



Rättsfallssamlingen

FÖRSLAG TILL AVGÖRANDE AV GENERALADVOKAT
JULIANE KOKOTT
föredraget den 31 januari 2013¹

Mål C-267/11 P

**Europeiska kommissionen
mot Republiken Lettland
ytterligare deltagare i rättegången:**

Republiken Tjeckien

”Överklagande — Direktiv 2003/87/EG — System för handel med utsläppsrätter för växthusgaser —
Nationell fördelningsplan för utsläppsrätter för Republiken Lettland avseende perioden 2008–2012 —
Ny plan — Kommissionens tystnad”

I – Inledning

1. Enligt den lydelse av direktiv 2003/87 om handel med utsläppsrätter för växthusgaser² som är relevant för förevarande överklagande ålåg det medlemsstaterna att utarbeta nationella planer om fördelning av utsläppsrätter och anmäla dessa till kommissionen. Kommissionen kunde avslå planen helt eller delvis inom tre månader. Tribunalen utgick i enlighet med fast rättspraxis från att planen blivit definitiv och att den presumeras vara rättsenlig, med följd att medlemsstaten kan genomföra densamma om kommissionen inte tagit ställning till planen inom föreskriven frist.³

2. I förevarande fall avslag kommissionen inledningsvis den lettiska planen för perioden 2008–2012 i tid. Därefter inkom Republiken Lettland med en ny plan i vilken bland annat fördelning av betydligt mer utsläppsrätter föreskrevs än vad kommissionen hade tillåtit i det första beslutet.

3. Kommissionen avslag inte denna plan inom tre månader utan betydligt senare. Efter att Republiken Lettland väckt talan fastställde tribunalen att den nya lettiska planen hade blivit definitiv vid utgången av tremånadersfristen och upphävde kommissionens andra avslagsbeslut.⁴

4. Kommissionen har överklagat denna dom. Det ska klarläggas huruvida ett sådant andra utkast till plan har blivit slutgiltigt tre månader efter det att det anmälts om kommissionen inte invänt häremot.

1 — Originalspråk: tyska.

2 — 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), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/101/EG av den 27 oktober 2004 (EUT L 338, s. 18). Genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/29/EG av den 23 april 2009 om ändring av direktiv 2003/87/EG i avsikt att förbättra och utvidga gemenskapssystemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser (EUT L 140, s. 63) har det förfarande som granskats i förevarande fall avskaffats och kommissionen erhållit mer långtgående behörigheter.

3 — Dom av den 23 november 2005 i mål T-178/05, Förenade kungariket mot kommissionen (REG 2005, s. II-4807), punkt 55, och av den 22 mars 2011 i mål T-369/07, Lettland mot kommissionen (REU 2011, s. II-1039), punkt 47, samt beslut av den 30 april 2007 i mål T-387/04, EnBW Energie Baden-Württemberg mot kommissionen (REG 2007, s. II-1195), punkt 115.

4 — Domen i målet Lettland mot kommissionen (ovan fotnot 3).

II – Tillämpliga bestämmelser

5. Genom direktiv 2003/87 införlivas internationella åtaganden för att begränsa klimatförändringarna. Det rör sig härvid om Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar, som antogs i New York den 9 maj 1992 och som godkändes på Europeiska gemenskapens vägnar genom beslut 94/69/EG⁵, och om Kyotoprotokollet till ramkonventionen, som antogs den 11 december 1997 (beslut 1/CP.3 "Antagande av Kyotoprotokollet [till ramkonventionen]") och som godkändes genom beslut 2002/358/EG.⁶

6. I artikel 1 i direktiv 2003/87 föreskrivs följande:

"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."

7. Artikel 9 i direktiv 2003/87 har följande lydelse:

"1. 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.

2. ...

3. 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."

8. Artikel 11.2 i direktiv 2003/87 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 — Rådets beslut 94/69/EG av den 15 december 1993 om slutande av ramkonventionen (EGT L 33, 1994, s. 11; svensk specialutgåva, område 11, volym 29, s. 27).

6 — Rådets beslut 2002/358/EG av den 25 april 2002 om godkännande, på Europeiska gemenskapens vägnar, av Kyotoprotokollet till ramkonventionen, och gemensamt fullgörande av åtaganden inom ramen för detta (EGT L 130, s. 1).

9. I bilaga III till direktiv 2003/87 anges tolv kriterier som gäller för nationella fördelningsplaner. I kriterierna 1–3 i bilaga III föreskrivs följande:

- ”1. Den sammanlagda mängden utsläppsrätter som fördelas för en period skall stämma överens med medlemsstatens skyldighet att begränsa sina utsläpp enligt beslut 2002/358/EG 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 2008 skall mängden stämma överens med strävandena mot att nå eller överträffa respektive medlemsstats mål enligt beslut 2002/358/EG 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 beslut 93/389/EEG.
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.”

III – Bakgrund till tvisten

10. Genom skrivelse av den 16 augusti 2006 anmälde Republiken Lettland, i enlighet med artikel 9.1 i direktiv 2003/87, sin nationella fördelningsplan för perioden 2008–2012 (nedan kallad NFP) till Europeiska gemenskapernas kommission. Enligt NFP:n avsåg Republiken Lettland att fördela ett totalt årsgenomsnitt om 7,763883 miljoner ton koldioxidekvivalenter på de nationella industrier som omfattas av bilaga I till direktiv 2003/87.

11. Kommissionen avlog denna plan den 29 november 2006. Den krävde att den totala mängden utsläppsrätter som skulle fördelas skulle minskas med 4,480580 miljoner ton koldioxidekvivalenter till 3,283303 miljoner ton koldioxidekvivalenter.

12. Genom skrivelse av den 29 december 2006 anmälde Republiken Lettland en ändrad NFP till kommissionen. Enligt denna avsåg Republiken Lettland att fördela ett totalt årsgenomsnitt om 6,253146 miljoner ton koldioxidekvivalenter.

13. Genom skrivelse av den 30 mars 2007, avfattad på engelska, konstaterade kommissionen att de uppgifter som angetts i den ändrade NFP:n var ofullständiga och begärde att Republiken Lettland skulle besvara vissa frågor och tillhandahålla kommissionen vissa ytterligare uppgifter. Efter det att Republiken Lettland hade svarat antog kommissionen den 13 juli 2007 beslut K(2007) 3409 om ändring av den NFP för utsläppsrätter för växthusgaser som anmälts av Republiken Lettland för perioden 2008–2012, i enlighet med direktiv 2003/87 (nedan kallat det angripna beslutet). Den fastställde att mängden utsläppsrätter som ska fördelas enligt planen överskrider den tillåtna sammanlagda mängden utsläppsrätter med 2,825030 miljoner ton koldioxidekvivalenter.

IV – Förfarandet vid tribunalen och parternas yrkanden

14. Lettland väckte talan mot det omtvistade beslutet. Litauen och Slovakien intervenerade till stöd för Lettland. Förenade kungariket intervenerade till stöd för kommissionen.

15. Tribunalen granskade enbart en av fyra grunder för talan, nämligen invändningen att kommissionen inte fattat beslut inom den föreskrivna fristen. Den fastställde att den nya lettiska NFP:n blivit definitiv tre månader efter det att den anmälts, eftersom kommissionen inte framfört invändningar mot den. Av det skälet upphävde tribunalen det omtvistade beslutet genom dom av den 22 mars 2011 i mål T-369/07, Lettland mot kommissionen (nedan kallad den överklagade domen).

16. Kommissionen har överklagat denna dom och har med avseende på den yrkat att domstolen ska

1. upphäva den överklagade domen, och
2. förplikta Republiken Lettland att ersätta rättegångskostnaderna.

17. Republiken Lettland har yrkat att domstolen ska ogilla överklagandet.

18. Republiken Tjeckien har intervenerat till stöd för Republiken Lettlands yrkande, vilket domstolens ordförande tillåtit genom beslut av den 29 september 2011.

19. Parterna har deltagit i skriftväxling och, med undantag för Republiken Tjeckien, i förhandling den 16 januari 2013.

V – Rättslig bedömning

A – Överklagandet

20. Enligt den lydelse av direktiv 2003/87 som är tillämplig i målet vid den nationella domstolen ska medlemsstaterna för vissa perioder, här för åren 2008–2012, utarbeta fördelningsplaner för utsläppsrätter, så kallade NFP:er. De anmäler dessa planer till kommissionen, som enligt artikel 9.3 första meningen i direktiv 2003/87 får avslå dessa inom tre månader om de är oförenliga med vissa kriterier. Såvida kommissionen inte avslår planerna så ligger de till grund för fördelningen av utsläppsrätter till de företag som omfattas av direktivet.

21. Förevarande överklagande avser hanteringen av det andra utkastet till en NFP som Lettland anmälde efter det att kommissionen beslutat att avslå ett första utkast. Kommissionen har framför allt invänt mot att tribunalen genom den andra NFP:n har granskat det omtvistade beslutet med tillämpning av samma krav som beslutet om en första plan. Jag kommer därför inledningsvis att redogöra för domstolens rättspraxis om beslut om ett första utkast till plan enligt artikel 9.3 första meningen i direktiv 2003/87 och därefter granska om den även kan tillämpas på beslut om ett andra utkast till plan.

1. Beslutet avseende ett *första* utkast till plan

22. I artikel 9.3 första meningen i direktiv 2003/87 regleras inte uttryckligen konsekvenserna av att kommissionen inte tagit ställning till en anmäld plan inom tre månader.

23. Med hänsyn till en *första* anmäld plan har tribunalen i punkt 47 i den överklagade domen på grundval av fast rättspraxis emellertid slagit fast att den utan beslut om avslag från kommissionen inom denna frist blir definitiv och presumeras vara rättsenlig med följd att medlemsstaten kan genomföra densamma.

24. Denna slutsats förefaller vid första anblicken överraskande. Jämförbara bestämmelser föreskrivs i unionslagstiftningen enbart i undantagsfall på området statligt stöd och kontroll av företagskoncentrationer. I dessa föreskrivs uttryckligen att en anmäld åtgärd, det vill säga ett stöd eller en företagskoncentration, ska anses ha godkänts om kommissionen inte har yttrat sig inom den fastställda tidsfristen.⁷ Däremot innehåller artikel 9.3 i direktiv 2003/87 ingen motsvarande uttrycklig bestämmelse. Fiktionen om godkännande vid kommissionens preliminära granskning av statligt stöd grundade sig ursprungligen inte på en uttrycklig bestämmelse, utan på domstolens praxis, som grundade sig på den brådskande arten av denna granskning.⁸

25. Tribunalens praxis rörande artikel 9.3 första meningen i direktiv 2003/87 grundar sig på kommissionens begränsade behörighet att göra en granskning av NFP:er⁹ och på den brådskande arten av kommissionens granskning.¹⁰

26. Att gränserna för kommissionens behörighet att göra en granskning enligt artikel 9.3 första meningen i direktiv 2003/87 är snäva framgår framför allt av att den enligt ordalydelsen i denna bestämmelse enbart får avslå en plan inom tre månader och härvid enbart får grunda sig på vissa kriterier. Dessutom ska beslut om avslag enligt artikel 9.3 tredje meningen åtföljas av en motivering. Däremot krävs inget godkännande av planen.

27. Nödvändigheten av en frist framgår av tidsplanen i direktiv 2003/87 som betonats av Republiken Lettland och Republiken Tjeckien. Enligt detta ska planerna anmälas till kommissionen senast arton månader före den berörda periodens början¹¹ och genomföras senast tolv månader innan perioden börjar genom fördelningen av utsläppsrätter.¹²

28. Om kommissionen överskrider fristen för att fatta beslut så kan det därför befaras att den berörda medlemsstaten inte kan iaktta den föreskrivna fristen för att genomföra planen. Om utarbetandet av planen fördröjs betydligt, såsom i förevarande fall, så kan det till och med befaras att fördelningsperioder börjar innan en definitiv plan föreligger. Denna situation är inte uttryckligen reglerad i direktiv 2003/87, och vid en hårdragen tolkning skulle detta kunna tolkas så, att den berörda industrin i medlemsstaten över huvud taget inte får släppa ut några växthusgaser förrän en plan antagits och genomförs.

29. Fiktionen i tribunalens praxis att den första förslagna planen är godkänd efter det att fristen löpt ut är därför rimlig. Det måste i förevarande fall emellertid inte avgöras huruvida denna fiktion kan fortsätta att gälla. Den har nämligen inte ifrågasatts av kommissionen.

2. Den rättsliga grunden för beslutet om ett *andra* utkast till plan

30. Kommissionen har däremot invänt mot tribunalens slutsatser i punkterna 52–57 i den överklagade domen, om att Republiken Lettland anmält en ny plan som kommissionen återigen, liksom den första anmälda planen, ska granska enligt artikel 9.3 första meningen i direktiv 2003/87.

7 — Se artikel 4.6 i rådets förordning (EG) nr 659/1999 av den 22 mars 1999 om tillämpningsföreskrifter för artikel 93 i EG-fördraget (EGT L 83, s. 1) och artikel 10.6 i rådets förordning (EG) nr 139/2004 av den 20 januari 2004 om kontroll av företagskoncentrationer (EGT L 24, s. 1).

8 — Dom av den 11 december 1973 i mål 120/73, Lorenz (REG 1973, s. 1471; svensk specialutgåva, volym 2, s. 177), punkt 4.

9 — Gränserna för kommissionens behörighet att göra en granskning har bekräftats i princip i dom av den 29 mars 2012 i mål C-504/09 P, kommissionen mot Polen, och i mål C-505/09 P, kommissionen mot Estland.

10 — Punkt 54 i den överklagade domen.

11 — Artikel 9.1 i direktiv 2003/87.

12 — Artikel 11.2 i direktiv 2003/87.

31. Tribunalen har härvid med samtycke från Republiken Lettland och Republiken Tjeckien utgått från att anmälan av en andra ändrad plan inte skiljer sig betydligt från anmälan av en första plan. Av det skälet måste fristen i artikel 9.3 första meningen i direktiv 2003/87 gälla på samma sätt vid anmälan av båda planerna.

32. Kommissionen har däremot anfört att den fattat ett beslut enligt artikel 9.3 andra meningen i direktiv 2003/87, som inte omfattas av någon frist.

33. Innehållet i denna bestämmelse är inte tydligt. Det föreskrivs att medlemsstaten ska fatta beslut i enlighet med artikel 11.1 eller 11.2 endast om kommissionen godtagit de föreslagna ändringarna. När det gäller medlemsstatens beslut kan det fastställas att det rör sig om genomförande av planen.

34. På grundval av ordalydelsen i artikel 9.3 andra meningen i direktiv 2003/87 kan man, om man betraktar den för sig, utgå från att en plan enbart kan genomföras när för det första ändringar har föreslagits och för det andra kommissionen har godkänt dessa. Denna tolkning skulle emellertid vara obefogad. Frågan uppkommer varför man nödvändigtvis måste ändra varje plan för att genomföra den, och detta med kommissionens godkännande. En plan som inte kräver någon ändring kan naturligtvis genomföras direkt.

35. Betydelsen av denna bestämmelse framgår däremot av det sammanhang i vilket den ingår, framför allt av sambandet med artikel 9.3 första meningen i direktiv 2003/87. Enligt denna bestämmelse kan enbart ändringen av planer vara avgörande. Sätillvida är två fall där denna bestämmelse kan tillämpas möjliga, nämligen vid en ändring av planer som kommissionen invänt mot och vid en ändring av planer som den inte invänt mot.

36. Det sistnämnda fallet är enkelt. Det är uppenbart att medlemsstaterna inte får ändra planer som kommissionen inte invänt mot utan dess deltagande. I annat fall skulle de kunna kringgå artikel 9.3 första meningen i direktiv 2003/87. Ändringar får därför enbart genomföras efter det att de godkänts av kommissionen.

37. I det fallet är avsaknaden av en frist i artikel 9.3 andra meningen i direktiv 2003/87 relativt oproblematiske, eftersom kommissionen och medlemsstaterna redan i princip har enats om en plan. Medlemsstaterna kan, om det krävs, inledningsvis genomföra planen och senare beakta eventuella ändringar efter det att de godkänts av kommissionen. Det räcker därför att kommissionen genomför förfarandet utan onödig fördröjning.

38. Ändringen av en plan som kommissionen har avslagit är däremot av en annan natur. Den krävs för att övervinna kommissionens invändningar. Den är emellertid av mer brådskande natur i förhållande till beslutet om det ursprungliga utkastet till plan. Kommissionen hade redan invänt mot den ursprungliga planen. Den kan således inte genomföras provisoriskt. Den tid som återstår fram till dess att planen börjar användas är till och med betydligt kortare än vid anmälan av den första planen.

39. Tribunalen har därför i punkterna 52–57 i den överklagade domen tillämpat fristen enligt artikel 9.3 första meningen i direktiv 2003/87 och den rättsliga följden av underlåtenheten att beakta denna frist på beslutet enligt andra meningen. Fristen börjar löpa vid varje anmälan, oberoende av om det rör sig om ett utkast till plan eller ändringar. Om kommissionen inte tar ställning inom nämnda frist så blir även ändringarna definitiva.

40. Tribunalen har i punkterna 52 och 53 i den överklagade domen emellertid underlåtit att beakta att anmälan av planer och anmälan av ändringar enligt de två första meningarna i artikel 9.3 i direktiv 2003/87 medför olika rättsföljder. När det gäller planer kan kommissionen enbart framföra invändningar. Beträffande ändringar däremot måste den godkänna dessa innan de får genomföras.

41. Dessa skillnader i bestämmelserna grundar sig på en grundläggande skillnad mellan den första anmälan av en plan och anmälan av ändringar. Den består i kommissionens beslut avseende det första utkastet till plan.

42. Kommissionen har redan gett uttryck för sin ståndpunkt genom detta beslut. Den har i förevarande fall framför allt krävt att den totala mängden utsläppsrätter som ska fördelas minskas från 7,763883 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år, som anges i det första utkastet till plan, med 4,480580 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år och att den totala genomsnittliga mängden utsläppsrätter per år begränsas till 3,283303 miljoner ton koldioxidekvivalenter.

43. Redan i artiklarna 2 och 3.2 i sitt första beslut angav kommissionen att den inte skulle framföra invändningar mot sådana ändringar. Med hänsyn till andra förslag till ändringar angav den emellertid i artikel 3.3 att de kräver ett godkännande.

44. Enligt den ändrade planen skulle nästan dubbelt så många utsläppsrätter fördelas som vad som tillåts av kommissionen, nämligen i genomsnitt 6,253146 miljoner ton koldioxidekvivalenter per år. Det kan därför inte antas att kommissionen skulle godkänna denna plan utan vidare.

45. Tvärtemot tribunalens uppfattning i punkterna 54 och 55 i den överklagade domen medför inte rättssäkerhetshänsyn någon annan slutsats. Enligt rättssäkerhetsprincipen ska däremot de slutsatser som dragits i det första kommissionsbeslutet, som inte överklagats av Republiken Lettland, följas.

46. Fiktionen om ett godkännande som står i strid med ett tidigare beslut kunde inte heller motiveras av att ett beslut om den andra planen är av brådskande natur. Tribunalen har visserligen i punkterna 54 och 55 i den överklagade domen med rätta betonat att medlemsstaterna har ett intresse av ett snabbt beslut från kommissionens sida. Om en medlemsstat emellertid avstår från att överklaga ett första avslagsbeslut och därefter inlämnar ett nytt utkast till plan som uppenbarligen också strider mot detta beslut så kan den inte i god tro förvänta sig att kommissionen lämnar sitt samtycke till detta utkast utan invändningar.

47. Därutöver kan tremånadersfristen, beroende på de faktiska omständigheterna, till och med visa sig vara för kort. Om medlemsstaten och kommissionen inte kan uppnå enighet under en längre period så kan det till och med vara nödvändigt att agera inom betydligt kortare frister.

48. Det är därför mycket tveksamt om kommissionen i förevarande fall har handlat med den snabbhet som krävs. Detta kan emellertid inte innebära att ett godkännande i strid med dess tidigare beslut antas föreligga. Republiken Lettland borde däremot ha kunnat väcka talan enligt artikel 265 FEUF, bland annat även med utnyttjande av interimistiskt rättsskydd.

49. Tribunalens dom är således felaktig i rättsligt hänseende i den mån som tribunalen i punkt 60 i den överklagade domen fastställt att den andra planen som anmälts av Republiken Lettland blev definitiv efter utgången av tremånadersfristen.

50. Tribunalen borde således inte ha bifallit Republiken Lettlands talan på denna grund, och den överklagade domen ska därmed upphävas.

B – Prövning av talan vid tribunalen

51. Enligt artikel 61 första stycket andra meningen i stadgan för Europeiska unionens domstol kan domstolen, om den upphäver tribunalens avgörande, själv slutligt avgöra ärendet, om detta är färdigt för avgörande.

52. Detta skulle utan tvekan vara fallet om Republiken Lettland till stöd för sin talan hade åberopat att kommissionens behörighet enligt artikel 9.3 i direktiv 2003/87 hade överskridits. Domstolen har nämligen med avseende på Republiken Estland och Republiken Polen redan slagit fast att kommissionen, såsom i förevarande fall, inte har behörighet att fastställa utsläppstak på grundval av sina egna modellanalyser.¹³ Eftersom Republiken Lettland inte har framfört någon sådan invändning befinner sig medlemsstaten såtillvida i samma situation som de övriga 24 medlemsstater som inte ifrågasatte kommissionens beslut avseende deras NFP:er för åren 2008–2012, trots att det kan antas att dessa beslut uppvisade samma brister i rättsligt hänseende.

53. Vid tribunalen åberopade Republiken Lettland fyra andra grunder till stöd för sin talan. Som första grund gjorde den gällande att de befogenheter på energipolitikens område som anges i *EG-fördraget* överträtts. Den andra grunden avser åsidosättande av icke-diskrimineringsprincipen. Såvitt avser den tredje grunden gjorde Republiken Lettland gällande att skyldigheterna enligt Kyotoprotokollet åsidosatts. Republiken Lettland gjorde som fjärde grund gällande att den i artikel 9.3 i direktiv 2003/87 föreskrivna tremånadersfristen inte iakttagits.

54. Av vad som anförts följer att talan inte kan vinna bifall på den fjärde grunden. De övriga grunder som åberopats till stöd för talan har emellertid varken prövats av tribunalen eller av domstolen. Enligt min mening ska talan ogillas såvitt avser den tredje grunden. De två första grunderna är emellertid inte färdiga för avgörande. Detta kommer att behandlas närmare nedan.

1. Den första grunden

55. Som första grund gör Republiken Lettland gällande att kommissionens beslut utgör ett ingrepp i de befogenheter som medlemsstaterna innehar på energipolitikens område enligt artikel 175.2 c i *EG-fördraget* (nu artikel 192.2 c FEUF). Enligt denna artikel ska rådet vid miljöpolitiska åtgärder som väsentligt påverkar en medlemsstats val mellan olika energikällor och den allmänna strukturen hos dess energiförsörjning enhälligt fatta beslut efter att ha hört parlamentet. I den rättsliga grunden för direktiv 2003/87, artikel 175.1 i *EG-fördraget* (nu artikel 192.1 FEUF), föreskrivs däremot ett medbeslutandeförfarande som motsvarar dagens ordinarie lagstiftningsförfarande.

56. Kommissionen har mot denna argumentation med rätta invänt att dess beslut enbart grundar sig på direktiv 2003/87. Republiken Lettlands argumentation ska emellertid tolkas så, att kommissionen får tolka och tillämpa direktivet på så sätt att det borde ha baserats på en annan rättslig grund, nämligen artikel 192.2 c FEUF.

57. Enligt fast rättspraxis ska valet av rättslig grund för en rättsakt inom unionen ske utifrån objektiva kriterier, som kan bli föremål för domstolsprövning. Bland dessa kriterier ingår bland annat rättsaktens syfte och innehåll. Om en åtgärd tjänar två syften eller har två beståndsdelar, och ett av dessa syften eller en av dessa beståndsdelar kan identifieras som den huvudsakliga, medan den andra endast är av underordnad betydelse, ska rättsakten ha en enda rättslig grund, nämligen den som krävs med hänsyn till det huvudsakliga syftet eller den huvudsakliga beståndsdelen.¹⁴

13 — Se de ovan i fotnot 9 nämnda domarna i målen kommissionen mot Polen, punkt 76 och följande punkter, och kommissionen mot Estland, punkt 78 och följande punkter.

14 — Dom av den 30 januari 2001 i mål C-36/98, Spanien mot rådet (REG 2001, s. I-779), punkterna 58 och 59, och av den 19 juli 2012 i mål C-130/10, parlamentet mot rådet, punkterna 42 och 43.

58. Kommissionen får därför när det gäller det omtvistade beslutet inte tolka eller tillämpa direktiv 2003/87 på så sätt att direktivet *huvudsakligen* väsentligt skulle påverka en medlemsstats val mellan olika energikällor och den allmänna strukturen hos dess energiförsörjning. Den rättsliga grunden skulle däremot inte sättas i fråga om en sådan påverkan, även om den var väsentlig, enbart skulle utgöra ett sekundärt syfte eller beståndsdel, det vill säga i viss mån vara en sidoeffekt av direktivet.

59. Frågan huruvida kommissionen med avseende på det omtvistade beslutet har grundat sig på en tolkning av direktiv 2003/87 som står i strid med den rättsliga grunden kan inte avgöras oberoende av dess andra försvarsargument. Den har nämligen anfört att det omtvistade beslutet inte väsentligt påverkar Republiken Lettlands val mellan olika energikällor eller den allmänna strukturen hos dess energiförsörjning.

60. För att ta ställning till detta argument måste domstolen beakta de faktiska omständigheter som parterna anfört. Eftersom detta ankommer på tribunalen kan beslut inte fattas avseende denna grund.¹⁵

2. Den andra grunden

61. Republiken Lettland har till stöd för sin andra grund anfört att kommissionens utvärderingsmetod missgynnar medlemsstater med låga utsläppsnivåer. Kommissionen har bestritt denna argumentation.

62. Eftersom även denna grund kräver en granskning av de faktiska omständigheter som parterna anfört kan beslut inte heller fattas avseende denna grund.

3. Den tredje grunden

63. Republiken Lettland har slutligen åberopat att den har iakttagit de skyldigheter som följer av Kyotoprotokollet. Kommissionen kräver en längre gående begränsning av utsläpp av växthusgaser. Detta strider mot bilaga III punkt 1 till direktiv 2003/87, enligt vilken NFP:n ska uppfylla kraven enligt protokollet.

64. Kommissionen har emellertid korrekt invänt att bilaga III till direktiv 2003/87 innehåller krav på NFP:er som går utöver protokollet. Enligt bilaga III punkterna 2 och 3 krävs framför allt att de framsteg som kan uppnås vid minskningen av utsläppen utgör grunden för fördelningen. Denna minskning begränsas således inte genom de skyldigheter som följer av Kyotoprotokollet.

65. Talan kan följaktligen inte bifallas på denna grund.

4. Slutsats

66. Målet ska således återförvisas till tribunalen för prövning av de två första grunder som Republiken Lettland anfört för talan.

15 — Se dom av den 24 maj 2012 i mål C-196/11 P, Formula One Licensing mot harmoniseringsbyrån, punkt 57.

VI – Rättegångskostnader

67. Eftersom målet återförvisas till tribunalen kommer beslut i fråga om rättegångskostnaderna i detta mål om överklagande att meddelas senare.¹⁶

VII – Förslag till avgörande

68. Jag föreslår därför att domstolen meddelar följande dom:

1. Den dom som Europeiska unionens tribunal meddelade den 22 mars 2011 i mål T-369/07, Lettland mot kommissionen, upphävs.
2. Målet återförvisas till Europeiska unionens tribunal för en ny prövning av de två första grunder som Republiken Lettland anfört till stöd för sin talan.
3. Beslut om rättegångskostnader meddelas senare.

16 — Dom av den 13 oktober 2011 i de förenade målen C-463/10 P och C-475/10 P, Deutsche Post mot kommissionen (REU 2011, s. I-9639), punkt 83.