

RETTENS DOM (Syvende Afdeling)

23. september 2009*

I sag T-263/07,

Republikken Estland ved L. Uibo, som befuldmægtiget,

sagsøger,

støttet af:

Republikken Litauen ved D. Kriauciūnas, som befuldmægtiget,

og af

* Processprog: estisk.

Den Slovakiske Republik, først ved J. Čorba, derefter ved B. Ricziová, som befuldmægtigede,

intervenienter,

mod

Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber ved U. Wölker, som befuldmægtiget, bistået af avocat T. Tamme,

sagsøgt,

støttet af:

Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland, først ved Z. Bryanston-Cross, derefter ved L. Seeboruth, og endelig ved S. Ossowski, som befuldmægtigede, bistået af barrister J. Maurici,

intervenient,

angående en påstand om annullation af Kommissionens beslutning af 4. maj 2007 om den nationale plan for tildeling af drivhusgasemissionskvoter, som Republikken Estland har fremlagt for perioden 2008-2012 i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets

direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF (EUT L 275, s. 32),

har

DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABERS RET
I FØRSTE INSTANS (Syvende Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, N.J. Forwood (refererende dommer), og dommerne D. Šváby og E. Moavero Milanesi,

justitssekretær: fuldmægtig K. Pocheć,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 11. februar 2009,

afsagt følgende

Dom

Retsforskrifter

¹ Artikel 1 i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om

ændring af Rådets direktiv 96/61/EF (EUT L 275, s. 32, herefter »direktivet«), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/101/EF af 27. oktober 2004 (EUT L 338, s. 18), har følgende ordlyd:

»Ved dette direktiv fastlægges en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet [...] med henblik på at fremme reduktionen af drivhusgasemissioner på en omkostningseffektiv og økonomisk effektiv måde.«

2 I direktivets artikel 9, stk. 1, bestemmes:

»For hver af de i artikel 11, stk. 1 og 2, omhandlede perioder udarbejder hver medlemsstat en national plan med angivelse af den samlede mængde kvoter, den vil tildele for den pågældende periode, og hvordan den vil tildele dem. Planen skal være baseret på objektive og gennemsigtige kriterier, herunder kriterierne i bilag III, under skyldig hensyntagen til offentlighedens bemærkninger. Med forbehold af traktaten udarbejder Kommissionen senest den 31. december 2003 retningslinjer for opfyldelsen af kriterierne i bilag III.

For perioden i artikel 11, stk. 1, skal planen offentliggøres og forelægges Kommissionen og de andre medlemsstater senest den 31. marts 2004. For de følgende perioder skal planen offentliggøres og forelægges Kommissionen og de andre medlemsstater senest atten måneder inden den pågældende periodes begyndelse.«

3 Direktivets artikel 9, stk. 3, lyder således:

»Kommissionen kan senest tre måneder efter en medlemsstats forelæggelse af en national tildelingsplan i henhold til stk. 1 afvise planen eller en del heraf, hvis den er uforenelig med kriterierne i bilag III eller med artikel 10. Medlemsstaten træffer kun afgørelse i henhold til artikel 11, stk. 1 eller 2, hvis foreslåede ændringer er godkendt af Kommissionen. En afgørelse om afslag truffet af Kommissionen skal begrundes.«

4 I direktivets artikel 11, stk. 2, bestemmes:

»For den femårsperiode, der begynder den 1. januar 2008, og for hver efterfølgende femårsperiode, træffer hver medlemsstat afgørelse om den samlede mængde kvoter, den vil tildele for denne periode, og påbegynder processen for tildeling heraf til driftslederen af hvert anlæg. Afgørelsen træffes mindst tolv måneder inden den pågældende periodes begyndelse og baseres på medlemsstatens nationale tildelingsplan, som er udarbejdet i henhold til artikel 9 og i overensstemmelse med artikel 10, under skyldig hensyntagen til offentlighedens bemærkninger.«

5 I bilag III til direktivet (herefter »bilag III«) fastsættes 12 kriterier for de nationale tildelingsplaner. I henholdsvis kriterium 1-3, 5, 6, 10 og 12 i bilag III bestemmes følgende:

»1. Den samlede mængde kvoter, der skal tildeles for den pågældende periode, skal være i overensstemmelse med medlemsstatens forpligtelse til at begrænse sine emissioner efter [Rådets] beslutning 2002/358/EF [af 25.4.2002 om godkendelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af Kyotoprotokollen til De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer og om den fælles opfyldelse af forpligtelserne i forbindelse hermed (EFT L 130, s. 1)] og Kyotoprotokollen under hensyn til den andel,

som disse kvoter udgør af de samlede emissioner i forhold til emissionerne fra kilder, der ikke er omfattet af dette direktiv, og de nationale energipolitikker, og skal være i overensstemmelse med det nationale klimaændringsprogram. Den samlede mængde kvoter, der skal tildeles, skal ikke være større end den mængde, der kan forventes at være nødvendig med henblik på en nøje anvendelse af kriterierne i dette bilag. Inden 2008 skal mængden af kvoter være tilpasset bestræbelserne på at nå eller overgå hver enkelt medlemsstats mål som fastsat i beslutning 2002/358/EF og Kyotoprotokollen.

2. Den samlede mængde kvoter, der skal tildeles, skal være i overensstemmelse med vurderingen af de faktiske og forventede fremskridt hen imod opfyldelsen af medlemsstaternes bidrag til Fællesskabets forpligtelser i medfør af [Rådets] beslutning 93/389/EØF [af 24.6.1993 om en overvågningsmekanisme for emissioner af CO₂ og andre drivhusgasser i Fællesskabet (EFT L 167, s. 31)].

3. Den mængde kvoter, der skal tildeles, skal være i overensstemmelse med det potentiale, herunder det teknologiske potentiale, som de anlæg, der er omfattet af denne ordning, har med hensyn til at reducere emissionerne. Medlemsstaterne kan basere deres kvotefordeling på de gennemsnitlige drivhusgasemissioner pr. produkt inden for hver aktivitet og de fremskridt, der kan gøres inden for disse aktiviteter.

[...]

5. Planen må ikke diskriminere mellem selskaber eller sektorer på en sådan måde, at visse virksomheder eller aktiviteter begunstiges ubehørigt, jf. kravene i traktaten, navnlig artikel 87 og 88.

6. Planen skal indeholde oplysninger om, hvordan nyttilkomne vil kunne deltage i fællesskabsordningen i den pågældende medlemsstat.

[...]

10. Planen skal indeholde en liste over de anlæg, der er omfattet af dette direktiv, og over de kvotemængder, som det er hensigten at tildele hvert enkelt anlæg.

[...]

12. Planen specificerer den maksimale mængde CER og ERU, der må benyttes af driftslederne i fællesskabsordningen, som en procentsats af tildelingen af kvoter til hvert anlæg. Procentsatsen skal være i overensstemmelse med medlemsstatens supplerende forpligtelser efter Kyotoprotokollen og beslutninger vedtaget i henhold til UNFCCC eller Kyotoprotokollen.«

Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger

- 6 I overensstemmelse med direktivet har Republikken Estland forelagt sin nationale plan for tildeling af drivhusgasemissionskvoter for Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber. Forelæggelsen skete ifølge Republikken Estland den 30. juni 2006, hvorimod den ifølge Kommissionen fandt sted den 7. juli 2006.

- 7 Efter en skriftveksling med Kommissionen fremlagde Republikken Estland i februar 2007 en ny version af sin nationale plan for tildeling af drivhusgasemissionskvoter for Kommissionen.
- 8 Den fjerde maj 2007 vedtog Kommissionen sin beslutning om den nationale plan for tildeling af drivhusgasemissionskvoter, som Republikken Estland har fremlagt i henhold til direktivet (herefter »den anfægtede beslutning«). Ifølge beslutningen skal den mængde emissionskvoter, Republikken Estland har foreslået tildelt, reduceres med 47,8%.
- 9 Den anfægtede beslutnings dispositive del har følgende ordlyd:

»Artikel 1

Følgende dele af [Republikken] Estlands plan for tildeling af kvoter for den i direktivets artikel 11, stk. 2, omhandlede første femårsperiode er uforenelige med henholdsvis:

1. kriterium 1-3 i bilag III til direktivet: den andel af den samlede mængde kvoter, som skal tildeles, svarende til 11,657987 mio. tons kuldioxidækvivalent pr. år, og som er uforenelig med de vurderinger, der er foretaget i henhold til [Europa-Parlamentets og Rådets] beslutning nr. 280/2004/EF [af 11.2.2004 om en mekanisme til overvågning af emissioner af drivhusgasser i Fællesskabet og til gennemførelse af Kyotoprotokollen (EUT L 49, s. 1)] og med potentialet, herunder det teknologiske potentiale, for reduktion af emissionerne fra aktiviteterne; denne andel er mindsket for at tage hensyn til emissionerne fra projektaktiviteter, som allerede var under gennemførelse i 2005, og som i 2005 gjorde det muligt at mindske eller begrænse emissionerne fra anlæg omfattet af direktivet, i den udstrækning de nævnte reduktioner eller begrænsninger er blevet dokumenteret og verificeret; endvidere den andel af den samlede mængde kvoter på anslået 0,313883 mio. tons pr. år, der svarer til de yderligere emissioner fra et forbrændingsanlæg, som ikke indgår i den

ationale tildelingsplan for den første periode, for så vidt den ikke bygger på verificerede og dokumenterede emissionsdata i overensstemmelse med den nationale tildelingsplans generelle metodik

2. kriterium 3 i bilag III til direktivet: det forhold, at en kvotereserve, [Republikken] Estland har oprettet i henhold til artikel 3, stk. 1 og 2, i [Kommissionens] beslutning 2006/780/EF [af 13.11.2006 om undgåelse af dobbelttælling af reduktioner i drivhusgasemissioner som led i Fællesskabets emissionshandelsordning for projektaktiviteter under Kyotoprotokollen i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF (EUT L 316, s. 12)], ikke er medtaget i den samlede mængde kvoter, der skal tildeles i henhold til den nationale tildelingsplan, og det forhold, at den mængde kvoter, som er tildelt de anlæg, hvorpå de pågældende aktiviteter finder sted, ikke er nedsat tilsvarende
3. kriterium 5 i bilag III til direktivet: tildelingen af kvoter til visse anlæg, der som en følge af en kombination af en bonus til gengæld for foranstaltninger truffet på et tidligt stadium og kvoter beregnet på anden måde er større end deres forventede behov
4. kriterium 6 i bilag III til direktivet: oplysningerne om, hvordan nytilkomne vil kunne begynde at deltage i fællesskabsordningen.

Artikel 2

Der vil ikke blive gjort indsigelse mod den nationale tildelingsplan, hvis der, på en ikke-diskriminerende måde, foretages nedennævnte ændringer i planen, og hvis ændringerne forelægges Kommissionen hurtigst muligt under hensyn til den tid, det kræver at gennemføre de nationale procedurer:

1. Den samlede mængde kvoter, der skal tildeles inden for rammerne af fællesskabsordningen, nedsættes med 11,657987 mio. tons kuldioxidækvivalent pr. år, og de mængder, der er tildelt et yderligere forbrændingsanlæg, som ikke indgår i planen for den første periode, fastsættes i overensstemmelse med den nationale tildelingsplans generelle metodik på grundlag af verificerede og dokumenterede emissionsdata; desuden nedsættes den samlede mængde med en mængde svarende til den eventuelle forskel mellem de kvoter, der tildeles førnævnte anlæg, og de 0,313883 mio. tons, der årligt afsættes som reserve for dette anlæg; endvidere forhøjes den samlede mængde for at tage hensyn til emissionerne fra projektaktiviteter, som allerede var under gennemførelse i 2005, og som i 2005 gjorde det muligt at mindske eller begrænse emissionerne fra anlæg omfattet af direktivet, i den udstrækning de nævnte reduktioner eller begrænsninger er blevet dokumenteret og verificeret.
2. Den kvotereserve, [Republikken] Estland agter at oprette i henhold til artikel 3, stk. 1 og 2, i beslutning 2006/780/EF, medtages i den samlede mængde kvoter på 12,717058 mio. tons, der beregnes i overensstemmelse med kriterium 1-3 i bilag III til direktivet, før den endelige nationale afgørelse om tildelingen træffes i henhold til direktivets artikel 11, stk. 2, og den mængde kvoter, som er tildelt de anlæg, hvorpå de pågældende aktiviteter finder sted, nedsættes tilsvarende.
3. De kvoter, der tildeles visse anlæg, overstiger ikke deres forventede behov, fordi de er blevet tildelt en bonus til gengæld for foranstaltninger truffet på et tidligt stadium.

4. Der gives på en måde, som er i overensstemmelse med kriterierne i bilag III til direktivet og bestemmelserne i dettes artikel 10, oplysninger om, hvordan nyttilkomne vil kunne begynde at deltage i fællesskabsordningen.

Artikel 3

1. Den samlede gennemsnitlige årlige mængde kvoter på 12,717058 mio. tons — nedsat med den reserve, [Republikken] Estland agter at oprette i henhold til artikel 3, stk. 1 og 2, i beslutning 2006/780/EF, og med en mængde svarende til den eventuelle forskel mellem de kvoter, der tildeles et yderligere forbrændingsanlæg, som ikke indgår i tildelingsplanen for den første periode, og de 0,313883 mio. tons, der årligt afsættes som reserve for dette anlæg, for så vidt de ikke bygger på verificerede og dokumenterede emissionsdata i overensstemmelse med den nationale tildelingsplans generelle metodik, og forhøjet for at tage hensyn til emissionerne fra projektaktiviteter, som allerede var under gennemførelse i 2005, og som i 2005 gjorde det muligt at mindske eller begrænse emissionerne fra anlæg omfattet af direktivet, i den udstrækning de nævnte reduktioner eller begrænsninger er blevet dokumenteret og verificeret — som [Republikken] Estland i henhold sin den nationale tildelingsplan tildeler de i planen angivne anlæg og nyttilkomne, må ikke overskrides.

2. Den nationale plan for tildeling af kvoter kan ændres uden Kommissionens forudgående godkendelse, hvis ændringen vedrører de kvoter, som er tildelt bestemte anlæg, ikke medfører en overskridelse af den samlede mængde kvoter, der skal tildeles de i planen angivne anlæg, og hvis den er en følge af forbedringer af dataenes kvalitet eller består i en mindskelse af den procentdel af kvoterne, der skal tildeles gratis inden for de i direktivets artikel 10 fastsatte rammer.

3. Enhver ændring af den nationale tildelingsplan, som er nødvendig for at korrigere de dele af planen, der er uforenelige med direktivet, og hvortil der henvises i artikel 1 i denne beslutning, men som ikke er omfattet af de ændringer, hvortil der henvises i

artikel 2, skal forelægges hurtigst muligt under hensyn til den tid, det kræver at gennemføre de nationale procedurer, og kræver i henhold til direktivets artikel 9, stk. 3, forudgående godkendelse af Kommissionen. Enhver anden ændring af den nationale tildelingsplan, bortset fra de ændringer, der kræves ifølge artikel 2 i denne beslutning, er uacceptabel.

Artikel 4

Denne beslutning er rettet til Republikken Estland.«

- 10 Ved stævning indleveret til Rettens Justitskontor den 16. juli 2007 har Republikken Estland anlagt nærværende sag med påstand om annullation af den anfægtede beslutning.
- 11 Som følge af en ændring af sammensætningen af Rettens afdelinger blev den refererende dommer overflyttet til Syvende Afdeling, som derfor er blevet tildelt den foreliggende sag.
- 12 Ved processkrift indleveret til Rettens Justitskontor den 8. oktober 2007 fremsatte Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland begæring om tilladelse til at intervenere til støtte for Kommissionens påstande.
- 13 Ved processkrifter indleveret til Rettens Justitskontor henholdsvis den 16. oktober og 8. november 2007 fremsatte Republikken Litauen og Den Slovakiske Republik begæring om tilladelse til at intervenere til støtte for Republikken Estlands påstande.

- 14 Ved kendelse af 29. januar 2008 imødekom formanden for Rettens Syvende Afdeling de tre begæringer.
- 15 På grundlag af den refererende dommers rapport har Retten (Syvende Afdeling) besluttet at indlede den mundtlige forhandling og som en foranstaltning med henblik på sagens tilrettelæggelse, jf. artikel 64 i Rettens procesreglement, stillet parterne en række spørgsmål. Parterne har besvaret spørgsmålene.
- 16 Parterne har afgivet mundtlige indlæg og besvaret spørgsmål fra Retten i retsmødet den 11. februar 2009.

Parternes påstande

- 17 Republikken Estland har nedlagt følgende påstande:
- Den anfægtede beslutning annulleres.
 - Kommissionen tilpligtes at betale sagens omkostninger.
- 18 Republikken Litauen har nedlagt påstand om, at den anfægtede beslutning annulleres.

19 Den Slovakiske Republik har ikke indgivet noget interventionsindlæg og har ikke nedlagt nogen påstande.

20 Kommissionen har nedlagt følgende påstande:

- Søgsmålet afvises for så vidt angår den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 3 og 4, artikel 2, stk. 3 og 4, samt artikel 3, stk. 2 og 3.
- Frifindelse for så vidt angår de øvrige bestemmelser i den anfægtede beslutning.
- Republikken Estland tilpligtes at betale sagens omkostninger.

21 Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland har nedlagt følgende påstande:

- Frifindelse.
- Republikken Estland tilpligtes at betale sagens omkostninger.

Formaliteten

Parternes argumenter

- 22 Kommissionen har hævdet i svarskriftet, at søgsmålet ikke kan antages til realitetsbehandling for så vidt angår den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 3 og 4, artikel 2, stk. 3 og 4, samt artikel 3, stk. 2 og 3. Den har gjort gældende, at de påberåbte anbringender grundlæggende drejer sig om lovligheden af den øvre grænse, der fastsættes for den samlede mængde kvoter i den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1, artikel 2, stk. 1, samt artikel 3, stk. 1, og, delvis, den manglende medtagelse af de kvotereserver, hvortil der henvises i beslutningens artikel 1, stk. 2, og artikel 2, stk. 2. Selv hvis Retten skulle finde, at der er grundlag for de fremsatte anbringender, ville dette ifølge Kommissionen nemlig ikke medføre, at hele den anfægtede beslutning blev annulleret, da Republikken Estland ikke har fremsat noget faktisk eller retligt anbringende vedrørende de øvrige bestemmelser i den anfægtede beslutning.
- 23 Kommissionen har henvist til, at stævninger, der indgives til Fællesskabets retsinstanser, ifølge artikel 21 i statutten for Domstolen skal indeholde en kort fremstilling af søgsmålsgrundene. Kommissionen har anført, at det ligeledes bestemmes i procesreglementets artikel 44, stk. 1, litra c), at stævningen skal indeholde søgsmålets genstand og en kort fremstilling af søgsmålsgrundene. Kommissionen finder på baggrund af det ovenstående, at stævningen i det foreliggende tilfælde ikke opfylder de nævnte krav for så vidt angår den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 3 og 4, artikel 2, stk. 3 og 4, samt artikel 3, stk. 2 og 3. Desuden ville de pågældende bestemmelser kunne bestå selvstændigt, hvis de øvrige dele af den anfægtede beslutning blev annulleret. Det foreliggende søgsmål må derfor afvises, i den udstrækning det tager sigte på, at disse bestemmelser annulleres.
- 24 Republikken Estland har indledningsvis fremhævet, at den i stævningen har nedlagt påstand om annullation af den anfægtede beslutning som helhed.

- 25 Endvidere har Republikken Estland bemærket, at en fællesskabsretsakt ifølge retspraksis kun kan annulleres delvis, såfremt de elementer, der kræves annulleret, kan udskilles fra den øvrige retsakt.
- 26 I det foreliggende tilfælde er den anfægtede beslutning en individuel retsakt, som er rettet til Republikken Estland, og som har et sammenhængende indhold og en sammenhængende struktur, idet betragtningerne til beslutningen og dennes dispositive del er indbyrdes forbundne. Ifølge Republikken Estland er det ikke muligt at udskille bestemte elementer, uden at den anfægtede beslutning mister sit indhold eller sin sammenhæng.
- 27 Republikken Estland finder på baggrund af det foregående, at der ikke er grundlag for det anbringende, Kommissionen har fremsat til sit forsvar, og hvorefter søgsmålet delvis ikke kan antages til realitetsbehandling, og at den anfægtede beslutning må annulleres i det hele.

Rettens bemærkninger

- 28 Det bemærkes indledningsvis, at det fremgår af fast retspraksis, at en fællesskabsretsakt kun kan annulleres delvis, såfremt de elementer, der kræves annulleret, kan udskilles fra den øvrige retsakt (Domstolens dom af 10.12.2002, sag C-29/99, Kommissionen mod Rådet, Sml. I, s. 11221, præmis 45, og af 30.9.2003, sag C-239/01, Tyskland mod Kommissionen, Sml. I, s. 10333, præmis 33; jf. ligeledes i denne retning Domstolens dom af 21.1.2003, sag C-378/00, Kommissionen mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 937, præmis 30). Domstolen har ligeledes gentagne gange fastslået, at dette krav om, at elementerne skal kunne udskilles, ikke er opfyldt, når en delvis annulatio af en akt bevirker, at aktens materielle indhold ændres (Domstolens dom af 24.5.2005, sag C-244/03, Frankrig mod Parlamentet og Rådet, Sml. I, s. 4021, præmis 13; jf. ligeledes i denne retning Domstolens dom af 31.3.1998, forenede sager C-68/94 og C-30/95, Frankrig m.fl. mod Kommissionen, Sml. I, s. 1375, præmis 257, og dommen i sagen Kommissionen mod Rådet, præmis 46).

- 29 I det foreliggende tilfælde begynder den anfægtede beslutnings artikel 1 på følgende måde: »Følgende dele af [Republikken] Estlands plan for tildeling af kvoter for den i direktivets artikel 11, stk. 2, omhandlede første femårsperiode er uforenelige med henholdsvis [...]« Derpå opregner Kommissionen i artikel 1, stk. 1-4, forskellige dele af Republikken Estlands nationale plan for tildeling af kvoter, som er uforenelige med en række kriterier i bilag III til direktivet. Hvis kun nogle af stykkerne i artikel 1 blev annulleret, ville det på grund af artiklens struktur føre til, at det i den anfægtede beslutning blev fastslået, at et mindre antal dele var uforenelige med direktivet.
- 30 Endvidere indledes den anfægtede beslutnings artikel 2 på følgende måde: »Der vil ikke blive gjort indsigelse mod den nationale tildelingsplan, hvis der, på en ikke-diskriminerende måde, foretages nedennævnte ændringer i planen, og hvis ændringerne forelægges Kommissionen hurtigst muligt under hensyn til den tid, det kræver at gennemføre de nationale procedurer [...]« I stk. 1-4 i denne artikel fastsætter Kommissionen, i hvert enkelt stykke, hvilken ændring af planen der er nødvendig for at gøre den del, hvortil der henvises i det tilsvarende stykke i artikel 1, forenelig med direktivet. Hvis kun nogle af stykkerne i denne artikel blev annulleret, ville Kommissionens tilsagn om ikke at gøre indsigelse mod den nationale plan derfor blive opretholdt, samtidig med at det antal ændringer blev mindsket, som var en forudsætning for, at tilsagnet oprindeligt blev givet.
- 31 Det følger af de to artiklers struktur, at deres stk. 1-4 ikke kan anses for at kunne udskilles som omhandlet i den retspraksis, hvortil der blev henvist i præmis 28 ovenfor. Hvis et af stykkerne i artikel 1 og det tilsvarende stykke i artikel 2 blev annulleret, ville det nemlig ændre selve det materielle indhold af den anfægtede beslutning.
- 32 En sådan annulation ville indebære, at den anfægtede beslutning, hvorefter Republikken Estlands nationale plan for tildeling af kvoter kan godkendes under forudsætning af fire specifikke ændringer, der råder bod på, at fire dele af planen er uforenelige med kriterierne i bilag III til direktivet, blev udskiftet med en anden beslutning, ifølge hvilken planen kunne godkendes under forudsætning af et mindre antal ændringer. At den beslutning, der således var trådt i stedet for den anfægtede, ville være væsentligt anderledes end denne, gælder så meget mere, som fastslåelsen af, at de dele af planen, hvortil der henvises i den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1 og 2, er

uforenelige med direktivet, og kravet om de dertil svarende ændringer i beslutningens artikel 2, stk. 1 og 2, er blevet anfægtet i Republikken Estlands anbringender. Netop disse to deles uforenelighed med direktivet ville kræve den mest betydningsfulde ændring af Republikken Estlands nationale plan for tildeling af kvoter.

- 33 Med hensyn til den anfægtede beslutnings artikel 3, stk. 2 og 3, er det tilstrækkeligt at bemærke, at de indeholder nærmere bestemmelser om gennemførelsen af beslutningens øvrige bestemmelser. Hvis den anfægtede beslutnings artikel 1 og 2 samt artikel 3, stk. 1, som Republikken Estland ligeledes har taget sigte på i sine anbringender, blev annulleret, ville artikel 3, stk. 2 og 3, nemlig ikke længere have nogen genstand.
- 34 Det følger af det foregående som helhed, at den anfægtede beslutning skal annulleres i det hele, hvis der er grundlag for Republikken Estlands anbringender, eftersom de bestemmelser, de fremførte kritikpunkter drejer sig om, ikke kan udskilles fra den øvrige retsakt. Kommissionens argumenter om, at det foreliggende søgsmål delvis ikke kan antages til realitetsbehandling, må derfor forkastes.

Realiteten

- 35 Republikken Estland har fremsat fem anbringender, ifølge hvilke der foreligger for det første en overskridelse af beføjelser som følge af en tilsidesættelse af direktivets artikel 9, stk. 1 og 3, og artikel 11, stk. 2, for det andet åbenbart fejlagtige vurderinger, for det tredje en tilsidesættelse af artikel 175 EF, for det fjerde en tilsidesættelse af princippet om god forvaltning og for det femte en mangel på begrundelse.

Det første anbringende: overskridelse af beføjelser som følge af en tilsidesættelse af direktivets artikel 9, stk. 1 og 3, og artikel 11, stk. 2

Parternes argumenter

³⁶ Republikken Estland finder, støttet af Republikken Litauen og Den Slovakiske Republik, at Kommissionen ved at vedtage den anfægtede beslutning har overskredet sine beføjelser i henhold til direktivets artikel 9, stk. 1 og 3, og artikel 11, stk. 2. Ifølge Republikken Estland fremgår det af de nævnte bestemmelser, at udarbejdelsen af en national plan for tildeling af kvoter henhører under medlemsstaternes kompetence, og at Kommissionen skal begrænse sig til at kontrollere, om planen er forenelig med kriterierne i bilag III og direktivets artikel 10. Medlemsstaterne har derfor ret til at beslutte, hvilken metode de skal benytte ved udarbejdelsen af deres plan for tildeling af kvoter, og hvilke data og prognoser de skal anvende, når de fastsætter de tilladte emissioner for anlæggene i den i planen fastsatte periode.

³⁷ I det foreliggende tilfælde har Kommissionen imidlertid ikke taget hensyn til den metode, Republikken Estland har benyttet ved udarbejdelsen af sin nationale plan for tildeling af kvoter. Det fremgår af femte og sjette betragtning til den anfægtede beslutning, at Kommissionen har anvendt sin egen metode til at fastsætte den tilladte samlede mængde kvoter, og at den har baseret sig på grundlæggende data, den selv har valgt, samt Primes-modellen, der er udarbejdet af en græsk ekspert, og i det væsentlige set bort fra Republikken Estlands nationale plan for tildeling af kvoter. Dermed har Kommissionen de facto selv fastsat den samlede mængde kvoter, der skal tildeles i henhold til Republikken Estlands plan for tildeling af kvoter.

³⁸ I replikken har Republikken Estland tilføjet, at der ikke er noget retsgrundlag for begrebet »øvre grænse«, som ifølge Kommissionen angiver det »loft«, der gælder for den samlede mængde kvoter, en medlemsstat skal tildele, og at det hverken forekommer i direktivet eller den anfægtede beslutning.

- 39 Endelig har Republikken Estland fremhævet som svar på det af Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland indgivne interventionsindlæg, at administrative retsakter »i en retsstat« skal udstedes i overensstemmelse med retsforskrifterne og dermed under iagttagelse af de beføjelser, der er tillagt de forskellige administrative instanser. Selv hvis det ville have en mærkbar indvirkning på ordningen for handel med kvoter i Den Europæiske Union, at den anfægtede beslutning blev annulleret, ville det ikke kunne begrunde, at en ulovlig beslutning blev opretholdt. Republikken Estland har påpeget, at den samlede mængde emissionskvoter, der skal tildeles i henhold til dens plan, under alle omstændigheder er marginal i den bredere sammenhæng, fællesskabsordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner udgør.
- 40 Republikken Litauen har betonet, at Kommissionen ikke har en generel beføjelse til at godkende den nationale tildelingsplan, men kun en kontrolbeføjelse, der er begrænset til spørgsmålet om, hvorvidt planen er forenelig med kriterierne i bilag III.
- 41 Kommissionen har indledningsvis beskrevet fællesskabsordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner og i den forbindelse navnlig peget på, at der i den første anvendelsesperiode for ordningen, dvs. 2005-2007, i betydelig udstrækning blev tildelt for mange kvoter i forhold til de verificerede emissioner i 2005 og 2006 med det resultat, at handelsordningen kun indebar en meget begrænset, for ikke at sige slet ingen, gevinst for miljøet. Ifølge Kommissionen var denne for store tildeling af kvoter meget væsentlig for Estlands vedkommende, eftersom Estlands verificerede emissioner i 2005 udgjorde 12,62 mio. tons kuldioxidækvivalent, mens den gennemsnitlige årlige mængde kvoter for den første periode udgjorde 19 mio. tons kuldioxidækvivalent.
- 42 Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland har gjort gældende, at prisen for kvoter i anden periode vil kunne falde betydeligt på grund af det deraf følgende overudbud af kvoter, hvis Kommissionen taber en af sagerne om de nationale tildelingsplaner, og at dette helt ville fratage direktivet dets virkninger som redskab til at mindske emissionerne. Følgerne vil med andre ord være katastrofale. Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland har henstillet til Retten, at den anlægger en teleologisk fortolkning af direktivet, der gør det muligt for Kommissionen at kontrollere de nationale tildelingsplaner effektivt og dermed forhindre medlemssta-

terne i at fastsætte øvre grænser, der hverken kan føre til en stigning i kulstofprisen eller, følgelig, tilskynde til nedbringelse af emissionerne.

- 43 Endvidere har Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland gjort gældende, at Kommissionen i den anfægtede beslutning ikke har fastsat, hvor stor en samlet mængde kvoter Republikken Estland skal tildele, men en øvre grænse for denne samlede mængde. Kommissionen har anført, at den ved fastsættelsen af denne øvre grænse nødvendigvis måtte anvende objektive og pålidelige data samt fælles bedømmelsesnormer, der byggede på de samme forudsætninger for hele Unionen, for at gøre forvriddningerne på det indre marked så begrænsede som muligt og undgå ulige behandling af medlemsstaterne.
- 44 Kommissionen har ligeledes bemærket, at det er af væsentlig betydning for, at ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner kan fungere efter hensigten, at den samlede mængde kvoter er utilstrækkelig på såvel unions- som medlemsstatsplan. Det er derfor, at Kommissionen ved fastsættelsen af den øvre grænse for den samlede mængde kvoter, hver medlemsstat skal tildele, har anvendt en fælles model, nemlig Primes-modellen, og frit tilgængelige data, som er indsamlet i samråd med nationale eksperter. Efter Kommissionens opfattelse giver kun en uafhængig og indbyrdes overensstemmende kontrol af de anvendte data tilstrækkelige garantier for, at dataene afspejler realiteterne, og at anvendelsen af dem ikke i væsentlig grad fører til, at der tildeles for mange kvoter, således som det skete i den første handelsperiode 2005-2007. Ifølge Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland følger det af artikel 87 EF og 88 EF, at medlemsstaternes nationale tildelingsplaner skal bedømmes uafhængigt og objektivt.
- 45 Kommissionen finder, at den, navnlig i anden, femte og sjette betragtning til den anfægtede beslutning og de forskellige meddelelser, den har offentliggjort, har givet Republikken Estland udførlige forklaringer på, hvorfor den har fundet, at de verificerede emissionsdata for 2005 var de bedste data, der var til rådighed. Kommissionen anførte, at meddelelsen af 7. januar 2004 (KOM(2003) 830 endelig

udg.) er blevet fulgt af to meddelelser med samme mål (KOM(2005) 703 endelig udg. og KOM(2006) 725 endelig udg.), som på ingen måde strider mod den fremgangsmåde, den har fulgt.

46 Derimod har Kommissionen i duplikken medgivet, at den pr. e-mail den 1. juli 2005 modtog en række bemærkninger fra Republikken Estland, som er indeholdt i en rapport, der findes i bilag 4 til stævningen, og hvori de estiske eksperter fremsætter nogle generelle kommentarer til den måde, hvorpå der blev taget hensyn til elektricitetsproduktionen i de oprindelige fremskrivninger i 2005, men hvori de ikke angiver, hvilke ændringer de ønsker. At der blev taget hensyn til rapporten, foranledigede den, der har udarbejdet modellen ved Det Nationale Tekniske Universitet i Athen, til i betydelig grad at ændre de oprindelige data og fremskrivninger.

47 Kommissionen har bemærket, at den hverken har påtvunget Republikken Estland eller nogen anden medlemsstat sin egen beregningsmetode, og at flere medlemsstater ved udarbejdelsen af deres nationale tildelingsplaner har overholdt den øvre grænse, den har fastsat for den samlede mængde kvoter i de beslutninger, den har rettet til dem. Påstanden om, at Kommissionen har frtaget Republikken Estland det råderum, denne har ved udarbejdelsen af sin nationale plan, herunder med hensyn til, hvor stor en samlet mængde kvoter der skal tildeles, er forkert. På samme måde er høringen af offentligheden i forbindelse med udarbejdelsen af den nationale plan ikke gjort fuldstændig formålsløs. Hvad dette angår har Kommissionen peget på, at der i de nationale tildelingsplaner ikke kun fastsættes, hvor stor en samlet mængde kvoter der skal tildeles, men også, hvordan kvoterne skal fordeles mellem de forskellige anlæg på medlemsstatens område.

48 Med hensyn til det argument, Republikken Estland har baseret på direktivets artikel 30, stk. 2, har Kommissionen fremhævet, at der ikke i den nævnte bestemmelse henvises til en harmonisering af metoden til fastsættelse af den samlede mængde kvoter, men til muligheden for en yderligere harmonisering af denne metode. Under alle omstændigheder har Kommissionen ikke andet valg end at anvende den samme metode for samtlige medlemsstater, når den beregner den øvre grænse for den samlede mængde kvoter, da den i modsat fald ville krænke ligebehandlingsprincippet.

Rettens bemærkninger

— Kompetencefordelingen mellem medlemsstaterne og Kommissionen

⁴⁹ Indledningsvis har ingen af parterne bestridt — og det fremgår desuden af betragtningerne til direktivet og dets generelle systematik — at en mindskelse af drivhusgasemissionerne i almindelighed og den ved direktivet indførte ordning for handel med kvoter i særdeleshed har væsentlig betydning i forbindelse med bekæmpelsen af den globale opvarmning, som udgør en af de største sociale, økonomiske og miljømæssige trusler, verden står over for i dag.

⁵⁰ Ikke desto mindre er det med føje, at Republikken Estland som svar på de af Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland fremsatte argumenter har anført, at de beføjelser, som er tillagt de forskellige administrative instanser, skal iagttages, når der udstedes administrative retsakter i en retsstat. Selv hvis det blev fastslået, at der var grundlag for det argument, som Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland har fremført, om, at en annullation af den anfægtede beslutning ville have en skadelig indvirkning på muligheden for, at fællesskabsordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner kan fungere efter hensigten, ville det ikke kunne begrunde, at gyldigheden af den anfægtede beslutning blev opretholdt, hvis denne retsakt var blevet vedtaget i strid med de beføjelser, der i direktivet tillægges henholdsvis medlemsstaterne og Kommissionen.

⁵¹ Hvad dette angår bemærkes, når det drejer sig om gennemførelse af et direktiv på miljøområdet, at det fremgår af ordlyden af artikel 249, stk. 3, EF, at »[e]t direktiv [...] med hensyn til det tilsigtede mål [er] bindende for enhver medlemsstat, som det rettes til, men overlader det til de nationale myndigheder at bestemme form og midler for gennemførelsen«. Heraf følger, at når det omhandlede direktiv ikke foreskriver, hvilken form og hvilke midler der skal anvendes for at nå et særligt mål, kan medlemsstaten i princippet handle frit for så vidt angår valget af, hvilken form og hvilke midler der er egnede til at opnå nævnte mål. Det følger desuden heraf, at da der ikke findes en fællesskabsretlig bestemmelse, som klart og præcist fastlægger, hvilken form og hvilke midler medlemsstaten skal anvende, tilkommer det Kommissionen ved udøvelsen af sin kontrolbeføjelse bl.a. i henhold til artikel 211 EF og 226 EF i fornødent omfang at

godtgøre, at de midler, medlemsstaten har anvendt i denne forbindelse, er i strid med fællesskabsretten (jf. i denne retning Rettens dom af 7.11.2007, sag T-374/04, Tyskland mod Kommissionen, Sml. II, s. 4431, præmis 78 og den deri nævnte retspraksis).

52 Det skal tilføjes, at en nøje iagttagelse af disse principper er af væsentlig betydning for, at det kan sikres, at subsidiaritetsprincippet, jf. artikel 5, stk. 2, EF, overholdes. Subsidiaritetsprincippet påhviler fællesskabsinstitutionerne under udøvelsen af deres lovgivningsmæssige funktioner og er overholdt ved vedtagelsen af direktivet (30. betragtning til direktivet). I henhold til dette princip handler Fællesskabet på de områder, som ikke hører ind under dets enekompetence, kun hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne og derfor på grund af den påtænkte handlingens omfang eller virkninger bedre kan gennemføres på fællesskabsplan. Inden for et område, såsom miljøområdet, hvorom der er fastsat bestemmelser i artikel 174 EF — artikel 176 EF, og hvor kompetencen er delt mellem Fællesskabet og medlemsstaterne, ligger bevisbyrden derfor hos Fællesskabet, dvs. i det foreliggende tilfælde hos Kommissionen, som skal godtgøre, i hvilket omfang direktivets artikel 10 og kriterierne i bilag III til direktivet begrænser medlemsstatens kompetencer og følgelig dens råderum (dommen af 7.11.2007 i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 79).

53 Hvad nærmere bestemt angår gennemførelsen af direktivet følger det entydigt af dettes artikel 9, stk. 1 og 3, og artikel 11, stk. 2, at det kun er medlemsstaten, der har kompetence til dels at udarbejde den nationale tildelingsplan, hvori den foreslår, hvorledes de i direktivet fastsatte mål vedrørende drivhusgasemissionerne skal nås, og som den forelægger for Kommissionen, dels at træffe endelig afgørelse om fastsættelsen af den samlede mængde kvoter, den skal tildele for hver femårsperiode, og om fordelingen af denne mængde mellem de erhvervsdrivende. Ved udøvelsen af de nævnte kompetencer har medlemsstaten derfor et vist råderum, når det drejer sig om at vælge, hvilke foranstaltninger der efter dens opfattelse er de bedst egnede med hensyn til at nå det i direktivet fastsatte mål i det nationale energimarkeds specifikke sammenhæng (jf. i denne retning dommen af 7.11.2007 i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 80).

54 Til gengæld har Kommissionen i henhold til direktivets artikel 9, stk. 3, beføjelse til at kontrollere den nationale tildelingsplan. Den har således bemyndigelse til at prøve, om den nationale tildelingsplan, medlemsstaten har forelagt, er forenelig med kriterierne i bilag III til direktivet og med bestemmelserne i dets artikel 10, og til ved en begrundet beslutning at afvise planen med den begrundelse, at den er uforenelig med de nævnte kriterier og bestemmelser. Det fremgår ligeledes af direktivets artikel 9, stk. 3, at medlemsstaten i tilfælde af, at den nationale tildelingsplan er blevet afvist, kun kan træffe afgørelse i henhold til artikel 11, stk. 1 eller 2, hvis de ændringer i planen, hvorom medlemsstaten har stillet forslag som følge af afvisningen, er blevet godkendt af Kommissionen (jf. hvad dette angår præmis 92 nedenfor).

55 Ved udøvelsen af sin beføjelse til at kontrollere den nationale tildelingsplan har Kommissionen en skønsmargen, for så vidt som kontrollen foranlediger den til at foretage sine egne komplekse økonomiske og økologiske vurderinger under hensyn til det generelle mål om reduktion af drivhusgasemissionerne ved hjælp af en ordning for handel med kvoter, som er økonomisk effektiv og velfungerende (artikel 1 og femte betragtning til direktivet). Heraf følger, at Fællesskabets retsinstanser inden for rammerne af deres prøvelsesret i denne henseende udøver fuld kontrol med, at Kommissionen anvender de relevante retsregler korrekt. Retten kan derimod ikke sætte sig i Kommissionens sted, når Kommissionen i denne sammenhæng skal foretage komplekse økonomiske og økologiske vurderinger. Retten er i denne henseende forpligtet til alene at kontrollere, om den omhandlede foranstaltning er åbenbart urigtig eller behæftet med magtfordrejning, om den kompetente myndighed åbenbart har overskredet grænserne for sit skøn, og om de processuelle garantier, der i denne forbindelse er af særlig stor betydning, er overholdt (jf. i denne retning dommen af 7.11.2007 i sagen Tyskland mod Kommissionen, præmis 80 og 81; jf. ligeledes i den retning Rettens domme af 11.9.2002, sag T-13/99, Pfizer Animal Health mod Rådet, Sml. II, s. 3305, præmis 166 og 171, og sag T-70/99, Alpharma mod Rådet, Sml. II, s. 3495, præmis 177 og 182, samt dens dom af 21.10.2003, sag T-392/02, Solvay Pharmaceuticals mod Rådet, Sml. II, s. 4555, præmis 126 og 188).

— Kommissionens udøvelse af sine beføjelser i det foreliggende tilfælde

56 I det foreliggende tilfælde har Republikken Estland kritiseret Kommissionen for at have overskredet sine beføjelser i henhold til direktivets artikel 9, stk. 1 og 3, og artikel 11,

stk. 2, ved at vedtage den anfægtede beslutning. Da denne argumentation har til formål at påvise, at Kommissionen har anvendt de relevante bestemmelser forkert, må Retten udøve fuld kontrol hvad dette retlige spørgsmål angår. Det skal i den forbindelse understreges, at det råderum, Republikken Estland har med hensyn til at gennemføre direktivet, og den skønsmargin, Kommissionen råder over — for så vidt dens kontrol af retmæssigheden af den nationale tildelingsplan indebærer, at den må foretage sine egne komplekse økonomiske og økologiske vurderinger — kun er relevante med hensyn til at fastslå rækkevidden af Rettens prøvelse af, hvorledes hver enkelt myndighed har udøvet sine beføjelser, men at de ikke kan medføre, at kompetencefordelingen mellem de nævnte myndigheder ændres.

57 Hvad dette angår finder Kommissionen i 13. betragtning til direktivet og i dets artikel 1, stk. 1, at en del af den samlede mængde kvoter, Republikken Estland ønsker at tildele, svarende til 11,657987 mio. tons kuldioxidækvivalent pr. år, er uforenelig med kriterium 1-3 i bilag III. Den finder endvidere, at den del på anslået 0,313883 mio. tons kuldioxidækvivalent pr. år af den samlede mængde kvoter, der svarer til de yderligere emissioner fra et forbrændingsanlæg, som ikke indgår i den nationale tildelingsplan for den første periode, ligeledes er uforenelig med de nævnte kriterier.

58 Samtidig angiver Kommissionen i den anfægtede beslutnings artikel 2, stk. 1, at der ikke vil blive gjort indsigelse mod den nationale tildelingsplan, hvis den samlede mængde kvoter, der skal tildeles inden for rammerne af fællesskabsordningen, nedsættes med 11,657987 mio. tons kuldioxidækvivalent pr. år. Ifølge samme bestemmelse skal den samlede mængde kvoter, Kommissionen herefter kan godkende, yderligere nedsættes med en mængde svarende til den eventuelle forskel mellem de kvoter, der tildeles det anlæg, hvortil der blev henvist i den foregående præmis, og de 0,313883 mio. tons, der årligt afsættes som reserve for dette anlæg. Endelig angiver Kommissionen i den anfægtede beslutnings artikel 3, stk. 1, at den samlede gennemsnitlige årlige mængde kvoter på 12,717058 mio. tons kuldioxidækvivalent, nedsat med den »reserve«, Republikken Estland agter at oprette, og med en mængde svarende til den eventuelle forskel mellem de kvoter, der tildeles ovennævnte anlæg, og de 0,313883 mio. tons kuldioxidækvivalent, der årligt afsættes som reserve for dette anlæg, ikke må overskrides.

- 59 I sine skriftlige indlæg har Kommissionen gjort gældende for Retten, at udelukkelsen af de ovennævnte kvotemængder indebærer, at Republikken Estland er blevet pålagt en øvre grænse eller et »loft«, men ikke, at der blevet fastsat en samlet mængde kvoter, den kan tildele.
- 60 Det må imidlertid fastslås, at Kommissionen ved at fastsætte en specifik kvotemængde, hvoraf enhver overskridelse anses for uforenelig med de i direktivet fastsatte kriterier, og ved at forkaste Republikken Estlands nationale plan, i den udstrækning den heri foreslåede samlede mængde kvoter overstiger denne tærskel, har overskredet grænserne for sine kontrolbeføjelser i henhold til direktivets artikel 9, stk. 1 og 3, og artikel 11, stk. 2.
- 61 I denne henseende er det ubestridt, at Kommissionen i henhold til direktivets artikel 9, stk. 3, har beføjelse til at kontrollere den nationale plan, en medlemsstat har udarbejdet i henhold til direktivets artikel 9, stk. 1, og afvise planen, hvis den når frem til, at den er uforenelig med kriterierne i bilag III eller bestemmelserne i direktivets artikel 10.
- 62 Endvidere har Kommissionen, når den foretager en sådan kontrol og begrundet en sådan beslutning om afvisning, ret til at fremsætte specifikke kritikpunkter vedrørende de punkter, den har fastslået er uforenelige med direktivet, og, hvis den finder det hensigtsmæssigt, at fremsætte ikke-bindende forslag eller henstillinger, på grundlag af hvilke medlemsstaten kan ændre sin plan på en sådan måde, at den efter Kommissionens opfattelse bliver forenelig med de nævnte kriterier og bestemmelser.
- 63 Med hensyn til sine vurderinger af spørgsmålet, om de forskellige medlemsstaters nationale tildelingsplaner er forenelige med kriterierne i bilag III, står det Kommissionen frit at vælge et fælles sammenligningspunkt. Den kan i dette øjemed bl.a. udarbejde sin egen økonomiske og økologiske model. Ved udarbejdelsen og anvendelsen af en sådan model råder Kommissionen i overensstemmelse med den retspraksis, hvortil der blev henvist i præmis 55 ovenfor, over en skønsmargen, hvorfor

anvendelsen af et sådant fælles referencepunkt i en beslutning om afvisning af en national plan kun kan anfægtes med den begrundelse, at den er behæftet med en åbenbart fejlagtig vurdering.

- 64 Derimod sætter Kommissionen ved i den dispositive del i en beslutning, hvori den afviser en national tildelingsplan, at diktere en specifik grænse, beregnet på grundlag af dens egen økonomiske model og dens eget valg af data, for den samlede mængde kvoter, en medlemsstat har ret til at fastsætte, sig i praksis i medlemsstatens sted ved fastsættelsen af denne samlede mængde. En sådan bestemmelse vil nemlig kunne nødsage medlemsstaten til at ændre sin nationale tildelingsplan, således at den samlede mængde kvoter svarer nøjagtigt til den grænse, Kommissionen har angivet i sin beslutning om afvisning. Medlemsstaten er i et sådant tilfælde forpligtet til at fastsætte en samlet mængde, der er lig med eller mindre end den af Kommissionen angivne grænse, da den i modsat fald ikke ville kunne vedtage en beslutning i overensstemmelse med direktivets artikel 11, stk. 2.
- 65 En sådan beslutning om afvisning fratager direktivets artikel 11, stk. 2, dens effektive virkning, da det ifølge denne bestemmelse tilkommer medlemsstaten, og ikke Kommissionen, at træffe afgørelse om den samlede mængde kvoter, medlemsstaten skal tildele. At fastslå dette er af særlig stor betydning i et tilfælde som det foreliggende, hvor den specifikke grænse, Kommissionen således har fastsat, nemlig 12,717058 mio. tons kuldioxidækvivalent pr. år, kun svarer til 52,2% af den samlede mængde kvoter, Republikken Estland har påregnet at tildele i sin nationale tildelingsplan.
- 66 Det står ganske vist Republikken Estland frit for i den beslutning, den vedtager i overensstemmelse med direktivets artikel 11, stk. 2, at fastsætte den samlede mængde kvoter, der skal tildeles, på et endnu lavere niveau end den samlede kvotemængde, Kommissionen anser for forenelig med direktivet. I betragtning af, at Kommissionen har foreskrevet en drastisk reduktion af den samlede mængde kvoter, Republikken Estland har påregnet at tildele, er det dog under de foreliggende omstændigheder utænkeligt, at Republikken Estland fastsætter den samlede mængde kvoter, der skal tildeles, på et andet niveau end den grænse, Kommissionen har fastsat i den anfægtede beslutning. I realiteten er det således Kommissionen — og ikke Republikken Estland — som, indirekte, har fastsat den samlede mængde kvoter, der skal tildeles.

- 67 Endvidere bekræfter den begrundelse, Kommissionen har angivet i den anfægtede beslutning for at forklare, på hvilket grundlag den fastsatte grænse er blevet beregnet, at Kommissionen ikke har begrænset sig til at kontrollere, at den nationale tildelingsplan, Republikken Estland har forelagt, er retmæssig, men at Kommissionen i realiteten har sat sin egen vurdering i stedet for Republikken Estlands.
- 68 Det bemærkes i den forbindelse, at medlemsstaten for at udarbejde en national tildelingsplan, som er udformet med henblik på at gennemføre direktivets mål, og som overholder de kriterier, der er fastsat i bilag III, herunder navnlig kriterium 1 og 3, må foretage flere komplekse økonomiske og økologiske vurderinger med hensyn ikke blot til, hvilken specifik politik der skal føres, og hvilke specifikke foranstaltninger der skal træffes på nationalt plan for at nå de nævnte mål, men også til, hvilke foranstaltninger de erhvervsdrivende skal træffe. Disse vurderinger er desuden i det væsentlige fremadskuende, da medlemsstaten flere år i forvejen skal forudsige, hvorledes emissionerne vil udvikle sig på dens område, på grundlag af de data, som er til rådighed på det tidspunkt, hvor den nationale tildelingsplan vedtages.
- 69 Det ligger i selve denne opgaves natur, at medlemsstaten må træffe en række valg, først med hensyn til, hvilken politik der skal føres, og hvilke foranstaltninger der skal træffes, og dernæst med hensyn til, med hvilken metode og på grundlag af hvilke data det skal vurderes, hvorledes de pågældende emissioner kan forventes at udvikle sig. Sådanne valg må antages hverken at være korrekte eller ukorrekte i absolut forstand, idet der gyldigt kan anvendes flere forskellige metoder og data. Når Kommissionen kontrollerer medlemsstatens valg, skal den derfor tage hensyn til det råderum, denne er tillagt, og kan, for så vidt som medlemsstaten har lagt vurderingsparametre til grund, som er troværdige og tilstrækkelige i relation til kriterierne i bilag III, ikke forkaste dens nationale tildelingsplan. Derimod påhviler det Kommissionen bl.a. at efterprøve, at alle aspekter af den af medlemsstaten udarbejdede plan er pålidelige og sammenhængende, og at kontrollere, om de pågældende elementer udgør alle de faktorer, der skal tages i betragtning ved vurderingen af en kompleks situation, og om de underbygger de konklusioner, der drages af dem.
- 70 Det er på baggrund af disse betragtninger, at den specifikke kritik skal prøves, som Kommissionen i den anfægtede beslutning har fremsat af Republikken Estlands nationale tildelingsplan.

— Valget af, hvilke emissionsdata der skulle danne udgangspunkt for fremskrivningerne for perioden 2008-2012

- 71 Indledningsvis anfører Kommissionen i fjerde betragtning til den anfægtede beslutning, at kriterium 1 i bilag III er relevant i den foreliggende sammenhæng, idet det bestemmes heri, at den samlede mængde kvoter, der skal tildeles, ikke skal være større end den mængde, der kan forventes at være nødvendig med henblik på en nøje anvendelse af kriterierne i dette bilag. Hvad dette angår har Kommissionen i punkt 18 i sin meddelelse af 7. januar 2004 (jf. præmis 45 ovenfor) selv defineret begrebet »nøje anvendelse af kriterierne i bilag III« ved at angive, at en medlemsstat for at opfylde dette krav ikke skal tildele mere end nødvendigt ifølge det snævre af de obligatoriske kriterier, dvs. kriterium 1-5 i bilag III. Det fremgår således af den anfægtede beslutning, at Kommissionen fandt — således som den i øvrigt bekræftede under retsmødet — at den estiske nationale tildelingsplan var uforenelig med kriterium 1 i bilag III, ikke fordi den var uforenelig med kriteriet i sig selv, men fordi den foreslåede samlede mængde kvoter ikke var begrænset til, hvad der var nødvendigt ifølge kriterium 2 og 3 i bilag III.
- 72 Endvidere fremgår det af femte til syvende betragtning til den anfægtede beslutning, at Kommissionen ved anvendelsen af kriterium 2 i bilag III som de eksisterende emissioner af drivhusgasser selv fastsatte tallene for emissionerne i 2005 som udgangspunkt i stedet for at tage udgangspunkt i de tal, Republikken Estland havde anvendt i sin nationale tildelingsplan, og kontrollere retmæssigheden af de pågældende tal ved bl.a. at efterprøve, om Republikken Estland havde overskredet sit råderum ved gennemførelsen af direktivet.
- 73 Ganske vist indebærer en korrekt anvendelse af kriterium 2 i bilag III, at Kommissionen kan efterprøve, om den samlede mængde kvoter, der skal tildeles, er forenelig med »vurderingen af de faktiske og forventede fremskridt hen imod opfyldelsen af medlemsstaternes bidrag til Fællesskabets forpligtelser i medfør af beslutning [nr. 280/2004/EF]«. Kommissionen peger dog i femte betragtning til den anfægtede beslutning på, at den sidste vurdering, der blev gennemført i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning nr. 280/2004/EF af 11. februar 2004 om en mekanisme til overvågning af emissioner af drivhusgasser i Fællesskabet og til gennemførelse af Kyotoprotokollen (EUT L 49, s. 1), før den anfægtede beslutning blev vedtaget, blev foretaget på grundlag af tal, som de estiske anlæg havde meddelt for 2005, fordi de pågældende data var de mest troværdige og nøjagtige, den kunne anvende. Desuden angives det i sjette betragtning til den anfægtede beslutning, at flere medlemsstater, herunder Republikken Estland, som udgangspunkt for deres fremskrivninger har valgt at anvende et gennemsnit af de uafhængigt verificerede

emissionsdata for 2005 og de pågældende medlemsstaters skøn over emissionerne for andre år for dermed at mindske betydningen af specifikke hændelser, som er indtruffet i et bestemt år, men at Kommissionen har forkastet denne fremgangsmåde, idet den har bemærket, at virkningerne af specifikke faktorer, såsom de meteorologiske forhold, normalt opvejer hinanden over et helt år, og at den ikke har rådet over oplysninger, der tydede på, at de verificerede emissionsdata for 2005 ikke kunne anses for repræsentative.

74 Kommissionens beføjelse til at kontrollere, om den nationale tildelingsplan er forenelig med ovennævnte vurderinger, giver den imidlertid ikke mulighed for at fastslå, at det gør planen uforenelig med kriterium 2 i bilag III, at der er anvendt andre tal i den end dem, som er blevet anvendt i forbindelse med disse vurderinger, medmindre medlemsstaten ikke kan begrunde den nævnte anvendelse. Hvad dette angår forkaster Kommissionen i femte til syvende betragtning til den anfægtede beslutning de argumenter, Republiken Estland under den administrative procedure havde fremsat til støtte for de tal, den havde anvendt i sin nationale tildelingsplan, bl.a. med den begrundelse, at sidstnævnte tal var »mindre pålidelige« end dem, der blev anvendt i den sidste vurdering, og at der »for Estlands vedkommende ikke [var] tilstrækkelig grund til at justere de uafhængigt verificerede emissionsdata for 2005«. Kommissionen angiver, at det ikke kan udelukkes, at Republiken Estlands emissioner er blevet overvurderet, og at de tal, Republiken Estland har meddelt, muligvis »ikke er virkelig repræsentative for de faktiske emissioner«.

75 Ved at forkaste den af Republiken Estland forelagte nationale tildelingsplan på grundlag af et sådant ræsonnement, som i det væsentlige går ud på at rejse tvivl om pålideligheden af de tal, Republiken Estland har anvendt, har Kommissionen begået en retlig fejl. Det påhvilede den, som nævnt i præmis 53-55 ovenfor, at kontrollere retmæssigheden af den nationale tildelingsplan under hensyn til det råderum, medlemsstaten har med hensyn til at gennemføre direktivet i forbindelse med udarbejdelsen af planen. Ved at forkaste den estiske plan med den begrundelse, at de data, der var blevet anvendt til dette formål, efter dens opfattelse ikke var de bedste, som var til rådighed, og at der derfor var fare for, at Republiken Estland havde overvurderet emissionerne, samt at intet tydede på, at de data, Kommissionen havde lagt til grund, ikke kunne betragtes som repræsentative, tilsidesatte Kommissionen dette råderum.

Det følger nemlig nødvendigvis af, at der findes et sådant råderum, at medlemsstaten havde ret til at vælge andre data som udgangspunkt for sine fremskrivninger. Kommissionens fremgangsmåde, der indebærer, at det kun er de data, den selv vælger, der kan anvendes ved udarbejdelsen af en national tildelingsplan, fratager medlemsstaterne hele deres råderum i den henseende. Ved denne fremgangsmåde har Kommissionen set bort fra, at dens opgave består i at kontrollere de valg, medlemsstaten har truffet ved udarbejdelsen af sin nationale plan, og ikke at træffe sit eget valg med hensyn til, hvilke data der skal anvendes, og kun at udtale sig om eventuelle indvendinger mod dette valg fra medlemsstaternes side.

76 Under alle omstændigheder fremgår det af sagens akter, at de tal, Kommissionen har anvendt, ikke nødvendigvis er de mest repræsentative eller de mest pålidelige for så vidt angår Republikken Estlands emissioner. I den forbindelse kan den begrundelse, Kommissionen har givet for at forkaste den fremgangsmåde, visse medlemsstater har fulgt, og hvortil der henvises i sjette betragtning til den anfægtede beslutning, ikke godtages, i hvert fald hvad Republikken Estland angår. For det første fremgår det af bilag 4 til den nationale tildelingsplan, at 2005, som Kommissionen har lagt til grund, ikke er repræsentativt for Republikken Estlands vedkommende. Emissionerne var nemlig i dette år, på trods af en betydelig årlig vækst i bruttonationalproduktet (BNP) i perioden 2000-2005, på et klart lavere niveau end referenceværdien beregnet på grundlag af de tre år, hvor de var på det højeste niveau, for så vidt angår elektricitetsværker og industrianlæg i perioden 2000-2005 og varmeproducerende anlæg i perioden 1995-2005. For det andet fremkom Kommissionen, da Retten stillede den spørgsmål herom under retsmødet, ikke med noget, der støttede dens egen påstand om, at virkningerne af de forskellige faktorer, der var blevet taget i betragtning, såsom de meteorologiske forhold, normalt opvejer hinanden over et helt år.

77 Heraf følger, i modsætning til, hvad Kommissionen har anført i den anfægtede beslutning, ikke blot, at de tal, den anvendte, ikke nødvendigvis er de mest repræsentative eller pålidelige hvad Republikken Estlands emissioner angår, men at den rådede over en række oplysninger, som indebar — i hvert fald for Republikken Estlands vedkommende — at valget af 2005-tallene som udgangspunkt for dens beregninger kunne føre til, at disse gav et forkert billede.

— Valget af, hvilke metoder der skulle anvendes ved fremskrivningen af udviklingen i emissionerne mellem referenceperioden og perioden 2008-2012

78 I ottende betragtning ff. til den anfægtede beslutning undersøgte Kommissionen, om den nationale tildelingsplan var forenelig med kriterium 3 i bilag III, hvorefter de kvotemængder, der skal tildeles, skal være »i overensstemmelse med det potentiale, herunder det teknologiske potentiale, som de anlæg, der er omfattet af denne ordning, har med hensyn til at reducere emissionerne«. Kommissionen besluttede i dette øjemed at anvende de data, der bygger på Primes-modellen, som er udarbejdet af en ekspert ved Det Nationale Tekniske Universitet i Athen, med den begrundelse, at de »udgør de nøjagtigste og mest pålidelige skøn over såvel væksten i BNP som forbedringerne af kulstofintensiteten«, når det skal vurderes, hvordan emissionerne vil udvikle sig såvel mellem referenceperioden og perioden 2008-2012 som i den sidstnævnte periode. I den anfægtede beslutning baserede Kommissionen således sine fremskrivninger af denne udvikling på de verificerede tal for 2005, idet den tilpassede dem ved at anvende to koefficienter, der afspejlede henholdsvis dens skøn over vækstraten for BNP i perioden 2005-2010 og den rate, hvormed kulstofintensiteten pr. BNP-enhed sandsynligvis ville blive forbedret i samme periode.

79 Hvad dette angår bemærkes på ny, at medlemsstaterne har et råderum med hensyn til at beslutte, hvilken metode de skal anvende ved udarbejdelsen af deres nationale plan for tildeling af kvoter. Ved at beslutte at anvende de data, der bygger på Primes-modellen på grund af deres angiveligt større pålidelighed i forhold til andre data, men uden at påvise, at den metode, som Republikken Estland havde anvendt til at beregne de data, der skulle anvendes i dens nationale tildelingsplan, var utilstrækkelig, tilsidesatte Kommissionen dette råderum.

80 Navnlig medgav Kommissionen selv udtrykkeligt under retsmødet, at den ikke har ret til at sætte sin egen vurdering af aspekter, som vedrører politiske valg, i stedet for den, medlemsstaten har foretaget med henblik på udarbejdelsen af sin nationale tildelingsplan, endsi­ge til at foretage en marginal kontrol af et sådant valg. Kommissionen hævdede imidlertid, at den ved sin bedømmelse af en national tildelingsplan kun kan tage hensyn til et sådant politisk valg, hvis det er blevet fastsat i lovgivning før 2004 eller blevet meddelt den, for at den kan tage hensyn til det ved udarbejdelsen af sin egen økonomiske model.

- 81 Kommissionen har imidlertid ikke påberåbt sig nogen retsakt eller retsregel, der kan begrunde, at en medlemsstat på denne måde begrænser udstrækningen af sin hensyntagen til den nationale energipolitik ved udarbejdelsen af sin nationale tildelingsplan. Medlemsstaten skal tværtimod udarbejde en national tildelingsplan i overensstemmelse med direktivets artikel 9, stk. 1, og dermed bestemme, hvilke aspekter af dens nationale energipolitik der skal tages hensyn til. Det fremgår af punkt 3 i dens nationale tildelingsplan, som er bilagt stævningen, at Republikken Estland har lagt vægt på den strategiske betydning af sine reserver af bituminøs skifer og på de vanskeligheder med hensyn til forsyningssikkerhed, det kunne medføre, at anvendelsen af naturgas forøges i væsentlig grad, idet Republikken Estland i den forbindelse navnlig har fremhævet, at dens gasimport hidrører fra kun ét eksportland, nemlig Rusland.
- 82 Ved at anvende Primes-modellen, som i det væsentlige bygger på økonomiske og økologiske parametre, har Kommissionen derfor i det foreliggende tilfælde set bort fra, at dette hensyn af geostrategisk art, som Republikken Estland dog udtrykkeligt havde medtaget i sin nationale tildelingsplan, kunne være relevant, og dermed overskredet grænserne for sin egen kontrolbeføjelse.
- 83 Under alle omstændigheder fremgår det, for det første, med hensyn til vækstraten for BNP i perioden 2005-2010 af sagens akter, at de tal for væksten i BNP, Kommissionen anvendte i den anfægtede beslutning til at fastsætte den øvre grænse for Republikken Estlands emissioner i perioden 2008-2012, ikke var de bedste, som var til rådighed, da beslutningen blev vedtaget. I sin nationale tildelingsplan havde Republikken Estland på grundlag af de seneste data, det estiske finansministerium var i besiddelse af, anvendt en vækstprognose på 9,6% for 2006. For hvert af de følgende fire år forudså den en noget lavere vækstrate på fra 7,4 til 8,4%.
- 84 I den anfægtede beslutning anfører Kommissionen i fodnote 24, at der ifølge de tal, der blev offentliggjort i 2005 i et dokument med titlen »European Energy and Transport Needs«, for Estlands vedkommende forudsås en årlig vækst på 5,1839% i perioden 2005-2010. Det fremgår imidlertid af sagens akter, herunder navnlig af en sammenholdning af dokumentet »Primes-tabel »Estland: ringe begrænsning af kulstof-emissionerne/ingen opsamling og lagring af CO₂«, som er bilagt stævningen, og fodnote 24 til den anfægtede beslutning, at den nævnte rate på 5,1839% er fremkommet ved blot at foretage en matematisk beregning på grundlag af de BNP-tal for Republikken Estland, som også anvendes i Primes-modellen, nemlig 8 mia. EUR i

2005 og 10,3 mia. EUR i 2010. Kommissionen forklarer imidlertid i den samme fodnote, at den for at tage de seneste tal, den havde fået kendskab til, i betragtning, besluttede at udskifte den værdi, der var angivet for BNP-væksten i »European Energy and Transport Trends«, med nogle andre økonomiske prognoser, der var blevet offentliggjort i november 2006 i et dokument med titlen »Economic Forecasts Autumn 2006«, dog kun for de års vedkommende, for hvilke der forelå nyere prognoser. Den anvendte derfor de sidstnævnte tal for perioden 2006-2008, men fortsatte for 2009 og 2010 med at anvende en vækstrate beregnet på grundlag af de tal, der var angivet i »European Energy and Transport Trends« fra 2005.

85 Ved at følge denne fremgangsmåde anvendte Kommissionen ikke de bedste data, som var til rådighed vedrørende prognoserne for væksten i Republikken Estlands BNP i 2009 og 2010, og gav heller ikke en tilstrækkelig begrundelse for, at den forkastede Republikken Estlands prognoser for de nævnte to år. Dels bygger Republikken Estlands prognoser i dens nationale tildelingsplan på nyere grunddata end dem, der blev anvendt i »European Energy and Transport Trends«, dels er der mindre forskel mellem de nævnte grunddata og dataene i »Economic Forecasts Autumn 2006«, som Kommissionen selv anvendte for perioden 2006-2008 med den begrundelse, at de var mere pålidelige. På den baggrund er Kommissionens standpunkt, hvorefter den anvendte de bedste data, der var til rådighed for 2009 og 2010, da den forkastede Republikken Estlands prognoser og lagde dataene i »European Energy and Transport Trends« til grund, ikke troværdigt.

86 Hvad for det andet angår beregningen af den rate, hvormed kulstofintensiteten pr. BNP-enhed vil blive forbedret, er det ubestridt, at Kommissionen direkte lagde de data, der bygger på Primes-modellen, til grund, nemlig 1 945,3 tons CO₂-emissioner pr. mio. EUR af BNP i 2005 og 1 346,3 tons CO₂-emissioner pr. mio. EUR af BNP i 2010. Hvis — således som Kommissionen medgav under retsmødet — et af de data, som indgår i de beregninger, der blev foretaget ved udarbejdelsen af Primes-modellen, viser sig at være forkert, således som det i det foreliggende tilfælde forholder sig med hensyn til vækstraten for BNP i Republikken Estland (jf. præmis 84 og 85 ovenfor), er de øvrige data i den seneste udgave af denne model nødvendigvis også fejlagtige. Sidstnævnte data bygger nemlig på en prognose for væksten i BNP, som ikke var den nøjagtigste, der var til rådighed, da modellen blev udarbejdet. Således som Kommissionen ligeledes

medgav under retsmødet, er det i en sådan situation nødvendigt at beregne alle de prognoser, der følger af modellen, på ny og i den forbindelse anvende ajourførte skøn over væksten i BNP. Da Kommissionen ikke gjorde dette, kan de data, den anvendte i den anfægtede beslutning, ikke anses for at være de bedste, der var til rådighed.

— De øvrige af Kommissionen anførte grunde til, at den afviste den nationale tildelingsplan

⁸⁷ Endvidere skal det argument prøves, som Kommissionen har fremsat, om, at der blev anvendt data for 2005 og Primes-modellen, fordi det for at overholde de krav, der følger af ligebehandlingsprincippet, var nødvendigt at bedømme hver national tildelingsplan på grundlag af de samme tal og vurderingsparametre.

⁸⁸ Dette argument kan ikke tiltrædes. Påberåbelsen af det nævnte princip kan ikke ændre den kompetencefordeling mellem Kommissionen og medlemsstaterne, der er fastsat i direktivet, og hvorefter sidstnævnte har beføjelse til at udarbejde en national tildelingsplan og til at træffe endelig afgørelse om den samlede mængde kvoter, der skal tildeles.

⁸⁹ Desuden kan Kommissionen, således som Republikken Estland med føje har påpeget, i fyldestgørende udstrækning sikre, at medlemsstaterne behandles lige, ved at bedømme den plan, de hver især forelægger, med den samme grad af omhu. Som nævnt i præmis 63 ovenfor, har Kommissionen ganske vist ret til at udarbejde sin egen økonomiske og økologiske model på grundlag af sit eget valg af data og benytte denne som sammenligningspunkt ved kontrollen af, at hver enkelt medlemsstats nationale tildelingsplan er forenelig med kriterierne i bilag III. Ved udarbejdelsen af en sådan model råder Kommissionen i overensstemmelse med den retspraksis, hvortil der blev henvist i præmis 55 ovenfor, over en skønsmargen.

- 90 Kommissionen har imidlertid hverken ret til at lade den vurdering, anvendelsen af dens egen model fører til, træde i stedet for den, medlemsstaten har foretaget i sin nationale tildelingsplan, eller til at forkaste denne med den begrundelse, at der er forskel på medlemsstatens og Kommissionens egen vurdering. Hvis Kommissionen havde beføjelse til at give sin egen vurdering forrang, ville det nemlig fratage direktivets artikel 9, stk. 1, og artikel 11, stk. 2, der giver medlemsstaterne kompetence til at udarbejde en national plan for tildeling af kvoter og til derpå at træffe afgørelse om den samlede mængde kvoter, der skal tildeles, deres indhold.
- 91 Endelig må det argument forkastes, som Kommissionen har fremsat, om, at direktivets artikel 9, stk. 3, der tillægger den beføjelse til at kontrollere og afvise de nationale tildelingsplaner, ville miste sin virkning, hvis den ikke kunne vedtage en beslutning, hvori der fastsættes en øvre grænse for den samlede mængde kvoter, en medlemsstat har ret til at tildele.
- 92 Det følger nemlig af det foregående, navnlig præmis 62 og 63 ovenfor, at Kommissionen kan kontrollere en national tildelingsplan fyldestgørende og om nødvendigt afvise den uden at behøve at fastsætte en sådan øvre grænse. Endvidere kan det argument ikke tiltrædes, hvorefter direktivets bestemmelser kan føre til en fastlåst situation, hvis det ikke lykkes medlemsstaten og Kommissionen at nå til enighed om en samlet mængde kvoter, der skal tildeles, på grundlag af de successive ændringer af den nationale plan, medlemsstaten har foreslået. Dels tilkommer det ikke Retten at løse dette potentielle problem inden for rammerne af den aktuelle tvist, når det ikke foreligger. Dels ville det, hvis det var nødvendigt at løse det nævnte problem for at undgå en permanent fastlåst situation, være utænkeligt at gøre det ved at lade Kommissionens standpunkt veje tungere end medlemsstatens, eftersom, således som det fremgår af præmis 54 ovenfor, Kommissionen har beføjelse til at kontrollere og afvise en national tildelingsplan, mens medlemsstaten har kompetence både til at fremlægge en sådan plan og til i sidste instans at træffe afgørelse om tildelingen af kvoter.
- 93 Endelig fastslås det også i den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1, at medtagelsen af de yderligere emissioner fra et specifikt anlæg, som udgør 0,313883 mio. tons kuldioxidækvivalent pr. år, ligeledes er uforenelig med kriterium 1-3 i bilag III. På grundlag af de ovenfor anførte betragtninger må den anfægtede beslutning også annulleres for så vidt angår fastslåelsen af dette, eftersom Kommissionen ikke har begrænset sig til angive, hvad der har foranlediget den til at anse det nævnte element for

uforeneligt med direktivet, men foreskrevet, nemlig i den anfægtede beslutnings artikel 2, stk. 1, og artikel 3, stk. 1, at den pågældende mængde ikke må indgå i den samlede mængde kvoter.

- 94 Det følger af det foregående som helhed, at den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1, artikel 2, stk. 1, og artikel 3, stk. 1, må annulleres. Det er derfor uforholdt at prøve Republikken Estlands andet, tredje og femte anbringende, da de er rettet mod de samme bestemmelser.

Det fjerde anbringende: tilsidesættelse af princippet om god forvaltning

Parternes argumenter

- 95 Republikken Estland har gjort gældende, at fællesskabsinstitutionerne i henhold til princippet om god forvaltning har pligt til at varetage deres funktioner omhyggeligt og upartisk. Ifølge Republikken Estland gælder dette princip ikke alene for institutionernes forhold til private, men også for deres forhold til medlemsstaterne. I det foreliggende tilfælde har Kommissionen ikke taget alle de faktiske omstændigheder og oplysninger, som var blevet meddelt den, i betragtning og har derfor ikke udvist tilstrækkelig omhu i forbindelse med vedtagelsen af den anfægtede beslutning.
- 96 Nærmere bestemt har Republikken Estland kritiseret Kommissionen for at have fundet i den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 2, at Republikken Estlands nationale plan for tildeling af kvoter er uforenelig med kriterium 3 i bilag III, fordi der i den samlede mængde kvoter, der skal tildeles, ikke indgår den »reserve« af kvoter, Republikken Estland har oprettet i henhold til artikel 3, stk. 1 og 2, i Kommissionens beslutning 2006/780/EF af 13. november 2006 om undgåelse af dobbelttælling af reduktioner i drivhusgasemissioner som led i Fællesskabets emissionshandelsordning for projekttaktiviteter under Kyotoprotokollen i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF (EUT L 316, s. 12). Ifølge Republikken Estland er Kommissionens

fastslåelse af dette fejlagtig, idet det fremgår af en omhyggelig læsning af planen for tildeling af kvoter, herunder navnlig bilag 1 og 3, at Republikken Estland i den samlede mængde kvoter rent faktisk har medtaget en kvotereserve, der er fastsat i overensstemmelse med artikel 3, stk. 1, i beslutning 2006/780.

- 97 Kommissionen har bemærket, at Republikken Estlands oplysninger i dens nationale tildelingsplan, herunder navnlig i bilag 1 og 3, om, at der er medtaget en »reserve« i den samlede mængde emissionskvoter, ikke var tilstrækkeligt klare, og at de endog var selvmodsigende. Endvidere lagde Kommissionens tjenestegrene alle emissionsmængderne fra de anlæg sammen, som det var forudset, at den anden handelsperiode ville omfatte, og hvortil der blev henvist i bilag 1 til den estiske plan for tildeling af kvoter. Det kunne ikke ud fra denne beregning fastslås, at »reserven« var blevet medregnet ved fastsættelsen af den samlede kvotemængde i overensstemmelse med artikel 1, stk. 1 eller 3, i beslutning 2006/780.
- 98 Derudover har Kommissionen henvist til de argumenter, den har fremsat som svar på Republikken Estlands andet anbringende.

Rettens bemærkninger

- 99 Det bemærkes, at de garantier, som Fællesskabets retsorden giver under den administrative sagsbehandling, bl.a. omfatter princippet om god forvaltning, hvortil er knyttet kravet om, at den kompetente institution omhyggeligt og upartisk skal undersøge alle relevante forhold i den konkrete sag (Rettens dom af 24.1.1992, sag T-44/90, La Cinq mod Kommissionen, Sml. II, s. 1, præmis 86, af 29.6.1993, sag T-7/92, Asia Motor France m.fl. mod Kommissionen, Sml. II, s. 669, præmis 34, og af 20.3.2002, sag T-31/99, ABB Asea Brown Boveri mod Kommissionen, Sml. II, s. 1881, præmis 99).

100 Endvidere bemærkes, at Republikken Estland i den udstrækning, den inden for rammerne af det foreliggende anbringende i det væsentlige har gjort de samme fejl gældende, som den har påberåbt sig inden for rammerne af det andet anbringende, har anfægtet Kommissionens fastsættelse af en øvre grænse for den samlede mængde kvoter, der skal tildeles, i den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1, artikel 2, stk. 1, og artikel 3, stk. 1. Da de nævnte tre bestemmelser allerede er blevet annulleret på grundlag af det første anbringende, er det ikke længere fornødent at træffe afgørelse om denne del af det foreliggende anbringende.

101 Til gengæld vil — i den udstrækning Republikken Estland har kritiseret Kommissionen for i den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 2, at have fundet, at Republikken Estlands nationale plan for tildeling af kvoter er uforenelig med kriterium 3 i bilag III på grund af den manglende medtagelse i den samlede mængde kvoter, der skal tildeles, af en »reserve« af kvoter, Republikken Estland har oprettet i henhold til artikel 3, stk. 1 og 2, i beslutning 2006/780 — denne del af anbringendet blive prøvet i de følgende præmisser. Da artikel 3 i beslutning 2006/780, i henholdsvis stk. 1 og 2, i realiteten omhandler oprettelsen af særskilte reserver, vil de to dele af den reserve, hvortil Kommissionen har henvist i den anfægtede beslutning, blive behandlet som to reserver i den resterende del af denne dom.

102 Under retsmødet nuancerede Kommissionen sit standpunkt vedrørende denne sidste del af det foreliggende anbringende. I sine skriftlige indlæg har den ikke kun gjort gældende, at den nationale tildelingsplan er uklar med hensyn til de reserver, der er omhandlet i artikel 3, stk. 1 og 2, i beslutning 2006/780, men også, at det er fremgået af dens egne beregninger på grundlag af bilagene til planen, at reserverne ikke er medtaget i den samlede mængde kvoter, der forudses i den. Under retsmødet anførte den derimod, at det på det tidspunkt, hvor den anfægtede beslutning blev udfærdiget, ikke fremgik klart af Republikken Estlands nationale tildelingsplan, herunder navnlig af bilagene, om de ovennævnte reserver var medtaget i beregningen af den samlede mængde kvoter.

103 I modsætning til, hvad Kommissionen har gjort gældende, forekommer de tal, Republikken Estland har angivet i bilagene til sin nationale tildelingsplan, sammenhængende og forståelige, og de kvotereserver, den har oprettet i henhold til artikel 3, stk. 1 og 2, i beslutning 2006/780, er medtaget i den samlede mængde kvoter, der skal tildeles ifølge den nationale tildelingsplan. Nærmere bestemt følger det af bilag 1 til den

ationale tildelingsplan, sammenholdt med tabellen på den første side af bilag 3 til planen, at mængden på 948 531 tons kuldioxidækvivalent i overensstemmelse med artikel 3, stk. 1, i beslutning 2006/780 repræsenterer den samlede mængde kvoter i reserven for anlæg, hvorpå der udøves projektaktiviteter, for hvilke der allerede er udstedt godkendelsesbreve. Det følger ligeledes af de nævnte to bilag, at der skal kompenseres for kvotemængden på 795 026 tons kuldioxidækvivalent ved, at kvoterne til en række specifikke anlæg, hvis emissioner mindskes som en direkte følge af de nævnte projekter, trækkes tilbage. Det følger af en simpel matematisk beregning på grundlag af dataene i de to bilag, at den resterende mængde af reserven udgør 153 505 tons kuldioxidækvivalent. Det fremgår ligeledes af de to bilag, at der specifikt skal kompenseres for de nævnte kvotemængder ved, at kvoterne til en række anlæg, som endnu ikke er blevet angivet, men som tilhører varmeværkssektoren, og hvis emissioner mindskes som en direkte følge af de pågældende projekter, trækkes tilbage.

¹⁰⁴ På samme måde følger det af bilag 1 til den nationale tildelingsplan, sammenholdt med tabellen på s. 2 i bilag 3 til planen, at mængden på 9 194 742 tons kuldioxidækvivalent i overensstemmelse med artikel 3, stk. 2, i beslutning 2006/780 repræsenterer den samlede mængde kvoter i reserven vedrørende anlæg, hvorpå der udøves projektaktiviteter, for hvilke der endnu ikke er udstedt godkendelsesbreve. Det fremgår af forklaringerne på den samme side i bilag 3 til den nationale tildelingsplan, at der ligeledes skal kompenseres for kvotemængderne i denne reserve ved, at emissionerne fra en række anlæg, som endnu ikke er blevet angivet, reduceres.

¹⁰⁵ Der er således kompenseret for kvotemængderne i ovennævnte to reserver ved, at emissionerne fra bestemte anlæg er reduceret, om end deres faktiske emissioner er medregnet i bilag 1 til den nationale tildelingsplan ved beregningen af den samlede mængde kvoter. Virkningen af at henføre de pågældende kvoter til reserven er således fuldstændig neutral for så vidt angår den samlede mængde kvoter, der skal tildeles. Hvis de kvotemængder, der er indeholdt i de nævnte reserver, ikke er fradraget i den samlede mængde kvoter, må de derfor nødvendigvis indgå i denne.

- 106 Hvad dette angår udgør de værdier, som er angivet i bilag 1 til den nationale tildelingsplan, og som svarer til emissionerne fra hver enkelt af de anlæg, der er opført i bilaget, i alt 112 820 158 tons kuldioxidækvivalent. Denne sum svarer nøjagtigt til den sum på 112 666 653 tons kuldioxidækvivalent, som er anvendt i den endelige beregning på sidste side i bilaget, og som repræsenterer den samlede mængde kvoter, der påregnes for anlæg, som allerede er i drift i perioden 2008-2012, bortset fra, at der er fradraget en kvotemængde på 153 505 tons kuldioxidækvivalent. Sidstnævnte mængde svarer nøjagtigt til den del af den i henhold til artikel 3, stk. 1, i beslutning 2006/780 oprettede reserve, for hvilken der skulle kompenseres indirekte i forbindelse med ikke angivne anlæg.
- 107 Det fremgår ikke af bilagene til den nationale tildelingsplan, hvorfor Republikken Estland har fundet, at denne mængde skulle fradrages i den samlede mængde kvoter. Denne del af den omhandlede reserve synes således ikke at være blevet medtaget i den samlede mængde kvoter, Republikken Estland har beregnet. Den nationale tildelingsplan forekommer i det mindste uklar i denne henseende.
- 108 Til gengæld fremgår det af oplysningerne i sagens akter, at det er korrekt, dels at den anden del af den reserve, som er oprettet i henhold til artikel 3, stk. 1, i beslutning 2006/780 — dvs. en kvotemængde på 795 026 tons kuldioxidækvivalent — dels den samlede reserve, der er oprettet i henhold til den nævnte beslutnings artikel 3, stk. 2, indgår i den samlede mængde kvoter, eftersom de ikke er blevet fradraget heri.
- 109 Inden for rammerne af prøvelsen af det foreliggende anbringende, der drejer sig om en påstand om tilsidesættelse af princippet om god forvaltning, tilkommer det ikke Fællesskabets retsinstanser at fastslå nøjagtigt og endeligt, i hvilken udstrækning de pågældende reserver virkelig er blevet medtaget i den samlede mængde kvoter. Fællesskabets retsinstanser skal i denne sammenhæng efterprøve, om Kommissionen omhyggeligt og upartisk har undersøgt alle relevante forhold i den konkrete sag.

110 Hvad dette angår følger det af det foregående, at oplysningerne i sagens akter ikke synes at kunne forenes med Kommissionens konklusion i den anfægtede beslutning om, at de kvoter, som er indeholdt i de reserver, det drejer sig om, ikke er blevet medtaget i den samlede mængde kvoter, der skal tildeles. Desuden har Kommissionen ikke, hverken i den anfægtede beslutning eller for Retten, forklaret, på hvilket grundlag den er nået frem til denne konklusion, men kun hævdet i sine skriftlige indlæg, at dens egne beregninger viste, at det ikke er tilfældet, og under retsmødet, at det ikke fremgår klart, om der er taget hensyn til de nævnte reserver ved beregningen af den samlede mængde kvoter. Under retsmødet trak Kommissionen, der oprindeligt havde anmodet om tilladelse til at indgive et dokument til Retten, hvorom den havde forklaret, at det indeholdt dens egne beregninger, anmodningen tilbage, idet den udtalte, at denne omstændighed ikke længere var relevant.

111 Da Kommissionen ikke har givet en mere udførlig forklaring på de mangler, den estiske nationale tildelingsplan skulle have, eller på de fejl, Republikken Estland skulle have begået i planen, har Kommissionen ikke påvist, at beregningerne i den estiske nationale tildelingsplan er behæftet med en fejl.

112 På baggrund af det foregående må det fastslås, at Kommissionen ved sin vurdering af, om de reserver, der er omhandlet i artikel 3, stk. 1 og 2, i beslutning 2006/780, er medtaget i den foreslåede samlede mængde kvoter, ikke har undersøgt den nationale tildelingsplan, som Republikken Estland har forelagt, herunder navnlig bilag 1 og 3 til planen, på fyldestgørende måde. Den har følgelig tilsidesat princippet om god forvaltning, og der er derfor grundlag for det foreliggende anbringende.

113 Den anfægtede beslutning artikel 1, stk. 2, og artikel 2, stk. 2, bør følgelig annulleres.

Konklusion

- ¹¹⁴ Således som det fremgår af præmis 31-34 ovenfor, følger det af annulleringen af den anfægtede beslutnings artikel 1, stk. 1, artikel 2, stk. 1, og artikel 3, stk. 1 (jf. præmis 94 ovenfor), samt af beslutningens artikel 1, stk. 2, og artikel 2, stk. 2 (jf. præmis 113 ovenfor), at beslutningen må annulleres i det hele. De nævnte bestemmelser kan nemlig ikke udskilles fra resten af den anfægtede beslutning, da annullationen af dem ændrer selve det materielle indhold af denne.

Sagens omkostninger

- ¹¹⁵ Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 2, pålægges det den tabende part at betale sagens omkostninger, hvis der er nedlagt påstand herom. Da Kommissionen har tabt sagen, bør det pålægges den at betale sagens omkostninger i overensstemmelse med Republikken Estlands påstand herom.
- ¹¹⁶ Ifølge procesreglementets artikel 87, stk. 4, første afsnit, bærer medlemsstater, der er indtrådt i en sag, deres egne omkostninger. Republikken Litauen, Den Slovakiske Republik og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bør derfor bære deres egne omkostninger.

På grundlag af disse præmisser

udtaler og bestemmer

RETTEN (Syvende Afdeling):

- 1) **Kommissionens beslutning af 4. maj 2007 om den nationale plan for tildeling af drivhusgasemissionskvoter, som Republikken Estland har fremlagt for perioden 2008-2012 i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF, annulleres.**
- 2) **Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber bærer sine egne omkostninger og betaler de omkostninger, der er afholdt af Republikken Estland.**
- 3) **Republikken Litauen, Den Slovakiske Republik og Det Forenede Kongerige Storbritannien og Nordirland bærer deres egne omkostninger.**

Forwood

Šváby

Moavero Milanesi

Afsagt i offentligt retsmøde i Luxembourg den 23. september 2009.

Underskrifter

Indhold

Retsforskrifter	II - 3470
Faktiske omstændigheder og retsforhandlinger	II - 3474
Parternes påstande	II - 3480
Formaliteten	II - 3482
Parternes argumenter	II - 3482
Rettens bemærkninger	II - 3483
Realiteten	II - 3485
Det første anbringende: overskridelse af beføjelser som følge af en tilsidesættelse af direktivets artikel 9, stk. 1 og 3, og artikel 11, stk. 2.	II - 3486
Parternes argumenter	II - 3486
Rettens bemærkninger	II - 3490
— Kompetencefordelingen mellem medlemsstaterne og Kommissionen	II - 3490
— Kommissionens udøvelse af sine beføjelser i det foreliggende tilfælde	II - 3492
— Valget af, hvilke emissionsdata der skulle danne udgangspunkt for fremskrivningerne for perioden 2008-2012.	II - 3497
— Valget af, hvilke metoder der skulle anvendes ved fremskrivningen af udviklingen i emissionerne mellem referenceperioden og perioden 2008-2012.	II - 3500
— De øvrige af Kommissionen anførte grunde til, at den afviste den nationale tildelingsplan	II - 3503
	II - 3513

Det fjerde anbringende: tilsidesættelse af princippet om god forvaltning	II - 3505
Parternes argumenter	II - 3505
Rettens bemærkninger	II - 3506
Konklusion	II - 3511
Sagens omkostninger	II - 3511