

Υπόθεση T-263/07

Δημοκρατία της Εσθονίας κατά Επιτροπής των Ευρωπαϊκών Κοινοτήτων

«Περιβάλλον — Οδηγία 2003/87/EK — Σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου — Εθνικό σχέδιο κατανομής ποσοστώσεων εκπομπής για την Εσθονία για την περίοδο 2008 έως 2012 — Αρμοδιότητες των κρατών μελών και της Επιτροπής αντιστοίχως — Ίση μεταχείριση — Άρθρο 9, παράγραφοι 1 και 3, και άρθρο 11, παράγραφος 2, της οδηγίας 2003/87»

Απόφαση του Πρωτοδικείου (έβδομο τμήμα) της 23ης Σεπτεμβρίου 2009. . . . II - 3468

Περίληψη της αποφάσεως

- 1. Προσφυγή ακυρώσεως — Αντικείμενο — Μερική ακύρωση (Άρθρο 230 EK)*
- 2. Κοινοτικό δίκαιο — Αρχές — Αρχή της επικουρικότητας (Άρθρα 5, εδ. 2, EK, 174 EK έως 176 EK, 211 EK, 226 EK και 249, εδ. 3, EK)*
- 3. Περιβάλλον — Ατμοσφαιρική ρύπανση — Οδηγία 2003/87 (Οδηγία 2003/87 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, 5η αιτιολογική σκέψη, άρθρα 1, 9 §§ 1 και 3, 10, 11 § 2, και παράρτημα III)*

4. Περιβάλλον — Ατμοσφαιρική ρύπανση — Οδηγία 2003/87

(Οδηγία 2003/87 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, άρθρα 9 §§ 1 και 3, 11 § 2, και παράρτημα III)

5. Περιβάλλον — Ατμοσφαιρική ρύπανση — Οδηγία 2003/87

(Οδηγία 2003/87 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, απόφαση 2006/780 της Επιτροπής, άρθρα 3 §§ 1 και 2)

1. Η μερική ακύρωση κοινοτικής πράξεως είναι δυνατή εφόσον τα στοιχεία των οποίων ζητείται η ακύρωση δύνανται να αποσπασθούν από την υπόλοιπη πράξη. Η προϋπόθεση αυτή της δυνατότητας διαχωρισμού δεν πληρούται οσάκις η μερική ακύρωση της πράξεως έχει ως αποτέλεσμα να μεταβάλλεται η ουσία της πράξεως.

αποδείξει κατά τρόπο νομικά επαρκή, ότι τα μέσα που μετήλθε προς τούτο το κράτος μέλος αντιβαίνουν στο κοινοτικό δίκαιο.

(βλ. σκέψη 28)

2. Στο πλαίσιο μεταφοράς στο εσωτερικό δίκαιο ή εφαρμογής οδηγίας στον τομέα του περιβάλλοντος, όταν η σχετική οδηγία δεν καθορίζει τον τύπο και τα μέσα για την επίτευξη συγκεκριμένου αποτελέσματος, η ελευθερία δράσεως του κράτους μέλους ως προς την επιλογή του κατάλληλου τύπου και των κατάλληλων μέσων για την επίτευξη του αποτελέσματος αυτού είναι, καταρχήν, απόλυτη. Ελλείπει κοινοτικού κανόνα που να καθορίζει σαφώς και επακριβώς τον τύπο και τα μέσα που πρέπει να μετέλθει το κράτος μέλος, στην Επιτροπή εναπόκειται, στο πλαίσιο ασκήσεως της ελεγκτικής της εξουσίας, δυνάμει ιδίως των άρθρων 211 ΕΚ και 226 ΕΚ, να

Η αυστηρή εφαρμογή των αρχών αυτών είναι ύψιστης σημασίας για τη διασφάλιση της τήρησης της αρχής της επικουρικότητας, που θέτει το άρθρο 5, δεύτερο εδάφιο, ΕΚ, η οποία δεσμεύει τα κοινοτικά όργανα κατά την άσκηση των κανονιστικών τους καθηκόντων. Σύμφωνα με την αρχή αυτή, στους τομείς που δεν υπάγονται στην αποκλειστική της αρμοδιότητα, η Κοινότητα δρα μόνον εάν και στον βαθμό που οι στόχοι της προβλεπόμενης δράσεως είναι αδύνατο να επιτευχθούν επαρκώς από τα κράτη μέλη και μπορούν, συνεπώς, λόγω των διαστάσεων ή των αποτελεσμάτων της προβλεπόμενης δράσεως, να επιτευχθούν καλύτερα σε κοινοτικό επίπεδο. Ως εκ τούτου, σε έναν τομέα, όπως αυτόν του περιβάλλοντος, ο οποίος διέπεται από τα άρθρα 174 ΕΚ έως 176 ΕΚ, και στον οποίον υφίσταται συντρέχουσα αρμοδιότητα της Κοινότητας και των κρατών μελών, εναπόκειται στην Κοινότητα, δηλαδή εν προκειμένω στην Επιτροπή, να αποδείξει σε ποιο βαθμό περιορίζονται οι αρμοδιότητες του

κράτους μέλους και, κατά συνέπεια, η διακριτική του ευχέρεια.

(βλ. σκέψεις 51-52)

3. Από το άρθρο 9, παράγραφοι 1 και 3, καθώς και από το άρθρο 11, παράγραφος 2 της οδηγίας 2003/87, σχετικά με τη θέσπιση συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου εντός της Κοινότητας και την τροποποίηση της οδηγίας 96/61, προκύπτει, ότι το κράτος μέλος είναι το μόνον αρμόδιο, αφενός να καταρτίσει το εθνικό σχέδιο κατανομής (ΕΣΚ), μέσω του οποίου προτίθεται να επιτύχει τους στόχους που καθορίζονται από την οδηγία αναφορικά με τις εκπομπές αερίου θερμοκηπίου, το οποίο κοινοποιεί στην Επιτροπή, και, αφετέρου, να λάβει τις τελικές αποφάσεις για τον καθορισμό της συνολικής ποσότητας δικαιωμάτων εκπομπών, τα οποία θα κατανέμει για κάθε πενταετή περίοδο, καθώς και για την κατανομή της ποσότητας αυτής μεταξύ των επιχειρηματιών. Κατά την άσκηση των εν λόγω αρμοδιοτήτων, το κράτος μέλος διαθέτει επομένως ορισμένη διακριτική ευχέρεια ως προς την επιλογή των μέτρων, τα οποία εκτιμά ως τα καλύτερα προσαρμοσμένα, προκειμένου να επιτευχθεί, εντός του ειδικού πλαισίου της εθνικής ενεργειακής αγοράς, το αποτέλεσμα που επιδιώκεται από την εν λόγω οδηγία.

Αντιθέτως, η Επιτροπή διαθέτει εξουσία ελέγχου επί του ΕΣΚ, δυνάμει του άρθρου 9, παράγραφος 3, της οδηγίας 2003/87. Τουτέστιν, η Επιτροπή έχει το δικαίωμα να επαληθεύσει τη συμβατότητα του κοινοποιούμενου από το κράτος μέλος ΕΣΚ με τα κριτήρια που αναφέρονται στο παράρτημα ΙΙΙ και στο άρθρο 10 της

προαναφερθείσας οδηγίας, και να το απορρίψει, με αιτιολογημένη απόφαση, για λόγους μη συμβατότητας με τα εν λόγω κριτήρια και τις διατάξεις. Από το προαναφερθέν άρθρο 9, παράγραφος 3, της οδηγίας, προκύπτει εξάλλου ότι, σε περίπτωση απόρριψης του ΕΣΚ, το κράτος μέλος δεν δύναται να λάβει απόφαση δυνάμει του άρθρου 11, παράγραφος 2, της οδηγίας, παρά μόνον εφόσον οι, κατόπιν της απορρίψεως, εκ μέρους του προταθείσες τροποποιήσεις του σχεδίου γίνουν αποδεκτές από την Επιτροπή.

Κατά την άσκηση της εξουσίας ελέγχου επί του ΕΣΚ, η Επιτροπή διαθέτει διακριτική ευχέρεια, στο μέτρο που διενεργεί σύνθετες εκτιμήσεις οικονομικού και οικολογικού χαρακτήρα σε σχέση με τον γενικό σκοπό της μείωσης των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου μέσω ενός συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων αποδοτικού από πλευράς κόστους και οικονομικά αποτελεσματικού. Συνεπώς, στο πλαίσιο του συναφούς ελέγχου νομιμότητας, ο κοινοτικός δικαστής ασκεί πλήρη έλεγχο ως προς την εκ μέρους της Επιτροπής ορθή εφαρμογή των εφαρμοστέων κανόνων δικαίου. Αντιθέτως, το Πρωτοδικείο δεν μπορεί να υποκαταστήσει την Επιτροπή οσάκις αυτή πρέπει να προβεί, στο πλαίσιο αυτό, σε σύνθετες εκτιμήσεις οικονομικού και οικολογικού χαρακτήρα. Ως προς τούτο, το Πρωτοδικείο οφείλει να περιορισθεί να ελέγξει αν το επίμαχο μέτρο ενέχει πρόδηλη πλάνη εκτιμήσεως ή κατάχρηση εξουσίας, κατά πόσο η αρμόδια αρχή υπερέβη προδήλως τα όρια της εξουσίας της εκτιμήσεως και κατά πόσο τηρήθηκαν καθ' όλα οι δικονομικές εγγυήσεις οι οποίες είναι θεμελιώδους σημασίας στο πλαίσιο αυτό.

Στο πλαίσιο των εκτιμήσεών της κατά πόσο τα ΕΣΚ των διαφόρων κρατών μελών

είναι συμβατά με τα κριτήρια του παραρτήματος III της οδηγίας, η Επιτροπή έχει τη δυνατότητα να επιλέγει ένα κοινό σημείο σύγκρισης. Για τον σκοπό αυτόν δύναται, ιδίως, να καταρτίζει το δικό της οικονομικό και οικολογικό πρότυπο και διαθέτει, συναφώς, περιθώριο εκτιμήσεως, οπότε η χρήση ενός τέτοιου κοινού σημείου αναφοράς, σε μία απόφαση με την οποία απορρίπτεται ΕΣΚ, δεν μπορεί να αμφισβητηθεί παρά μόνο λόγω πρόδηλης πλάνης εκτιμήσεως.

Αντιθέτως, καθορίζοντας μία συγκεκριμένη ποσότητα δικαιωμάτων, κάθε υπέρβαση της οποίας θεωρείται μη συμβατή προς τα κριτήρια που τάσσει η οδηγία 2003/87, και απορρίπτοντας το εθνικό σχέδιο κράτους μέλους, διότι η σε αυτό προτεινόμενη συνολική ποσότητα δικαιωμάτων υπερβαίνει το όριο αυτό, η Επιτροπή υπερέβη τα όρια εξουσίας ελέγχου που διαθέτει δυνάμει του άρθρου 9, παράγραφοι 1 και 3, καθώς και του άρθρου 11, παράγραφος 2, της προαναφερθείσας οδηγίας. Συγκεκριμένα, με την επιβολή στο διατακτικό αποφάσεως με την οποία απορρίπτεται ΕΣΚ, συγκεκριμένου ορίου για τη συνολική ποσότητα δικαιωμάτων εκπομπής που ένα κράτος μέλος δικαιούται να καθορίσει, υπολογιζόμενου βάσει του δικού της οικονομικού προτύπου και δεδομένων που η ίδια επιλέγει, η Επιτροπή υποκαθιστά, στην πράξη, το κράτος μέλος όσον αφορά στον καθορισμό της συνολικής αυτής ποσότητας. Μία τέτοια διάταξη ενδέχεται, στην ουσία, να υποχρεώσει κράτος μέλος να τροποποιήσει το ΕΣΚ του, ώστε να αντιστοιχεί η συνολική ποσότητα δικαιωμάτων επακριβώς στο όριο που έταξε η Επιτροπή στην απορριπτική απόφαση. Σε μία τέτοια περίπτωση, το κράτος μέλος οφείλει να καθορίσει συνολική ποσότητα, ίση ή κατώτερη του ορίου που τάχθηκε από

την Επιτροπή, ειδάλλως θα περιέλθει σε αδυναμία εκδόσεως αποφάσεως σύμφωνα με το προαναφερθέν άρθρο 11, παράγραφος 2.

Μία τέτοια απορριπτική απόφαση καθιστά άνευ πρακτικής αποτελεσματικότητας το ως άνω άρθρο 11, παράγραφος 2, καθότι η εν λόγω διάταξη ορίζει ότι εναπόκειται στο κράτος μέλος, και όχι στην Επιτροπή, να αποφασίσει σχετικά με τη συνολική ποσότητα δικαιωμάτων που θα κατανείμει.

(βλ. σκέψεις 53-55, 60, 63-65)

4. Η επίκληση της αρχής της ίσης μεταχειρίσεως δεν μπορεί να μεταβάλλει την κατανομή αρμοδιοτήτων που προβλέπεται στην οδηγία 2003/87, σχετικά με τη θέσπιση συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου εντός της Κοινότητας και την τροποποίηση της οδηγίας 96/61, μεταξύ της Επιτροπής και των κρατών μελών, κατά την οποία τα κράτη μέλη είναι αρμόδια να καταρτίσουν ένα εθνικό σχέδιο κατανομής δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου (ΕΣΚ) και να λάβουν τελική απόφαση ως προς τη συνολική ποσότητα κατανεμητέων δικαιωμάτων εκπομπής.

Επομένως, στο πλαίσιο εξετάσεως προσφυγής που άσκησε κράτος μέλος κατά αποφάσεως της Επιτροπής σχετικά με ΕΣΚ, πρέπει να απορριφθεί το επιχειρημα της Επιτροπής ότι η χρήση των δεδομένων και του μοντέλου, τα οποία έλαβε υπόψη στην απόφαση, υπαγορεύ-

θηκε από την ανάγκη αξιολογήσεως κάθε ΕΣΚ με βάση τα ίδια αριθμητικά στοιχεία και τις ίδιες παραμέτρους αναλύσεως, ούτως ώστε να τηρηθεί η αρχή της ίσης μεταχειρίσεως.

(βλ. σκέψεις 87-88)

5. Μεταξύ των εγγυήσεων που κατοχυρώνει η κοινοτική έννομη τάξη στις διοικητικές διαδικασίες περιλαμβάνεται ιδίως η αρχή της χρηστής διοικήσεως, η οποία συνεπάγεται την υποχρέωση του αρμοδίου κοινοτικού οργάνου να εξετάζει με επιμέλεια και αμεροληψία όλα τα κρίσιμα στοιχεία της οικείας υποθέσεως.

Ελλείπει σαφών διευκρινίσεων όσον αφορά τα κενά που παρουσιάζει εθνικό σχέδιο κατανομής δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου (ΕΣΚ) που υιοθετή-

θηκε από κράτος μέλος σύμφωνα με την οδηγία 2003/87, σχετικά με τη θέσπιση συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου εντός της Κοινότητας και την τροποποίηση της οδηγίας 96/61, ή τα σφάλματα που φέρεται ότι διέπραξε το εν λόγω κράτος μέλος σε αυτό, η Επιτροπή δεν απέδειξε ότι οι περιεχόμενοι στο σχέδιο αυτό υπολογισμοί βαρύνονται με σφάλμα. Ως εκ τούτου, η Επιτροπή, μη εξετάζοντας προσηκόντως το υποβληθέν από το εν λόγω κράτος μέλος ΕΣΚ, και κυρίως τα παραρτήματα 1 και 3 αυτού, στο πλαίσιο της εκ μέρους της αξιολογήσεως του ζητήματος κατά πόσο τα αποθέματα που προβλέπονται στο άρθρο 3, παράγραφοι 1 και 2, της αποφάσεως 2006/780, για την αποφυγή της διπλής καταγραφής των μειώσεων των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου στο πλαίσιο του κοινοτικού συστήματος εμπορίας εκπομπών για δραστηριότητες έργων με βάση το πρωτόκολλο του Κυότο σύμφωνα με την οδηγία 2003/87, συμπεριλαμβάνονταν στη συνολική προταθείσα ποσότητα δικαιωμάτων, παραβίασε την αρχή της χρηστής διοικήσεως.

(βλ. σκέψεις 99, 111-112)