za izhodišče svojih predvidevanj veljavno izbrala različne podatke. Pristop Komisije, da se lahko pri pripravi nacionalnega načrta razdelitve uporabi le podatke, ki jih je izbrala sama, državam članicam odvzema vsakršen manevrski prostor v zvezi s tem. Komisija z njim ni upoštevala dejstva, da je njena pristojnost bolj v tem, da nadzoruje izbire, ki jih je opravila država članica za pripravo svojega nacionalnega načrta, kot pa, da sama izbere podatke, ki se uporabijo, in da se izjavi le o morebitnih ugovorih držav članic v zvezi s to izbiro.

76 Iz spisa je vsekakor razvidno, da podatki v zvezi z emisijami Republike Estonije, ki jih je uporabila Komisija, niso bili nujno najbolj reprezentativni, torej niti najbolj zanesljivi. V zvezi s tem je treba poudariti, da razlogov, ki jih je navedla Komisija, da bi zavrnila pristop nekaterih držav članic iz uvodne izjave 6 izpodbijane odločbe, ni mogoče sprejeti, vsaj ne v primeru Republike Estonije. Prvič, iz priloge 4 k nacionalnemu načrtu razdelitve je razvidno, da leto 2005 – ki ga je izbrala Komisija – glede Republike Estonije ni bilo reprezentativno. Emisije v tem letu so namreč očitno pod referenčno vrednostjo, ki je glede elektrarn in industrijskih obratov izračunana na osnovi treh let, v katerih so bile emisije najvišje med letoma 2000 in 2005, glede toplarn pa na osnovi treh let, v katerih so bile emisije najvišje med letoma 1995 in 2005, in to kljub veliki vsakoletni rasti bruto družbenega proizvoda (BDP) od leta 2000 do leta 2005. Drugič, Komisija, ki ji je Sodišče prve stopnje na obravnavi glede tega zastavilo vprašanje, ni navedla nobenega dokaza, ki bi lahko utemeljil njeno tezo, da se učinki različnih upoštevanih dejavnikov, kot na primer vremenske razmere, v enem letu na splošno izravnajo.

77 Iz tega je v nasprotju s trditvami Komisije iz izpodbijane odločbe razvidno ne le to, da podatki glede emisij Republike Estonije, ki jih je uporabila Komisija, niso bili nujno najbolj reprezentativni, torej niti najbolj zanesljivi, temveč tudi to, da je razpolagala z nekaj dokazi, ki so kazali na to, da je vsaj glede Republike Estonije obstajala nevarnost, da bi uporaba podatkov za leto 2005 kot izhodišče za njene izračune le-te popačila.

– Izbira metod, ki so bile uporabljene za predvidevanja razvoja emisij med referenčnim obdobjem in obdobjem od leta 2008 do 2012

78 Komisija je v uvodni izjavi 8 in naslednjih izpodbijane odločbe preizkusila skladnost nacionalnega načrta razdelitve z merilom št. 3 iz Priloge III, v skladu s katerim morajo biti količine pravic, ki se dodelijo, „v skladu z zmožnostjo dejavnosti – vključno s tehnološkimi zmožnostmi – zajetih v tem sistemu, da zmanjšajo emisije.“ S tem namenom se je Komisija odločila uporabiti podatke, ki izhajajo iz modela Primes in jih je pripravil strokovnjak iz nacionalne tehnične univerze v Atenah, ker „pomenijo hkrati najbolj točne in najbolj zanesljive ocene rasti BDP in izboljšav intenzivnosti ogljika“ za oceno razvoja emisij med referenčnim obdobjem in obdobjem od leta 2008 do leta 2012 in tudi med tem zadnjim obdobjem. Komisija je v izpodbijani odločbi namreč utemeljila svoja predvidevanja o tem razvoju s preverjenimi podatki o emisijah za leto 2005, kot so bili prilagojeni s količnikoma, ki izražata njeno oceno stopnje rasti BDP med obdobjem od leta 2005 do 2010 ali verjetno stopnjo izboljšanja intenzivnosti ogljika na enoto BDP v istem obdobju.

79 V zvezi s tem je treba ponovno opozoriti, da imajo države članice pri določitvi metode, ki jo uporabijo pri pripravi nacionalnega načrta razdelitve pravic, manevrski prostor. Komisija z odločitvijo, da uporabi podatke, pridobljene z modelom Primes, zaradi njihove domnevno večje zanesljivosti v primerjavi z drugimi podatki, vendar ne da bi prikazala nezadostnost metode, ki jo je uporabila Republika Estonija za izračun podatkov, uporabljenih za nacionalni načrt razdelitve, ni upoštevala tega manevrskega prostora.

80 Natančneje, Komisija je sama na obravnavi izrecno priznala, da nima pravice, da bi z lastno presojo vidikov v zvezi z izbiro politik nadomestila presojo, ki jo je opravila država članica pri pripravi nacionalnega načrta razdelitve, niti pravice za izvajanje obrobnega nadzora glede te izbire. Vendar je navedla, da se takšna izbira politike lahko upošteva pri njeni oceni nacionalnega načrta razdelitve le, če je bila vključena v zakonodajne instrumente pred letom 2004 in če ji je bila priglašena, da bi jo lahko upoštevala pri pripravi lastnega ekonomskega modela.

81 Vendar je treba v zvezi s tem ugotoviti, da se Komisija ni sklicevala na nobeno določbo niti na pravno pravilo, ki bi lahko utemeljilo, da se tako omeji možnost državi članici, da pri pripravi nacionalnega načrta razdelitve ne upošteva nacionalne energetske politike. Nasprotno, v skladu s členom 9(1) Direktive je država članica tista, ki pripravi nacionalni načrt razdelitve pravic in s tem določi, katere vidike nacionalne energetske politike je treba upoštevati. Iz točke 3 nacionalnega načrta razdelitve Republike Estonije, priloženega k tožbi, je razvidno, da je ta država članica poudarila strateški pomen njenih rezerv bitumenskih skrilavcev in težave glede varnosti dobave, ki bi lahko nastale ob znatnem povečanju uporabe zemeljskega plina, med drugim z navedbo, da njen uvoz plina prihaja iz ene same države izvoznice, to je Rusije.

82 Z uporabo modela Primes, ki temelji predvsem na ekonomskih in ekoloških parametrih, se Komisija v obravnavanem primeru torej ni ozirala na morebitno upoštevnost tega geostrateškega vidika, ki pa ga je Republika Estonija izrecno vključila v svoj nacionalni načrt razdelitve, in je torej kršila omejitve lastnih pristojnosti za nadzor.

83 Vsekakor je, prvič, v zvezi s stopnjo rasti BDP v obdobju od leta 2005 do leta 2010 iz spisa razvidno, da podatki o rasti BDP, ki jih je uporabila Komisija v izpodbijani odločbi za določitev zgornje meje emisij za Estonijo za obdobje od leta 2008 do leta 2012, niso bili najboljši od tistih, ki so bili na voljo ob sprejetju izpodbijane odločbe. Republika Estonija je v svojem nacionalnem načrtu razdelitve uporabila napoved 9,6-odstotne rasti za leto 2006, ki je temeljila na zadnjih podatkih estonskega finančnega ministrstva. Predvidevala je nekaj nižjo stopnjo rasti, od 7,4 do 8,4-odstotno, za vsako od naslednjih štirih let.

84 Komisija v opombi 24 izpodbijane odločbe navaja, da je bila glede na podatke, ki so bili leta 2005 objavljeni v dokumentu z naslovom „European Energy and Transport Trends“, za Estonijo od leta 2005 do leta 2010 predvidena 5,1839-odstotna letna rast. Iz spisa, natančneje iz dokumenta z naslovom „Tabela Primes,Estonija: nizka omejitev emisij ogljika/ni zajetja in skladiščenja CO_2 “, priloženega k tožbi – v povezavi z opombo 24 izpodbijane odločbe – je razvidno, da je stopnja 5,1839 % rezultat enostavnega

aritmetičnega izračuna, opravljenega na osnovi podatkov o BDP Republike Estonije, ki so bili uporabljeni tudi v modelu Primes, in sicer 8 milijard eurov v letu 2005 in 10,3 milijarde eurov v letu 2010. Vendar Komisija v isti opombi pojasnjuje, da se je, da bi upoštevala najnovejše podatke, o katerih je bila obveščena, odločila v dokumentu „European Energy and Transport Trends“ predvideno vrednost rasti BDP nadomestiti z drugimi gospodarskimi napovedmi, ki so bile novembra 2006 objavljene v dokumentu „Economic Forecasts Autumn 2006“, vendar le za tista leta, za katera so bile te razpoložljive novejše napovedi. Tako je zadnjenavedene podatke uporabila za leta od 2006 do 2008, za leti 2009 in 2010 pa je še naprej uporabljala stopnjo rasti, ki je bila izračunana na podlagi podatkov, predstavljenih v dokumentu „European Energy and Transport Trends“ iz leta 2005.

85 Treba je ugotoviti, da Komisija s takšnim ravnanjem ni uporabila najboljših razpoložljivih podatkov glede napovedi o rasti BDP Republike Estonije za leti 2009 in 2010 in tudi ni zadostno utemeljila zavrnitve napovedi, ki jih je navedla Republika Estonija za ti dve leti. Napovedi, ki jih je pripravila Republika Estonija v nacionalnem načrtu razdelitve, namreč po eni strani temeljijo na osnovnih podatkih, ki so novejši od uporabljenih v dokumentu „European Energy and Transport Trends“ in po drugi strani bližji tistim iz dokumenta „Economic Forecasts Autumn 2006“, ki jih je Komisija sama uporabila za leta od 2006 do 2008, ker naj bi bili bolj zanesljivi. V teh okoliščinah stališče Komisije, da je z zavrnitvijo napovedi Republike Estonije in z njihovo nadomestitvijo s tistimi iz dokumenta „European Energy and Transport Trends“ uporabila najboljše razpoložljive podatke za leti 2009 in 2010, ni verodostojno.

86 Drugič, v zvezi z izračunom stopnje izboljšanja intenzivnosti emisije ogljika na enoto BDP ni sporno, da se je Komisija oprla neposredno na podatke, ki izhajajo iz modela Primes, in sicer tistega o 1945,3 tonah emisij CO_2 na milijon eurov BDP v letu 2005 in tistega o 1346,3 tonah emisij CO_2 na milijon eurov BDP v letu 2010. Če pa se izkaže, kot je Komisija priznala na obravnavi, da eden od podatkov, ki so bili upoštevani v izračunih, opravljenih pri pripravi modela Primes, ni bil pravilen – kot v obravnavanem primeru glede stopnje rasti BDP Republike Estonije (glej zgoraj točki 84 in 85) – bodo drugi podatki iz zadnje različice tega modela nujno napačni. Temeljijo namreč na napovedi rasti BDP, ki ni bila najbolj točna razpoložljiva ob pripravi modela. Kot je še priznala

Komisija na obravnavi, je v takšnih okoliščinah treba ponovno izračunati vse napovedi, ki izhajajo iz modela, z uporabo osveženih ocen stopnje rasti BDP. Ker Komisija tega ni storila, podatkov, ki jih je uporabila v izpodbijani odločbi, ni mogoče šteti za najboljše razpoložljive.

– Drugi razlogi, ki jih je Komisija navedla v utemeljitev zavrnitve nacionalnega načrta razdelitve

87 Dalje je treba odgovoriti na trditev Komisije, da je uporabo podatkov iz leta 2005 in iz modela Primes utemeljevala potreba po presoji vsakega nacionalnega načrta razdelitve ob istih podatkih in parametrih analize, da bi se spoštovale zahteve načela enakega obravnavanja.

88 Te trditve ni mogoče sprejeti. Sklicevanje na navedeno načelo namreč ne more spremeniti z 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.

89 Poleg tega, kot je pravilno poudarila Republika Estonija, lahko Komisija zagotovi enako obravnavanje držav članic na primeren način tako, da preizkusi nacionalni načrt, ki ga predstavi vsaka od njih, z enako mero skrbnosti. Komisija ima sicer pravico, kot je bilo na to opozorjeno v točki 63 zgoraj, da pripravi lastni ekonomski in ekološki model na podlagi podatkov, ki jih izbere sama, in da ga uporabi kot primerjalno podlago pri preverjanju, ali je nacionalni načrt razdelitve vsake države članice v skladu z merili iz Priloge III. Za pripravo takšnega modela ima Komisija diskrecijsko pravico v skladu s sodno prakso, navedeno zgoraj v točki 55.

90 Vendar Komisija nima pravice nadomestiti presoje, ki jo je opravila država članica v svojem nacionalnem načrtu razdelitve, z analizo, ki izhaja iz uporabe njenega modela, niti je zavrniti z razlogom, da je prišlo do razhajanj med to presojo in njeno analizo. Če bi namreč Komisija imela pravico dati prednost lastni analizi, člena 9(1) in 11(2) Direktive, ki državam članicam poverjata pristojnost za pripravo nacionalnega načrta razdelitve pravic in zatem za sprejetje odločitve o skupni količini pravic, ki se dodelijo, ne bi imela smisla.

91 Nazadnje je treba zavrniti trditev Komisije, da člen 9(3) Direktive, s katerim ji je podeljena pristojnost za nadzor in zavrnitev nacionalnih načrtov razdelitve, ne bi imel polnega učinka, če ne bi mogla sprejeti odločbe, s katero se določi zgornja meja za skupno količino pravic, ki jih ima država članica pravico dodeliti.

92 Iz zgoraj navedenega, zlasti iz točk 62 in 63, je razvidno, da lahko Komisija učinkovito nadzoruje nacionalni načrt razdelitve in ga po potrebi zavrne, ne da bi ob tem morala določiti takšno zgornjo mejo. Poleg tega ni mogoče sprejeti trditve, da lahko določbe Direktive povzročijo blokado, če se država članica in Komisija na podlagi zaporednih sprememb nacionalnega načrta, ki ga je predložila država članica, ne moreta sporazumeti o skupni količini pravic, ki se dodelijo. Po eni strani ni naloga Sodišča prve stopnje, da v tem sporu razreši ta potencialni problem, če ga sploh ni. Po drugi strani, če bi bilo treba ta problem razrešiti, da bi se izognili položaju stalne blokade, bi bilo nepojmljivo, da bi se ga razrešilo tako, da bi se dalo prednost stališču Komisije pred stališčem države članice, glede na to, da je Komisija, kot je to razvidno iz točke 54 zgoraj, pristojna za nadzor in zavrnitev, medtem ko je v pristojnosti države članice, da predloži nacionalni načrt in da dokončno odloči o razdelitvi pravic.

93 Nazadnje, člen 1(1) izpodbijane odločbe vsebuje prav tako ugotovitev, da tudi vključitev dodatnih emisij specifične naprave v višini 0,313883 milijona ton ekvivalenta CO_2 na leto ni v skladu z merili št. od 1 do 3 iz Priloge III. Na podlagi že predstavljenih stališč je treba razglasiti izpodbijano odločbo za nično tudi glede te ugotovitve, saj se Komisija ni omejila na predstavitev razlogov, ki so jo vodili k ugotovitvi neskladnosti, temveč je med

drugim v členih 2(1) in 3(1) izpodbijane odločbe določila, da se zadevna količina izključi iz skupne količine pravic.

94 Iz vsega zgoraj navedenega je razvidno, da je treba člene 1(1), 2(1) in 3(1) izpodbijane odločbe razglasiti za nične. Tako drugega, tretjega in četrtega tožbenega razloga Republike Estonije ni treba preizkusiti, saj so usmerjeni zoper iste določbe.

Četrti tožbeni razlog: kršitev načela dobrega upravljanja

Trditve strank

95 Republika Estonija navaja, da so na podlagi načela dobrega upravljanja institucije Skupnosti dolžne izpolniti svoje funkcije skrbno in nepristransko. Po njenem mnenju bi moralo to načelo veljati ne le v njihovih odnosih s posamezniki, temveč tudi z državami članicami. V obravnavanem primeru Komisija ni upoštevala vseh elementov dejanskega stanja in predloženih ji informacij, torej ob sprejetju izpodbijane odločbe ni ravnala z zadostno mero skrbnosti.

96 Natančneje, Republika Estonija očita Komisiji, da je v členu 1(2) izpodbijane odločbe menila, da njen nacionalni načrt razdelitve pravic v ni bil v skladu z merilom št. 3 iz Priloge III, ker v skupno količino pravic, ki se dodelijo, niso bile vključene rezerve pravic, ki jih je Republika Estonija oblikovala v skladu s členom 3(1) in (2) Odločbe 2006/780/ES Komisije 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 (UL L 316, str. 12). Ta ugotovitev Komisije ni pravilna, saj iz skrbnega preizkusa nacionalnega načrta

razdelitve pravic in še zlasti iz prilog 1 in 3 izhaja, da je Republika Estonija rezervo pravic, določenih v skladu s členom 3(1) Odločbe 2006/780, dejansko vključila v skupno količino pravic.

97 Komisija navaja, da informacija o vključitvi „rezerve“ v skupno količino pravic do emisije, ki jo je predstavila Republika Estonija v nacionalnem načrtu razdelitve, zlasti v njegovih prilogah 1 in 3, ni bila dovolj jasna, temveč je bila celo protislovna. Poleg tega so službe Komisije prištele vse količine emisij naprav, predvidene za drugo obdobje trgovanja in določene v prilogi 1 k estonskemu nacionalnemu načrtu razdelitve pravic. Ta izračun ni omogočal, da bi se štelo, da se je „rezerva“ upoštevala pri določitvi skupne količine pravic v skladu s členom 3(1) ali (3) Odločbe 2006/780.

98 V preostalem Komisija napotuje na trditve, ki jih je navedla v odgovoru na drugi tožbeni razlog Republike Estonije.

Presoja Sodišča prve stopnje

99 Treba je ugotoviti, da je med postopkovnimi jamstvi, ki jih pravni red Skupnosti podeljuje v upravnih postopkih, med drugim navedeno načelo dobrega upravljanja, na katero se navezuje obveznost pristojne institucije, da skrbno in nepristransko preuči vse upoštevne vidike obravnavanega primera (sodbe Sodišča prve stopnje z dne 24. januarja 1992 v zadevi La Cinq proti Komisiji, T-44/90, Recueil, str. II-1, točka 86; z dne 29. junija 1993 v zadevi Asia Motor France in drugi proti Komisiji, T-7/92, Recueil, str. II-669, točka 34, in z dne 20. marca 2002 v zadevi ABB Asea Brown Boveri proti Komisiji, T-31/99, Recueil, str. II-1881, točka 99).

100 Dalje je treba opozoriti, da Republika Estonija v delu, v katerem v okviru tega tožbenega razloga v bistvu navaja iste nepravilnosti kot v okviru drugega tožbenega razloga, izpodbija Komisijino določitev zgornje meje za skupno količino pravic, ki se dodelijo, v členih 1(1), 2(1) in 3(1) izpodbijane odločbe. Ker so bile te tri določbe razglašene za nične na podlagi prvega tožbenega razloga, o tem delu tega tožbenega razloga ni več potrebno odločati.

101 Zato pa bo v delu, v katerem Republika Estonija očita Komisiji, da je v členu 1(2) izpodbijane odločbe menila, da njen nacionalni načrt razdelitve pravic ni bil v skladu z merilom št. 3 iz Priloge III, ker v skupno količino pravic, ki se dodelijo, niso bile vključene rezerve pravic, ki jih je Republika Estonija oblikovala v skladu s členom 3(1) in (2) Odločbe 2006/780, ta del tožbenega razloga preizkušen v naslednjih točkah. Ker člen 3 Odločbe 2006/780 dejansko določa oblikovanje dvoje različnih rezerv v odstavkih 1 in 2 tega člena, bosta oba dela rezerve, na katero se sklicuje Komisija v izpodbijani odločbi, v nadaljevanju te sodbe obravnavana kot dve rezervi.

102 Komisija je svoje stališče o tem zadnjem delu tega tožbenega razloga natančneje pojasnila na obravnavi. V svojih pisnih vlogah navaja ne le, da je bil nacionalni načrt razdelitve v zvezi z rezervami iz člena 3(1) in (2) Odločbe 2006/780 ohlapen, temveč tudi, da je poleg tega iz izračunov, ki temeljijo na prilogah k temu načrtu, razvidno, da te rezerve niso bile vključene v skupno količino pravic, ki so z njim predvidene. Zato pa je na obravnavi pojasnila, da ob pripravi izpodbijane odločbe iz besedila nacionalnega načrta razdelitve Republike Estonije, zlasti iz njegovih prilog, ni bilo jasno razvidno, ali so bile zgoraj navedene rezerve upoštevane pri izračunu skupne količine pravic.

103 V nasprotju s trditvami Komisije je treba ugotoviti, da se zdijo podatki, ki jih je Republika Estonija predstavila v prilogi k svojemu nacionalnemu načrtu razdelitve, skladni in razumljivi ter da so bile rezerve pravic, ki jih je oblikovala Republika Estonija

v skladu s členom 3(1) in (2) Odločbe 2006/780, vključene v skupno količino pravic, ki se dodelijo, določeno z nacionalnim načrtom razdelitve. Iz priloge 1 k nacionalnemu načrtu razdelitve v povezavi s tabelo s prve strani priloge 3 je razvidno, da 948.531 ton ekvivalenta CO_2 pomeni celoto pravic, vsebovanih v rezervi, ki se nanaša na naprave, ki opravljajo projektne dejavnosti, za katere je bil odobritveni dopis v skladu s členom 3(1) Odločbe 2006/780 že izdan. Iz teh dveh prilog je tudi razvidno, da bi se morala količina pravic 795.026 ton ekvivalenta CO_2 izravnati z odvzemom pravic nekaterim specifičnim napravam, katerih emisije naj bi se neposredno zmanjšale zaradi zadevnih projektov. Iz preprostega aritmetičnega izračuna, opravljenega na podlagi podatkov iz teh dveh prilog, je razvidno, da znaša ostanek rezerve 153.505 ton ekvivalenta CO_2. Iz teh prilog je tudi razvidno, da bi se te količine pravic morale izravnati na specifičen način z odvzemom pravic napravam, ki še niso opredeljene in spadajo v sektor proizvodnje toplotne energije ter katerih emisije se posredno zmanjšajo zaradi zadevnih projektov.

104 Poleg tega je iz priloge 1 k nacionalnemu načrtu razdelitve v povezavi s tabelo z druge strani priloge 3 razvidno, da 9.194.742 ton ekvivalenta CO_2 pomeni celoto pravic, vsebovanih v rezervi, ki se nanaša na naprave, ki opravljajo projektne dejavnosti, za katere odobritveni dopis v skladu s členom 3(2) Odločbe 2006/780 še ni bil izdan. Iz razlag z iste strani priloge 3 k nacionalnemu načrtu je razvidno, da bi bilo treba tudi količine pravic iz te rezerve izravnati z zmanjšanjem emisij v nekaterih še ne opredeljenih napravah.

105 Treba je poudariti, da se torej količine pravic, vključene v zgoraj navedeni rezervi, izravnajo z zmanjšanjem emisij nekaterih naprav, katerih emisije so vendarle upoštevane v prilogi 1 k nacionalnemu načrtu za izračun skupne količine pravic. Učinek razdelitve teh pravic med rezerve je torej popolnoma nevtralen glede skupne količine pravic, ki se dodelijo. Glede na to je treba, če količine pravic, ki so vključene v te rezerve, niso odštete od skupne količine pravic, ugotoviti, da so vanje nujno vključene.

106 Glede na to je količina vrednosti, navedenih v prilogi 1 k nacionalnemu načrtu razdelitve, ki ustreza emisijam vsake naštete naprave, 112.820.158 ton ekvivalenta CO_2. Vendar ta količina natančno ustreza količini 112.666.653 ton ekvivalenta CO_2, uporabljeni v končnem izračunu z zadnje strani te priloge, in pomeni celoto pravic, predvidenih za naprave, ki bi v obdobju od leta 2008 do 2012 že delovale, razen če je bila od te količine odšteta količina pravic 153.505 ton ekvivalenta CO_2. Ta zadnja vrednost pa natančno ustreza delu rezerve, ki je bila oblikovana v skladu s členom 3(1) Odločbe 2006/780, ki bi moral biti izravnan posredno v neopredeljenih napravah.

107 Iz prilog k nacionalnemu načrtu razdelitve ni razvidno, zakaj je Republika Estonija štela, da je bilo treba to količino odšteti od skupne količine pravic. Zdi se, da v tem oziru navedeni del zadevne rezerve ni bil vključen v skupno količino pravic, ki jih je izračunala Republika Estonija. Glede tega se nacionalni načrt razdelitve zdi vsaj dvoumen.

108 Zato pa glede na to, da drugi del rezerve, oblikovane v skladu s členom 3(1) Odločbe 2006/780, in sicer 795.026 ton ekvivalenta CO_2, ter celota rezerve, oblikovane v skladu s členom 3(2) te odločbe, nista bila odšteta od skupne količine pravic, je iz elementov spisa razvidno, da sta bila vanjo upravičeno vključena.

109 Naloga sodišča Skupnosti ni, da pri preizkusu tega tožbenega razloga, ki se nanaša na domnevno kršitev načela dobrega upravljanja, natančno in dokončno presodi, koliko so bile zadevne rezerve dejansko vključene v skupno količino pravic. Pri tem mora sodišče Skupnosti preveriti, ali je Komisija skrbno in nepristransko preučila vse upoštevne vidike posamezne zadeve.

110 V zvezi s tem je iz zgoraj navedenega razvidno, da elementov spisa ni mogoče uskladiti z ugotovitvijo Komisije iz izpodbijane odločbe, da pravice iz zadevnih rezerv niso bile vključene v skupno količino pravic, ki se dodelijo. Poleg tega Komisija niti v izpodbijani odločbi niti pri Sodišču prve stopnje ni razložila, na podlagi česa je prišla do takšne ugotovitve, pri čemer se je v pisnih vlogah omejila na trditev, da so njeni lastni izračuni izkazovali, da ni bilo tako, na obravnavi pa na trditev, da ni bilo jasno razvidno, ali so bile zadevne rezerve upoštevane pri izračunu skupne količine pravic. Vendar je na obravnavi, potem ko je prosila za dovoljenje, da Sodišču prve stopnje predloži dokument, s pojasnilom, da so v njem predstavljeni njeni izračuni, to zahtevo umaknila s pojasnilom, da ta element ni več upošteven.

111 Ker ni natančnega pojasnila glede domnevnih pomanjkljivosti estonskega nacionalnega načrta razdelitve ali glede domnevnih napak, ki naj bi jih v tem načrtu zagrešila Republika Estonija, Komisija ni dokazala, da so bili izračuni iz estonskega nacionalnega načrta razdelitve napačni.

112 Glede na navedeno je treba ugotoviti, da Komisija pri presoji, ali so bile rezerve iz člena 3(1) in (2) Odločbe 2006/780 vključene v predlagano skupno količino pravic, ni primerno preizkusila nacionalnega načrta razdelitve, ki ga je predstavila Republika Estonija, zlasti pa ne njegovih prilog 1 in 3. Zato je kršila načelo dobrega upravljanja in je ta tožbeni razlog v tem delu utemeljen.

113 Člena 1(2) in 2(2) izpodbijane odločbe je torej treba razglasiti za nična.

Sklep

114 Kot je razvidno iz zgoraj navedenih točk od 31 do 34, je zaradi razglasitve ničnosti členov 1(1), 2(1) in 3(1) izpodbijane odločbe (glej zgoraj točko 94) ter razglasitve ničnosti členov 1(2) in 2(2) te odločbe (glej zgoraj točko 113) treba izpodbijano odločbo razglasiti za nično v celoti. Teh določb namreč ni mogoče ločiti od preostalega dela izpodbijane odločbe, kajti razglasitev ničnosti teh določb spremeni samo bistvo izpodbijane odločbe.

Stroški

115 V skladu s členom 87(2) Poslovnika Sodišča prve stopnje se neuspeli stranki naloži plačilo stroškov, če so bili ti priglašeni. Komisija s svojimi predlogi ni uspela, zato se ji v skladu s predlogi Republike Estonije naloži plačilo stroškov.

116 Države članice, ki se kot intervenienti udeležijo postopka, v skladu s členom 87(4), prvi pododstavek, Poslovnika Sodišča prve stopnje nosijo svoje stroške. Republika Litva, Slovaška republika in Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska zato nosijo svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SODIŠČE PRVE STOPNJE (sedmi senat)

razsodilo:

1. **Odločba Komisije z dne 4. maja 2007 o nacionalnem načrtu razdelitve pravic do emisije toplogrednih plinov, ki ga je za obdobje od 2008 do 2012 Republika Estonija uradno priglasila 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, se razglasi za nično.**

2. **Komisija poleg svojih stroškov nosi stroške, ki jih je priglasila Republika Estonija.**

3. **Republika Litva, Slovaška republika in Združeno kraljestvo Velika Britanija in Severna Irska nosijo svoje stroške.**

Forwood Šváby Moavero Milanesi

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourgu, 23. septembra 2009.

Podpisi

Stvarno kazalo

Pravni okvir . . . . . II - 3470

Dejansko stanje in postopek . . . . . II - 3474

Predlogi strank . . . . . II - 3480

Dopustnost . . . . . II - 3482

Trditve strank . . . . . II - 3482

Presoja Sodišča prve stopnje . . . . . II - 3483

Utemeljenost . . . . . II - 3485

Prvi pritožbeni razlog: prekoračitev pooblastil, ki je posledica kršitve členov 9(1) in (3) ter 11(2) Direktive . . . . . II - 3486

Trditve strank . . . . . II - 3486

Presoja Sodišča prve stopnje . . . . . II - 3490

– Razdelitev pristojnosti med državami članicami in Komisijo . . . . . II - 3490

– Komisijino izvajanje svojih pristojnosti v obravnavanem primeru . . . . . II - 3492

– Izbira podatkov o emisijah, ki bi morali biti izhodišče za predvidevanja za obdobje od 2008 do 2012 . . . . . II - 3497

– Izbira metod, ki so bile uporabljene za predvidevanja razvoja emisij med referenčnim obdobjem in obdobjem od leta 2008 do 2012 . . . . . II - 3500

– Drugi razlogi, ki jih je Komisija navedla v utemeljitev zavrnitve nacionalnega načrta razdelitve . . . . . II - 3503

Četrti tožbeni razlog: kršitev načela dobrega upravljanja . . . . . II - 3505

Trditve strank . . . . . II - 3505

Presoja Sodišča prve stopnje . . . . . II - 3506

Sklep . . . . . II - 3511

Stroški . . . . . II - 3511