



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT

J. KOKOTT

fremsat den 31. januar 2013¹

Sag C-267/11 P

**Europa-Kommissionen
mod Republikken Letland
Anden part i appelsagen:**

Den Tjekkiske Republik

»Appel — direktiv 2003/87/EF — ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner — nationale tildelingsplaner for emissionskvoter for Letland for perioden 2008-2012 — ny plan — passivitet fra Kommissionens side«

I – Indledning

1. I henhold til direktiv 2003/87 om handel med kvoter for drivhusgasemissioner i den udgave, der er relevant for den foreliggende appelsag², påhvilede det medlemsstaterne at udarbejde nationale planer for kvotetildeling af emissionsrettigheder og forelægge dem for Kommissionen. Denne kunne inden for en frist på tre måneder afvise planen eller en del heraf. Retten lagde i fast praksis til grund, at planen blev endelig og formodedes at være lovlig, hvilket tillod medlemsstaten at gennemføre den, hvis Kommissionen ikke reagerede inden for fristen³.

2. I den foreliggende sag afviste Kommissionen i første omgang rettidigt den lettiske plan for perioden 2008-2012. Senere indsendte Letland en ny plan, der bl.a. omfattede en tildeling af langt flere emissionsrettigheder, end Kommissionen havde tilladt i sin første beslutning.

3. Denne plan afviste Kommissionen ikke inden for tre måneder, men først betydelig senere. Retten fastslog i den af Letland anlagte sag, at den nye lettiske plan var blevet endelig ved udløbet af tremånedersfristen, og annullerede Kommissionens anden beslutning om afvisning⁴.

4. Denne dom har Kommissionen appelleret. Det skal afklares, om et sådant andet udkast til en plan bliver endeligt tre måneder efter forelæggelsen, hvis Kommissionen ikke gør indsigelse herimod.

¹ — Originalsprog: tysk.

² — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13.10.2003 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, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/101/EF af 27.10.2004, EUT L 338, s. 18. Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/29/EF af 23.4.2009 om ændring af direktiv 2003/87/EF med henblik på at forbedre og udvide ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet, EUT L 140, s. 63, afskaffede den procedure, der undersøges her, og gav Kommissionen mere omfattende beføjelser.

³ — Dom af 23.11.2005, sag T-178/05, Det Forenede Kongerige mod Kommissionen, Sml. II, s. 4807, præmis 55, og af 22.3.2011, sag T-369/07, Letland mod Kommissionen, Sml. II, s. 1039, præmis 47, samt kendelse af 30.4.2007, sag T-387/04, EnBW Energie Baden-Württemberg mod Kommissionen, Sml. II, s. 1195, præmis 115.

⁴ — Dommen i sagen Letland mod Kommissionen, nævnt ovenfor i fodnote 3.

II – Retsforskrifter

5. Direktiv 2003/87 gennemfører internationale konventioner om klimabeskyttelse. Det drejer sig her om De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer, der blev indgået den 9. maj 1992 i New York og godkendt med afgørelse 94/69/EF på Det Europæiske Fællesskabs vegne⁵, samt om Kyotoprotokollen til rammekonventionen, vedtaget den 11. december 1997 (beslutning 1/CP.3 »Vedtagelse af Kyotoprotokollen til De Forenede Nationers rammekonvention [...]«), som blev godkendt med beslutning 2002/358/EF⁶.

6. Artikel 1 i direktiv 2003/87 bestemmer:

»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.«

7. Artikel 9 i direktiv 2003/87 lyder:

»1. 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 18 måneder inden den pågældende periodes begyndelse.

2. [...]

3. 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.«

8. Artikel 11, stk. 2, i direktiv 2003/87 bestemmer:

»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 — Rådets afgørelse af 15.12.1993 om indgåelse af De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer, EFT 1994 L 33, s. 11.

6 — Rådets beslutning 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.

9. I bilag III til direktiv 2003/87 anføres 12 kriterier, der gælder for de nationale tildelingsplaner. Kriterierne 1-3 i bilag III lyder:

- »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 beslutning 2002/358/EF 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 beslutning 93/389/EØF.
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.«

III – Sagens baggrund

10. Ved skrivelse af 16. august 2006 forelagde Republikken Letland i overensstemmelse med artikel 9, stk. 1, i direktiv 2003/87 Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber sin nationale tildelingsplan for perioden 2008-2012 (herefter »NAP«). Ifølge NAP'en havde Republikken Letland til hensigt at tildele sin nationale industri, der er omfattet af bilag I til direktiv 2003/87, et samlet årligt gennemsnit på 7,763883 mio. tons kuldioxidækvivalent (herefter »MteCO₂«).

11. Kommissionen afviste denne plan den 29. november 2006. Den krævede, at den samlede mængde kvoter, der skulle tildeles inden for rammerne af fællesskabsordningen, nedsattes med 4,480580 MteCO₂ til 3,283303 MteCO₂.

12. Ved skrivelse af 29. december 2006 forelagde Republikken Letland Kommissionen en revideret NAP, som fastsatte tildeling af et samlet årligt gennemsnit på 6,253146 MteCO₂.

13. Ved skrivelse af 30. marts 2007 affattet på engelsk konstaterede Kommissionen, at oplysningerne i den anden NAP var ufuldstændige, og anmodede Republikken Letland om at besvare visse spørgsmål og fremsende yderligere oplysninger. Efter at Letland havde svaret, traf Kommissionen den 13. juli 2007 beslutning K(2007) 3409 om ændring af den nationale plan for tildeling af drivhusgasemissionskvoter, som Republikken Letland har forelagt i overensstemmelse med direktiv 2003/87 (herefter »den anfægtede beslutning«). Kommissionen fastslog, at den tildeling af kvoter, der var fastsat i planen, overskred den tilladte samlede mængde med 2,825030 MteCO₂.

IV – Retsforhandlingerne for Retten og parternes påstande

14. Letland anlagde sag til prøvelse af den anfægtede beslutning og blev her støttet af Litauen og Slovakiet. Det Forenede Kongerige støttede Kommissionen.

15. Retten behandlede kun et af de fire anbringender, nemlig kritikken af, at Kommissionen ikke havde truffet beslutningen rettidigt. Retten fastslog, at den nye lettiske NAP var blevet endelig efter udløbet af tremånedersfristen fra forelæggelsen af den, da Kommissionen ikke rettidigt havde gjort indsigelse mod den. Derfor annullerede Retten den anfægtede beslutning med dom af 22. marts 2011, Letland mod Kommissionen (sag T-369/07) (herefter »den appellerede dom«).

16. Kommissionen har appelleret denne dom og nedlagt følgende påstande for Domstolen:

- 1) Den appellerede dom ophæves.
- 2) Republikken Letland betaler sagens omkostninger.

17. Republikken Letland har nedlagt påstand om stadfæstelse.

18. Letlands påstand støttes af Den Tjekkiske Republik, som Domstolens præsident ved kendelse af 29. september 2011 gav tilladelse til at intervenere.

19. Procesdeltagerne har forhandlet skriftligt og – med undtagelse af Den Tjekkiske Republik – den 16. januar 2013 mundtligt.

V – Retlig vurdering

A – Appellen

20. I henhold til den udgave af direktiv 2003/87, der finder anvendelse i hovedsagen, udarbejder medlemsstaterne nationale tildelingsplaner for emissionskvoter, de såkaldte NAP'er, for bestemte perioder, her for årene 2008-2012. De forelægger planerne for Kommissionen, som i henhold til artikel 9, stk. 3, første punktum, i direktiv 2003/87 inden for en frist på tre måneder kan afvise dem, hvis de er uforenelige med bestemte kriterier. Såfremt Kommissionen ikke afviser planerne, danner de grundlag for tildeling af emissionsrettigheder til de virksomheder, der er omfattet af direktivet.

21. Denne appelsag vedrører behandlingen af det andet udkast til en NAP, som Letland forelagde, efter at Kommissionen havde afvist et første udkast. Kommissionen anfægter især, at Retten har bedømt den anfægtede beslutning om denne anden NAP efter de samme kriterier som beslutningen vedrørende den første plan. Jeg vil derfor først redegøre for Rettens praksis om en beslutning vedrørende et første udkast til en plan i henhold til artikel 9, stk. 3, første punktum, i direktiv 2003/87 og derefter undersøge, om denne praksis også kan gælde for en beslutning vedrørende et andet udkast til planen.

1. Beslutning vedrørende et *første* udkast til planen

22. Artikel 9, stk. 3, første punktum, i direktiv 2003/87 indeholder ikke udtrykkelige regler for følgerne af et tilfælde, hvor Kommissionen ikke inden tre måneder har reageret på en forelagt plan.

23. Hvad angår en *første* forelagt plan fastslår Retten i den appellerede doms præmis 47 ganske vist på grundlag af sin faste praksis, at den, hvis Kommissionen ikke inden for denne frist træffer beslutning om at afvise den, bliver endelig og omfattes af en formodning om lovlighed, som gør det muligt for medlemsstaten at gennemføre den.

24. Denne konklusion virker umiddelbart overraskende. Sammenlignelige regler findes kun undtagelsesvis i EU-retten – inden for statsstøtteområdet og ved fusionskontrol. Det fastslås dér udtrykkeligt, at en forelagt foranstaltning, dvs. en statsstøtte eller en virksomhedssammenslutning, gælder som godkendt, hvis Kommissionen ikke har reageret inden for den fastsatte frist⁷. Derimod indeholdt artikel 9, stk. 3, i direktiv 2003/87 ingen tilsvarende udtrykkelig regel. Dog hvilede også den fiktive godkendelse i forbindelse med Kommissionens indledende undersøgelse vedrørende statsstøtteordninger oprindeligt ikke på en udtrykkelig regel, men på Domstolens praksis, der byggede på denne undersøgelses karakter af hastesag⁸.

25. Rettens praksis vedrørende artikel 9, stk. 3, første punktum i direktiv 2003/87 tager udgangspunkt i Kommissionens begrænsede kontrolbeføjelse med hensyn til NAP'er⁹ samt i det tidspres, som kommissionskontrollen er underlagt¹⁰.

26. De snævre grænser for Kommissionens beføjelser i henhold til artikel 9, stk. 3, første punktum, i direktiv 2003/87 viser sig navnlig ved, at den efter ordlyden i denne bestemmelse kun er beføjet til at afvise en plan inden for fristen på tre måneder og i den forbindelse kun kan støtte sig til bestemte kriterier. Derudover skal et afslag i henhold til artikel 9, stk. 3, tredje punktum, begrundes. En godkendelse af planen er derimod ikke nødvendig.

27. Den omstændighed, at fristen er nødvendig, fremgår af den af Letland og Den Tjekkiske Republik fremhævede tidsplan i direktiv 2003/87. Ifølge denne skal planerne forelægges Kommissionen senest 18 måneder inden den pågældende periodes begyndelse¹¹ og gennemføres mindst 12 måneder inden periodens begyndelse ved tildeling af emissionsrettigheder¹².

28. Hvis Kommissionen overskrider sin beslutningsfrist, er der derfor risiko for, at den pågældende medlemsstat ikke kan respektere den frist, der er pålagt den til gennemførelse af planen. Såfremt udarbejdelsen af planen – som i den foreliggende sag – trækker betydeligt ud, er der derfor ligefrem risiko for, at tildelingsperioden begynder, før der eksisterer en endelig plan. En sådan situation er ikke udtrykkeligt reguleret i direktiv 2003/87. Under visse omstændigheder ville situationen kunne anskues således, at de berørte industrigrene i medlemsstaten slet ikke måtte udsende nogen drivhusgasser, før en plan var godkendt og gennemført.

29. Derfor er den retlige fiktion, der ligger til grund for Rettens praksis, om godkendelse af den første forelagte plan efter fristens udløb i princippet forståelig. Om den også kan holde, skal imidlertid ikke afgøres i den foreliggende sag. Kommissionen har nemlig ikke bestridt den.

2. Retsgrundlaget for beslutningen vedrørende et *andet udkast* til planen

30. Kommissionen anfægter derimod Rettens konstateringer i den appellerede doms præmis 52-57 af, at Letland har forelagt en ny plan, som Kommissionen på ny – lige som den første forelagte plan – skulle kontrollere i henhold til artikel 9, stk. 3, første punktum, i direktiv 2003/87.

7 — Jf. artikel 4, stk. 6, i Rådets forordning (EF) nr. 659/1999 af 22.3.1999 om fastlæggelse af regler for anvendelsen af EF-traktatens artikel 93, EFT L 83, s. 1, og artikel 10, stk. 6, i Rådets forordning (EF) nr. 139/2004 af 20.1.2004 om kontrol med fusioner og virksomhedsovertagelser, EUT L 24, s. 1.

8 — Dom af 11.12.1973, sag 120/73, Lorenz, Sml. s. 1471, præmis 4.

9 — De af Retten fastslåede grænser for Kommissionens kontrolbeføjelser blev i princippet stadfæstet i domme af 29.3.2012, sag C-504/09 P, Kommissionen mod Polen, og sag C-505/09 P, Kommissionen mod Estland.

10 — Den appellerede doms præmis 54.

11 — Artikel 9, stk. 1, i direktiv 2003/87.

12 — Artikel 11, stk. 2, i direktiv 2003/87.

31. Retten lægger her i lighed med Letland og Den Tjekkiske Republik til grund, at forelæggelsen af en efterfølgende, revideret plan ikke adskiller sig væsentligt fra forelæggelsen af en første plan. Derfor skulle fristen i artikel 9, stk. 3, første punktum, i direktiv 2003/87 gælde på samme måde ved forelæggelsen af begge planer.

32. Kommissionen gør derimod gældende, at den har truffet en beslutning i henhold til artikel 9, stk. 3, andet punktum, i direktiv 2003/87, som ikke er undergivet nogen frist.

33. Indholdet af denne bestemmelse er ikke entydig. Den siger, at medlemsstaten kun træffer afgørelse i henhold til artikel 11, stk. 1 eller 2, hvis foreslåede ændringer er godkendt af Kommissionen. De omhandlede afgørelser, som træffes af medlemsstaten, drejer sig om gennemførelsen af planen.

34. På grundlag af ordlyden i artikel 9, stk. 3, andet punktum, i direktiv 2003/87 kunne man ved en isoleret betragtning tro, at en plan kun kan gennemføres, hvis – for det første – der foreslås ændringer, og – for det andet – disse godkendes af Kommissionen. Denne fortolkning ville imidlertid være absurd. Hvorfor skulle man være tvunget til at ændre enhver plan og få det godkendt af Kommissionen for at gennemføre den? En plan, der ikke kræver nogen ændring, kan man naturligvis gennemføre umiddelbart.

35. Betydningen af denne bestemmelse fremgår derimod af dens kontekst, især af sammenhængen med artikel 9, stk. 3, første punktum, i direktiv 2003/87. Det kan kun dreje sig om ændring af planer i denne bestemmelses forstand. Der kan i den forbindelse tænkes to tilfælde, hvor den finder anvendelse, nemlig ændring af planer, som Kommissionen har gjort indsigelse mod, og ændring af planer, som den ikke har gjort indsigelse mod.

36. Det sidstnævnte tilfælde er let at behandle. Det er indlysende, at medlemsstaterne ikke må ændre planer, som Kommissionen ikke har gjort indsigelse mod, uden at inddrage Kommissionen. I modsat fald ville de kunne omgå artikel 9, stk. 3, første punktum, i direktiv 2003/87. Der må derfor kun foretages ændringer, efter at Kommissionen har godkendt dem.

37. I dette tilfælde er manglen på en frist i artikel 9, stk. 3, andet punktum, i direktiv 2003/87 relativ uproblematisk, da Kommissionen og medlemsstaten i princippet allerede er blevet enige om en plan. Om nødvendigt kan medlemsstaterne i første omgang gennemføre den og senere yderligere foretage eventuelle ændringer, efter at Kommissionen har godkendt disse. Det bør derfor være tilstrækkeligt, at Kommissionen gennemfører proceduren uden unødige forsinkelser.

38. Derimod er ændringen af en plan, som Kommissionen har afvist, af en anden natur. Ændringen er nødvendig for at ophæve Kommissionens indsigelser. Der foreligger imidlertid et betydeligt øget tidspres i forhold til beslutningen vedrørende det oprindelige udkast til planen: Den oprindelige plan havde Kommissionen allerede gjort indsigelse mod. Det er derfor forbudt at gennemføre den midlertidigt. Den tid, der er tilovers, indtil udførelsen af planen skal påbegyndes, er endda klart kortere end ved forelæggelsen af den første plan.

39. I den appellerede doms præmis 52-57 anvender Retten derfor fristen i artikel 9, stk. 3, første punktum, i direktiv 2003/87 og retsvirkningen af, at den ikke er overholdt, på den afgørelse, der træffes i henhold til andet punktum: Enhver forelæggelse, hvad enten det er et udkast til planen eller ændringer, udløser fristen. Hvis Kommissionen ikke reagerer inden for fristen, bliver også ændringerne endelige.

40. Retten overser imidlertid i den appellerede doms præmis 52 og 53, at en forelæggelse af planer og en forelæggelse af ændringer ifølge ordlyden i de to første punkter i artikel 9, stk. 3, i direktiv 2003/87 har forskellige retsvirkninger. En plan kan Kommissionen kun gøre indsigelse mod, men en ændring skal den godkende, før den må udføres.

41. Disse forskelle i reglerne bygger på en væsentlig forskel mellem forelæggelsen af den oprindelige plan og forelæggelsen af ændringer. Forskellen ligger i Kommissionens beslutning vedrørende det første udkast til planen.

42. I begrundelsen for denne beslutning har Kommissionen allerede udtrykt sin stillingtagen. I den foreliggende sag havde den navnlig krævet, at den samlede årlige mængde af kvoter, der skal tildeles inden for rammerne af fællesskabsordningen, skulle nedsættes med 4,480580 MteCO₂ fra det i det første udkast til plan angivne 7,763883 MteCO₂, og det gennemsnitlige samlede antal årlige tildelingskvoter begrænses til 3,283303 MteCO₂.

43. Kommissionen havde i artikel 2 og artikel 3, stk. 2, i sin første beslutning allerede meddelt, at den ikke ville gøre indsigelse mod hertil svarende ændringer. Med hensyn til andre ændringsforslag påpegede den dog i artikel 3, stk. 3, at de forudsatte en godkendelse.

44. Efter den omarbejdede plan skulle der tildeles næsten dobbelt så mange kvoter, som Kommissionen anså for acceptabelt, nemlig gennemsnitlig 6,253146 MteCO₂ pr. år. Det forekommer således helt utopisk, at Kommissionen uden videre ville godkende denne plan.

45. I modsætning til Rettens opfattelse i den appellerede doms præmis 54 og 55 fører hensynet til retssikkerhed ikke til noget andet resultat. Retssikkerheden kræver snarere, at de konstateringer, der fremgår af den første kommissionsbeslutning, som Letland ikke havde anfægtet, følges.

46. Fiktionen om en godkendelse i strid med en tidligere beslutning kunne heller ikke begrundes med, at det hastede med en afgørelse vedrørende den anden plan. Ganske vist understreger Retten med rette i den appellerede doms præmis 54 og 55 medlemsstaternes interesse i, at Kommissionen hurtigt træffer beslutning. Når en medlemsstat imidlertid afstår fra at anfægte den første beslutning om afvisning og derpå forelægger et nyt udkast til planen, der åbenlyst ligeledes er uforenelig med denne beslutning, kan den ikke i god tro forvente, at Kommissionen godkender dette udkast uden indvendinger.

47. Desuden kan fristen på tre måneder alt efter situationen endda vise sig at være utilstrækkelig. Hvis medlemsstaten og Kommissionen over en længere periode ikke kan nå til enighed, kan det endda blive nødvendigt at reagere inden for betydeligt kortere frister.

48. Det forekommer yderst tvivlsomt, at Kommissionen i den foreliggende sag har handlet med den fornødne hurtighed. Konsekvensen kan dog ikke være at antage en godkendelse i strid med dens tidligere beslutning. Derimod kunne Letland have anlagt et passivitetssøgsmål i henhold til artikel 265 TEUF, eventuelt også med påstand om iværksættelse af foreløbige forholdsregler.

49. Derfor er Rettens dom behæftet med en retlig fejl, for så vidt som den i præmis 60 fastslår, at den anden plan, som Letland forelagde, blev endelig med udløbet af tremånedersfristen.

50. I overensstemmelse hermed skulle Retten ikke have givet Letland medhold, og den appellerede dom bør ophæves.

B – Om søgsmålet for Retten

51. I henhold til artikel 61, stk. 1, andet punktum, i statuten for Domstolen kan denne, når den ophæver den af Retten truffene afgørelse, selv træffe endelig afgørelse i sagen, hvis den er moden til påkendelse.

52. Dette ville utvivlsomt være tilfældet, hvis Letland havde støttet sin påstand på, at Kommissionen havde overskredet sine beføjelser i henhold til artikel 9, stk. 3, i direktiv 2003/87. Domstolen har nemlig allerede vedrørende Estland og Polen fastslået, at Kommissionen lige som i den foreliggende sag ikke er beføjet til at fastlægge emissionslofter på grundlag af sine egne modelberegninger¹³. Eftersom Letland imidlertid undlod at fremføre dette anbringende, befinder landet sig på dette punkt i samme situation som de øvrige 24 medlemsstater, som ikke har anfægtet Kommissionens beslutninger vedrørende deres NAP'er for årene 2008-2012, selv om det må antages, at disse beslutninger var behæftet med samme retlige mangler.

53. Letland har til støtte for søgsmålet for Retten fremført fire anbringender, for det første om tilsidesættelse af de kompetencer, der er fastsat i *EF-traktaten* på det energipolitiske område, for det andet om tilsidesættelse af princippet om forbud mod forskelsbehandling, for det tredje om tilsidesættelse af de forpligtelser, der følger af Kyotoprotokollen, og for det fjerde om manglende overholdelse af fristen på tre måneder i artikel 9, stk. 3, i direktiv 2003/8.

54. På baggrund af ovenstående betragtninger kan det fjerde anbringende ikke tages til følge. De øvrige anbringender er hverken blevet drøftet for Retten eller for Domstolen. Efter min opfattelse kan det tredje anbringende forkastes, mens de to første anbringender ikke er modne til påkendelse. Herom nærmere:

1. Det første anbringende

55. Med det første anbringende har Letland gjort gældende, at Kommissionens beslutning griber ind i de beføjelser, som medlemsstaterne har bevaret på det energipolitiske område i henhold til artikel 175, stk. 2, litra c), EF [nu artikel 192, stk. 2, litra c), TEUF]. Ifølge denne bestemmelse kræver miljøpolitiske foranstaltninger, der i væsentlig grad berører en medlemsstats valg mellem forskellige energikilder og den generelle sammensætning af dens energiforsyning, at de vedtages med enstemmighed af Rådet efter høring af Europa-Parlamentet. Derimod henviser retsgrundlaget for direktiv 2003/87, nemlig artikel 175, stk. 1, EF (nu artikel 192, stk. 1, TEUF), til proceduren med fælles beslutningstagning, som svarer til den nuværende almindelige lovgivningsprocedure.

56. Kommissionen har over for dette anbringende med rette gjort gældende, at dens beslutning alene hviler på direktiv 2003/87. Letlands anbringende skal dog forstås således, at Kommissionen har fortolket og anvendt direktivet på en sådan måde, at det skulle have været vedtaget på et andet retsgrundlag, nemlig artikel 192, stk. 2, litra c), TEUF.

57. Ifølge fast retspraksis skal valget af retsgrundlag for en EU-retsakt foretages på grundlag af objektive forhold, herunder bl.a. retsaktens formål og indhold, som gør det muligt at foretage en domstolskontrol. Hvis en foranstaltning har et dobbelt formål, eller den består af to led, og det ene af disse kan bestemmes som det primære eller fremherskende, mens det andet kun er sekundært, skal retsakten have et enkelt retsgrundlag, nemlig den, der kræves af det primære eller fremherskende formål eller led¹⁴.

13 — Jf. den ovenfor i fodnote 9 nævnte dom i sagen Kommissionen mod Polen, præmis 76 ff., og i sagen Kommissionen mod Estland, præmis 78 ff.

14 — Dom af 30.1.2001, sag C-36/98, Spanien mod Rådet, Sml. I, s. 779, præmis 58 f., og af 19.7.2012, sag C-130/10, Parlamentet mod Rådet, præmis 42 f.

58. Kommissionen måtte derfor i forbindelse med den anfægtede beslutning ikke fortolke eller anvende direktiv 2003/87 således, at direktivet *primært* i væsentlig grad berørte en medlemsstats valg mellem forskellige energikilder og den generelle sammensætning af dens energiforsyning. Det ville derimod ikke være tilstrækkeligt til at rejse tvivl om retsgrundlaget for beslutningen, hvis en sådan berøring, selv om den var væsentlig, kun udgjorde et sekundært formål eller led, altså på en vis måde var en bivirkning af direktivet.

59. Om Kommissionen i forbindelse med den anfægtede beslutning har støttet sig på en med retsgrundlaget uforenelig fortolkning af direktiv 2003/87, kan ikke afgøres uafhængigt af det andet anbringende, den har fremført til sit forsvar. Efter Kommissionens opfattelse berører den anfægtede beslutning nemlig ikke i væsentlig grad Letlands valg mellem forskellige energikilder og den generelle sammensætning af landets energiforsyning.

60. For at kunne tage stilling til dette anbringende ville Domstolen skulle bedømme parternes anbringender om de faktiske omstændigheder. Da det tilkommer Retten at gøre dette, er dette anbringende ikke modent til påkendelse¹⁵.

2. Det andet anbringende

61. Det andet anbringende støtter Letland på, at Kommissionens bedømmelsesmetode er til ulempe for medlemsstater med lave emissionsmængder. Kommissionen er uenig i dette anbringende.

62. Da også dette anbringende kræver en stillingtagen til parternes anbringender om de faktiske omstændigheder, er heller ikke dette anbringende modent til påkendelse.

3. Det tredje anbringende

63. Endelig påberåber Letland sig, at landet har efterkommet de forpligtelser, der påhviler det i henhold til Kyotoprotokollen. Kommissionen kræver en mere vidtgående begrænsning af emissionen af drivhusgasser. Dette er ifølge Letland uforeneligt med bilag III, nr. 1, til direktiv 2003/87, ifølge hvilket NAP'en skal svare til de forpligtelser, der følger af Kyotoprotokollen.

64. Kommissionen har imidlertid med rette indvendt, at bilag III til direktiv 2003/87 indeholder krav til NAP'en, som går videre end protokollen. Især kræver bilag III, nr. 2 og 3, at de fremskridt, der kan gøres med hensyn til at reducere emissionerne, danner grundlag for tildelingen. Reduktionen begrænses altså ikke af de forpligtelser, der følger af Kyotoprotokollen.

65. Dette anbringende kan følgelig ikke tiltrædes og bør forkastes.

4. Forslag til afgørelse

66. Sagen bør derfor hjemvises til Retten med henblik på, at denne kan træffe afgørelse vedrørende Letlands to første anbringender.

15 — Jf. dom af 24.5.2012, sag C-196/11 P, Formula One Licensing mod KHIM, præmis 57.

VI – Sagens omkostninger

67. Da sagen hjemvises til Retten, skal afgørelsen om den foreliggende appelsags omkostninger udsættes¹⁶.

VII – Forslag til afgørelse

68. Jeg foreslår derfor Domstolen at træffe følgende afgørelse:

- »1) Dom afsagt af Den Europæiske Unions Ret den 22. marts 2011, Letland mod Kommissionen (sag T-369/07), ophæves.
- 2) Sagen hjemvises til Den Europæiske Unions Ret med henblik på, at denne træffer afgørelse vedrørende Letlands to første anbringender.
- 3) Afgørelsen om sagens omkostninger udsættes.«

16 — Dom af 13.10.2011, forenede sager C-463/10 P og C-475/10 P, Deutsche Post mod Kommissionen, endnu ikke trykt i Samling af Afgørelser, præmis 83.