

PRESUDA OPĆEG SUDA (sedmo vijeće)

23. rujna 2009.(\*)

„Okoliš – Direktiva 2003/87/EZ – Sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova – Nacionalni plan raspodjele emisijskih jedinica za Estoniju za razdoblje od 2008. do 2012. – Nadležnost država članica odnosno Komisije – Jednako postupanje – Članak 9. stavci 1. i 3. i članak 11. stavak 2. Direktive 2003/87”

U predmetu T-263/07,

**Republika Estonija**, koju zastupa L. Uiho, u svojstvu agenta,

tužitelj,

koju podupiru

**Republika Litva**, koju zastupa D. Kriauciūnas, u svojstvu agenta,

i

**Slovačka Republika**, koju je u početku zastupao J. Čorba, a zatim B. Ricziová, u svojstvu agenata,

intervenijenti,

protiv

**Komisije Europskih zajednica** koju zastupa U. Wölker, u svojstvu agenta, uz asistenciju T. Tammea, odvjetnika,

tuženika,

koju podupire

**Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske**, koju je u početku zastupala Z. Bryanston-Cross, zatim L. Seeboruth te naposljetku S. Ossowski, u svojstvu agenata, uz asistenciju J. Mauricija, *barrister*,

intervenijent,

radi poništenja Odluke Komisije od 4. svibnja 2007. o nacionalnom planu raspodjele emisijskih jedinica stakleničkih plinova o kojem je za razdoblje od 2008. do 2012. Republika Estonija obavijestila u skladu s Direktivom 2003/87/EZ Europskog parlamenta

i Vijeća od 13. listopada 2003. o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice i o izmjeni Direktive Vijeća 96/61/EZ (SL L 275, str. 32.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 9., str. 28.),

PRVOSTUPANJSKI SUD EUROPSKIH ZAJEDNICA (sedmo vijeće),

u sastavu: N. J. Forwood (izvjestitelj), predsjednik, D. Šváby i E. Moavero Milanese, suci,

tajnik: K. Pocheć, administratorica,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 11. veljače 2009.,

donosi sljedeću

## Presudu

### Pravni okvir

- 1 Na temelju članka 1. Direktive 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2003. o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice i o izmjeni Direktive Vijeća 96/61/EZ (SL L 275, str. 32.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 9., str. 28.) (u daljnjem tekstu: direktiva), kako je izmijenjena Direktivom 2004/101/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 27. listopada 2004. (SL L 338, str. 18.) (posebno izdanje na hrvatskom jeziku: poglavlje 15., svezak 16., str. 80.):

„Ova Direktiva utvrđuje sustav trgovanja emisijskim jedinicama [...] unutar Zajednice [...] s ciljem promicanja smanjenja emisija stakleničkih plinova na način koji je učinkovit u troškovnom i gospodarskom smislu.”

- 2 Članak 9. stavak 1. direktive predviđa:

„Za svako razdoblje iz članka 11. stavaka 1. i 2. svaka država članica izrađuje nacionalni plan u kojem se navodi ukupna količina emisijskih jedinica koje namjerava raspodijeliti za to razdoblje i prijedlog načina raspodjele tih emisijskih jedinica. Plan se temelji na objektivnim i transparentnim kriterijima, uključujući i one navedene u Prilogu III., uzimajući u obzir mišljenje javnosti. Komisija, ne dovodeći u pitanje Ugovor, najkasnije do 31. prosinca 2003. daje upute o primjeni kriterija navedenih u Prilogu III.

Za razdoblje navedeno u članku 11. stavku 1. plan se objavljuje i o njemu se obavješćuju Komisija i države članice najkasnije do 31. ožujka 2004. Za naredna razdoblja plan se

objavljuje, a Komisiju i države članice o njemu se obavješćuje najmanje 18 mjeseci prije početka relevantnog razdoblja.”

3 Članak 9. stavak 3. direktive glasi:

„U roku od tri mjeseca otkad ju država članica obavijesti o nacionalnom planu raspodjele emisijskih jedinica u skladu sa stavkom 1., Komisija može odbiti plan ili neki dio plana ako on nije usklađen s kriterijima navedenim u Prilogu III. ili u članku 10. Država članica može donijeti odluku u skladu s odredbama članka 11. stavaka 1. ili 2. samo ako Komisija prihvati predložene izmjene. Komisija mora obrazložiti svaku odluku o odbijanju”.

4 U skladu s člankom 11. stavkom 2. direktive:

„Za petogodišnje razdoblje koje počinje 1. siječnja 2008. i za svako naredno petogodišnje razdoblje, svaka država članica odlučuje o ukupnoj količini emisijskih jedinica koje će raspodijeliti za to razdoblje i pokreće postupak raspodjele tih emisijskih jedinica operateru svakog postrojenja. Ova odluka donosi se najkasnije 12 mjeseci prije početka relevantnog razdoblja i temelji se na nacionalnom planu raspodjele države članice u skladu s člankom 9. i člankom 10., uzimajući u obzir mišljenje javnosti.”

5 U Prilogu III. direktivi (u daljnjem tekstu: Prilog III.) navodi se dvanaest kriterija koji se primjenjuju na nacionalne planove raspodjele. Kriteriji 1, 2, 3, 5, 6, 10 i 12 Priloga III. predviđaju kako slijedi:

„1. Ukupna količina emisijskih jedinica za raspodjelu za određeno vremensko razdoblje mora biti u skladu s obvezom države članice da ograniči svoje emisije u skladu s odredbama Direktive 2002/358/EZ [Vijeća od 25. travnja 2002. o odobravanju, u ime Europske zajednice, Kyotskog protokola uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih naroda o promjeni klime i zajedničkom ispunjavanju obveza koje iz njega proizlaze (SL L 130, str. 1.)] i odredbama Kyotskog protokola, uzimajući u obzir, s jedne strane, razmjere ukupnih emisija koje te emisijske jedinice predstavljaju u usporedbi s emisijama iz izvora koji nisu obuhvaćeni ovom Direktivom i, s druge strane, nacionalnu politiku u području energetike, te treba biti u skladu i s nacionalnim programom za klimatske promjene. Ukupna količina emisijskih jedinica koje se raspodjeljuju ne smije biti viša od one koja će, prema svim pokazateljima, biti potrebna za strogu primjenu kriterija sadržanih u ovom Prilogu. U razdoblju do 2008. godine količina mora biti u skladu s putem koji je potreban da svaka država članica postigne cilj ili čak i bolji rezultat od onog koji je predviđen u skladu s Odlukom 2002/358/EZ i Kyotskim protokolom.

2. Ukupna količina emisijskih jedinica koje se raspodjeljuju mora biti u skladu s procjenama sadašnjeg i predviđenog napretka prema ostvarivanju doprinosa država članica za ispunjavanje obveza Zajednice u skladu s odredbama Odluke

[Vijeća] 93/389/EEZ [od 24. lipnja 1993. o sustavu praćenja emisija CO<sub>2</sub> i drugih stakleničkih plinova u Zajednici (SL L 167, str. 31.)].

3. Količine emisijskih jedinica koje se raspodjeljuju moraju biti u skladu s potencijalom, uključujući i tehnološkim potencijalom, djelatnosti obuhvaćenih ovim sustavom za smanjivanje emisija. Države članice mogu temeljiti raspodjelu svojih emisijskih jedinica na prosječnoj emisiji stakleničkih plinova prema proizvodu u svakoj djelatnosti i napretku koji se može postići u svakoj djelatnosti.

[...]

5. U skladu sa zahtjevima Ugovora, posebno članaka 87. i 88., plan ne smije diskriminirati poduzeća i sektore tako da neopravdano pogoduje nekim poduzećima ili djelatnostima.
6. Plan mora sadržavati informacije o načinu na koji će novi sudionici moći sudjelovati u sustavu Zajednice u državi članici o kojoj je riječ.

[...]

10. Plan sadrži popis postrojenja obuhvaćenih ovom Direktivom s količinama emisijskih jedinica za koje postoji namjera da budu dodijeljene svakom od njih.

[...]

12. U planu se navodi najviši mogući iznos jedinica CER i ERU koje operateri postrojenja mogu koristiti u sustavu Zajednice izražen kao postotak emisijskih jedinica koje se dodjeljuju svakom postrojenju. Postotak mora biti usklađen s dopunskim obvezama država članica prema Kyotskom protokolu i odlukama koje su usvojene prema UNFCCC-u ili Kyotskom protokolu.”

### **Činjenice i postupak**

6. Republika Estonija je, u skladu s direktivom, o svom nacionalnom planu dodjele emisijskih jedinica stakleničkih plinova obavijestila Komisiju Europskih zajednica. Prema navodu Republike Estonije ta obavijest je stigla 30. lipnja 2006., dok je prema navodu Komisije stigla 7. srpnja 2006.
7. Nakon razmjene dopisa s Komisijom, Republika Estonija joj je u veljači 2007. dostavila novu inačicu svojega nacionalnog plana raspodjele emisijskih jedinica stakleničkih plinova.
8. Dana 4. svibnja 2007. Komisija je donijela odluku o nacionalnom planu raspodjele emisijskih jedinica stakleničkih plinova o kojem ju je za razdoblje od 2008. do 2012. Republika Estonija obavijestila u skladu s direktivom (u daljnjem tekstu: pobijana

odluka). U toj se odluci predviđa smanjenje od 47,8 % u odnosu na emisijske jedinice koje je Republika Estonija predložila izdati.

9 Normativni dio pobijane odluke glasi kako slijedi:

„Članak 1.

Sljedeći aspekti nacionalnog plana raspodjele emisijskih jedinica [Republike] Estonije za prvo petogodišnje razdoblje iz članka 11. stavka 2. direktive nisu usklađeni s:

1. kriterijima [br.] 1 [do] 3 iz Priloga III. direktivi: dio ukupne količine koja se raspodjeljuje, odnosno 11,657987 milijuna tona ekvivalenta CO<sub>2</sub> godišnje, što je neusklađeno s procjenama izvršenima u skladu s Odlukom br. 280/2004/EZ [Europskog parlamenta i Vijeća od 11. veljače 2004. o mehanizmu za praćenje emisija stakleničkih plinova u Zajednici i za provedbu Kyotskog protokola (SL L 49, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 17., str. 98.)] i s potencijalom, uključujući i tehnološki potencijal za smanjenje emisija od djelatnosti, jer je taj dio smanjen da bi se uzele u obzir emisije projektnih aktivnosti koje su u 2005. već bile operativne i koje su u 2005. dovele do smanjenja ili ograničavanja emisija u postrojenjima koja potpadaju pod područje primjene direktive, u mjeri u kojoj su ta smanjenja ili ograničenja opravdana i provjerena; osim toga, dio ukupne količine emisijskih jedinica koji odgovara dodatnim emisijama postrojenja za sagorijevanje koje nije uključeno u nacionalni plan raspodjele koji je izrađen za prvu fazu, procijenjen na 0,313883 milijuna, a koji nije opravdan u skladu s općim metodologijama utvrđenima u nacionalnom planu raspodjele, na osnovi provjerenih i opravdanih podataka o emisijama;
2. kriterijem [br.] 3 iz Priloga III. direktivi: neuključivanje, u ukupnu količinu emisijskih jedinica koje se dodjeljuju prema nacionalnom planu dodjeljivanja, zaliha emisijskih jedinica koju sastavlja [Republika] Estonija u skladu s člankom 3. stavcima 1. i 2. Odluke 2006/780/EZ [Komisije od 13. studenoga 2006. o izbjegavanju dvostrukog brojenja smanjenja emisija stakleničkih plinova na temelju sustava Zajednice trgovanja emisijama za projektne aktivnosti na temelju Kyotskog protokola u skladu s Direktivom 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 316, str. 12.) (SL posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 29., str. 109.)] i s činjenicom da količina emisijskih jedinica dodijeljenih postrojenjima koja obavljaju dotične djelatnosti nije proporcionalno smanjena;
3. kriterijem [br.] 5 Priloga III. direktivi: emisijske jedinice dodijeljene određenim postrojenjima, koje prekoračuju njihove predviđene potrebe i posljedica su kumuliranja bonusa za mjere usvojene u ranoj fazi i drukčije izračunanih raspodjela;
4. kriterijem [br.] 6 Priloga III. direktivi: informacije o načinu na koji će novi sudionici moći sudjelovati u sustavu Zajednice.

## Članak 2.

Na nacionalan plan raspodjele neće se podnijeti primjedbe ako će se dolje navedene izmjene uvesti bez diskriminacije i tako da se Komisiji priopće u najkraćem mogućem roku, uzimajući u obzir rokove potrebne za provedbu nacionalnih postupaka:

1. ukupna količina emisijskih jedinica koja se raspodjeljuje za potrebe sustava Zajednice smanjena je za 11,657987 milijuna tona ekvivalenta CO<sub>2</sub> godišnje i količine dodijeljene dodatnom postrojenju za sagorijevanje koje nije uključeno u plan donesen za prvu fazu utvrđuju se u skladu s općim metodologijama predviđenima u nacionalnom planu raspodjele na osnovi provjerenih i opravdanih podataka o emisiji, dok će se ukupna količina dodatno smanjiti za ekvivalent eventualne razlike između emisijskih jedinica dodijeljenih tom postrojenju i 0,313883 milijuna tona koje se godišnje izdvajaju za to postrojenje; nadalje, ukupna je količina povećana kako bi se uzele u obzir emisije projektnih aktivnosti koje su u 2005. već bile operativne i koje su u 2005. dovele do smanjenja ili ograničavanja emisija u postrojenjima obuhvaćenim direktivom, u mjeri u kojoj su ta smanjenja ili ograničenja opravdana i provjerena;
2. zaliha emisijskih jedinica koju [Republika] Estonija ima namjeru sastaviti u skladu s člankom 3. stavcima 1. i 2. Odluke 2006/780/EZ uključena je u ukupnu količinu emisijskih jedinica od 12,717058 milijuna tona izračunanu prema kriterijima [br.] 1. [do] 3. Priloga III. direktivi prije donošenja konačne nacionalne odluke o raspodjeli na temelju članka 11. stavka 2. direktive, a količina emisijskih jedinica dodijeljena postrojenjima koje obavljaju dotične djelatnosti proporcionalno je smanjena;
3. emisijske jedinice dodijeljene određenim postrojenjima ne prekoračuju potrebe predviđene kao rezultat primjene bonusa za mjere usvojenje u ranoj fazi;
4. dostavljene su informacije, u skladu s kriterijima iz Priloga III. direktivi i s člankom 10. direktive, o načinu na koji će novi sudionici moći sudjelovati u sustavu Zajednice.

## Članak 3.

1. Ukupan godišnji prosjek emisijskih jedinica od 12,717058 milijuna tona – umanjen za zalihu koju [Republika] Estonija namjerava uspostaviti u skladu s člankom 3. stavcima 1. i 2. Odluke 2006/780/EZ, i još umanjen za ekvivalent eventualne razlike između emisijskih jedinica dodijeljenih dodatnom postrojenju za sagorijevanje koje nije uključeno u nacionalan plan raspodjele utvrđen za prvu fazu i 0,313883 milijuna tona koji se godišnje izdvajaju za to postrojenje koji nisu opravdani u skladu s općim metodologijama predviđenima u nacionalnom planu raspodjele, na osnovi provjerenih i opravdanih podataka o emisijama, te uvećan kako bi se uzele u obzir emisije projektnih aktivnosti koje su u 2005. već bile operativne i koje su u 2005. dovele do smanjenja ili ograničenja emisija u

postrojenjima obuhvaćenima direktivom, ako su ta smanjenja ili ograničenja bila opravdana i provjerena – koje [Republika] Estonija, u skladu sa svojim nacionalnim planom raspodjele dodjeljuje postrojenjima navedenima u tom planu i novim sudionicima, ako taj ukupan godišnji prosjek nije prekoračen.

2. Nacionalan plan raspodjele emisijskih jedinica može se izmijeniti bez prethodne suglasnosti Komisije ako se izmjena odnosi na emisijske jedinice dodijeljene određenim postrojenjima u granicama ukupnih emisijskih jedinica koje se dodjeljuju postrojenjima navedenim u tom planu, nakon poboljšanja kakvoće podataka ili ako se sastoji u smanjenju postotka emisijskih jedinica koje se, u granicama utvrđenima u članku 10. direktive, besplatno dodjeljuju.
3. Svaka izmjena nacionalnog plana raspodjele radi ispravka neusklađenosti navedenih u članku 1. ove odluke, ali koja odstupa od izmjena navedenih u članku 2. treba se u najkraćem mogućem roku priopćiti, uzimajući u obzir rokove potrebne za provedbu nacionalnih postupaka i zahtijeva prethodnu suglasnost Komisije u skladu s člankom 9. stavkom 3. direktive. Svaka druga izmjena nacionalnog plana raspodjele, osim onih koje se zahtijevaju u skladu s člankom 2. ove odluke, nije dopuštena.

#### *Članak 4.*

Ova je odluka upućena [R]epublici Estoniji.”

- 10 Aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 16. srpnja 2007. Republika Estonija podnijela je ovu tužbu za poništenje pobijane odluke.
- 11 Budući da se sastav vijeća Općeg suda izmijenio, sudac izvjestitelj raspoređen je u sedmo vijeće, kojemu je stoga ovaj predmet dodijeljen.
- 12 Aktom podnesenim tajništvu Općeg suda 8. listopada 2007. Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske zatražila je intervenciju u ovom predmetu u potporu Komisijinu zahtjevu.
- 13 Aktima podnesenima tajništvu Općeg suda 16. listopada Republika Litva i Slovačka Republika zatražile su intervenciju u potporu zahtjevima Republike Estonije.
- 14 Rješenjem od 29. siječnja 2008. predsjednik sedmog vijeća Općeg suda odobrio je te tri intervencije.
- 15 Na temelju izvještaja suca izvjestitelja Opći sud (sedmo vijeće) odlučio je otvoriti usmeni dio postupka te je u skladu s mjerama upravljanja postupkom iz članka 64. svojega Poslovnika strankama postavio pitanja. Stranke su odgovorile na ta pitanja.
- 16 Na raspravi održanoj 11. veljače 2009. saslušana su izlaganja stranaka i njihovi odgovori na pitanja koja je postavio Opći sud.

## **Zahtjevi stranaka**

- 17 Republika Estonija od Općeg suda zahtijeva da:
- poništi pobijanu odluku,
  - naloži Komisiji snošenje troškova.
- 18 Republika Litva od Općeg suda zahtijeva da poništi pobijanu odluku.
- 19 Slovačka Republika nije podnijela intervencijski podnesak i nije postavila zahtjeve.
- 20 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:
- odbije tužbu kao nedopuštenu što se tiče članka 1. stavaka 3. i 4., članka 2. stavaka 3. i 4. te članka 3. stavaka 2. i 3. pobijane odluke,
  - odbije tužbu kao neosnovanu što se tiče ostalih odredaba pobijane odluke,
  - Republici Estoniji naloži snošenje troškova.
- 21 Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske od Općeg suda zahtijeva da:
- odbije tužbu,
  - Republici Estoniji naloži snošenje troškova.

## **Dopuštenost**

### *Argumentacija stranaka*

- 22 U svojem odgovoru na tužbu Komisija smatra da je ova tužba nedopuštena što se tiče članka 1. stavaka 3. i 4., članka 2. stavaka 3. i 4. te članka 3. stavaka 2. i 3. pobijane odluke. Ona navodi da se istaknuti tužbeni razlozi odnose isključivo na zakonitost gornje granice utvrđene za ukupnu količinu emisijskih jedinica predviđenu u članku 1. stavku 1., članku 2. stavku 1. i članku 3. stavku 1. pobijane odluke te djelomično na neuključivanje zaliha emisijskih jedinica iz članka 1. stavka 2. i članka 2. stavka 2. pobijane odluke. Tako, prema Komisijinu mišljenju, čak ako je Opći sud trebao utvrditi osnovanost istaknutih tužbenih razloga, to ne može dovesti do poništenja cijele pobijane odluke jer Republika Estonija nije istaknula nijedan činjenični ili pravni razlog povezan s ostalim odredbama pobijane odluke.
- 23 Komisija podsjeća na to da sukladno članku 21. Statuta Suda Europske unije svaka tužba podnesena pred sudovima Zajednice mora sadržavati sažeti prikaz tužbenih razloga. Ona navodi da članak 44. stavak 1. točka (c) Poslovnika također predviđa da tužba mora sadržavati predmet spora i sažeti prikaz tužbenih razloga. S obzirom na prethodno



navedeno Komisija smatra da u ovom slučaju tužba nije u skladu s tim zahtjevima što se tiče članka 1. stavaka 3. i 4., članka 2. stavaka 3. i 4. te članka 3. stavaka 2. i 3. pobijane odluke. Štoviše, ona smatra da bi dotične odredbe mogle samostalno postojati čak i da se ostatak pobijane odluke poništi. Stoga, u mjeri u kojoj se ova tužba odnosi na te odredbe, ona se treba odbiti kao nedopuštena.

- 24 Republika Estonija najprije ističe da je u tužbi zatražila poništenje pobijane odluke u cijelosti.
- 25 Nadalje, Republika Estonija primjećuje da je u skladu sa sudskom praksom djelomično poništenje akta Zajednice moguće samo u mjeri u kojoj su elementi čije se poništenje traži odvojivi od ostatka akta.
- 26 U ovom slučaju pobijana odluka je akt upućen osobno Republici Estoniji, koherentnog smisla i strukture, čije su uvodne izjave i članci normativnog dijela svi međusobno povezani. Republika Estonija smatra da se određeni elementi ne mogu odvojiti, a da se pritom ne izgubi sadržaj ili koherentnost pobijane odluke.
- 27 S obzirom na prethodno navedeno Republika Estonija smatra da odgovor na tužbu koji navodi Komisija, a koji se temelji na djelomičnoj nedopuštenosti ove tužbe, nije osnovan i da se pobijana odluka mora poništiti u cijelosti.

#### *Ocjena Općeg suda*

- 28 Najprije valja podsjetiti da je, kako to proizlazi iz ustaljene sudske prakse, djelomično poništenje akta Zajednice moguće samo u mjeri u kojoj su elementi čije se poništenje traži odvojivi od ostatka akta (presude Suda od 10. prosinca 2002., Komisija/Vijeće, C-29/99, Zb., str. I-11221., t. 45., i od 30. rujna 2003., Njemačka/Komisija, C-239/01, Zb., str. I-10333., t. 33.; vidjeti u tom smislu i presudu od 21. siječnja 2003., Komisija/Parlament i Vijeće, C-378/00, Zb., str. I-937., t. 30.). Sud je također u više navrata presudio da uvjet odvojivosti nije zadovoljen ako bi djelomično poništenje akta imalo za učinak izmjenu njegove biti (presuda Suda od 24. svibnja 2005., Francuska/Parlament i Vijeće, C-244/03, Zb., str. I-4021., t. 13.; vidjeti u tom smislu i presude Suda od 31. ožujka 1998., Francuska i dr./Komisija, C-68/94 i C-30/95, Zb., str. I-1375., t. 257. i prethodno navedenu presudu Komisija/Vijeće, t. 46.).
- 29 U ovom slučaju članak 1. pobijane odluke započinje ovim riječima: „Sljedeći aspekti nacionalnog plana raspodjele emisijskih jedinica [Republike] Estonije za prvo petogodišnje razdoblje iz članka 11. stavka 2. direktive neusklađeni su s: [...]”. Zatim u stavcima 1. do 4. tog članka Komisija navodi različite neusklađenosti nacionalnog plana raspodjele emisijskih jedinica Republike Estonije s jednim ili više kriterija iz Priloga III. S obzirom na strukturu članka 1. eventualno poništenje nekih od tih stavaka imalo bi za posljedicu smanjenje broja neusklađenosti s direktivom, koje su utvrđene u pobijanoj odluci.

- 30 Zatim valja utvrditi da članak 2. pobijane odluke započinje tekstem kako slijedi: „Na nacionalni plan raspodjele neće se podnijeti primjedbe ako će se dolje navedene izmjene uvesti bez diskriminacije i tako da se Komisiji priopće u najkraćem mogućem roku, uzimajući u obzir rokove potrebne za provedbu nacionalnih postupaka [...]”. U stavcima 1. do 4. tog članka Komisija propisuje, u svakom stavku, izmjenu nacionalnog plana koja je potrebna radi uklanjanja neusklađenosti utvrđene u odgovarajućem stavku članka 1. Tako bi eventualno poništenje nekih njezinih stavaka rezultiralo samo time da se održi na snazi obveza Komisije da ne podnosi primjedbe na nacionalni plan, a istodobno bi se smanjio broj izmjena koje su bile uvjet zbog kojeg je ta obveza prvotno preuzeta.
- 31 Iz strukture tih dvaju članaka proizlazi da se njihovi stavci 1. do 4. ne mogu smatrati odvojivima u smislu sudske prakse navedene u točki 28. gore. Naime, eventualno poništenje jednog od stavaka članka 1. te poništenje odgovarajućeg stavka članka 2. imalo bi za posljedicu izmjenu biti pobijane odluke.
- 32 Takvo poništenje zamijenilo bi pobijanu odluku, prema kojoj se nacionalni plan raspodjele emisijskih jedinica može donijeti uz uvjet četiriju specifičnih izmjena koje omogućavaju da se uklone četiri neusklađenosti s kriterijima iz Priloga III., jednom drukčijom odlukom na temelju koje bi se taj plan mogao donijeti uz uvjet manjeg broja izmjena. Tim više je točno da bi odluka koja zamjenjuje pobijanu odluku u svojoj biti bila drukčija od potonje jer tužbeni razlozi koje ističe Republika Estonija dovode u pitanje utvrđenu neusklađenost i odgovarajuću izmjenu koja se zahtijeva u stavcima 1. i 2. članaka 1. i 2. pobijane odluke. Međutim, upravo te dvije neusklađenosti zahtijevale bi značajnije izmjene nacionalnog plana raspodjele emisijskih jedinica Republike Estonije.
- 33 Što se tiče članka 3. stavaka 2. i 3. pobijane odluke, dostatno je istaknuti da te odredbe sadržavaju pojašnjenja o provedbi ostalih odredaba pobijane odluke. Tako, uz pretpostavku da članci 1. i 2. pobijane odluke te članak 3. stavak 1. koji su također obuhvaćeni tužbenim razlozima koje je istaknula Republika Estonija, budu poništeni, stavci 2. i 3. članka postali bi bespredmetni.
- 34 Iz prethodno navedenog proizlazi da bi uz pretpostavku osnovanosti tužbenih razloga koje je istaknula Republika Estonija trebalo poništiti pobijanu odluku u cijelosti jer odredbe koje su predmet istaknutih prigovora nisu odvojive od ostatka tog akta. Stoga se argumenti Komisije o navodnoj djelomičnoj nedopuštenosti ove tužbe trebaju odbiti.

### ***Meritum***

- 35 Republika Estonija ističe pet tužbenih razloga koji se temelje, prvo, na zlouporabi ovlasti koja proizlazi iz povreda članka 9. stavaka 1. i 3. i članka 11. stavka 2. direktive, drugo, na očitoj pogrešci u ocjeni, treće, na povredi članka 175. UEZ-a, četvrto, na povredi načela dobre uprave i peto, na nepostojanju obrazloženja.

*Prvi tužbeni razlog koji se temelji na zlouporabi ovlasti koja proizlazi iz povreda članka 9. stavaka 1. i 3. i članka 11. stavka 2. direktive*

## Argumentacija stranaka

- 36 Republika Estonija koju podupiru Republika Litva i Slovačka Republika smatra da je Komisija time što je donijela pobijanu odluku prekoračila ovlasti koje ima na temelju članka 9. stavaka 1. i 3. te članka 11. stavka 2. direktive. Prema njezinom mišljenju iz tih odredaba proizlazi da izrada nacionalnog plana raspodjele emisijskih jedinica potpada pod nadležnost država članica i da se Komisija mora ograničiti na to da nadzire je li taj plan usklađen s kriterijima navedenima u Prilogu III. te u članku 10. direktive. Stoga države članice imaju pravo odlučiti o tome koju će metodu primijeniti za izradu svojega plana raspodjele emisijskih jedinica te o tome koje će podatke i predviđanja koristiti pri određivanju dopuštenih emisija za postrojenja tijekom razdoblja utvrđenog navedenim planom.
- 37 Međutim Komisija u ovom slučaju nije uzela u obzir metodu na temelju koje je Republika Estonija izradila svoj plan raspodjele emisijskih jedinica. Iz uvodnih izjava 5. i 6. pobijane odluke proizlazi da je Komisija, radi određivanja ukupne dopuštene količine emisijskih jedinica, koristila vlastitu metodu te da se zasnivala na osnovnim podacima koje je sama odabrala i na modelu Primes koji je izradio grčki stručnjak, zanemarujući u biti plan raspodjele emisijskih jedinica Republike Estonije. Tako je, *de facto*, Komisija sama odredila ukupnu količinu emisijskih jedinica koja se raspodjeljuje u okviru plana raspodjele Republike Estonije.
- 38 U svojoj replici Republika Estonija dodaje da pojam „gornje granice” koji predstavlja, prema Komisijinom mišljenju, krajnju granicu koja se primjenjuje na ukupnu količinu emisijskih jedinica koju raspodjeljuje država članica, nema nikakvu pravnu osnovu i ne nalazi se ni u direktivi ni u pobijanoj odluci.
- 39 Konačno, u svojem odgovoru na intervencijski podnesak Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske, Republika Estonija ističe da se „u pravnoj državi” upravni akti moraju donositi u skladu sa zakonom i stoga u skladu s ovlastima dodijeljenima različitim upravnim tijelima. Čak ako bi poništenje pobijane odluke znatno utjecalo na sustav trgovine Europske unije, to ne bi opravdalo održavanje na snazi nezakonite odluke. Republika Estonija svakako ističe da je ukupna količina emisijskih jedinica koje se raspodjeljuju, a koja je predviđena u njezinom planu, marginalna u širem kontekstu u sustavu trgovanja emisijskih jedinica stakleničkih plinova unutar Zajednice.
- 40 Republika Litva ističe da Komisija nema opću ovlast za odobravanje nacionalnog plana raspodjele, već samo ovlast za nadzor ograničen na pitanje usklađenosti plana s kriterijima iz Priloga III.
- 41 Najprije, Komisija opisuje sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice i osobito primjećuje da je u prvom razdoblju primjene sustava, od 2005. do 2007., u znatnoj mjeri bilo prekomjernog dodjeljivanja emisijskih jedinica u odnosu na verificirane emisije iz 2005. i 2006., tako da je za okoliš korist sustava trgovanja bila vrlo ograničena, odnosno nije ni postojala. Prema Komisijinom mišljenju to prekomjerno dodjeljivanje emisijskih jedinica bilo je vrlo izraženo u Estoniji, gdje su verificirane

emisije za 2005. dosegle 12,62 milijuna tona ekvivalenta ugljikovog dioksida (CO<sub>2</sub>), a njezina je prosječna godišnja količina emisijskih jedinica za prvo razdoblje bila 19 milijuna tona ekvivalentna CO<sub>2</sub>.

- 42 Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske ističe da ako Komisija ne uspije u jednom od predmeta koji se odnose na nacionalne planove raspodjele, zbog prekomjerne ponude emisijskih jedinica koja iz toga proizlazi, postoji opasnost od znatnog snižavanja cijena emisijskih jedinica, što bi poništilo učinke direktive kao sredstva za smanjivanje emisija. Drugim riječima, posljedice bi bile katastrofalne. Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske poziva Opći sud da usvoji teleološko tumačenje direktive koje Komisiji omogućava da djelotvorno nadzire nacionalne planove raspodjele i da države članice tako spriječi u određivanju gornjih granica koje ne bi mogle dovesti do povećanja cijene ugljika te stoga ni do poticanja smanjenja emisija.
- 43 Komisija i Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske nadalje smatraju da u pobijanoj odluci Komisija nije odredila ukupnu količinu emisijskih jedinica koju dodjeljuje Republika Estonija nego je za tu ukupnu količinu odredila gornju granicu. Komisija ističe da je radi određivanja te gornje granice morala koristiti objektivne i pouzdane podatke i primijeniti zajedničke standarde ocjenjivanja koji se zasnivaju na istim pretpostavkama za cijelu Uniju kako bi se narušavanje tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu smanjilo na najmanju moguću mjeru i izbjeglo svako nejednako postupanje među državama članicama.
- 44 Komisija također primjećuje da je za dobro funkcioniranje sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova bitno da ukupna količina emisijskih jedinica bude nedostatna na razini Unije i na razini država članica. Zbog toga je Komisija, za određivanje gornje granice emisijskih jedinica koje dodjeljuje svaka država članica, koristila jedan model, i to Primes model, te slobodno dostupne podatke prikupljene u dogovoru s nacionalnim stručnjacima. Komisija smatra da samo neovisan i koherentan nadzor korištenih podataka omogućava dobivanje dostatnih jamstava koja potvrđuju da podaci odražavaju stvarno stanje i da njihovo korištenje ne dovodi, u znatnoj mjeri, do prekomjerne dodjele emisijskih jedinica kao što je bila ona do koje je došlo u prvom razdoblju trgovine od 2005. do 2007. Prema mišljenju Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske članci 87. i 88. UEZ-a nalažu neovisnu i objektivnu ocjenu nacionalnih planova raspodjele država članica.
- 45 Komisija smatra da je, osobito u uvodnim izjavama 2., 5. i 6. pobijane odluke te u raznim komunikacijama koje je objavila, Republici Estoniji dostavila detaljna objašnjenja o razlozima zbog kojih je smatrala da su verificirani podaci o emisijama za 2005. bili najbolji raspoloživi podaci. Komisija ističe da su nakon komunikacije od 7. siječnja 2004. [COM(2003) 830 final], na koju se poziva Republika Estonija, uslijedile dvije nove komunikacije koje imaju isti cilj [COM(2005) 703 final i COM(2006) 725 final], koje nikako nisu u suprotnosti s njezinim pristupom.
- 46 S druge strane, Komisija u odgovoru na repliku priznaje da je elektroničkom poštom 1. srpnja 2005. od Republike Estonije primila primjedbe sadržane u izvještaju u Prilogu 4.

tužbi, u kojima su estonski stručnjaci naveli neke opće primjedbe o načinu na koji je proizvodnja električne energije uzeta u obzir u početnim predviđanjima za 2005. iako nisu precizirali što su htjeli promijeniti. Komisija ističe da je zbog toga što je dotični izvještaj uzet u obzir, izrađivač modela na državnom tehničkom sveučilištu u Ateni znatno promijenio korištene podatke i početna predviđanja.

- 47 Komisija smatra da ona vlastitu metodu izračuna nije nametnula ni Republici Estoniji ni ijednoj drugoj državi članici i ističe da je nekoliko država članica izradilo svoje nacionalne planove raspodjele uzimajući u obzir gornju granicu za ukupnu količinu emisijskih jedinica određenu u odlukama koje im je Komisija uputila. Bilo bi netočno tvrditi da je Republici Estoniji Komisija oduzela diskrecijsku ovlast kojom bi trebala raspolagati pri izradi svojega nacionalnog plana, uključujući i ukupnu količinu emisijskih jedinica koje se dodjeljuju. Također, javno savjetovanje u okviru izrade nacionalnog plana nije bilo lišeno svojeg korisnog učinka. U tom pogledu Komisija ističe da nacionalni planovi raspodjele određuju ne samo ukupnu količinu emisijskih jedinica koje se raspodjeljuju nego i raspodjelu emisijskih jedinica među raznim postrojenjima na njihovom državnom području.
- 48 Što se tiče argumentacije Republike Estonije koja se zasniva na članku 30. stavku 2. direktive, Komisija naglašava da se ta odredba ne odnosi na usklađivanje metode određivanja ukupne količine emisijskih jedinica nego na mogućnost veće usklađenosti te metode. Komisija svakako nije imala drugu mogućnost nego primijeniti istu metodu za izračun gornje granice ukupne količine emisijskih jedinica koja se primjenjuje na svaku državu članicu, jer bi inače bilo povrijeđeno načelo jednakog postupanja.

Ocjena Općeg suda

– Raspodjela nadležnosti između država članica i Komisije

- 49 Kao prvo, među strankama je nesporno te iz uvodnih izjava i iz opće strukture direktive također proizlazi da su smanjenje emisija stakleničkih plinova općenito, a osobito sustav trgovanja emisijskim jedinicama uspostavljen direktivom, od najveće važnosti u borbi protiv globalnog zatopljenja, a to je pojava koja predstavlja jednu od najvećih društvenih i ekonomskih prijetnji te prijetnji okolišu s kojima se svijet danas suočava.
- 50 Ipak, Republika Estonija u odgovoru na argumente Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske ispravno podsjeća da se u zajednici u kojoj postoji vladavina prava upravni akti moraju donositi u skladu s ovlastima dodijeljenima različitim upravnim tijelima. Tako, čak i uz pretpostavku da je osnovana teza Ujedinjene Kraljevine Velike Britanije i Sjeverne Irske prema kojoj poništenje pobijane odluke negativno utječe na dobro funkcioniranje sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice, to utvrđenje ne opravdava održavanje na snazi pobijane odluke, ako je taj akt donesen kršenjem nadležnosti koje direktiva dodjeljuje državama članicama i Komisiji.

- 51 U tom pogledu, kada je riječ o prenošenju ili provedbi direktive u području okoliša, valja podsjetiti na tekst članka 249. trećeg stavka UEZ-a prema kojem „[d]irektiva je obvezujuća, u pogledu rezultata koji je potrebno postići, za svaku državu članicu kojoj je upućena, a odabir oblika i metoda postizanja tog rezultata prepušten je nacionalnim tijelima” [neslužbeni prijevod]. Iz toga proizlazi da je sloboda djelovanja države članice u pogledu izbora odgovarajućih oblika i metoda u načelu potpuna kada direktiva o kojoj je riječ ne propisuje oblik i metode za postizanje određenog rezultata. Iz toga također proizlazi da ako ne postoji pravilo Zajednice koje jasno i precizno propisuje oblik i metode koje država članica treba upotrijebiti, na Komisiji je da, u okviru provedbe svoje zadaće nadzora, osobito na temelju članaka 211. i 226. UEZ-a, u dostatnoj mjeri pravno dokaže da su instrumenti koje država članica u tom cilju koristi protivni pravu Zajednice (vidjeti u tom smislu presudu Općeg suda od 7. studenoga 2007., Njemačka/Komisija, T-374/04, Zb., str. II-4431., t. 78., i navedenu sudsku praksu).
- 52 Valja dodati da je stroga primjena tih načela bitna kako bi se osigurala usklađenost načela supsidijarnosti utvrđenog u članku 5. drugom stavku UEZ-a, načela koje institucije Zajednice obvezuje u izvršavanju njihovih regulatornih funkcija i koje je bilo uzeto u obzir pri donošenju direktive (uvodna izjava 30. direktive). Na temelju tog načela, u područjima koja nisu u njezinoj isključivoj nadležnosti, Europska zajednica djeluje samo ako, i u mjeri u kojoj, ciljeve predloženog djelovanja države članice ne mogu dostatno ostvariti, nego se zbog opsega ili učinka predloženog djelovanja oni mogu bolje ostvariti na razini Zajednice. Stoga u području kao što je to područje okoliša koje uređuju članci 174. do 176. UEZ-a, u kojem Zajednica i države članice dijele nadležnosti, teret dokazivanja je na Zajednici, to jest u ovom slučaju na Komisiji koja treba dokazati u kojoj su mjeri nadležnosti države članice, i stoga njezin diskrecijski prostor, ograničeni s obzirom na članak 10. i kriterije iz Priloga III. direktivi (gore navedena presuda od 7. studenoga 2007., Njemačka/Komisija, t. 79.).
- 53 Kada je konkretno riječ o provedbi direktive, iz njezinog članka 9. stavaka 1. i 3. te iz njezinog članka 11. stavka 2. nedvosmisleno proizlazi da je samo država članica nadležna, prvo, za izradu nacionalnog plana raspodjele kojim predlaže postići ciljeve utvrđene u direktivi u pogledu emisija stakleničkih plinova, i o čemu obavješćuje Komisiju i, drugo, za donošenje konačnih odluka o ukupnoj količini emisijskih jedinica koje će raspodijeliti za svako petogodišnje razdoblje i postupak raspodjele tih emisijskih jedinica operateru svakog postrojenja. U izvršenju svojih nadležnosti država članica stoga raspolaže određenim diskrecijskim prostorom za odabir mjera za koje smatra da su najprimjerenije za postizanje, u specifičnom kontekstu nacionalnog energetskeg tržišta, rezultata koji propisuje navedena direktiva (vidjeti u tom smislu prethodno navedenu presudu od 7. studenoga 2007., Njemačka/Komisija, t. 80.).
- 54 S druge strane, na temelju članka 9. stavka 3. direktive Komisija ima ovlast nadzora nacionalnog plana raspodjele. Tako je Komisija ovlaštena provjeriti usklađenost nacionalnog plana raspodjele o kojem ju je država članica obavijestila, s kriterijima navedenima u Prilogu III. i odredbama članka 10. direktive i donijeti obrazloženu odluku kojom odbija plan ako on nije usklađen s tim kriterijima i s tim odredbama. Iz članka 9. stavka 3. direktive također proizlazi da u slučaju odbijanja nacionalnog plana raspodjele

država članica može donijeti odluku u skladu s odredbama članka 11. stavka 2. samo ako Komisija prihvati predložene izmjene (vidjeti u tom pogledu točku 92. dolje).

55 U izvršavanju svojih ovlasti nadzora nacionalnog plana raspodjele Komisija ima diskrecijsku ovlast u mjeri u kojoj joj taj nadzor omogućuje da izvrši svoje složene ekonomske i ekološke procjene u vezi s općim ciljem smanjivanja emisija stakleničkih plinova putem sustava trgovanja emisijskim jedinicama na način koji je učinkovit u troškovnom i gospodarskom smislu (članak 1. i uvodna izjava 5. direktive). Iz toga slijedi da u okviru nadzora zakonitosti koji u tom pogledu provodi sudac Zajednice, on u potpunosti nadzire je li Komisija pravilno primijenila relevantna pravna pravila. Međutim, Opći sud ne može zamijeniti Komisiju kada ona, u tom kontekstu, mora obavljati složene ekonomske i ekološke procjene. U tom pogledu Opći sud se mora ograničiti na to da provjeri sadržava li predmetna mjera očitu pogrešku ili zlouporabu ovlasti, je li nadležno tijelo očito prekoračilo granice svoje diskrecijske ovlasti i jesu li postupovna jamstva, koja su ovom kontekstu još važnija, u cijelosti poštovana (vidjeti u tom smislu gore navedenu presudu od 7. studenoga 2007., Njemačka/Komisija, t. 80. i 81.; vidjeti u tom smislu također presude Općeg suda od 11. rujna 2002., Pfizer Animal Health/Vijeće, T-13/99, Zb., str. II-3305., t. 166. i 171., i Alpharma/Vijeće, T-70/99, Zb., str. II-3495., t. 177. i 182, i od 21. listopada 2003., Solvay Pharmaceuticals/Vijeće, T-392/02, Zb., str. II-4555., t. 126. i 188.).

– Izvršavanje nadležnosti Komisije u ovom slučaju

56 U ovom slučaju Republika Estonija Komisiji prigovara da je donoseći pobijanu odluku prekoračila svoje nadležnosti koje proizlaze iz članka 9. stavaka 1. i 3. te iz članka 11. stavka 2. direktive. U mjeri u kojoj se ovom argumentacijom želi utvrditi da je Komisija pogrešno primijenila relevantne odredbe, Opći sud mora provesti potpun nadzor što se tiče ovog pravnog pitanja. U tom pogledu važno je istaknuti da su diskrecijski prostor kojim raspolaže Republika Estonija za provedbu direktive i diskrecijska ovlast koju ima Komisija, kada njezin nadzor zakonitosti nacionalnog plana raspodjele podrazumijeva da ona mora obaviti vlastite složene ekonomske i ekološke procjene, relevantni samo za to da se odredi opseg nadzora, koji provodi Opći sud, načina na koji je svako tijelo izvršilo svoje nadležnosti, ali ne može uzrokovati promjenu podjele nadležnosti među tim tijelima.

57 U tom pogledu valja istaknuti da u uvodnoj izjavi 13. te u članku 1. stavku 1. pobijane odluke Komisija utvrđuje da dio ukupne količine emisijskih jedinica koje Republika Estonija predlaže raspodijeliti, to jest 11,657987 milijuna tona ekvivalenta CO<sub>2</sub> godišnje, nije usklađen s kriterijima br. 1 do 3 iz Priloga III. Štoviše, dio ukupne količine emisijskih jedinica koji odgovara dodatnim emisijama postrojenja za sagorijevanje koje nije uključeno u nacionalni plan raspodjele izrađen za prvu fazu, a koji se procjenjuje na 0,313883 milijuna tona ekvivalenta CO<sub>2</sub> godišnje, također je neusklađen s navedenim kriterijima.

58 Istodobno, Komisija u članku 2. stavku 1. pobijane odluke precizira da se na nacionalni plan raspodjele neće podnijeti primjedbe ako se ukupna količina emisijskih jedinica koje

se dodjeljuju za potrebe sustava Zajednice smanji za 11,657987 milijuna tona ekvivalenta CO<sub>2</sub> godišnje. U skladu s tom istom odredbom, ukupna količina emisijskih jedinica koju Komisija tako potvrdi mora se još dodatno smanjiti za ekvivalent eventualne razlike između emisijskih jedinica dodijeljenih postrojenju navedenom u prethodnoj točki i 0,313883 milijuna tona koje se godišnje izdvajaju za to postrojenje. Konačno, u članku 3. stavku 1. pobijane odluke Komisija precizira da se ukupan prosječni iznos emisijskih jedinica od 12,717058 milijuna tona ekvivalenta CO<sub>2</sub>, umanjen za „zalihi” koju Republika Estonija namjerava uspostaviti i za ekvivalent eventualne razlike koja postoji između emisijskih jedinica dodijeljenih prethodno navedenom postrojenju i iznosa od 0,313883 milijuna tona ekvivalenta CO<sub>2</sub> koji se godišnje izdvaja za to postrojenje, ne smije prekoračiti.

- 59 U svojim podnescima Komisija pred Općim sudom ističe da isključenje prethodno spomenutih emisijskih jedinica predstavlja nametanje Republici Estoniji granice izvana ili „gornje granice”, a ne određivanje ukupne količine emisijskih jedinica koje ona može raspodijeliti.
- 60 Ipak valja utvrditi da je Komisija, time što je precizirala specifičnu količinu emisijskih jedinica čije se prekoračenje smatra neusklađenim s kriterijima utvrđenima u direktivi i odbila nacionalni plan Republike Estonije zato što ukupna količina emisijskih jedinica koja je predložena u tom planu prekoračuje taj prag, prekoračila granice ovlasti nadzora koje ima na temelju članka 9. stavaka 1. i 3. te članka 11. stavka 2. direktive.
- 61 U tom pogledu nesporno je da je Komisija, u skladu s člankom 9. stavkom 3. direktive, nadležna za nadzor nacionalnog plana koji država članica izrađuje na temelju članka 9. stavka 1. direktive i za odbijanje plana ako zaključi da on nije usklađen s kriterijima navedenim u Prilogu III. ili u članku 10. direktive.
- 62 Osim toga, pri provedbi takvog nadzora i obrazlažući odluku o odbijanju Komisija ima pravo uputiti određene kritike u pogledu utvrđenih neusklađenosti i, ako to smatra prikladnim, dati neobvezujuće prijedloge ili preporuke kako bi države članice mogle izmijeniti svoj plan tako da bi, prema Komisijinom mišljenju, postao usklađen s navedenim kriterijima i odredbama.
- 63 U okviru svojih ocjena pitanja o tome jesu li nacionalni planovi raspodjele nekih država članica usklađeni s kriterijima iz Priloga III., Komisiji je dopušteno odabrati zajedničku usporednu točku. U tu svrhu ona između ostalog može izraditi vlastiti ekonomski i ekološki model. Pri izradi i upotrebi takvog modela Komisija raspolaze, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 55. gore, širokom diskrecijskom ovlašću tako da se korištenje takve zajedničke referentne točke u odluci o odbijanju nacionalnog plana može osporiti samo ako sadržava očitu pogrešku u ocjeni.
- 64 S druge strane, time što u izreci odluke o odbijanju nacionalnog plana raspodjele, za ukupnu količinu emisijskih jedinica koje država članica ima pravo odrediti, Komisija nameće konkretnu granicu izračunanu na osnovi vlastitog ekonomskog modela i vlastitog odabira podataka, ona u praksi, u određivanju te ukupne količine, zamjenjuje državu



članicu. Naime, takva odredba državu članicu može obvezati da izmijeni svoj nacionalni plan raspodjele kako bi ukupna količina emisijskih jedinica točno odgovarala granici koju je u odluci o odbijanju navela Komisija. U takvom slučaju država članica dužna je odrediti ukupnu količinu koja je jednaka ili manja od granice koju je navela Komisija, jer inače ne bi mogla donijeti odluku u skladu s člankom 11. stavkom 2. direktive.

- 65 Takva odluka o odbijanju članku 11. stavku 2. direktive oduzima koristan učinak utoliko što ta odredba predviđa da je na državi članici, a ne na Komisiji, da odluči o ukupnoj količini emisijskih jedinica koje će raspodijeliti. To je utvrđenje osobito relevantno u slučaju, kao što je onaj u ovom predmetu, kada konkretna granica koju tako nameće Komisija, to jest 12,717058 milijuna tona ekvivalenta CO<sub>2</sub> godišnje, predstavlja samo 52,2 % ukupne količine emisijskih jedinica koje Republika Estonija namjerava raspodijeliti u okviru svojeg nacionalnog plana raspodjele.
- 66 Točno je da se Republika Estonija i dalje može u okviru odluke koju donosi u skladu s člankom 11. stavkom 2. direktive odlučiti za razinu ukupne količine emisijskih jedinica koju godišnje raspodjeljuje koja je niža od ukupne količine za koju Komisija smatra da je usklađena s direktivom. Međutim, budući da je Komisija nametnula drastično smanjivanje ukupne količine emisijskih jedinica koju je Republika Estonija namjeravala raspodijeliti, u okolnostima ovog slučaja nezamislivo je da potonja odluči ukupnu količinu emisijskih jedinica za raspodjelu odrediti na razini koja je drukčija od granice koju je u pobijanoj odluci odredila Komisija. Tako je zapravo Komisija, umjesto Republike Estonije, neizravno odredila ukupnu količinu emisijskih jedinica za raspodjelu.
- 67 Osim toga, valja utvrditi da obrazloženjem, koje je u pobijanoj odluci navela Komisija kako bi objasnila na temelju čega je izračunana nametnuta granica, ona potvrđuje da se nije ograničila na nadzor zakonitosti nacionalnog plana raspodjele o kojem ju je obavijestila Republika Estonija nego da je zapravo analizu koju je potonja obavila zamijenila vlastitom analizom.
- 68 U tom pogledu valja istaknuti da u izradi nacionalnog plana raspodjele koji je prilagođen tako da se postignu ciljevi direktive i usklađen s kriterijima navedenim u Prilogu III., a osobito s kriterijima br. 1 do 3, država članica ima obvezu provesti više složenih ekonomskih i ekoloških ocjena, osobito što se tiče politika i specifičnih mjera koje se trebaju usvojiti na nacionalnoj razini radi postizanja ciljeva direktive, ali i što se tiče mjera koje bi trebali primijeniti gospodarski subjekti. Osim toga ove su ocjene u bitnome okrenute budućnosti jer država članica mora za nekoliko godina unaprijed predvidjeti kretanje emisija na svojem državnom području, i to na osnovi podataka koji su raspoloživi u trenutku donošenja njezinog nacionalnog plana raspodjele.
- 69 Ta je zadaća po naravi takva da država članica ima obvezu odabrati, prvo, politike i mjere koje se usvajaju i, drugo, metodu koju će koristiti i podatke na temelju kojih će obaviti analizu kako bi predvidjela kretanje dotičnih emisija. Hipotetski, takvi odabiri nisu ni ispravni ni neispravni u apsolutnom smislu jer se nekoliko različitih metoda i podataka može valjano upotrijebiti. Pri nadzoru tih odabira države članice Komisija stoga mora poštovati diskrecijski prostor koji je državi članici priznat, a u mjeri u kojoj s obzirom na

kriterije iz Priloga III. država članica svoju analizu temelji na vjerodostojnim i dostatnim podacima i parametrima, Komisija ne može odbiti njezin nacionalni plan za raspodjelu. Međutim, na Komisiji je osobito da provjeri pouzdanost i koherentnost svih aspekata plana koji je država članica izradila te da nadzire predstavljaju li ti sastavni elementi skup čimbenika koje treba uzeti u obzir prilikom ocjene složene situacije te jesu li oni takve naravi da podupiru zaključke koji su iz njih izvedeni.

70 S obzirom na te primjedbe valja ispitati konkretne prigovore koje je u pobijanoj odluci Komisija uputila protiv nacionalnog plana raspodjele Republike Estonije.

– Odabir iznosa emisija koji treba služiti kao polazišna točka za predviđanja za razdoblje od 2008. do 2012.

71 Najprije valja podsjetiti da je u uvodnoj izjavi 4. pobijane odluke Komisija istaknula da je u ovom kontekstu kriterij br. 1 iz Priloga III. relevantan utoliko što predviđa da ukupna količina emisijskih jedinica koje se raspodjeljuju ne smije biti veća od one koja će, prema svim pokazateljima, biti potrebna za strogu primjenu kriterija sadržanih u tom Prilogu. U tom pogledu valja utvrditi da je sama Komisija u točki 18. svoje obavijesti od 7. siječnja 2004. (vidjeti točku 45. gore) definirala pojam stroge primjene kriterija sadržanih u Prilogu III., precizirajući da, kako bi se ispunio taj uvjet, država članica ne smije raspodijeliti više emisijskih jedinica nego što je to nužno s obzirom na najviše obvezujući obvezni kriterij, to jest kriterije br. 1 do 5 iz Priloga III. Dakle, iz pobijane odluke proizlazi, kako je to uostalom sama potvrdila na raspravi, da je Komisija smatrala da estonski nacionalni plan raspodjele nije usklađen s kriterijem br. 1 iz Priloga III., i to ne na osnovi tog samog kriterija, nego zbog toga što se predložena ukupna količina emisijskih jedinica ne ograničava na ono što je nužno s obzirom na kriterije br. 2 i 3 iz Priloga III.

72 Nadalje, iz uvodnih izjava 5. do 7. pobijane odluke proizlazi da je Komisija primijenila kriterij br. 2. utvrđen u Prilogu III. tako što je ona sama u pogledu postojećih emisija stakleničkih plinova kao polazišnu točku odredila iznose koji se odnose na emisije za 2005. umjesto da kao polazišnu točku uzme u obzir iznose koje je Republika Estonija koristila u svojem nacionalnom planu raspodjele i da nadzire njegovu zakonitost, provjeravajući osobito je li Republika Estonija u provedbi direktive prekoračila svoj diskrecijski prostor.

73 Točno je da ispravna primjena kriterija br. 2 iz Priloga III. Komisiji dopušta da provjeri usklađenost ukupne količine emisijskih jedinica koje se raspodjeljuju „s procjenama sadašnjeg i predviđenog napretka prema ostvarivanju doprinosa država članica za ispunjavanje obveza Zajednice u skladu s odredbama Odluke [br. 280/2004/EZ]”. Međutim, u uvodnoj izjavi 5. pobijane odluke Komisija ističe da je posljednja procjena prije donošenja pobijane odluke u skladu s Odlukom br. 280/2004/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. veljače 2004. o mehanizmu za praćenje emisija stakleničkih plinova u Zajednici i za provedbu Kyotskog protokola (SL L 49, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 17., str. 98.), izvršena na osnovi podataka koje su estonska postrojenja priopćila za 2005. godinu zato što su ti podaci bili

najpouzdaniji i najtočniji koje je mogla koristiti. Osim toga, prema uvodnoj izjavi 6. pobijane odluke, iako nekoliko država članica, među kojima je i Republika Estonija, za polazišnu točku za svoja predviđanja koristi prosjek neovisno verificiranih podataka o emisijama za 2005. i procjene emisija koje su države članice dostavile za druge godine, kako bi se ublažili učinci posebnih događaja do kojih je došlo tijekom određene godine, Komisija je odbila taj pristup ističući da se učinci posebnih čimbenika, poput meteoroloških događaja, općenito kompenziraju u cijeloj godini te da ne raspolaze elementima koji ukazuju na to da se verificirani podaci o emisijama za 2005. ne mogu smatrati reprezentativnima.

- 74 Međutim, nadležnost Komisije za nadzor usklađenosti nacionalnog plana raspodjele s prethodno navedenim procjenama ne dopušta joj da smatra da je zbog korištenja, za potrebe navedenog plana, drukčijih podataka od onih koji su korišteni u okviru tih procjena, plan postao neusklađen s kriterijem 2 iz Priloga III., osim ako država članica ne može opravdati to korištenje. U tom pogledu valja istaknuti da je u uvodnim izjavama 5. do 7. pobijane odluke argumente koje je Republika Estonija u fazi upravnog postupka istaknula u potporu podataka koji su uzeti u obzir u njezinom nacionalnom planu raspodjele Komisija odbila osobito zato što su potonji bili „manje pouzdani” od onih koji su korišteni u posljednjoj procjeni i zato što nije bilo „dovoljno razloga, što se tiče Estonije, za prilagodbu neovisno verificiranih podataka o emisijama za 2005.”. Ona je ocijenila da se nije mogla isključiti mogućnost da je Republika Estonija precijenila emisije, pa je upozorila na vjerojatnost da podaci koje je potonja priopćila „zapravo ne odražavaju stvarne emisije”.
- 75 Time što je nacionalni plan raspodjele, o kojem ju je obavijestila Republika Estonija, odbila na temelju takvog rezoniranja, koje u biti počiva samo na sumnji u pouzdanost podataka koje je Republika Estonija uzela u obzir, Komisija je počinila grešku koja se tiče prava. Kako je to istaknuto u točkama 53. do 55. gore, Komisijina je zadaća bila da provjeri zakonitost nacionalnog plana raspodjele uzimajući u obzir diskrecijski prostor u okviru izrade navedenoga plana koji je dan državi članici u provedbi direktive. Odbijajući estonski plan zbog toga što podaci uzeti u obzir u tu svrhu nisu prema njezinom mišljenju bili najbolji raspoloživi podaci, što je stoga postojala vjerojatnost da je Republika Estonija precijenila emisije i što ništa nije upućivalo na to da podaci na kojima je zasnivala procjenu nisu mogli biti smatrani reprezentativnima, Komisija je zanemarila spomenut diskrecijski prostor. Naime, postojanje takvog diskrecijskog prostora nužno podrazumijeva da je država članica mogla valjano odabrati drukčije podatke za polazišnu točku za svoja predviđanja. Međutim, pristup Komisije koji dovodi do toga da se samo podaci koje ona sama uzima u obzir mogu koristiti za potrebe izrade nacionalnog plana države članice lišava svakog diskrecijskog prostora s tim u vezi. Usvajanjem takvog pristupa Komisija je zanemarila činjenicu da je njezina zadaća nadzirati ono što država članica odabere za potrebe izrade svojega nacionalnog plana, a ne da Komisija sama odabire podatke koji će se uzeti u obzir, i izjašnjavati se samo o eventualnim osporavanjima država članica u vezi tog odabira.
- 76 Iz spisa svakako proizlazi da što se tiče emisija Republike Estonije, podaci koje je koristila Komisija nisu nužno bili najreprezentativniji te stoga ni najpouzdaniji. U tom

pogledu valja istaknuti da se opravdanja koja je iznijela Komisija za odbijanje pristupa određenih država članica iz uvodne izjave 6. pobijane odluke ne mogu prihvatiti barem što se tiče posebnog slučaja Republike Estonije. Kao prvo, iz Priloga 4. nacionalnom planu raspodjele proizlazi da 2005. godina koju je Komisija uzela u obzir nije bila reprezentativna godina što se tiče Republike Estonije. Naime, emisije za tu godinu znatno su ispod referentne vrijednosti koja je za električne centrale i industrijska postrojenja izračunana na temelju tri godine u kojima su emisije bile najveće između 2000. i 2005. i za toplane na temelju tri godine u kojima su emisije bile najveće između 1995. i 2005., i to unatoč značajnom rastu bruto domaćeg proizvoda (BDP) iz godine u godinu, od 2000. do 2005. Kao drugo, kada ju je na raspravi Opći sud o tome ispitivao, Komisija nije istaknula nikakav element koji može opravdati njezin argument, prema kojemu se učinci različitih čimbenika uzetih u obzir, poput meteoroloških uvjeta, u pravilu kompenziraju tijekom cijele jedne godine.

77 Iz toga slijedi, protivno onomu što u pobijanoj odluci tvrdi Komisija, ne samo to da podaci koje je ona koristila nisu nužno bili najreprezentativniji, te stoga ni najpouzdaniji, što se tiče emisija Republike Estonije, nego i to da je raspolagala određenim dokazima koji su značili, barem u slučaju Republike Estonije, da je zbog odabira podataka za 2005. kao polazišne točke u svrhu svojih izračuna postojala vjerojatnost da ti izračuni budu netočni.

– Odabir metoda koje se koriste za predviđanja kretanja emisija između referentnog razdoblja i razdoblja od 2008. do 2012.

78 U uvodnim izjavama 8. i sljedećima pobijane odluke Komisija je ispitala usklađenost nacionalnog plana raspodjele s kriterijem br. 3. iz Priloga III., prema kojemu količine emisijskih jedinica koje se raspodjeljuju moraju biti „u skladu s potencijalom, uključujući i tehnološkim potencijalom, djelatnosti obuhvaćenih ovim sustavom za smanjivanje emisija”. U tu svrhu Komisija je odlučila koristiti podatke koji proizlaze iz modela Primes koji je izradio stručnjak na Državnom tehničkom sveučilištu u Ateni zbog toga što oni predstavljaju istodobno najtočnije i najpouzdanije procjene rasta BDP-a i poboljšanja intenziteta ugljika” za procjenu kretanja emisija između referentnog razdoblja i razdoblja od 2008. do 2012., i također tijekom tog posljednjeg razdoblja. Naime, u pobijanoj odluci Komisija je svoja predviđanja o tom kretanju zasnivala na verificiranim podacima za emisije za 2005., kako su prilagođeni primjenom dvaju koeficijenata koji odražavaju njezinu procjenu stope rasta BDP-a tijekom razdoblja od 2005. do 2010. i vjerojatnu stopu poboljšanja intenziteta ugljika po jedinici BDP-a tijekom tog istog razdoblja.

79 U tom pogledu valja ponovno podsjetiti da države članice raspolažu diskrecijskim prostorom za odlučivanje o metodi koju usvajaju za izradu nacionalnog plana raspodjele emisijskih jedinica. Time što je odlučila koristiti podatke proizašle iz modela Primes, zbog njihove navodne veće pouzdanosti u odnosu na druge podatke, ali bez utvrđivanja nedostatnosti metode koju koristi Republika Estonija za izračun podataka koji se uzimaju u obzir za njezin nacionalni plan raspodjele, Komisija je zanemarila taj diskrecijski prostor.

- 80 Konkretno, na raspravi je sama Komisija izričito priznala da svojom procjenom aspekata koji se odnose na političke odabire nema pravo zamijeniti procjenu koju država članica obavlja radi izrade svojega nacionalnog plana raspodjele, niti u okviru njezinog diskrecijskog prostora provoditi nadzor što se tiče odabira. Međutim, Komisija je tvrdila da se takav politički odabir u okviru njezine ocjene nacionalnog plana raspodjele može uzeti u obzir samo u mjeri u kojoj je sadržan u zakonodavnim instrumentima prije 2004. i ako je o njemu obaviještena kako bi ga mogla uzeti u obzir pri izradi vlastitog ekonomskog modela.
- 81 Međutim, valja primijetiti da se Komisija ipak nije pozvala ni na jednu odredbu ili pravno pravilo kojem bi se moglo opravdati takvo ograničavanje države članice da radi izrade svojega nacionalnog plana raspodjele uzme u obzir svoju nacionalnu politiku u području energetike. Baš suprotno, upravo na državi članici je da nacionalni plan raspodjele izradi u skladu s člankom 9. stavkom 1. direktive te da tako odredi koje aspekte njezine nacionalne politike u području energetike valja uzeti u obzir. Međutim, iz točke 3. nacionalnog plana raspodjele Republike Estonije, koji je priložen tužbi, proizlazi da je ta država članica naglasila stratešku narav svojih rezervi naftnog škriljevca te poteškoće u pogledu sigurnosti opskrbe koje bi mogle nastati zbog znatnog povećanja korištenja prirodnog plina, osobito ističući da njezin uvoz plina potječe iz samo jedne države izvoznice, i to Rusije.
- 82 Primjenom modela Primes, koji se temelji uglavnom na ekonomskim i ekološkim parametrima, Komisija je u ovom slučaju zanemarila eventualnu relevantnost ovog geostrateškog aspekta koji je Republika Estonija ipak izričito uključila u svoj nacionalni plan raspodjele, te je Komisija stoga prekoračila granice svoje ovlasti nadzora.
- 83 U svakom slučaju, što se tiče, kao prvo, stope rasta BDP-a tijekom razdoblja od 2005. do 2010., iz spisa proizlazi da podaci o rastu BDP-a koje je u pobijanoj odluci koristila Komisija za određivanje gornje granice emisija za Estoniju za razdoblje od 2008. do 2012. nisu bili oni najbolji koji su bili raspoloživi u trenutku donošenja pobijane odluke. U svojem nacionalnom planu raspodjele Republika Estonija koristila je prognozu od 9,6 % rasta za 2006. koja se temeljila na posljednjim podacima kojima je raspolagalo estonsko Ministarstvo financija. Za svaku od sljedeće četiri godine predviđjela je nešto nižu stopu rasta, od 7,4 % do 8,4 %.
- 84 U pobijanoj odluci Komisija je u bilješci br. 24 navela da je, prema podacima objavljenima u 2005. u dokumentu naslovljenom „European Energy and Transport Trends”, za Estoniju za razdoblje od 2005. do 2010. predviđen godišnji rast od 5,1839 %. Međutim iz spisa te, konkretnije, iz tumačenja dokumenta naslovljenog „Tablica Primes Estonija: slabo ograničenje emisija ugljika/nepostojanje hvatanja i skladištenja CO<sub>2</sub>” koji je priložen tužbi, kao i iz bilješke br. 24 pobijane odluke, slijedi da ta stopa od 5,1839 % proizlazi iz jednostavnog aritmetičkog izračuna na temelju podataka o BDP-u Republike Estonije koji se koriste i u modelu Primes, i to 8 milijardi eura u 2005. i 10,3 milijardi eura u 2010. godini. Ipak, Komisija u istoj bilješci objašnjava da je radi uzimanja u obzir najnovijih podataka o kojima je bila obaviještena odlučila zamijeniti vrijednost rasta BDP-a predviđenu u dokumentu naslovljenom „European Energy and Transport Trends”

drugim ekonomskim predviđanjima, koja su u studenom 2006. objavljena u dokumentu naslovljenom „Economic Forecasts Autumn 2006”, ali isključivo za godine za koje su ti najnoviji podaci bili raspoloživi. Ona je potomje podatke koristila za 2006., 2007. i 2008. godinu, međutim, za 2009. i 2010. nastavila je koristiti stopu rasta izračunanu na temelju podataka iz dokumenta naslovljenog „European Energy and Transport Trends” iz 2005.

85 Valja utvrditi da tako postupajući Komisija nije koristila najbolje raspoložive podatke što se tiče predviđanja rasta BDP-a Republike Estonije za 2009. i 2010. te da nije dostatno opravdala odbijanje predviđanja koja je Republika Estonija navela za te dvije godine. Naime, predviđanja koja je Republika Estonija iznijela u svojem nacionalnom planu raspodjele temelje se, prvo, na osnovnim podacima koji su noviji od onih korištenih u dokumentu naslovljenom „European Energy and Transport Trends” i, drugo, na podacima koji su bliži onima iz dokumenta naslovljenog „Economic Forecasts Autumn 2006” koje je sama Komisija, zbog toga što su bili pouzdaniji, uzela u obzir za godine 2006., 2007. i 2008. U tim okolnostima Komisijino stajalište prema kojemu je ona koristila najbolje raspoložive podatke za 2009. i 2010., odbijajući predviđanja Republike Estonije i nadomještajući ih podacima iz dokumenta naslovljenog „European Energy and Transport Trends”, nije vjerodostojno.

86 Drugo, što se tiče izračuna stope poboljšanja intenziteta emisije ugljika po jedinici BDP-a, nesporno je da se Komisija izravno oslonila na podatke koji proizlaze iz modela Primes, to jest 1945,3 tona emisija CO<sub>2</sub> na milijun eura BDP-a u 2005. i 1346,3 tona emisija CO<sub>2</sub> na milijun eura BDP-a u 2010. godini. Međutim, kako je to Komisija priznala na raspravi, ako se jedan od podataka koji su uzeti u obzir u izračunima izvršenima u okviru izrade modela Primes pokaže neispravnim, a tako je u ovom slučaju što se tiče stope rasta BDP-a Republike Estonije (vidjeti točke 84. i 85. gore), i drugi podaci iz posljednje inačice modela Primes bit će nužno netočni. Naime, potonji se temelje na predviđanju rasta BDP-a koje nije bilo najtočnije u trenutku izrade modela. Kako je to Komisija također priznala na raspravi, u takvim okolnostima nužno je ponovno izračunati sva predviđanja koja proizlaze iz modela, tako da se koriste ažurirane procjene stope rasta BDP-a. Budući da Komisija to nije učinila, podaci koje je koristila u pobijanoj odluci ne mogu se smatrati najboljim raspoloživim podacima.

– Drugi razlozi koje je Komisija istaknula kako bi opravdala odbijanje nacionalnog plana raspodjele

87 Zatim valja odgovoriti na Komisijin argument prema kojem je korištenje podataka za 2005. i modela Primes bilo opravdano potrebom da se svaki nacionalni plan raspodjele ocijeni u odnosu na iste podatke i parametre analize, kako bi bili ispunjeni zahtjevi načela jednakog postupanja.

88 Taj se argument ne može prihvatiti. Naime, pozivanje na navedeno načelo ne može promijeniti raspodjelu nadležnosti između Komisije i država članica koju predviđa direktiva, a u skladu s kojom su potomje nadležne za izradu nacionalnog plana raspodjele i za donošenje konačne odluke o ukupnoj količini emisijskih jedinica koje se raspodjeljuju.

- 89 Osim toga, kako to ispravno ističe Republika Estonija, Komisija može osigurati jednako postupanje među državama članicama na odgovarajući način, tako da jednako pažljivo ispita plan koji svaka od njih podnese. Točno je, kako se na to podsjetilo u točki 63. gore, da Komisija ima pravo izraditi vlastiti ekonomski i ekološki model koji se temelji na podacima koja sama odabere i da ga koristi kao usporednu točku za provjeru je li nacionalni plan raspodjele svake države članice usklađen s kriterijima iz Priloga III. U svrhu izrade takvog plana Komisija raspolaže, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 55. gore, širokom diskrecijskom ovlašću.
- 90 Međutim, Komisija nema pravo analizom do koje je došla primjenom vlastitog modela zamijeniti ocjenu koju je država članica provela za svoj nacionalni plan raspodjele niti odbiti plan zbog toga što se te dvije analize razlikuju. Naime, ako bi Komisija imala pravo dati prednost vlastitoj analizi, članak 9. stavak 1. i članak 11. stavak 2. direktive koji državama članicama dodjeljuju ovlasti za izradu nacionalnog plana raspodjele emisijskih jedinica te zatim za odlučivanje o ukupnoj količini emisijskih jedinica koje se raspodjeljuju izgubili bi smisao.
- 91 Naposljetku, valja odbiti Komisijin argument prema kojem bi članak 9. stavak 3. direktive, koji joj dodjeljuje ovlast nadzora i odbijanja nacionalnih planova raspodjele, bio lišen korisnog učinka kad ona ne bi mogla donijeti odluku u kojoj se za ukupnu količinu emisijskih jedinica određuje gornja granica koje država članica ima pravo raspodijeliti.
- 92 Konačno, iz prethodno navedenog, a osobito iz točaka 62. i 63. gore, proizlazi da Komisija može učinkovito nadzirati nacionalni plan raspodjele i odbiti ga, ako je to potrebno, a da pritom ne mora odrediti takvu gornju granicu. Štoviše, ne može se prihvatiti argument prema kojem odredbe direktive mogu dovesti do blokade ako se država članica i Komisija ne dogovore o ukupnoj količini emisijskih jedinica koje se raspodjeljuju na osnovi naknadnih izmjena nacionalnog plana koje dostavi država članica. Prvo, na Općem sudu nije rješavanje tog eventualnog problema u okviru ovog spora, ako on uopće ne postoji. Drugo, ako je taj problem trebao biti riješen kako bi se izbjegla situacija trajne blokade, bilo bi nezamislivo riješiti ga tako da se da prednost Komisijinom stajalištu, a ne stajalištu države članice, jer kako to proizlazi iz točke 54. gore, Komisija ima ovlast nadzora i odbijanja dok je država članica nadležna za to da predloži nacionalni plan i da konačno odluči o raspodjeli emisijskih jedinica.
- 93 Konačno, članak 1. stavak 1. pobijane odluke sadržava i utvrđenje prema kojem uključenje dodatnih emisija određenog postrojenja od 0,313883 milijuna tona ekvivalenta CO<sub>2</sub> godišnje također nije usklađeno s kriterijima br. 1 do 3 iz Priloga III. Na osnovi prethodno izloženih razmatranja, pobijanu odluku valja poništiti i što se tiče tog utvrđenja, utoliko što se Komisija nije ograničila na to da objasni razloge zbog kojih je zaključila da neusklađenost postoji, već je, između ostalog, u članku 2. stavku 1. i članku 3. stavku 1. pobijane odluke propisala isključenje dotičnog iznosa iz ukupne količine emisijskih jedinica.

- 94 Iz svega što je prethodno navedeno proizlazi da se članak 1. stavak 1., članak 2. stavak 1. i članak 3. stavak 1. pobijane odluke moraju poništiti. Stoga ne treba ispitivati drugi, treći i peti tužbeni razlog koje je istaknula Republika Estonija zato što su usmjereni protiv tih istih odredaba.

*Četvrti tužbeni razlog koji se temelji na povredi načela dobre uprave*

Argumentacija stranaka

- 95 Republika Estonija ističe da su na temelju načela dobre uprave institucije Zajednice dužne svoje dužnosti ispunjavati s pažnjom i nepristrano. Prema njezinom mišljenju, to bi se načelo trebalo primjenjivati ne samo na njihove odnose s pojedincima nego i na njihove odnose s državama članicama. U ovom slučaju Komisija nije uzela u obzir sve činjenične elemente i informacije koje su joj dostavljene i stoga pri donošenju pobijane odluke nije postupila s dužnom pažnjom.
- 96 Konkretno, Republika Estonija Komisiji prigovara da je u članku 1. stavku 2. pobijane odluke smatrala da njezin nacionalni plan raspodjele emisijskih jedinica nije usklađen s kriterijem br. 3 iz Priloga III. zbog toga što u ukupnu količinu emisijskih jedinica koje se raspodjeljuju nije uključila „zalihu” emisijskih jedinica koju je uspostavila u skladu s člankom 3. stavcima 1. i 2. Odluke Komisije 2006/780/EZ od 13. studenoga 2006. o izbjegavanju dvostrukog brojenja smanjenja emisija stakleničkih plinova na temelju sustava Zajednice za trgovanje emisijama za projektne aktivnosti na temelju Kyotskog protokola u skladu s direktivom (SL L 316, str. 12.) (SL posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 29., str. 109.). To Komisijino utvrđenje netočno je zato što iz pažljivog ispitivanja plana raspodjele emisijskih jedinica i osobito iz njegovih priloga 1. i 3. proizlazi da je Republika Estonija u ukupnu količinu emisijskih jedinica stvarno uključila zalihu emisijskih jedinica u skladu s člankom 3. stavkom 1. Odluke 2006/780.
- 97 Komisija navodi da informacija koju je Republika Estonija iznijela u svojem nacionalnom planu, osobito u njegovim prilogima 1. i 3., o uključenju „zalihe” u ukupnu količinu emisijskih jedinica nije bila dovoljno jasna te da je bila čak proturječna. Osim toga, Komisijine službe zbrojile su sve količine emisija postrojenja predviđene za drugo razdoblje trgovanja i navedene u Prilogu 1. estonskom planu raspodjele emisijskih jedinica. Taj izračun nije omogućio da se smatra da je pri određivanju ukupne količine emisijskih jedinica u skladu s člankom 3. stavkom 1. ili 3. Odluke 2006/780 „zaliha” uzeta u obzir.
- 98 U preostalom dijelu Komisija upućuje na argumente koje je iznijela u odgovoru na drugi tužbeni razlog koji je istaknula Republika Estonija.

Ocjena Općeg suda

- 99 Valja primijetiti da se među jamstvima koje u upravnim postupcima dodjeljuje pravni poredak Zajednice osobito nalazi načelo dobre uprave za koje je vezana obveza nadležne institucije da pažljivo i nepristrano ispita sve relevantne elemente pojedinog slučaja



(presude Općeg suda od 24. siječnja 1992., La Cinq/Komisija, T-44/90, Zb., str. II-1., t. 86.; od 29. lipnja 1993., Asia Motor France i dr./Komisija, T-7/92, Zb., str. II-669., t. 34., i od 20. ožujka 2002., ABB Asea Brown Boveri/Komisija, T-31/99, Zb., str. II-1881., t. 99.).

- 100 Nadalje, valja istaknuti da utoliko što Republika Estonija u okviru ovog tužbenog razloga u biti navodi iste nepravilnosti kao i u okviru svojega drugog tužbenog razloga, ona dovodi u pitanje Komisijino određivanje, u članku 1. stavku 1., članku 2. stavku 1. i članku 3. stavku 1. pobijane odluke, gornje granice ukupne količine emisijskih jedinica koje se raspodjeljuju. Budući da su ove tri odredbe već poništene na temelju prvog tužbenog razloga, o ovom dijelu ovog tužbenog razloga više ne treba odlučivati.
- 101 Međutim, u dijelu u kojem Republika Estonija Komisiji prigovara da je u članku 1. stavku 2. pobijane odluke smatrala da njezin nacionalni plan raspodjele emisijskih jedinica nije bio usklađen s kriterijem br. 3 iz Priloga III. zbog neuključivanja, u ukupnu količinu emisijskih jedinica koje se raspodjeljuju, „zalihe” emisijskih jedinica koja se uspostavlja u skladu s člankom 3. stavcima 1. i 2. Odluke 2006/780, taj dio tužbenog razloga bit će ispitan u sljedećim točkama. Budući da članak 3. stavci 1. i 2. Odluke 2006/780 zapravo predviđa stvaranje dviju različitih zaliha, dva dijela zalihe na koju se Komisija poziva u pobijanoj odluci u nastavku ove presude tretirat će se kao dvije zalihe.
- 102 Komisija je na raspravi pobliže objasnila svoje stajalište o ovom zadnjem dijelu ovog tužbenog razloga. U svojim podnescima Komisija smatra da ne samo da je nacionalni plan raspodjele bio nejasan što se tiče zaliha predviđenih u članku 3. stavcima 1. i 2. Odluke 2006/780, već da, osim toga, iz vlastitih izračuna Komisije koji se temelje na priložima tom planu proizlazi da te zalihe nisu bile uključene u ukupnu količinu emisijskih jedinica predviđenu u navedenom planu. Međutim, ona je na raspravi precizirala da u trenutku kada je pobijana odluka sastavljena, iz čitanja nacionalnog plana raspodjele Republike Estonije i osobito njegovih priloga, nije bilo jasno jesu li gore navedene zalihe uzete u obzir u svrhu izračuna ukupne količine emisijskih jedinica.
- 103 Valja utvrditi da su, suprotno tvrdnjama Komisije, podaci koje je Republika Estonija navela u priložima svojem nacionalnom planu raspodjele dosljedni i razumljivi i da su zalihe emisijskih jedinica koje je Republika Estonija uspostavila u skladu s člankom 3. stavcima 1. i 2. Odluke 2006/780 uključene u ukupnu količinu emisijskih jedinica koje se raspodjeljuju, a koja je predviđena u nacionalnom planu raspodjele. Osobito, iz zajedničkog tumačenja Priloga 1. nacionalnom planu raspodjele i tablice koja se nalazi na prvoj stranici njegovog Priloga 3. proizlazi da iznos od 948 531 tona ekvivalenta CO<sub>2</sub> predstavlja ukupne emisijske jedinice sadržane u zalihima koja se odnosi na postrojenja koja obavljaju projektne aktivnosti za koje je već izdano pismo odobrenja, u skladu s člankom 3. stavkom 1. Odluke 2006/780. Iz tih dvaju priloga također proizlazi da je količina emisijskih jedinica od 795 026 tona ekvivalenta CO<sub>2</sub> trebala biti kompenzirana povlačenjem emisijskih jedinica iz određenih specifičnih postrojenja čije će se emisije izravno smanjiti zbog dotičnih projekata. Iz jednostavnog aritmetičkog izračuna izvedenog na temelju podataka sadržanih u tim priložima proizlazi da ostatak zalihe iznosi 153 505 tona ekvivalenta CO<sub>2</sub>. Iz tih priloga također proizlazi da se te količine

emisijskih jedinica moraju konkretno kompenzirati povlačenjem emisijskih jedinica iz još neidentificiranih postrojenja, ali koja pripadaju sektoru proizvodnje toplotne energije, čije će se emisije neizravno smanjiti zahvaljujući dotičnim projektima.

- 104 Isto tako, iz zajedničkog tumačenja Priloga 1. nacionalnom planu raspodjele i tablice na drugoj stranici njegovog Priloga 3. proizlazi da iznos od 9 194 742 tona ekvivalenta CO<sub>2</sub> predstavlja ukupne emisijske jedinice sadržane u zalihi koja se odnosi na postrojenja koja obavljaju projektne aktivnosti za koje još nije izdano pismo odobrenja, u skladu s člankom 3. stavkom 1. Odluke 2006/780. Iz objašnjenja koja su dana na toj istoj stranici Priloga 3. nacionalnom planu raspodjele proizlazi da se količine emisijskih jedinica sadržane u toj zalihi također moraju kompenzirati smanjenjima emisija u određenim još neidentificiranim postrojenjima.
- 105 Valja naglasiti da su količine emisijskih jedinica uključene u dvije prethodno navedene zalihe kompenzirane smanjenjima emisija u određenim postrojenjima čije su stvarne emisije u Prilogu 1. nacionalnom planu raspodjele ipak uzete u obzir za izračun ukupne količine emisijskih jedinica. Učinak raspodjele tih emisijskih jedinica na zalihe stoga je potpuno neutralan u pogledu ukupne količine emisijskih jedinica koje se raspodjeljuju. S obzirom na navedeno, ako količine emisijskih jedinica sadržane u zalihama nisu oduzete od ukupne količine emisijskih jedinica, valja zaključiti da su one u njima nužno uključene.
- 106 U tom pogledu zbroj vrijednosti navedenih u Prilogu 1. nacionalnom planu raspodjele koji odgovara emisijama svakog navedenog postrojenja iznosi 112 820 158 tona ekvivalenta CO<sub>2</sub>. Međutim, taj ukupan iznos odgovara upravo onom iznosu od 112 666 653 tona ekvivalenta CO<sub>2</sub> koji je uzet u obzir u konačnom izračunu koji se nalazi na zadnjoj stranici tog priloga i predstavlja ukupne emisijske jedinice predviđene za postrojenja koja će već biti u funkciji tijekom razdoblja od 2008. do 2012., osim ako je od te količine oduzeta količina emisijskih jedinica od 153 505 tona ekvivalenta CO<sub>2</sub>. Međutim taj zadnji iznos odgovara upravo dijelu zalihe uspostavljene u skladu s člankom 3. stavkom 1. Odluke 2006/780 koji se trebao neizravno kompenzirati u neidentificiranim postrojenjima.
- 107 Iz prilogâ nacionalnom planu raspodjele ne proizlazi zašto je Republika Estonija smatrala da se taj iznos trebao oduzeti od ukupne količine emisijskih jedinica. Slijedom toga proizlazi da navedeni dio dotične zalihe nije bio uključen u ukupnu količinu emisijskih jedinica koju je izračunala Republika Estonija. Nacionalni plan raspodjele barem je u tom pogledu neodređen.
- 108 Međutim, budući da drugi dio zalihe uspostavljene u skladu s člankom 3. stavkom 1. Odluke 2006/780, odnosno količina emisijskih jedinica od 795 026 tona ekvivalenta CO<sub>2</sub>, te ukupna zaliha uspostavljena u skladu s člankom 3. stavkom 2. te odluke nisu oduzete od ukupne količine emisijskih jedinica, iz elemenata spisa ispravno proizlazi da su one u njoj uključene.

- 109 Zadaća suda Zajednice nije da precizno i konačno odredi, u okviru ispitivanja ovog tužbenog razloga koji se temelji na navodnoj povredi načela dobre uprave, u kojoj su mjeri dotične zalihe stvarno bile uključene u ukupnu količinu emisijskih jedinica. U tom kontekstu sud Zajednice treba provjeriti je li Komisija pažljivo i nepristrano ispitala sve relevantne elemente ovog slučaja.
- 110 U tom pogledu iz prethodno navedenog proizlazi da se elementi spisa ne mogu uskladiti s Komisijinim zaključkom u pobijanoj odluci, prema kojem emisijske jedinice sadržane u dotičnim zalihama nisu bile uključene u ukupnu količinu emisijskih jedinica koje se raspodjeljuju. Štoviše, Komisija ni u pobijanoj odluci ni pred Općim sudom nije objasnila na temelju čega je došla do tog zaključka, pri čemu se samo ograničila na tvrdnje u svojim podnescima da su njezini izračuni upućivali na to da to nije bio slučaj, a na raspravi na tvrdnje da nije jasno jesu li dotične zalihe uzete u obzir za izračun ukupne količine emisijskih jedinica. Međutim, na raspravi je Komisija, nakon što je prvotno zatražila da pred Općim sudom predoči dokument, objašnjavajući da su u njemu navedeni njezini vlastiti izračuni, odustala od tog zahtjeva, navodeći da taj element više nije relevantan.
- 111 U nedostatku preciznih objašnjenja nedostataka u estonskom nacionalnom planu raspodjele ili navodnih pogrešaka koje je u tom planu napravila Republika Estonija, Komisija nije utvrdila da izračuni sadržani u estonskom nacionalnom planu raspodjele sadržavaju pogrešku.
- 112 S obzirom na prethodno navedeno valja zaključiti da, u okviru svoje ocjene pitanja jesu li zalihe predviđene u članku 3. stavcima 1. i 2. Odluke 2006/780 bile uključene u ukupnu predloženu količinu emisijskih jedinica, Komisija nije na odgovarajući način ispitala nacionalni plan raspodjele koji je dostavila Republika Estonija, a osobito njegove priloge 1. i 3. Stoga je povrijedila načelo dobre uprave pa je u ovom dijelu tužbeni razlog osnovan.
- 113 Stoga valja poništiti članak 1. stavak 2. i članak 2. stavak 2. pobijane odluke.

### **Zaključak**

- 114 Kako to proizlazi iz točaka 31. do 34. gore, iz poništenja članka 1. stavka 1., članka 2. stavka 1. i članka 3. stavka 1. pobijane odluke (vidjeti točku 94. gore) te poništenja članka 1. stavka 2. i članka 2. stavka 2. te odluke (vidjeti točku 113. gore) proizlazi da se ona u cijelosti mora poništiti. Naime, te odredbe nisu odvojive od ostatka pobijane odluke jer njihovo poništenje mijenja bit odluke.

### **Troškovi**

- 115 U skladu s člankom 87. stavkom 2. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku snosi troškove, ako je takav zahtjev postavljen. Budući da Komisija nije uspjela u postupku, valja joj naložiti snošenje troškova sukladno zahtjevu Republike Estonije.

116 U skladu s člankom 87. stavkom 4. prvim podstavkom Poslovnika, države članice koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove. Stoga će Republika Litva, Slovačka Republika i Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske snositi vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (sedmo vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. **Poništava se odluka Komisije od 4. svibnja 2007. o nacionalnom planu raspodjele emisijskih jedinica stakleničkih plinova koji je Republika Estonija dostavila za razdoblje od 2008. do 2012. u skladu s Direktivom 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2013. o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice i o izmjeni Direktive Vijeća 96/61/EZ.**
2. **Komisija će snositi, uz vlastite troškove, i troškove Republike Estonije.**
3. **Republika Litva, Slovačka Republika i Ujedinjena Kraljevina Velike Britanije i Sjeverne Irske snosit će vlastite troškove.**

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu 23. rujna 2009.

[Potpisi]

---

\* Jezik postupka: estonski