

FÖRSTAINSTANSRÄTTENS DOM (sjunde avdelningen)
den 23 september 2009 *

I mål T-263/07,

Republiken Estland, företrädd av L. Uibo, i egenskap av ombud,

sökande,

med stöd av

Republiken Litauen, företrädd av D. Kriauciūnas, i egenskap av ombud,

och av

* Rättegångsspråk: estniska.

Republiken Slovakien, inledningsvis företrädd av J. Čorba, därefter av B. Ricziová, båda i egenskap av ombud,

intervenienter,

mot

Europeiska gemenskapernas kommission, företrädd av U. Wölker, i egenskap av ombud, biträdd av advokaten T. Tamme,

svarande,

med stöd av

Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland, inledningsvis företrädd av Z. Bryanston-Cross, därefter av L. Seeboruth och slutligen av S. Ossowski, samtliga i egenskap av ombud, biträdda av J. Maurici, barrister,

intervenient,

angående en talan om ogiltigförklaring av kommissionens beslut av den 4 maj 2007 om den nationella fördelningsplan för utsläppsrätter för växthusgaser som Republiken Estland anmälde för perioden 2008–2012 i enlighet med Europaparlamentets och

rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (EUT L 275, s. 32),

meddelar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (sjunde avdelningen)

sammansatt av ordföranden N.J. Forwood (referent) samt domarna D. Šváby och E. Moavero Milanesi,

justitiesekreterare: handläggaren K. Pocheć,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 11 februari 2009,

följande

Dom

Tillämpliga bestämmelser

- ¹ Artikel 1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och

om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (EUT L 275, s. 32) (nedan kallat direktivet), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/101/EG av den 27 oktober 2004 (EUT L 338, s. 18), har följande lydelse:

”Genom detta direktiv införs ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen..., vilket syftar till att på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt effektivt sätt minska utsläppen av växthusgaser.”

2 Artikel 9.1 i direktivet har följande lydelse:

”Varje medlemsstat skall för var och en av de perioder som avses i artikel 11.1 och 11.2 upprätta en nationell plan över det sammanlagda antal utsläppsrätter som medlemsstaten avser att fördela för den perioden och hur den föreslår att fördela dem. Planen skall utgå från objektiva och öppna kriterier, däribland dem som anges i bilaga III, med vederbörlig hänsyn till allmänhetens synpunkter. Kommissionen skall senast den 31 december 2003, utan att det påverkar tillämpningen av fördraget, utveckla riktlinjer för genomförandet av de kriterier som anges i bilaga III.

För den period som avses i artikel 11.1 skall planen offentliggöras och anmälas till kommissionen och de övriga medlemsstaterna senast den 31 mars 2004. För de följande perioderna skall planen offentliggöras och anmälas till kommissionen och de övriga medlemsstaterna senast arton månader före den berörda periodens början.”

3 Artikel 9.3 i direktivet har följande lydelse:

”Inom tre månader efter det att en nationell fördelningsplan anmälts av en medlemsstat i enlighet med punkt 1 får kommissionen avslå planen eller någon del av denna, på grundval av att den är oförenlig med de kriterier som anges i bilaga III eller med artikel 10. Medlemsstaten skall fatta beslut i enlighet med artikel 11.1 eller 11.2 endast om kommissionen godtagit de föreslagna ändringarna. Varje beslut om avslag från kommissionens sida skall åtföljas av en motivering.”

4 Artikel 11.2 i direktivet har följande lydelse:

”För den femårsperiod som börjar den 1 januari 2008 och för varje påföljande femårsperiod, skall varje medlemsstat besluta om det sammanlagda antal utsläppsrätter som medlemsstaten kommer att fördela för perioden och inleda processen för fördelningen av utsläppsrätterna till verksamhetsutövare för varje anläggning. Detta beslut skall fattas minst tolv månader innan den aktuella perioden börjar och grundas på den medlemsstatens nationella fördelningsplan som utarbetats i enlighet med artikel 9 och i överensstämmelse med artikel 10, med vederbörlig hänsyn till allmänhetens synpunkter.”

5 I bilaga III till direktivet (nedan kallad bilaga III) anges tolv kriterier som gäller för nationella fördelningsplaner. Kriterierna 1–3, 5 och 6, 10 och 12 i bilaga III har följande lydelse:

”1. Den sammanlagda mängden utsläppsrätter som fördelas för en period skall stämma överens med medlemsstatens skyldighet att begränsa sina utsläpp enligt [rådets beslut 2002/358/EG av den 25 april 2002 om godkännande, på Europeiska gemenskapens vägnar, av Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar, och gemensamt fullgörande av åtaganden inom ramen för detta (EGT L 130, s. 1)] och Kyotoprotokollet, varvid hänsyn skall tas till dels vilken andel av

de sammanlagda utsläppen dessa utsläppsrätter utgör i jämförelse med utsläpp från källor som inte omfattas av detta direktiv och dels nationell energipolitik, och bör stämma överens med den nationella klimatstrategin. Den sammanlagda mängden utsläppsrätter som fördelas skall inte vara större än vad som kan förväntas behövas för en strikt tillämpning av kriterierna i denna bilaga. Före [år] 2008 skall mängden stämma överens med strävandena mot att nå eller överträffa respektive medlemsstats mål enligt beslut 2002/358 och Kyotoprotokollet.

2. Den sammanlagda mängden utsläppsrätter som fördelas skall stämma överens med bedömningen av faktiska och planerade framsteg mot uppfyllandet av medlemsstaternas bidrag till gemenskapens åtaganden enligt [rådets beslut 93/389/EEG av den 24 juni 1993 om en övervakningsmekanism för utsläpp av koldioxid och andra växthusgaser i gemenskapen (EGT L 167, s. 31; svensk specialutgåva, område 15, volym 12, s. 207)].

3. De mängder utsläppsrätter som fördelas skall stämma överens med möjligheterna, bland annat de tekniska möjligheterna, för de verksamheter som omfattas av detta system att minska utsläppen. Medlemsstaterna får grunda sin fördelning av utsläppsrätter på den genomsnittliga mängden utsläpp av växthusgaser per produkt inom varje verksamhet och på vilka framsteg som kan uppnås inom varje verksamhet.

...

5. Planen skall inte göra skillnad mellan företag eller sektorer på ett sätt som otillbörligt gynnar vissa företag eller verksamheter i enlighet med kraven i fördraget, i synnerhet artiklarna 87 och 88 i detta.

6. Planen skall innehålla uppgifter om hur nya deltagare skall kunna inträda i gemenskapens system i den berörda medlemsstaten.

...

10. Planen skall innehålla en förteckning över de anläggningar som omfattas av detta direktiv tillsammans med de mängder utsläppsrätter som avses tilldelas var och en.

...

12. I planen skall anges den maximala mängden CER och ERU som verksamhetsutövare får använda i gemenskapssystemet, i form av en procentandel av fördelningen av utsläppsrätter till varje anläggning. Procentandelen skall vara förenlig med medlemsstatens förpliktelser rörande supplementaritet enligt Kyotoprotokollet och beslut som antas i enlighet med UNFCCC eller Kyotoprotokollet.”

Bakgrund och förfarandet

- 6 Republiken Estland anmälde sin nationella fördelningsplan för utsläppsrätter för växthusgaser till Europeiska gemenskapernas kommission i enlighet med direktivet. Enligt Republiken Estland skedde anmälan den 30 juni 2006, medan kommissionen anser att den ägde rum den 7 juli 2006.

- 7 Efter skriftväxling med kommissionen ingav Republiken Estland i februari 2007 en ny version av sin nationella fördelningsplan för utsläppsrätter för växthusgaser.
- 8 Den 4 maj 2007 antog kommissionen sitt beslut angående den nationella fördelningsplan för utsläppsrätter för växthusgaser som Republiken Estland anmält för perioden 2008–2012 i enlighet med direktivet (nedan kallat det angripna beslutet). I detta beslut föreskrevs en minskning med 47,8 procent i förhållande till de av Republiken Estland föreslagna utsläppen.
- 9 Artikeldelen i det angripna beslutet har följande lydelse:

”Artikel 1

Nedan angivna delar av [Republiken] Estlands nationella fördelningsplan för den första femårsperiod som avses i artikel 11.2 i direktivet är inte förenliga med följande kriterier:

1. Såvitt avser kriterierna 1–3 i bilaga III till direktivet: Den del av den sammanlagda mängden utsläppsrätter som skall fördelas, nämligen 11,657987 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år, som inte stämmer överens med de bedömningar som gjorts i enlighet med [Europaparlamentets och rådets beslut nr 280/2004/EG av den 11 februari 2004 om en mekanism för övervakning av utsläpp av växthusgaser inom gemenskapen och för genomförande av Kyotoprotokollet] och med möjligheterna, bland annat de tekniska möjligheterna, att minska verksamheternas utsläpp, eftersom denna mängd hade minskats för att beakta utsläpp från projektverksamhet som redan var i drift år 2005 och som år 2005 gav upphov till minskningar eller begränsningar av utsläpp från anläggningar som omfattas av direktivets tillämpningsområde, i den mån dessa minskningar och begränsningar är

verifierade och välgrundade. Dessutom den del av den sammanlagda mängd utsläppsrätter som motsvarar ytterligare utsläpp från en förbränningsanläggning som inte ingår i den nationella fördelningsplan som fastställts för den första perioden, vilken uppskattas till 0,313883 miljoner ton per år, som inte [är] underbyggda enligt den allmänna metodik som anges i den nationella fördelningsplanen på grundval av verifierade och välgrundade utsläppsuppgifter.

2. Såvitt avser kriterium 3 i bilaga III till direktivet: Det förhållandet att den sammanlagda mängden utsläppsrätter som skall fördelas enligt den nationella fördelningsplanen inte inbegriper en reserv av utsläppsrätter som [Republiken] Estland upprättat i enlighet med [kommissionens beslut 2006/780/EG av den 13 november 2006 om undvikande av dubbelräkning av minskningar av utsläpp av växthusgaser inom ramen för systemet för handel med utsläppsrätter inom gemenskapen när det gäller projektverksamhet enligt Kyotoprotokollet i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG (EUT L 316, s. 12)], och det förhållandet att den mängd utsläppsrätter som tilldelats de anläggningar som bedriver de berörda verksamheterna inte har minskats i motsvarande mån.
3. Såvitt avser kriterium 5 i bilaga III till direktivet: De utsläppsrätter som tilldelats vissa anläggningar som överskrider anläggningarnas uppskattade behov till följd av att de gynnas av att åtgärder som vidtagits på ett tidigt stadium kumuleras med en tilldelning som beräknats på annat sätt.
4. Såvitt avser kriterium 6 i bilaga III till direktivet: Uppgifterna som beskriver hur nya deltagare skall kunna inträda i gemenskapens system.

Artikel 2

Det kommer inte att resas några invändningar mot den nationella fördelningsplanen, under förutsättning att nedanstående ändringar genomförs på ett icke diskriminerande sätt och att kommissionen underrättas om dessa så snart som möjligt, med beaktande av de frister som är nödvändiga för genomförandet av nationella förfaranden.

1. Den sammanlagda mängden utsläppsrätter som skall fördelas minskas till 11,657987 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år och den mängd som tilldelats en ytterligare förbränningsanläggning om inte inbegripits i den plan som antagits för den första perioden fastställs i enlighet med den allmänna metodik som anges i den nationella fördelningsplanen på grundval av verifierade och välgrundade utsläppsuppgifter, mot bakgrund av att den sammanlagda mängden fortfarande har minskats med den mängd som motsvarar den eventuella skillnaden mellan de utsläppsrätter som tilldelats denna anläggning och de 0,313883 miljoner ton som årligen reserveras för denna anläggning. Den sammanlagda mängden skall vidare ökas för att beakta utsläpp från verksamhetsprojekt som redan var i drift år 2005 och som år 2005 gav upphov till minskningar eller begränsningar av utsläpp från anläggningar som omfattas av direktivets tillämpningsområde, i den mån dessa minskningar och begränsningar är verifierade och välgrundade.
2. Den reserv för utsläppsrätter som [Republiken] Estland har för avsikt att upprätta i enlighet med artikel 3.1 och 3.2 i beslut 2006/780/EG skall ingå i den sammanlagda mängden utsläppsrätter på 12,717058 miljoner ton som beräknas enligt kriterierna 1–3 i bilaga III till direktivet innan det slutliga beslutet om fördelning enligt artikel 11.2 i direktivet antas, och mängden utsläppsrätter som tilldelas de anläggningar som bedriver den berörda verksamheten skall minskas i motsvarande mån.
3. De utsläppsrätter som tilldelats vissa anläggningar får inte överskrida deras angivna behov på grund av att de gynnas till följd av åtgärder som vidtagits på ett tidigt stadium.

4. Uppgifterna om hur nya deltagare skall kunna inträda i gemenskapens system skall lämnas på ett sätt som överensstämmer med kriterierna i bilaga III till direktivet och bestämmelserna i artikel 10 i direktivet.

Artikel 3

1. Den genomsnittliga sammanlagda mängden utsläppsrätter på 12,717058 miljoner ton – minskad med den reserv som [Republiken] Estland har för avsikt att upprätta i enlighet med artikel 3.1 och 3.2 i beslut 2006/780/EG, och vidare minskad med den mängd som motsvarar den eventuella skillnaden mellan utsläppsrätter som tilldelats en ytterligare förbränningsanläggning som inte ingår i den fördelningsplan som antagits för den första perioden och de 0,313883 miljoner ton som årligen reserverats för denna anläggning, som inte är underbyggda enligt den allmänna metodik som anges i den nationella fördelningsplanen med stöd av verifierade och välgrundade utsläpps-uppgifter, och ökad med beaktande av utsläpp från verksamhetsprojekt som redan var i drift år 2005 och som år 2005 gav upphov till minskningar eller begränsningar av utsläpp från anläggningar som omfattas av direktivets tillämpningsområde, i den mån dessa minskningar och begränsningar är verifierade och välgrundade – som [Republiken] Estland i enlighet med sin nationella fördelningsplan skall tilldela de anläggningar som anges i planen och nya deltagare får inte överskridas.

2. Den nationella fördelningsplanen för utsläppsrätter får ändras utan föregående godkännande från kommissionen i det fall ändringen avser utsläppsrätter till vissa anläggningar till följd av förbättrad kvalitet på uppgifterna och det sker inom gränserna för det totala antalet utsläppsrätter som skall tilldelas de anläggningar som anges i planen, eller i det fall ändringen består i en minskning av andelen utsläppsrätter som tilldelas gratis inom de gränser som anges i artikel 10 i direktivet.

3. Alla ändringar av den nationella fördelningsplanen som avser att rätta till de oförenligheter som anges i artikel 1 i förevarande beslut men som avviker från de ändringar som anges i artikel 2 skall meddelas kommissionen så snart som möjligt, med

beaktande av de frister som är nödvändiga för genomförandet av nationella förfaranden, och kräver ett föregående godkännande i enlighet med artikel 9.3 i direktivet. Inga andra ändringar av den nationella fördelningsplanen, med undantag för de ändringar som krävs enligt artikel 2 i förevarande beslut, godtas.

Artikel 4

Detta beslut riktar sig till Republiken Estland.”

- 10 Republiken Estland har väckt förevarande talan om ogiltigförklaring av det angripna beslutet genom ansökan som inkom till förstainstansrättens kansli den 16 juli 2007.
- 11 Med hänsyn till att sammansättningen av förstainstansrättens avdelningar ändrats, förordnades referenten att tjänstgöra på sjunde avdelningen. Förevarande mål tilldelades följaktligen denna avdelning.
- 12 I handling som inkom till förstainstansrättens kansli den 8 oktober 2007 ansökte Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland om att få intervensera i detta mål till stöd för kommissionens yrkanden.
- 13 I handlingar som inkom till förstainstansrättens kansli den 16 oktober och den 8 november 2007 ansökte Republiken Litauen respektive Republiken Slovakien om att få intervensera i detta mål till stöd för Republiken Estlands yrkanden.

- 14 Ordföranden på förstainstansrättens sjunde avdelning biföll dessa tre interventionsansökningar i beslut av den 29 januari 2008.
- 15 På grundval av referentens rapport beslutade förstainstansrätten (sjunde avdelningen) att inleda det muntliga förfarandet och ställde, såsom en åtgärd för processledning enligt artikel 64 i förstainstansrättens rättegångsregler, skriftliga frågor till parterna. Parterna besvarade dessa frågor.
- 16 Parterna utvecklade sin talan och svarade på förstainstansrättens frågor vid förhandlingen den 11 februari 2009.

Parternas yrkanden

- 17 Republiken Estland har yrkat att förstainstansrätten ska
- ogiltigförklara det angripna beslutet, och
 - förplikta kommissionen att ersätta rättegångskostnaderna.
- 18 Republiken Litauen har yrkat att förstainstansrätten ska ogiltigförklara det angripna beslutet.

- 19 Republiken Slovakien har inte ingett någon interventionsinlägga och har inte framställt några yrkanden.
- 20 Kommissionen har yrkat att förstainstansrätten ska
- avvisa talan såvitt avser artiklarna 1.3 och 1.4, 2.3 och 2.4 samt 3.2 och 3.3 i det angripna beslutet,
 - ogilla talan såvitt avser övriga bestämmelser i det angripna beslutet, och
 - förplikta Republiken Estland att ersätta rättegångskostnaderna.
- 21 Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har yrkat att förstainstansrätten ska
- ogilla talan, och
 - förplikta Republiken Estland att ersätta rättegångskostnaderna.

Upptagande till sakprövning

Parternas argument

- 22 Kommissionen har i svaromålet hävdade att förevarande talan inte kan tas upp till sakprövning såvitt avser artiklarna 1.3 och 1.4, 2.3 och 2.4 samt 3.2 och 3.3 i det angripna beslutet. Kommissionen har gjort gällande att de åberopade grunderna i huvudsak rör rättsenligheten av det tak som fastställts för den sammanlagda mängden utsläppsrätter i artiklarna 1.1, 2.1 och 3.1 i det angripna beslutet och, delvis, det förhållandet att reserverna för utsläppsrätter som avses i artiklarna 1.2 och 2.2 i detta beslut inte omfattas. Kommissionen anser att även om förstainstansrätten skulle finna att de åberopade grunderna är välgrundade, innebär detta inte att hela beslutet ska ogiltigförklaras, eftersom Republiken Estland inte har åberopat någon grund rörande de faktiska och rättsliga omständigheter som hänför sig till andra bestämmelser i det angripna beslutet.
- 23 Kommissionen har erinrat om att det följer av artikel 21 i domstolens stadga att en ansökan ska innehålla en kort framställning av grunderna för talan. Kommissionen har vidare anfört att det i artikel 44.1 c i rättegångsreglerna även föreskrivs att ansökan ska innehålla uppgifter om föremålet för talan samt en kortfattad framställning av grunderna för denna. Mot bakgrund av det ovanstående anser kommissionen att ansökan i förevarande fall inte uppfyller dessa krav när det gäller artiklarna 1.3 och 1.4, 2.3 och 2.4 samt 3.2 och 3.3 i det angripna beslutet. Dessutom skulle de ifrågavarande bestämmelserna kunna bestå även för det fall övriga delar av det angripna beslutet ogiltigförklarades. I den mån som förevarande talan avser en ogiltigförklaring av dessa bestämmelser anser kommissionen att talan ska avvisas.
- 24 Republiken Estland har inledningsvis framhållit att den i ansökan har yrkat att det angripna beslutet ska ogiltigförklaras i sin helhet.

- 25 Republiken Estland har vidare påpekat att det följer av rättspraxis att en del av en gemenskapsrättsakt endast kan ogiltigförklaras i den mån de delar för vilka ogiltigförklaring har yrkats kan avskiljas från rättsakten i övrigt.
- 26 I förevarande fall utgör det angripna beslutet en individuell rättsakt som riktar sig till Republiken Estland och som har sammanhängande innehåll och struktur, eftersom skälen och artiklarna i artikeldelen har ett inbördes samband. Republiken Estland anser att vissa delar inte kan avskiljas utan att det angripna beslutet förlorar sitt innehåll eller saknar sammanhang.
- 27 Mot bakgrund av det ovanstående anser Republiken Estland att grunderna i kommissionens svaromål om att talan delvis inte kan upptas till sakprövning saknar fog och att det angripna beslutet ska ogiltigförklaras i sin helhet.

Förstainstansrättens bedömning

- 28 Enligt domstolens fasta rättspraxis är ogiltigförklaring av en del av en gemenskapsrättsakt möjlig under förutsättning att denna del kan skiljas från rättsakten i övrigt (domstolens dom av den 10 december 2002 i mål C-29/99, kommissionen mot rådet, REG 2002, s. I-11221, punkt 45, och av den 30 september 2003 i mål C-239/01, Tyskland mot kommissionen, REG 2003, s. I-10333, punkt 33; se även, för ett liknande resonemang, dom av den 21 januari 2003 i mål C-378/00, kommissionen mot parlamentet och rådet, REG 2003, s. I-937, punkt 30). Domstolen har även vid upprepade tillfällen fastställt att detta krav på avskiljbarhet inte är uppfyllt när rättsaktens kärninnehåll skulle komma att ändras om en del av den ogiltigförklarades (dom av den 24 maj 2005 i mål C-244/03, Frankrike mot parlamentet och rådet, REG 2005, s. I-4021, punkt 13; se även, för ett liknande resonemang, domstolens dom av den 31 mars 1998 i de förenade målen C-68/94 och C-30/95, Frankrike m.fl. mot kommissionen, REG 1998, s. I-1375, punkt 257, och domen i det ovannämnda målet kommissionen mot rådet, punkt 46).

- 29 I förevarande fall inleds artikel 1 i det angripna beslutet på följande sätt: ”Nedan angivna delar av [Republiken] Estlands nationella fördelningsplan för den första femårsperiod som avses i artikel 11.2 i direktivet är inte förenliga med följande kriterier ...” I punkterna 1–4 i denna artikel anger sedan kommissionen de olika delarna av Republiken Estlands nationella fördelningsplan för utsläppsrätter som är oförenliga med en eller flera kriterier i bilaga III. Med hänsyn till strukturen i artikel 1 skulle ett eventuellt ogiltigförklarande av vissa av punkterna i artikeln minska antalet oförenligheter med direktivet som konstaterats i det angripna beslutet.
- 30 Vidare noteras att artikel 2 i det angripna beslutet inleds på följande sätt: ”Det kommer inte att resas några invändningar mot den nationella fördelningsplanen, under förutsättning att nedanstående ändringar genomförs på ett icke diskriminerande sätt och att kommissionen underrättas om dessa så snart som möjligt, med beaktande av de frister som är nödvändiga för genomförandet av nationella förfaranden ...” I punkterna 1–4 i denna artikel har kommissionen sedan i respektive punkt föreskrivit vilken ändring av planen som är nödvändig för att avhjälpa den oförenlighet som anges i motsvarande punkt i artikel 1. En eventuell ogiltigförklaring endast av vissa av punkterna i artikeln skulle således medföra att kommissionens åtagande att inte göra några invändningar mot den nationella planen fortsatte att gälla, samtidigt som en del av de ändringar som ursprungligen utgjorde en förutsättning för att ingå i detta åtagande föll bort.
- 31 Det följer av strukturen i dessa båda artiklar att punkterna 1–4 i respektive artikel inte kan anses avskiljbara i den mening som avses i ovan i punkt 28 nämnda rättspraxis. Om en av punkterna i artikel 1 samt motsvarande punkt i artikel 2 ogiltigförklarades, skulle det angripna beslutets kärninnehåll ändras.
- 32 En sådan ogiltigförklaring skulle ersätta det angripna beslutet, enligt vilket Republiken Estlands nationella fördelningsplan för utsläppsrätter kan antas under förutsättning att fyra specifika ändringar vidtas som syftar till att avhjälpa fyra fall av oförenlighet med kriterierna i bilaga III, med ett annat beslut enligt vilket denna plan skulle kunna antas under förutsättning att ett mindre antal ändringar vidtogs. Det är i ännu högre grad så att kärninnehållet i det beslut som skulle ersätta det angripna beslutet skulle komma att skilja sig från kärninnehållet i det angripna beslutet, eftersom de grunder som Republiken Estland har åberopat riktar sig mot den oförenlighet som konstaterats och

den härtill motsvarande ändring som krävs enligt punkterna 1 och 2 i artiklarna 1 och 2 i det angripna beslutet. Det är emellertid just dessa två oförenligheter som kräver de mest betydande ändringarna i Republiken Estlands nationella fördelningsplan för utsläppsrätter.

33 När det gäller artikel 3.2 och 3.3 i det angripna beslutet är det tillräckligt att påpeka att dessa bestämmelser innehåller uppgifter angående genomförandet av andra bestämmelser i det angripna beslutet. Om det antas att artiklarna 1 och 2 i det angripna beslutet samt artikel 3.1 i beslutet, vilken också omfattas av de grunder som åberopats av Republiken Estland, ogiltigförklarades, skulle artikel 3.2 och 3.3 inte längre ha något föremål.

34 Av det ovan anförda följer att för det fall det finns stöd för de grunder som åberopats av Republiken Estland, ska det angripna beslutet ogiltigförklaras i sin helhet, eftersom de bestämmelser som omfattas av de åberopade anmärkningarna inte kan skiljas från rättsakten i övrigt. Kommissionens argument om att vissa delar av förevarande talan inte skulle kunna upptas till prövning kan inte godtas.

Prövning i sak

35 Republiken Estland har åberopat fem grunder. Dessa avser, för det första, att kommissionen har gjort sig skyldig till maktmissbruk till följd av åsidosättandet av artikel 9.1 och 9.3 samt artikel 11.2 i direktivet, för det andra, att kommissionen har gjort en uppenbart oriktig bedömning, för det tredje, att kommissionen har åsidosatt artikel 175 EG, för det fjärde, att kommissionen har åsidosatt principen om god förvaltningssed och, för det femte, att det angripna beslutet är bristfälligt motiverat.

Den första grunden: Kommissionen gjorde sig skyldig till maktmissbruk till följd av åsidosättandet av artikel 9.1 och 9.3 samt artikel 11.2 i direktivet

Parternas argument

³⁶ Republiken Estland anser, med stöd av Republiken Litauen och Republiken Slovakien, att kommissionen har överskridit sin behörighet enligt artikel 9.1 och 9.3 samt artikel 11.2 i direktivet genom att anta det angripna beslutet. Enligt Republiken Estland framgår det av dessa bestämmelser att upprättandet av en nationell fördelningsplan för utsläppsrätter omfattas av medlemsstaternas behörighet och att kommissionen endast ska kontrollera huruvida denna plan är förenlig med kriterierna i bilaga III till direktivet och artikel 10 i direktivet. Medlemsstaterna har således rätt att besluta om vilken metod de ska använda sig av för att upprätta fördelningsplanen för utsläppsrätter samt vilka uppgifter och prognoser som de använder för att fastställa tillåtna utsläpp från anläggningarna under den period som fastställts i fördelningsplanen.

³⁷ I förevarande fall har kommissionen inte beaktat den metod som Republiken Estland tillämpat vid fastställandet av sin plan för fördelning av utsläppsrätter. Det framgår av skälen 5 och 6 i det angripna beslutet att kommissionen, vid fastställandet av den sammanlagda mängden tillåtna utsläppsrätter, tillämpade sin egen metod och att den grundade sig på grundläggande uppgifter som den själv valt och på Primesmodellen, som utarbetats av en grekisk expert. Kommissionen förbisåg därvid i huvudsak Republiken Estlands plan för fördelning av utsläppsrätter. Kommissionen har således de facto själv fastställt den sammanlagda mängden utsläppsrätter som ska fördelas inom ramen för Republiken Estlands fördelningsplan.

³⁸ Republiken Estland har i repliken vidare anfört att begreppet ”tak”, som enligt kommissionen utgör den övre gräns som är tillämplig på den sammanlagda mängden utsläppsrätter som ska fördelas av en medlemsstat, inte har någon rättslig grund och varken förekommer i direktivet eller i det angripna beslutet.

- 39 Slutligen har Republiken Estland i sitt svar på Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands interventionsinlägga framhållit att i en "rättsstat" ska administrativa rättsakter antas i enlighet med lag och därmed med iakttagande av den behörighet som tilldelats olika administrativa instanser. Även för det fall en ogiltigförklaring av det angripna beslutet skulle ha en kännbar effekt på handeln med utsläppsrätter inom Europeiska unionen, kan detta inte motivera att ett rättsstridigt beslut ska fortsätta att gälla. Republiken Estland har under alla förhållanden framhållit att den sammanlagda mängden utsläppsrätter som ska fördelas enligt den aktuella planen är marginell i förhållande till det större sammanhang som systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen utgör.
- 40 Republiken Litauen har framhållit att kommissionen inte har en allmän behörighet att godkänna den nationella fördelningsplanen, utan enbart en kontrollbehörighet som är begränsad till frågan huruvida planen är förenlig med kriterierna i bilaga III.
- 41 Kommissionen har inledningsvis beskrivit systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och särskilt påpekat att det under systemets första tillämpningsperiod, det vill säga åren 2005–2007, i väsentlig utsträckning förekom en alltför stor tilldelning av utsläppsrätter i förhållande till verifierade utsläpp för åren 2005 och 2006, vilket innebar att handelssystemets nytta för miljön var mycket begränsad eller rent av obefintlig. Enligt kommissionen var den alltför stora tilldelningen av utsläppsrätter mycket utmärkande i Estland med hänsyn till att verifierade utsläpp för år 2005 uppgick till 12,62 miljoner ton koldioxidekvivalenter (CO₂), medan den årliga genomsnittliga mängden utsläppsrätter för den första perioden var 19 miljoner ton koldioxidekvivalenter.
- 42 Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har gjort gällande att för det fall kommissionen förlorade ett mål rörande nationella fördelningsplaner, skulle priset på utsläppsrätterna för den andra perioden riskera att sjunka väsentligt till följd av att utbudet av utsläppsrätter som ett resultat av detta skulle komma att överstiga efterfrågan, vilket helt skulle förtä verkan av direktivet som ett verktyg för att minska utsläppen. Följderna skulle med andra ord bli katastrofala. Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har föreslagit att förstainstansrätten ska göra en teleologisk tolkning av direktivet som gör det möjligt för kommissionen att kontrollera de nationella fördelningsplanerna på ett effektivt sätt och därmed förhindra att

medlemsstaterna fastställer sådana tak som inte kan leda till en ökning av priset på koldioxid och som därför inte gynnar en minskning av utsläppen.

43 Kommissionen och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland har vidare hävdad att kommissionen i det angripna beslutet inte fastställde den sammanlagda mängden utsläppsrätter som Republiken Estland skulle fördela, utan tak ett för den sammanlagda mängden. Kommissionen har gjort gällande att den vid fastställandet av ett tak med nödvändighet var tvungen att använda sig av objektiva och tillförlitliga uppgifter och tillämpa de gemensamma utvärderingsnormer som grundar sig på samma förutsättningar för hela unionen i syfte att minimera störningarna på den inre marknaden och undvika alla olikheter i behandlingen mellan medlemsstaterna.

44 Kommissionen har vidare påpekat att för ett väl fungerande system med handel med utsläppsrätter för växthusgaser är det väsentligt att den sammanlagda mängden utsläppsrätter är otillräcklig såväl på unionsnivå som på medlemsstatsnivå. Det är av dessa skäl som kommissionen har tillämpat en enhetlig modell, nämligen Primesmodellen, och använt fritt tillgängliga uppgifter, som sammanställts i samråd med nationella experter, för att fastställa ett tak för den sammanlagda mängden utsläppsrätter som varje medlemsstat ska fördela. Kommissionen anser att enbart en oberoende och sammanhängande kontroll av de tillämpade uppgifterna gör det möjligt att erhålla tillräckliga garantier för att dessa uppgifter motsvarar verkliga förhållanden och att deras tillämpning inte i väsentlig utsträckning medför en alltför stor tilldelning av utsläppsrätter, såsom den tilldelning som ägde rum under den första handelsperioden under åren 2005–2007. Enligt Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland följer det av artiklarna 87 EG och 88 EG att det måste ske en oberoende och objektiv utvärdering av medlemsstaternas nationella fördelningsplaner.

45 Kommissionen anser att den, i synnerhet i skälen 2, 5 och 6 i det angripna beslutet samt i olika meddelanden som kommissionen offentliggjort, har lämnat Republiken Estland noggranna förklaringar till varför den ansåg att verifierade utsläppsuppgifter för år 2005 utgjorde de bästa tillgängliga uppgifterna. Kommissionen har påpekat att meddelandet av den 7 januari 2004 (KOM(2003) 830 slutlig), som åberopats av republiken Estland,

följdes av två meddelanden med samma mål (KOM(2005) 703 slutlig och KOM (2006) 725 slutlig), vilka inte alls strider mot det av kommissionen tillämpade tillvägagångssättet.

46 Däremot har kommissionen i dupliken, vilken den erhöll genom ett e-postmeddelande av den 1 juli 2005, godtagit vissa påpekanden som gjorts av Republiken Estland i en rapport som återfinns i bilaga 4 till ansökan. I denna rapport framförde de estniska experterna vissa allmänna anmärkningar på det sätt som elproduktionen hade beaktats i de prognoser som gjorts i början av år 2005, dock utan att precisera vad de önskade ändra. Kommissionen har påpekat att beaktandet av den aktuella rapporten ledde till att den som utarbetat modellen vid det nationella tekniska universitetet i Aten i väsentlig mån ändrade de grundläggande uppgifter och de utgångsprognoser som hade tillämpats.

47 Kommissionen anser inte att den har påtvingat Republiken Estland eller någon annan medlemsstat sin egen beräkningsmetod och har påpekat att flera medlemsstater har utarbetat sina nationella fördelningsplaner med iakttagande av det tak som fastställts för den sammanlagda mängden utsläppsrätter i kommissionsbeslut som riktat sig till dessa medlemsstater. Det skulle vara felaktigt att påstå att kommissionen har fråntagit Republiken Estland det utrymme för skönsmässig bedömning som denna stat kan anses förfoga över för att upprätta sin nationella plan, även såvitt avser den sammanlagda mängden utsläppsrätter som den har att fördela. Vidare har inte allmänhetens synpunkter, som inhämtats i samband med upprättandet av den nationella planen, fråntagits all sin ändamålsenliga verkan. Kommissionen har i detta hänseende påpekat att de nationella fördelningsplanerna inte enbart fastställer den sammanlagda mängden utsläppsrätter att fördela, utan även fördelningen av utsläppsrätterna mellan olika anläggningar på medlemsstaternas territorium.

48 När det gäller Republiken Estlands argument, som grundar sig på artikel 30.2 i direktivet, har kommissionen framhållit att denna bestämmelse inte hänvisar till en harmonisering av den metod som används för att fastställa den sammanlagda mängden utsläppsrätter, utan till möjligheten att ytterligare harmonisera denna metod. Under alla förhållanden har kommissionen inte något annat val än att tillämpa samma metod för att beräkna taket för den sammanlagda mängden utsläppsrätter som gäller för var och en av medlemsstaterna, eftersom likabehandlingsprincipen annars skulle åsidosättas.

Förstainstansrättens bedömning

— Behörighetsfördelningen mellan medlemsstaterna och kommissionen

- 49 Det är ostridigt mellan parterna och det, bland annat av skälen och direktivets allmänna systematik, framgår att minskningen av utsläppen av växthusgaser i allmänhet och systemet för handel med utsläppsrätter som inrättas genom direktivet i synnerhet, är av väsentlig betydelse för kampen mot den globala uppvärmningen, vilket är ett fenomen som utgör ett av de största sociala, ekonomiska och miljömässiga hoten som världen i dag står inför.
- 50 Det är emellertid med fog som Republiken Estland, i sitt svar på Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands argument, har erinrat om att administrativa rättsakter, i en rättsgemenskap, ska antas med iakttagande av den behörighet som tilldelats olika administrativa instanser. Även om Förenade konungariket Storbritannien och Nordirlands argument antas vara riktigt, nämligen att en ogiltigförklaring av det angripna beslutet skulle ha en negativ inverkan på ett väl fungerande system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser i gemenskapen, kan detta konstaterande inte motivera att det angripna beslutet får fortsätta att gälla för det fall denna rättsakt har antagits i strid med den behörighet som medlemsstaterna respektive kommissionen tilldelas enligt direktivet.
- 51 När det, i detta hänseende, gäller införlivandet eller genomförandet av ett direktiv som rör miljöskydd, erinrar förstainstansrätten om ordalydelsen i artikel 249 tredje stycket EG, där det anges att "[e]tt direktiv skall med avseende på det resultat som skall uppnås vara bindande för varje medlemsstat till vilken det är riktat, men skall överlåta åt de nationella myndigheterna att bestämma form och tillvägagångssätt för genomförandet". Av detta följer att om direktivet i fråga inte innehåller föreskrifter om form och tillvägagångssätt med avseende på det resultat som ska uppnås, har medlemsstaten i princip full frihet när den väljer vilken form och vilket tillvägagångssätt som den anser är lämpligt med avseende på det resultat som ska uppnås. Av detta följer dessutom att i fall där det inte finns en gemenskapsregel som på ett klart och tydligt sätt

anger vilken form och vilket tillvägagångssätt som medlemsstaten ska använda, ankommer det på kommissionen, inom ramen för dess kontrollbehörighet enligt bland annat artiklarna 211 EG och 226 EG, att styrka att de lösningar som medlemsstaten har valt i detta syfte strider mot gemenskapsrätten (se, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 7 november 2007 i mål T-374/04, Tyskland mot kommissionen, REG 2007, s. II-4431, punkt 78 och där angiven rättspraxis).

52 Det ska tilläggas att det endast är genom en fast tillämpning av dessa principer som det går att säkerställa ett iakttagande av subsidiaritetsprincipen, vilken slagits fast genom artikel 5 andra stycket EG. Denna princip gäller för gemenskapens institutioner när de utövar sina författningsenliga uppgifter och anses ha iakttagits vid antagandet av direktivet (skäl 30 i direktivet). Enligt denna princip ska gemenskapen, på de områden där den inte är ensam behörig, vidta en åtgärd endast om och i den mån som målen för den planerade åtgärden inte i tillräcklig utsträckning kan uppnås av medlemsstaterna och därför, på grund av den planerade åtgärdens omfattning eller verkningar, bättre kan uppnås på gemenskapsnivå. På ett område som miljöskyddsområdet, vilket regleras av artiklarna 174–176 EG, där gemenskapen och medlemsstaterna har delad behörighet ligger bevisbördan på gemenskapen, i förevarande fall kommissionen, att styrka på vilket sätt medlemsstatens behörighet och därmed dess handlingsutrymme är begränsade såvitt avser artikel 10 och kriterierna i bilaga III till direktivet (dom av den 7 november 2007 i det ovannämnda målet Tyskland mot kommissionen, punkt 79).

53 Vad särskilt gäller genomförandet av direktivet, framgår det entydigt av artikel 9.1 och 9.3 samt artikel 11.2 i direktivet att medlemsstaten är ensam behörig att dels upprätta en nationell fördelningsplan genom vilken den föreslår hur de mål som uppställs i direktivet ska uppnås vad gäller utsläpp av växthusgaser, vilken ska anmälas till kommissionen, dels anta de slutliga besluten om fastställandet av den sammanlagda mängden utsläppsätter som medlemsstaten ska fördela för varje femårsperiod och fördelningen av denna mängd mellan de ekonomiska aktörerna. Vid utövandet av denna behörighet har medlemsstaten således ett visst handlingsutrymme för att välja vilka åtgärder som den anser är bäst lämpade att, inom ramen för det specifika sammanhang som den nationella energimarknaden utgör, uppnå det resultat som föreskrivs i nämnda direktiv (se, för ett liknande resonemang, domen av den 7 november 2007 i det ovannämnda målet Tyskland mot kommissionen, punkt 80).

54 Däremot har kommissionen getts en kontrollbehörighet beträffande den nationella fördelningsplanen enligt artikel 9.3 i direktivet. Kommissionen har således rätt att kontrollera att den nationella fördelningsplan som medlemsstaten anmält uppfyller de kriterier som anges i bilaga III till direktivet och direktivets bestämmelser i artikel 10 och att avslå planen genom ett motiverat beslut om den är oförenlig med dessa kriterier och dessa bestämmelser. Det framgår vidare av artikel 9.3 i direktivet att för det fall den nationella fördelningsplanen avslås, får medlemsstaten fatta ett beslut i enlighet med artikel 11.2 i direktivet endast om de ändringar av planen som medlemsstaten föreslagit med anledning av avslaget har godtagits av kommissionen (se, i detta hänseende, nedan punkt 92).

55 Kommissionen åtnjuter ett utrymme för skönsmässig bedömning vid utövandet av sin behörighet att kontrollera den nationella fördelningsplanen, eftersom denna kontroll leder till att kommissionen måste göra sina egna komplicerade ekonomiska och miljömässiga bedömningar i förhållande till det allmänna målet att minska utsläppen av växthusgaser genom ett system för handel med utsläppsrätter som är kostnadseffektivt och ekonomiskt effektivt (artikel 1 och skäl 5 i direktivet). Av detta följer att gemenskapsdomstolen, när den gör sin prövning i detta avseende, ska göra en fullständig prövning av huruvida kommissionen har tillämpat relevanta rättsregler korrekt. Förstainstansrätten kan däremot inte träda i kommissionens ställe, när denna måste göra komplicerade ekonomiska och miljömässiga bedömningar i detta sammanhang. Förstainstansrätten ska därvid begränsa sig till att pröva huruvida åtgärden i fråga bygger på en uppenbart felaktig bedömning eller maktmissbruk, huruvida den behöriga myndigheten inte uppenbart har överskridit gränserna för sitt utrymme för skönsmässig bedömning och huruvida de processrättsliga skyddsregler, som är av grundläggande vikt i detta sammanhang, har iakttagits fullt ut (se, för ett liknande resonemang, domen av den 7 november 2007 i det ovannämnda målet Tyskland mot kommissionen, punkterna 80 och 81; se även, för ett liknande resonemang, förstainstansrättens dom av den 11 september 2002 i mål T-13/99, Pfizer Animal Health mot rådet, REG 2002, s. II-3305, punkterna 166 och 171, och i mål T-70/99, Alpharma mot rådet, REG 2002, s. II-3495, punkterna 177 och 182, samt av den 21 oktober 2003 i mål T-392/02, Solvay Pharmaceuticals mot rådet, REG 2003, s. II-4555, punkterna 126 och 188).

— Kommissionens utövande av sin behörighet i förevarande fall

56 Republiken Estland har kritiserat kommissionen för att överskrida sin behörighet enligt artikel 9.1 och 9.3 samt artikel 11.2 i direktivet genom att anta det angripna beslutet.

Eftersom denna argumentation syftar till att slå fast att kommissionen har tillämpat de relevanta bestämmelserna på ett felaktigt sätt, ska förstainstansrätten göra en fullständig prövning av denna rättsfråga. Förstainstansrätten framhåller härvid att det handlingsutrymme som Republiken Estland förfogar över för att genomföra direktivet och det utrymme för skönsmässig bedömning som kommissionen åtnjuter, i den mån kommissionens kontroll av den nationella fördelningsplanens rättsenlighet medför att den måste utföra komplexa ekonomiska och miljömässiga bedömningar, endast är relevanta när det gäller att fastställa räckvidden av förstainstansrättens prövning av det sätt som respektive myndighet har utövat sin behörighet på, men kan inte leda till att behörighetsfördelningen mellan dessa myndigheter ändras.

57 Förstainstansrättens påpekar i detta hänseende att kommissionen, i skäl 13 och artikel 1.1 i det angripna beslutet, konstaterade att en del av den sammanlagda mängden utsläppsrätter som Republiken Estland föreslog skulle fördelas, det vill säga 11,657987 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år, var oförenlig med kriterierna 1–3 i bilaga III. Vidare ansåg kommissionen att den del av den sammanlagda mängden utsläppsrätter som motsvarar ytterligare utsläpp från en förbränningsanläggning som inte inkluderats i den nationella fördelningsplan som fastställts för den första perioden, vilken uppskattats till 0,313883 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år, var oförenlig med nämnda kriterier.

58 Samtidigt angav kommissionen i artikel 2.1 i det angripna beslutet att det inte skulle komma att resas några invändningar mot den nationella fördelningsplanen under förutsättning att den sammanlagda mängden utsläppsrätter som fördelas enligt gemenskapssystemet minskades till 11,657987 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år. Enligt samma bestämmelse ska den sammanlagda mängden utsläppsrätter som godtagits av kommissionen minskas ytterligare i en grad som motsvarar den eventuella skillnaden mellan de utsläppsrätter som tilldelats den anläggning som nämnts i föregående punkt och de 0,313883 miljoner ton koldioxidekvivalenter som årligen reserverats för denna anläggning. Slutligen angav kommissionen i artikel 3.1 i det angripna beslutet att det belopp som motsvarar den årliga sammanlagda genomsnittliga mängden utsläppsrätter på 12,717058 miljoner ton koldioxidekvivalenter minskat med den "reserv" som Republiken Estland har för avsikt att upprätta och i en grad som motsvarar den eventuella skillnaden mellan de utsläppsrätter som tilldelats ovannämnda anläggning och de 0,313883 miljoner ton koldioxidekvivalenter som årligen reserverats för denna anläggning inte får överskridas.

- 59 Kommissionen har i sina inlagor till förstainstansrätten gjort gällande att uteslutandet av den ovannämnda mängden utsläppsrätter innebar att Republiken Estland ålades en övre gräns eller ett tak och utgjorde inte ett fastställande av den sammanlagda mängden utsläppsrätter som denna stat kan fördela.
- 60 Förstainstansrätten konstaterar emellertid att kommissionen har överskridit gränserna för sin kontrollbehörighet enligt artikel 9.1 och 9.3 samt artikel 11.2 i direktivet genom att dels fastställa ett specifikt antal utsläppsrätter vars överskridande anses oförenligt med de kriterier som fastställs i direktivet, dels avslå Republiken Estlands nationella plan på grund av att den sammanlagda mängden utsläppsrätter som föreslås i denna plan överskrider den angivna gränsen.
- 61 Det är i detta hänseende utrett att kommissionen, enligt artikel 9.3 i direktivet, är behörig att kontrollera den nationella plan som utarbetats av en medlemsstat i enlighet med artikel 9.1 i direktivet och att avslå denna om den kommer till slutsatsen att planen är oförenlig med de kriterier som uppställs i bilaga III eller med bestämmelserna i artikel 10 i direktivet.
- 62 När kommissionen genomför en sådan kontroll och motiverar ett beslut om avslag har den för övrigt rätt att rikta specifik kritik mot konstaterade oförenligheter och, för det fall den anser det lämpligt, lämna icke bindande förslag och rekommendationer för att medlemsstaten ska kunna ändra sin plan på ett sådant sätt som, enligt kommissionen, gör den förenlig med nämnda kriterier och bestämmelser.
- 63 När kommissionen gör sina bedömningar av huruvida de nationella fördelningsplanerna i olika medlemsstater är förenliga med kriterierna i bilaga III, är det tillåtet för kommissionen att välja en gemensam jämförelsepunkt. För detta ändamål kan kommissionen bland annat utarbeta sin egen ekonomiska och miljömässiga modell. Vid utarbetandet och tillämpningen av en sådan modell förfogar kommissionen, i enlighet med ovan i punkt 55 nämnda rättspraxis, över ett utrymme för skönsmässig bedömning, vilket innebär att tillämpningen av en sådan gemensam referenspunkt i ett

beslut om avslag av en nationell plan endast kan bestridas med åberopande av att den grundas på en uppenbart oriktig bedömning.

- 64 Däremot innebär fastställandet, i artikeldelen i ett beslut om avslag av en nationell fördelningsplan, av en specifik gräns, som beräknas på grundval av kommissionens egna ekonomiska modeller och dess egna val av uppgifter, för den sammanlagda mängden utsläppsrätter som en medlemsstat har rätt att slå fast att kommissionen i praktiken sätter sig i statens ställe vad gäller fastställandet av den sammanlagda mängden. En sådan bestämmelse kan nämligen tvinga medlemsstaten att ändra sin nationella fördelningsplan för att den sammanlagda mängden utsläppsrätter exakt ska motsvara den gräns som kommissionen angett i avslagsbeslutet. I ett sådant fall är medlemsstaten skyldig att fastställa en sammanlagd mängd som motsvarar eller understiger den gräns som kommissionen angett, eftersom det annars skulle bli omöjligt att anta ett beslut i enlighet med artikel 11.2 i direktivet.
- 65 Ett sådant avslagsbeslut fråntar artikel 11.2 i direktivet dess ändamålsenliga verkan, eftersom det i denna bestämmelse föreskrivs att det ankommer på medlemsstaten, och inte på kommissionen, att besluta om den sammanlagda mängden utsläppsrätter som medlemsstaten ska fördela. Detta konstaterande är särskilt relevant i ett fall som det förevarande där den specifika gräns som fastställts av kommissionen, det vill säga 12,717058 miljoner ton koldioxidequivaler per år, endast motsvarar 52,2 procent av den sammanlagda mängden utsläppsrätter som Republiken Estland avsåg att fördela i sin nationella fördelningsplan.
- 66 Republiken Estland har visserligen möjlighet, inom ramen för det beslut som medlemsstaten ska anta i enlighet med artikel 11.2 i direktivet, att fastställa den sammanlagda mängden utsläppsrätter att fördela till en ännu lägre nivå än den sammanlagda mängden utsläppsrätter som kommissionen anser är förenlig med direktivet. Med hänsyn till att kommissionen har föreskrivit en drastisk minskning av den sammanlagda mängden utsläppsrätter som Republiken Estland hade avsett att fördela, är det emellertid otänkbart med hänsyn till omständigheterna i förevarande fall att denna stat skulle fastställa den sammanlagda mängden utsläppsrätter att fördela till en annan nivå än den gräns som kommissionen fastställt i det angripna beslutet. Kommissionen har således i Republiken Estlands ställe i själva verket indirekt fastställt den sammanlagda mängden utsläppsrätter att fördela.

- 67 Förstainstansrätten konstaterar vidare att den motivering som kommissionen lämnade i det angripna beslutet för att förklara på vilken grund den föreskrivna gränsen hade beräknats bekräftar att kommissionen inte hade begränsat sig till att kontrollera rättsenligheten av den nationella fördelningsplan som anmälts av Republiken Estland, utan faktiskt hade ersatt Republiken Estlands bedömning med sin egen.
- 68 Det kan härvid påpekas att det för utarbetandet av en nationell fördelningsplan, som är avpassad för att uppnå de mål som eftersträvas i direktivet och som uppfyller de kriterier som anges i bilaga III, i synnerhet kriterierna 1–3, krävs att medlemsstaterna gör olika komplicerade ekonomiska och miljömässiga bedömningar, särskilt vad gäller vilken politik och vilka särskilda åtgärder som ska vidtas på nationell nivå för att uppnå nämnda mål, men även vilka åtgärder som ska tillämpas av de ekonomiska aktörerna. Dessutom är dessa bedömningar i huvudsak framåtblickande, eftersom medlemsstaten ska förutse utsläppsutvecklingen på dess territorium flera år i förväg, och detta på grundval av tillgängliga uppgifter vid tidpunkten för antagandet av den nationella fördelningsplanen.
- 69 Det ligger i sakens natur att medlemsstaten i samband därmed är skyldig att göra vissa val, i första hand vad gäller politiken och de åtgärder som ska vidtas och i andra hand vad gäller den metod som ska tillämpas på de uppgifter som ligger till grund för den bedömning som görs för att prognostisera den förutsebara utvecklingen av utsläppen i fråga. Det får antas att sådana val varken är korrekta eller inkorrekta i absoluta termer, eftersom ett visst antal metoder och olika uppgifter på goda grunder kan användas. När kommissionen kontrollerar de val som medlemsstaten gjort ska den således beakta det handlingsutrymme som tillkommer medlemsstaten och, i den mån medlemsstaten grundar sig på uppgifter och bedömningsparametrar som är trovärdiga och tillräckliga i förhållande till kriterierna i bilaga III, kan kommissionen inte avslå den nationella fördelningsplanen. Däremot ankommer det på kommissionen att bland annat kontrollera att samtliga aspekter av den plan som utarbetats av medlemsstaten är tillförlitliga och konsekventa samt kontrollera huruvida dessa omständigheter utgör samtliga faktorer som ska beaktas för att bedöma en komplicerad situation och huruvida de kan läggas till grund för de slutsatser som dras av dessa.
- 70 Det är mot bakgrund av dessa påpekanden som förstainstansrätten ska pröva den specifika kritik som kommissionen riktat mot Republiken Estlands nationella fördelningsplan i det angripna beslutet.

— Valet av utsläppsuppgifter som utgör utgångspunkt för prognoserna för perioden 2008–2012

- 71 Förstainstansrätten erinrar inledningsvis om att kommissionen i skäl 4 i det angripna beslutet framhöll att kriterium 1 i bilaga III var relevant i förevarande sammanhang, eftersom det där anges att den sammanlagda mängden utsläppsrätter att fördela inte ska vara större än vad som kan förväntas behövas för en strikt tillämpning av kriterierna i denna bilaga. Härvid kan konstateras att kommissionen själv, i punkt 18 i meddelandet av den 7 januari 2004 (se ovan punkt 45), har definierat begreppet strikt tillämpning av kriterierna i bilaga III genom att slå fast att en medlemsstat, för att uppfylla detta krav, inte ska fördela fler utsläppsrätter än vad som är nödvändigt enligt de mest ingripande av de obligatoriska kriterierna, det vill säga kriterierna 1–5 i bilaga III. Det framgår således av det angripna beslutet, vilket kommissionen för övrigt bekräftade vid förhandlingen, att kommissionen anser att den estniska nationella fördelningsplanen inte var förenlig med kriterium 1 i bilaga III, dock inte på ett självständigt sätt, utan på grund av att den föreslagna sammanlagda mängden utsläppsrätter inte var begränsad till vad som är nödvändigt enligt kriterierna 2 och 3 i bilaga III.
- 72 Det framgår vidare av skälen 5–7 i det angripna beslutet att kommissionen tillämpade kriterium 2 i bilaga III genom att själv fastställa utgångspunkten för befintliga utsläpp av växthusgaser med tillämpning av uppgifter om utsläpp för år 2005 i stället för att som utgångspunkt tillämpa de uppgifter som använts av Republiken Estland i dess nationella fördelningsplan och kontrollera om dessa var rättsenliga genom att bland annat pröva om Republiken Estland hade överskridit sitt handlingsutrymme för genomförande av direktivet.
- 73 Visserligen innebär en korrekt tillämpning av kriterium 2 i bilaga III att kommissionen får kontrollera huruvida den sammanlagda mängden utsläppsrätter att fördela är förenlig med ”bedömningen av faktiska och planerade framsteg mot uppfyllandet av medlemsstaternas bidrag till gemenskapens åtaganden enligt beslut [nr 280/2004/EG]”. Kommissionen påpekade emellertid i skäl 5 i det angripna beslutet att den sista bedömning som gjordes före antagandet av det angripna beslutet med tillämpning av Europaparlamentets och rådets beslut nr 280/2004/EG av den 11 februari 2004 om en mekanism för övervakning av utsläpp av växthusgaser inom gemenskapen och för genomförande av Kyotoprotokollet (EUT L 49, s. 1) grundade sig på uppgifter som lämnats av estniska anläggningar avseende år 2005, eftersom dessa uppgifter var de mest tillförlitliga och de mest exakta som kommissionen kunde använda. Av skäl 6 i det angripna beslutet framgår dessutom att även om flera medlemsstater, däribland Republiken Estland, har valt att som utgångspunkt för sina prognoser använda ett genomsnitt av utsläppsuppgifter avseende år 2005 som erhållit en oberoende verifiering

och av uppskattningar av utsläpp som tillhandahållits av dessa medlemsstater avseende andra år, för att mildra verkningarna av särskilda händelser som ägt rum under ett visst år, har kommissionen underkänt detta tillvägagångssätt med motiveringen att verkningarna av särskilda faktorer, såsom meteorologiska förhållanden, i allmänhet kompenseras sett över ett helt år och att kommissionen inte hade tillgång till omständigheter som pekade på att verifierade utsläppsuppgifter för år 2005 inte kunde anses som representativa.

74 Kommissionens behörighet att kontrollera huruvida den nationella fördelningsplanen är förenlig med ovannämnda bedömningar gav den inte rätt att slå fast att användningen av andra uppgifter i planen än de som används inom ramen för dessa bedömningar skulle göra planen oförenlig med kriterium 2 i bilaga III, om medlemsstaten inte kunde motivera en sådan användning. I detta hänseende påpekar förstainstansrätten att kommissionen i skälen 5–7 i det angripna beslutet inte godtog de argument som Republiken Estland anförde i samband med det administrativa förfarandet till stöd för de uppgifter som används i den nationella fördelningsplanen, bland annat med hänvisning till att dessa uppgifter var "mindre tillförlitliga" än de uppgifter som använts i den sista bedömningen och att det inte fanns "tillräckliga skäl såvitt avser Estland att anpassa de utsläppsuppgifter avseende 2005 som erhållit en oberoende verifiering". Kommissionen angav att det inte kunde uteslutas att Republiken Estland hade överskattat utsläppen och hänvisade till risken för att de uppgifter som lämnats av denna stat "inte var riktigt representativa för de verkliga utsläppen".

75 När kommissionen avslag den nationella fördelningsplan som hade anmälts av Republiken Estland på grundval av ett resonemang som i huvudsak enbart bestod i att åberopa förekomsten av tvivel angående tillförlitligheten av de uppgifter som lämnats av Republiken Estland, gjorde den sig skyldig till en felaktig rättstillämpning. Såsom förstainstansrätten har påpekat ovan i punkterna 53–55, ankommer det på kommissionen att kontrollera att den nationella fördelningsplanen är rättsenlig med iakttagande av det handlingsutrymme som tillerkänns medlemsstaten för genomförandet av direktivet i samband med utarbetandet av nämnda plan. När kommissionen avslag den estniska planen med motiveringen att de uppgifter som tillämpats för detta ändamål enligt kommissionen inte var de bästa tillgängliga, att det således förelåg en risk för att Republiken Estland överskattade utsläppen och att det inte fanns något som pekade på att de uppgifter som medlemsstaten grundade sig på inte kunde anses som representativa, åsidosatte kommissionen detta handlingsutrymme. Förekomsten av ett

sådant handlingsutrymme innebär nödvändigtvis att medlemsstaten på goda grunder kunde välja andra uppgifter som utgångspunkt för sina prognoser. Kommissionens tillvägagångssätt, det vill säga att anse att endast de uppgifter som den själv åberopat kunde användas för att upprätta en nationell fördelningsplan, fråntar medlemsstaterna allt handlingsutrymme i detta avseende. Genom detta tillvägagångssätt bortsåg kommissionen från att det ankommer på kommissionen att kontrollera medlemsstatens val i samband med upprättandet av den nationella planen och inte att göra ett eget val beträffande de uppgifter som ska tillämpas och enbart fatta beslut beträffande eventuella bestridanden av detta val från medlemsstaternas sida.

76 Under alla omständigheter framgår det av handlingarna i målet att de uppgifter som använts av kommissionen nödvändigtvis varken var de mest representativa eller de mest tillförlitliga såvitt avser Republiken Estlands utsläpp. Det ska i detta hänseende påpekas att den motivering som framförts av kommissionen för att underkänna det tillvägagångssätt som vissa medlemsstater tillämpat, och som nämns i skäl 6 i det angripna beslutet, inte kan godtas i Republiken Estlands specifika fall. För det första framgår det av bilaga 4 i den nationella fördelningsplanen att år 2005, som kommissionen använt, inte utgjorde ett representativt år vad gäller Republiken Estland. Utsläppen för detta år understiger nämligen väsentligt det referensvärde för elcentraler och industriella anläggningar som beräknats på grundval av de tre åren under vilka utsläppen var som högst mellan åren 2000 och 2005 och, för anläggningar för värmeproduktion, på grundval av de tre åren under vilka utsläppen var som högst mellan åren 1995 och 2005, och detta trots att det skedde en betydande ökning av bruttonationalprodukten (BNP) för varje år under perioden 2000–2005. För det andra har kommissionen, sedan förstainstansrätten ställt frågor angående detta vid förhandlingen, inte åberopat någon omständighet som kan läggas till grund för dess påstående att verkningarna av de olika beaktade faktorerna, såsom meteorologiska förhållanden, i allmänhet kompenseras sett över ett helt år.

77 Av detta följer, i motsats till vad kommissionen har påstått i det angripna beslutet, dels att de uppgifter som kommissionen använde inte nödvändigtvis var de mest representativa och således de mest tillförlitliga när det gäller Republiken Estlands utsläpp, dels att kommissionen hade tillgång till ett visst antal omständigheter som, åtminstone vad gäller Republiken Estland, innebar att valet av uppgifter avseende år 2005 som utgångspunkt för kommissionens beräkningar riskerade att leda till ett felaktigt resultat.

— Valet av metoder som använts för att förutsäga utsläppens utveckling från referensperioden till och med perioden 2008–2012

78 I skäl 8 och följande skäl i det angripna beslutet prövade kommissionen huruvida den nationella fördelningsplanen var förenlig med kriterium 3 i bilaga III, enligt vilken mängden utsläppsrätter att fördela ska ”stämma överens med möjligheterna, bland annat de tekniska möjligheterna, för de verksamheter som omfattas av detta system att minska utsläppen”. För detta ändamål beslutade kommissionen att tillämpa de uppgifter som härrör från Primesmodellen, vilken utarbetats av en expert från Athens nationella tekniska universitet, på grund av att dessa uppgifter ”utgjorde de mest exakta och mest tillförlitliga uppskattningarna av BNP-tillväxten och minskningen av koldioxidintensiteten” för att bedöma utsläppens utveckling från referensperioden till och med perioden 2008–2012 samt under den sistnämnda perioden. I det angripna beslutet grundade nämligen kommissionen sina prognoser om denna utveckling på verifierade utsläppsuppgifter avseende år 2005, såsom dessa uppgifter anpassats med tillämpning av två koefficienter som dels återgav kommissionens uppskattning av BNP: s tillväxttakt under perioden 2005–2010, dels den förmodade minskningen av koldioxidintensiteten per BNP-enhet under samma period.

79 Förstainstansrätten erinrar på nytt om att medlemsstaterna förfogar över ett handlingsutrymme för att bestämma vilken metod som ska tillämpas för utarbetandet av deras nationella fördelningsplan för utsläppsrätter. Kommissionen åsidosatte detta handlingsutrymme då den beslutade att använda de uppgifter som härrörde från Primesmodellen, på grund av att dessa uppgifter ansågs vara mer tillförlitlig i förhållande till andra uppgifter men utan att fastställa att den metod som tillämpats av Republiken Estland var otillräcklig för att beräkna de uppgifter som använts för deras nationella fördelningsplan.

80 I synnerhet medgav kommissionen vid förhandlingen själv uttryckligen att den varken har rätt att sätta sin egen bedömning av aspekter som rör politiska val framför det val som gjorts av en medlemsstat vid upprättandet av dess nationella fördelningsplan eller ens utöva en marginell kontroll avseende detta val. Kommissionen hävdade dock att för att dessa aspekter ska kunna beaktas vid utarbetandet av kommissionens egen ekonomiska modell kan ett sådant politiskt val endast beaktas inom ramen för dess bedömning av den nationella fördelningsplanen i den mån som denna politik har fastställts i lagstiftning före år 2004 och anmälts till kommissionen.

- 81 Kommissionen har emellertid varken åberopat någon lagstiftning eller någon rättsregel som kan motivera en sådan begränsning när det gäller en medlemsstats beaktande av dess nationella energipolitik vid upprättandet av dess nationella fördelningsplan. Tvärtom ankommer det på medlemsstaten att upprätta en nationell fördelningsplan enligt artikel 9.1 i direktivet och att avgöra vilka aspekter av den nationella energipolitiken som det är lämpligt att beakta. Det framgår av punkt 3 i Republiken Estlands nationella fördelningsplan, som bilagts ansökan, att denna medlemsstat har framhållit den strategiska karaktären på dess reserver av bituminös skiffer samt de svårigheter avseende säkerheten i försörjningen som skulle kunna bli följden av en väsentlig ökning av användningen av naturgas. Den har därvid särskilt framhållit att importen av gas härrör från ett enda exportland, nämligen Ryssland.
- 82 Kommissionen har således genom att tillämpa Primesmodellen, vilken främst grundar sig på ekonomiska och miljömässiga parametrar, i förevarande fall bortsett ifrån den eventuella relevansen av detta geostrategiska övervägande, som Republiken Estland trots allt uttryckligen hade införlivat i sin nationella fördelningsplan, och den har därmed överskridit gränserna för sin egen kontrollbehörighet.
- 83 När det för det första gäller BNP:s utvecklingstakt under perioden 2005–2010, framgår det under alla omständigheter av handlingarna i målet att de uppgifter angående BNP-tillväxten som kommissionen använt i det angripna beslutet för att fastställa Estlands utsläppstak för perioden 2008–2012 inte var de bästa tillgängliga uppgifterna vid tidpunkten för antagandet av det angripna beslutet. I sin nationella fördelningsplan använde Republiken Estland en tillväxtprognos på 9,6 procent för år 2006, vilken grundade sig på de senaste uppgifterna som det estniska finansministeriet förfogade över. Republiken Estland förutspådde en något lägre tillväxttakt, på 7,4–8,4 procent, för vart och ett av de följande fyra åren.
- 84 I det angripna beslutet angav kommissionen i fotnot 24 att Estland, enligt uppgifter som offentliggjordes år 2005 i en handling kallad "European Energy and Transport Trends", beräknades ha en årlig tillväxt på 5,1839 procent under åren 2005–2010. Det framgår emellertid av handlingarna i målet och i synnerhet av handlingen kallad "Primestabellen 'Estland: liten begränsning av koldioxidutsläpp/ingen avskiljning och lagring av koldioxid'", som bilagts ansökan, läst i kombination med fotnot 24 i det angripna beslutet, att denna tillväxttakt på 5,1839 procent följer av en enkel matematisk beräkning som gjorts på grundval av uppgifter angående Republiken Estlands BNP, vilka även använts i Primesmodellen, det vill säga 8 miljarder euro år 2005 och 10,3

miljarder euro år 2010. Kommissionen förklarade emellertid i samma fotnot att den, i syfte att beakta senare uppgifter som kommit till dess kännedom, hade beslutat att ersätta det värde som angetts för BNP-tillväxten i handlingen "European Energy and Transport Trends" med andra ekonomiska prognoser som hade offentliggjorts i november 2006 i en handling kallad "Economic Forecasts Autumn 2006", dock endast för de år för vilka dessa senare prognoser var tillgängliga. Kommissionen använde således de senaste uppgifterna för åren 2006–2008, men fortsatte för åren 2009 och 2010 att använda en tillväxttakt som beräknats på grundval av uppgifter i handlingen "European Energy and Transport Trends" från år 2005.

85 Förstainstansrätten konstaterar att kommissionen genom detta tillvägagångssätt inte har använt de bästa tillgängliga uppgifterna såvitt avser prognoserna för Republiken Estlands BNP-tillväxt för åren 2009 och 2010 och den har inte heller i tillräcklig mån motiverat varför den inte godtog Republiken Estlands prognoser för dessa två år. De prognoser som Republiken Estland gjort i sin nationella fördelningsplan baserar sig nämligen på senare grundläggande uppgifter än dem som används i handlingen "European Energy and Transport Trends" och de motsvarar dessutom bättre uppgifterna i handlingen "Economic Forecasts Autumn 2006", som kommissionen själv använde för åren 2006–2008 på grund av att de var mer tillförlitliga. Mot denna bakgrund är kommissionens påstående att den använde de bästa tillgängliga uppgifterna för åren 2009 och 2010 när den valde att inte godta Republiken Estlands prognoser och i stället använde uppgifterna i handlingen "European Energy and Transport Trends" inte trovärdigt.

86 Vad för det andra gäller beräkningen av minskningstakten för koldioxidintensiteten per BNP-enhet, är det utrett att kommissionen grundade sig direkt på uppgifter som följer av Primesmodellen, det vill säga 1 945,3 ton koldioxidutsläpp per miljoner euro av BNP för år 2005 och 1 346,3 ton koldioxidutsläpp per miljoner euro av BNP för år 2010. Om en av uppgifterna som beaktats vid beräkningen inom ramen för upprättandet av Primesmodellen visar sig vara felaktig, såsom konstaterats i förevarande fall vad gäller tillväxttakten för Republiken Estlands BNP (se ovan punkterna 84 och 85), gäller, såsom kommissionen medgav vid förhandlingen, att övriga uppgifter i den sista versionen av denna modell med nödvändighet blir felaktiga. De sistnämnda uppgifterna grundade sig nämligen på en prognos av BNP-tillväxten som inte var den mest exakta prognos som var tillgänglig vid tidpunkten för upprättandet av modellen. Kommissionen

medgav vidare vid förhandlingen att det under dessa förhållanden är nödvändigt att på nytt beräkna samtliga prognoser som följer av modellen genom att därvid använda uppdaterade uppskattningar av BNP:s tillväxttakt. Eftersom kommissionen inte har gått till väga på detta sätt, kan de uppgifter som den har använt i det angripna beslutet inte anses utgöra de bästa tillgängliga uppgifterna.

— Övriga skäl som kommissionen anfört till stöd för sitt avslag av den nationella fördelningsplanen

⁸⁷ Förstainstansrätten ska vidare pröva kommissionens argument att det var motiverat att använda uppgifterna från år 2005 och Primesmodellen med hänvisning till behovet av att bedöma varje nationell fördelningsplan i förhållande till samma uppgifter och bedömningsparametrar för att iakttä kraven enligt likabehandlingsprincipen.

⁸⁸ Detta argument kan inte godtas. Ett återopande av denna princip kan nämligen inte förändra den behörighetsfördelning som föreskrivs i direktivet mellan kommissionen och medlemsstaterna, enligt vilken medlemsstaterna är behöriga att upprätta en nationell fördelningsplan och anta ett slutligt beslut angående den sammanlagda mängden utsläppsrätter att fördela.

⁸⁹ Dessutom delar förstainstansrätten Republiken Estlands ståndpunkt att kommissionen kan säkerställa en korrekt likabehandling av medlemsstaterna genom att den plan som respektive medlemsstat har presenterat granskas med samma grad av omsorg. Kommissionen har visserligen, såsom nämnts ovan i punkt 63, rätt att utarbeta sin egen ekonomiska och miljömässiga modell grundad på uppgifter som den själv valt och använda denna modell som jämförelsepunkt för att kontrollera huruvida respektive medlemsstats nationella fördelningsplan är förenlig med kriterierna i bilaga III. I enlighet med den rättspraxis som nämnts ovan i punkt 55 har kommissionen vid utarbetandet av en sådan modell ett utrymme för skönsmässig bedömning.

- 90 Kommissionen har emellertid varken rätt att ersätta den bedömning som medlemsstaten gjort i sin nationella fördelningsplan med den bedömning som följer enligt kommissionens egen modell eller avslå den nationella fördelningsplanen på grund av att det i planen föreligger en skillnad mellan medlemsstatens bedömning och kommissionens egen bedömning. För det fall kommissionen hade behörighet att hävda sin egen bedömning, skulle artiklarna 9.1 och 11.2 i direktivet, enligt vilka medlemsstaterna ges behörighet att utarbeta en nationell fördelningsplan för utsläppsrätter och därefter besluta om den sammanlagda mängden utsläppsrätter att fördela, förlora sitt innehåll.
- 91 Slutligen godtar inte förstainstansrätten kommissionens argument att artikel 9.3 i direktivet, vilken ger kommissionen en behörighet att kontrollera och avslå nationella fördelningsplaner, skulle fräntas sin ändamålsenliga verkan om kommissionen inte kunde anta ett beslut för att fastställa ett tak för den sammanlagda mängden utsläppsrätter som en medlemsstat har rätt att fördela.
- 92 Det framgår nämligen av det föregående, och särskilt av punkterna 62 och 63 ovan, att kommissionen mycket väl kan kontrollera en nationell fördelningsplan och, vid behov, avslå planen utan att behöva fastställa ett sådant tak. Vidare godtar inte förstainstansrätten argumentet att bestämmelserna i direktivet kan leda till ett dödläge om medlemsstaterna och kommissionen inte lyckas komma överens om den sammanlagda mängden utsläppsrätter som ska fördelas genom successiva ändringar av den nationella plan som medlemsstaten presenterat. För det första ankommer det inte på förstainstansrätten att lösa detta potentiella problem inom ramen för förevarande tvist, eftersom ett sådant problem inte har uppkommit. För det fall ett sådant problem skulle behöva lösas för att undvika ett permanent dödläge, är det otänkbart att lösa det genom att ge kommissionens ståndpunkt företräde framför medlemsstatens, med hänsyn till, vilket framgår ovan av punkt 54, att kommissionen har en kontroll- och avslagsbehörighet, medan medlemsstaten är behörig såväl att lägga fram en nationell plan som att slutligen besluta om fördelningen av utsläppsrätter.
- 93 Slutligen konstaterade kommissionen i artikel 1.1 i det angripna beslutet att även inkluderandet av ytterligare utsläpp från en specifik anläggning uppgående till 0,313883 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år är oförenligt med kriterierna 1–3 i bilaga III. Med stöd av ovanstående överväganden anser förstainstansrätten att det angripna beslutet ska ogiltigförklaras även såvitt avser detta konstaterande, eftersom kommissionen inte begränsade sig till att förklara skälen som ledde fram till slutsatsen

om oförenlighet, utan föreskrev att det ifrågavarande beloppet skulle dras av från den sammanlagda mängden utsläppsrätter, vilket särskilt framgår av artiklarna 2.1 och 3.1 i det angripna beslutet.

- 94 Av det ovan anförda följer att artiklarna 1.1, 2.1 och 3.1 i det angripna beslutet ska ogiltigförklaras. Det saknas således anledning att pröva den andra, den tredje och den femte grunden som åberopats av Republiken Estland, eftersom dessa grunder riktar sig mot samma bestämmelser.

Den fjärde grunden: Kommissionen har åsidosatt principen om god förvaltningssed

Parternas argument

- 95 Republiken Estland har gjort gällande att principen om god förvaltningssed innebär att gemenskapsinstitutionerna är skyldiga att fullgöra sina uppgifter med omsorg och opartiskhet. Republiken Estland anser att denna princip inte enbart ska tillämpas på gemenskapsinstitutionernas förhållande till enskilda, utan även på deras förhållande till medlemsstaterna. I förevarande fall har kommissionen inte beaktat samtliga faktiska omständigheter och ingivna uppgifter. Den har således inte visat tillräcklig omsorg vid antagandet av det angripna beslutet.
- 96 Republiken Estland har härvid särskilt kritiserat kommissionen för att den i artikel 1.2 i det angripna beslutet ansåg att dess nationella fördelningsplan för utsläppsrätter var oförenlig med kriterium 3 i bilaga III på grund av att en "reserv" för utsläppsrätter, som denna stat hade upprättat i enlighet med artikel 3.1 och 3.2 i kommissionens beslut 2006/780/EG av den 13 november 2006 om undvikande av dubbelräkning av minskningar av utsläpp av växthusgaser inom ramen för systemet för handel med utsläppsrätter inom gemenskapen när det gäller projektverksamhet enligt Kyoto-protokollet i enlighet med direktivet (EUT L 316, s. 12), inte hade inkluderats i den sammanlagda mängden utsläppsrätter att fördela. Enligt Republiken Estland är detta konstaterande från kommissionen oriktigt, eftersom det framgår av en noggrann

granskning av fördelningsplanen för utsläppsrätter, i synnerhet bilagorna 1 och 3, att Republiken Estland faktiskt hade inkluderat en reserv för utsläppsrätter som hade upprättats i enlighet med artikel 3.1 i beslut 2006/780 i den sammanlagda mängden utsläppsrätter.

97 Kommissionen har påpekat att de uppgifter som Republiken Estland hade lämnat i sin nationella fördelningsplan, särskilt i bilagorna 1 och 3, rörande inkluderingen av en "reserv" i den sammanlagda mängden utsläppsrätter inte var tillräckligt klara och dessutom var motstridiga. Vidare lade kommissionens tjänstemän ihop samtliga utsläppsmängder från anläggningar som var tänkta att ingå i den andra handelsperioden och som anges i bilaga 1 till den estniska fördelningsplanen för utsläppsrätter. Enligt kommissionen var det inte möjligt att på grundval av denna beräkning anse att "reserven" hade beaktats vid fastställandet av den sammanlagda mängden utsläppsrätter i enlighet med artikel 3.1 eller 3.3 i beslut 2006/780.

98 I övrigt har kommissionen hänvisat till de argument som anförts för att bemöta Republiken Estlands andra grund.

Förstainstansrättens bedömning

99 Bland de i gemenskapernas rättsordning föreskrivna skyddsreglerna, som skall iakttas under det administrativa förfarandet, återfinns bland annat principen om god förvaltningssed. Denna princip innebär att den behöriga institutionen omsorgsfullt och opartiskt skall pröva alla omständigheter som är relevanta i det aktuella fallet (förstainstansrättens dom av den 24 januari 1992 i mål T-44/90, *La Cinq* mot kommissionen, REG 1992, s. II-1, punkt 86, av den 29 juni 1993 i mål T-7/92, *Asia Motor France* m.fl. mot kommissionen, REG 1993, s. II-669, punkt 34, svensk specialutgåva, volym 14, s. II-81, och av den 20 mars 2002 i mål T-31/99, *ABB Asea Brown Boveri* mot kommissionen, REG 2002, s. II-1881, punkt 99).

- 100 Vidare påpekar förstainstansrätten att i den mån Republiken Estland inom ramen för förevarande grund i huvudsak har anfört samma felaktigheter som åberopades inom ramen för dess andra grund, avser denna stat att ifrågasätta kommissionens fastställande av ett tak för den sammanlagda mängden utsläppsrätter att fördela enligt artiklarna 1.1, 2.1 och 3.1 i det angripna beslutet. Eftersom dessa tre bestämmelser redan har ogiltigförklarats med stöd av den första grunden, saknas det anledning att pröva den första delen av förevarande grund.
- 101 I den mån Republiken Estland har kritiserat kommissionen för att i artikel 1.2 i det angripna beslutet ha slagit fast att Republiken Estlands nationella fördelningsplan för utsläppsrätter var oförenlig med kriterium 3 i bilaga III på grund av att den "reserv" för utsläppsrätter som upprättats i enlighet med artikel 3.1 och 3.2 i beslut 2006/780 inte hade inkluderats i den sammanlagda mängden utsläppsrätter att fördela, ska förstainstansrätten däremot pröva denna del av grunden i nedanstående punkter. Eftersom det i artikel 3 i beslut 2006/708 i själva verket föreskrivs ett upprättande av två olika reserver, vilket följer av punkterna 1 respektive 2 i denna artikel, kommer de två delarna av den reserv till vilken kommissionen hänvisar i det angripna beslutet i fortsättningen av förevarande dom behandlas som två reserver.
- 102 Vid förhandlingen nyanserade kommissionen sin ståndpunkt angående den sista delen av förevarande grund. Kommissionen har i sina inlagor inte endast hävdats att den nationella fördelningsplanen var otydlig vad gäller reserverna enligt artikel 3.1 och 3.2 i beslut 2006/780, utan även hävdats att det följde av kommissionens egna beräkningar, som grundade sig på bilagorna till nämnda plan, att dessa reserver inte hade inkluderats i den sammanlagda mängden utsläppsrätter som omfattades av planen. Vid förhandlingen angav däremot kommissionen att det vid tidpunkten för upprättandet av det angripna beslutet inte klart framgick, vid en genomgång av Republiken Estlands nationella fördelningsplan och i synnerhet av bilagorna till planen, huruvida ovannämnda reserver hade beaktats vid beräkningen av den sammanlagda mängden utsläppsrätter.
- 103 Förstainstansrätten konstaterar, i motsats till vad kommissionen har hävdats, att de uppgifter som Republiken Estland angett i bilagorna till sin nationella fördelningsplan framstår som sammanhängande och begripliga och att reserverna för utsläppsrätter som Republiken Estland upprättat i enlighet med artikel 3.1 och 3.2 i beslut 2006/780 hade inkluderats i den sammanlagda mängden utsläppsrätter att fördela enligt den nationella fördelningsplanen. I synnerhet framgår det av bilaga 1 till den nationella

fördelningsplanen, jämförd med den tabell som återfinns på den första sidan i bilagan 3 till fördelningsplanen, att mängden 948 531 ton koldioxidekvivalenter motsvarade den sammanlagda mängden utsläppsrätter i reserven som härrörde från anläggningar som bedriver projektverksamhet för vilka ett godkännande redan hade utfärdats i enlighet med artikel 3.1 i beslut 2006/780. Det framgår även av dessa båda bilagor att utsläppsrätter motsvarande 795 026 ton koldioxidekvivalenter skulle kompenseras genom att utsläppsrätter återtogs från vissa specifika anläggningar vars utsläpp direkt hade minskat till följd av de ifrågavarande projekten. Av en enkel matematisk beräkning utifrån uppgifterna i dessa båda bilagor följer att det som kvarstår i reserven uppgår till 153 505 koldioxidekvivalenter. Det följer även av dessa bilagor att denna mängd utsläppsrätter på ett specifikt sätt skulle kompenseras genom att utsläppsrätter återtogs från ännu ej angivna anläggningar, vilka emellertid ingick i sektorn för värmeproduktion och vars utsläpp direkt skulle minska till följd av de ifrågavarande projekten.

104 Det framgår även av bilaga 1 till den nationella fördelningsplanen, jämförd med den tabell som återfinns på den andra sidan i bilaga 3 till fördelningsplanen, att mängden 9 194 742 ton koldioxidekvivalenter motsvarade den sammanlagda mängden utsläppsrätter i den reserv som härrörde från anläggningar som bedriver projektverksamhet för vilka ett godkännande redan hade utfärdats i enlighet med artikel 3.2 i beslut 2006/780. Det framgår av de förklaringar som lämnats på denna sida i bilaga 3 till den nationella fördelningsplanen att mängden fördelningsrätter i denna reserv också skulle kompenseras genom utsläppsminskningar i vissa ännu ej angivna anläggningar.

105 Förstainstansrätten framhåller att den mängd utsläppsrätter som ingick i de ovan nämnda reserverna kompensades genom utsläppsminskningar i vissa anläggningar vars verkliga utsläpp faktiskt hade beaktats i bilaga 1 till den nationella fördelningsplanen för att beräkna den sammanlagda mängden utsläppsrätter. Resultatet av att dessa utsläppsrätter placerats i reserverna är således helt neutralt när det gäller den sammanlagda mängden utsläppsrätter att fördela. Om den mängd utsläppsrätter som ingår i dessa reserver inte dras av från den sammanlagda mängden utsläppsrätter, måste dessa utsläppsrätter därför med nödvändighet anses ingå i den sammanlagda mängden utsläppsrätter.

- 106 Summan av de värden som angetts i bilaga 1 till den nationella fördelningsplanen, vilken motsvarar utsläppen från varje där angiven anläggning, utgör härvid 112 820 158 ton koldioxidekvivalenter. Denna totalsumma motsvarar exakt de 112 666 653 ton koldioxidekvivalenter som använts vid den slutliga beräkning som återfinns på sista sidan i denna bilaga och motsvarar det totala antal utsläppsrätter som angetts för anläggningar som redan bedrev verksamhet under perioden 2008–2012, dock med undantag för det avdrag som gjorts för en mängd utsläppsrätter motsvarande 153 505 ton koldioxidekvivalenter. Denna sistnämnda mängd motsvarar exakt den del av reserven som upprättats i enlighet med artikel 3.1 i beslut 2006/780 och som indirekt skulle kompenseras i ej angivna anläggningar.
- 107 Det framgår inte av bilagorna till den nationella fördelningsplanen av vilka skäl som Republiken Estland ansåg att det fanns anledning att dra av denna mängd från den sammanlagda mängden utsläppsrätter. Denna del av den aktuella reserven tycks i så motto inte ha inkluderats i den sammanlagda mängden utsläppsrätter som beräknats av Republiken Estland. Den nationella fördelningsplanen framstår åtminstone som tvetydig i detta hänseende.
- 108 Eftersom den andra delen av den reserv som upprättats i enlighet med artikel 3.1 i beslut 2006/780, det vill säga en mängd utsläppsrätter som motsvarar 795 026 ton koldioxidekvivalenter, och hela den reserv som upprättats i enlighet med artikel 3.2 i detta beslut inte hade dragits av från den sammanlagda mängden utsläppsrätter, framgår det av de omständigheter som följer av handlingarna i målet att det däremot var korrekt att inkludera dessa reserver i den sammanlagda mängden utsläppsrätter.
- 109 Det ankommer inte på gemenskapsdomstolen att inom ramen för förevarande grund, som rör ett påstått åsidosättande av principen om god förvaltningssed, precis och slutgiltigt fastställa i vilken utsträckning de ifrågavarande reserverna faktiskt hade inkluderats i den sammanlagda mängden utsläppsrätter. Gemenskapsdomstolen ska i detta sammanhang pröva huruvida kommissionen med omsorg och opartiskhet har granskat samtliga omständigheter som är relevanta i förevarande fall.

- 110 Härvid följer av det ovanstående att de omständigheter som framgår av handlingarna i målet inte tycks kunna förenas med kommissionens slutsats i det angripna beslutet att de utsläppsrätter som ingick i de ifrågavarande reserverna inte hade inkluderats i den sammanlagda mängden utsläppsrätter att fördela. Kommissionen har vidare inte förklarat, vare sig i det angripna beslutet eller inför förstainstansrätten, på vilken grund den kom till denna slutsats. Kommissionen har i sina inlagor nämligen endast påstått att dess egna beräkningar visade att så inte var fallet, och vid förhandlingen anförde den att det inte klart framgick huruvida de ifrågavarande reserverna hade beaktats vid beräkningen av den sammanlagda mängden utsläppsrätter. Vid förhandlingen hade kommissionen inledningsvis begärt tillstånd att få inge en handling till förstainstansrätten med motiveringen att dess egna beräkningar framgick av denna handling. Begäran återkallades emellertid därefter på grund av att kommissionen inte längre ansåg att denna omständighet var relevant.
- 111 Kommissionen har inte lämnat några exakta förklaringar till de påstådda bristerna i den estniska nationella fördelningsplanen eller till de felaktigheter som Republiken Estland påstås ha begått i denna plan. Den har därför inte styrkt att beräkningarna i den estniska nationella fördelningsplanen innehöll en felaktighet.
- 112 Mot bakgrund av det ovanstående konstaterar förstainstansrätten att kommissionen, inom ramen för dess bedömning av huruvida de reserver som föreskrivs i artikel 3.1 och 3.2 i beslut 2006/780 ingick i den föreslagna sammanlagda mängden utsläppsrätter, inte på lämpligt sätt har granskat den nationella fördelningsplan som anmälts av Republiken Estland, i synnerhet inte vad gäller bilagorna 1 och 3. Kommissionen har följaktligen åsidosatt principen om god förvaltningssed, och talan ska således bifallas såvitt avser den fjärde grunden.
- 113 Artiklarna 1.2 och 2.2 i det angripna beslutet ska således ogiltigförklaras.

Slutsats

- ¹¹⁴ Såsom framgår ovan av punkterna 31–34 innebär ogiltigförklaringen av artiklarna 1.1, 2.1 och 3.1 i det angripna beslutet (se ovan punkt 94) och ogiltigförklaringen av artiklarna 1.2 och 2.2 i det angripna beslutet (se ovan punkt 113) att det angripna beslutet ska ogiltigförklaras i sin helhet. Dessa bestämmelser kan inte skiljas från det angripna beslutet i övrigt, eftersom det angripna beslutets kärninnehåll skulle ändras om dessa bestämmelser ogiltigförklarades.

Rättegångskostnader

- ¹¹⁵ Enligt artikel 87.2 i rättegångsreglerna ska tappande part förpliktas att ersätta rättegångskostnaderna, om detta har yrkats. Eftersom Republiken Estland har tappat målet, ska kommissionens yrkande bifallas.
- ¹¹⁶ Enligt artikel 87.4 första stycket ska medlemsstater som har intervenerat i målet bära sina rättegångskostnader. Republiken Litauen, Republiken Slovakien och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland ska således bära sina rättegångskostnader.

Mot denna bakgrund beslutar

FÖRSTAINSTANSRÄTTEN (sjunde avdelningen)

följande:

- 1) **Kommissionens beslut av den 4 maj 2007 om den nationella fördelningsplan för utsläppsrätter för växthusgaser som Republiken Estland anmälde för perioden 2008–2012 i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG ogiltigförklaras.**
- 2) **Kommissionen ska bära sin rättegångskostnad och ersätta Republiken Estlands rättegångskostnad.**
- 3) **Republiken Litauen, Republiken Slovakien och Förenade konungariket Storbritannien och Nordirland ska bära sina rättegångskostnader.**

Forwood

Šváby

Moavero Milanesi

Avkunnad vid offentligt sammanträde i Luxemburg den 23 september 2009.

Underskrifter

Innehållsförteckning

Tillämpliga bestämmelser	II - 3470
Bakgrund och förfarandet	II - 3474
Parternas yrkanden	II - 3480
Upptagande till sakprövning	II - 3482
Parternas argument	II - 3482
Förstainstansrättens bedömning	II - 3483
Prövning i sak.	II - 3485
Den första grunden: Kommissionen gjorde sig skyldig till maktmissbruk till följd av åsidosättandet av artikel 9.1 och 9.3 samt artikel 11.2 i direktivet	II - 3486
Parternas argument	II - 3486
Förstainstansrättens bedömning	II - 3490
— Behörighetsfördelningen mellan medlemsstaterna och kommissionen	II - 3490
— Kommissionens utövande av sin behörighet i förevarande fall	II - 3492
— Valet av utsläppsuppgifter som utgör utgångspunkt för prognoserna för perioden 2008–2012	II - 3497
— Valet av metoder som använts för att förutsäga utsläppens utveckling från referensperioden till och med perioden 2008–2012	II - 3500
— Övriga skäl som kommissionen anfört till stöd för sitt avslag av den nationella fördelningsplanen	II - 3503
	II - 3513

Den fjärde grunden: Kommissionen har åsidosatt principen om god förvaltningssed	II - 3505
Parternas argument	II - 3505
Förstainstansrättens bedömning	II - 3506
Slutsats	II - 3511
Rättegångskostnader	II - 3511