Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (drugo vijeće)

28. travnja 2016.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Europske unije – Direktiva 2003/87/EZ – Članak 10.a stavak 5. – Metoda dodjele jedinica – Besplatna dodjela jedinica – Način izračuna jedinstvenog međusektorskog faktora korekcije – Odluka 2011/278/EU – Članak 15. stavak 3. – Odluka 2013/448/EU – Članak 4. – Prilog II. – Valjanost“

U spojenim predmetima C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 i C-391/14 do C-393/14,

povodom zahtjevâ za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koje su uputili Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (regionalni upravni sud u Donjoj Austriji, Austrija), Raad van State (državni savjet, Nizozemska) i Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalni upravni sud u Laciju, Italija) odlukama od 10. travnja 2014. (predmeti C-191/14 i C-192/14), 11. lipnja 2014. (predmet C-295/14) odnosno 3. srpnja 2014. (predmeti C-389/14 i C-391/14 do C-393/14), koje je Sud zaprimio 17. travnja, 16. lipnja odnosno 18. kolovoza 2014., u postupcima

Borealis Polyolefine GmbH

protiv

Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (C-191/14),

OMV Refining & Marketing GmbH

protiv

Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (C-192/14),

DOW Benelux BV i dr.

protiv

Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (C-295/14),

Esso Italiana Srl,

Eni SpA,

Linde Gas Italia Srl

protiv

* Jezici postupka: njemački, nizozemski i talijanski

Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto,

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero dell'Economia e delle Finanze,

Presidenza del Consiglio dei Ministri

uz sudjelovanje:

Edison SpA (C-389/14),

Api Raffineria di Ancona SpA

protiv

Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto,

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero dello Sviluppo economico,

uz sudjelovanje:

Edison SpA (C-391/14),

Lucchini in Amministrazione Straordinaria SpA

protiv

Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto,

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero dello Sviluppo economico,

uz sudjelovanje:

Cofely Italia SpA (C-392/14),

i

Dalmine SpA

protiv

Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto,

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero dello Sviluppo economico,

uz sudjelovanje:

Cofely Italia SpA,

Buzzi Unicem SpA (C-393/14),

SUD (drugo vijeće),

u sastavu: R. Silva de Lapuerta, predsjednica prvog vijeća, u svojstvu predsjednice drugog vijeća, J. L. da Cruz Vilaça, A. Arabadjiev, C. Lycourgos i J.-C. Bonichot (izvjestitelj), suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: K. Malacek, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 3. rujna 2015.,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za Borealis Polyolefine GmbH, B. Windisch-Altieri, *Rechtsanwältin*, i G. van Thuyne, *advocaat*,

— za OMV Refining & Marketing GmbH, B. WindischAltieri, *Rechtsanwältin*, i G. van Thuyne, *advocaat*,

— za DOW Benelux BV, G. J. Maas-Cooymans i B. Ebben, *advocaten*,

— za Esso Nederland BV i ExxonMobil Chemical Holland BV, P. Wytinck, V. Y. van 't Lam, A. ten Veen i B. Hoorelbeke, *advocaten*,

— za Yara Sluiskil BV i dr., L. Spaans, H. van Geen i G. van Thuyne, *advocaten*,

— za BP Raffinaderij Rotterdam BV i dr., N. H. van den Biggelaar i I. F. Kieft, *advocaten*,

— za Esso Italiana Srl, A. Capria, E. Gardini i A. Lirosi, *avvocati*,

— za Eni SpA, L. Torchia, V. Vecchione i G. Fortuna, *avvocati*,

— za Linde Gas Italia Srl, L. Biamonti, P. De Caterini i A. Lo Gaglio, *avvocati*,

— za Api Raffineria di Ancona SpA, F. Carabba Tettamanti i G. Zurlo, *avvocati*,

— za Lucchini in Amministrazione Straordinaria SpA i Dalmine SpA, F. Bucchi i V. La Rosa, *avvocati*,

— za Buzzi Unicem SpA, M. Protto i C. Vivani, *avvocati*,

— za nizozemsku vladu, M. Bulterman, C. S. Schillemans i M. de Ree kao i J. Langer, u svojstvu agenata,

— za njemačku vladu, T. Henze i K. Petersen, u svojstvu agenata,

— za španjolsku vladu, A. Gavela Llopis i L. Banciella Rodríguez-Miñón, u svojstvu agenata,

— za Europsku komisiju, E. White, C. Hermes, K. Mifsud-Bonnici, E. Manhaeve kao i L. PignataroNolin, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 12. studenoga 2015.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Zahtjevi za prethodnu odluku odnose se, s jedne strane, na valjanost članka 15. stavka 3. Odluke Komisije 2011/278/EU od 27. travnja 2011. o utvrđivanju prijelaznih propisa na razini Unije za usklađenu besplatnu dodjelu emisijskih jedinica na temelju članka 10.a Direktive 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 130, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 29., str. 257.) i, s druge strane, na valjanost članka 4. Priloga II. Odluci Komisije 2013/448/EU od 5. rujna 2013. o nacionalnim provedbenim mjerama za prijelaznu besplatnu dodjelu emisijskih jedinica stakleničkih plinova u skladu s člankom 11. stavkom 3. Direktive 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 240, str. 27.).

2 Zahtjevi su upućeni u okviru sporova između poduzeća koja proizvode stakleničke plinove i nacionalnih tijela nadležnih za besplatnu dodjelu emisijskih jedinica stakleničkih plinova (u daljnjem tekstu: jedinice) u Italiji, Nizozemskoj i Austriji u vezi s nacionalnim odlukama o dodjeli jedinica za razdoblje od 2013. do 2020., donesenima primjenom jedinstvenog međusektorskog faktora korekcije (u daljnjem tekstu: faktor korekcije), iz članka 10.a stavka 5. 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.), kako je izmijenjena Direktivom 2009/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. (SL L 140, str. 63.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 30., str. 3.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 2003/87).

Pravni okvir

Direktiva 2003/87

3 U članku 2. stavku 1. Direktive 2003/87 navodi se:

„Ova se Direktiva primjenjuje na emisije koje proizlaze iz djelatnosti navedenih u Prilogu I. i na stakleničke plinove navedene u Prilogu II.

4 Članak 3. u točkama (e), (f), (t) i (u) te direktive tako definira sljedeće pojmove:

„ (e) ‚postrojenje' znači nepomična tehnička jedinica u kojoj se odvija jedna ili više djelatnosti navedenih u Prilogu I. i bilo koje druge izravno pridružene djelatnosti koje su tehnički povezane s djelatnostima koje se odvijaju na tom mjestu i koje mogu imati utjecaja na emisiju i onečišćavanje;

(f) ‚operater' znači svaka osoba koja upravlja postrojenjem ili ga nadzire ili, ako to predviđaju nacionalni propisi, osoba kojoj je povjerena odlučujuća gospodarska ovlast nad tehničkim funkcioniranjem postrojenja;

[...]

(t) ‚izgaranje' znači svaka oksidacija goriva, bez obzira na način na koji se proizvedena toplinska, električna ili mehanička energija koristi i sve druge izravno povezane djelatnosti, uključujući pročišćavanje otpadnih plinova:

(u) ‚generator [proizvođač] električne energije' znači postrojenje koje na dan ili nakon 1. siječnja 2005. proizvodi električnu energiju za prodaju trećim stranama i u kojemu se osim ‚izgaranja goriva' ne odvija nijedna druga djelatnost navedena u Prilogu I."

5 Članak 9. Direktive 2003/87, naslovljen „Količina [jedinica] na razini Zajednice", propisuje:

„Količina [jedinica] koja se na razini Zajednice izdaje svake godine, počevši od 2013., mora se početi linearno smanjivati od sredine razdoblja 2008. do 2012. Količina se smanjuje uz primjenu faktora 1,74 % u usporedbi s prosječnom godišnjom ukupnom količinom [jedinica] koje države članice izdaju u skladu s odlukama Komisije o nacionalnim planovima raspodjele [jedinica] za razdoblje od 2008. do 2012. godine.

Komisija do 30. lipnja 2010. objavljuje apsolutnu količinu emisijskih jedinica za cijelu Zajednicu za 2013. godinu na temelju ukupne količine [jedinica] koje su izdale ili će izdati države članice u skladu s odlukama Komisije o njihovim nacionalnim planovima raspodjele [jedinica] za razdoblje od 2008. do 2012.

[...]"

6 Članak 9.a navedene direktive, naslovljen „Prilagođavanje ukupne količine [jedinica] na razini Zajednice", glasi kako slijedi:

„1. U pogledu postrojenja koja su u sustav Zajednice bila uključena tijekom razdoblja od 2008. do 2012., u skladu s člankom 24. stavkom 1., količina [jedinica] koje se izdaju od 1. siječnja 2013. mora biti tako prilagođena da odražava prosječnu godišnju količinu [jedinica] izdanih za ta postrojenja tijekom razdoblja u kojem su uključene, prilagođenu uz primjenu linearnog faktora spomenutog u članku 9.

2. U pogledu postrojenja koja obavljaju djelatnosti navedene u Prilogu I., koja se u sustav Zajednice uključuju tek od 2013. godine nadalje, države članice se moraju pobrinuti da operateri takvih postrojenja relevantnom nadležnom tijelu dostave propisno dokumentirane i nezavisno verificirane podatke o emisijama kako bi se uzeli u obzir pri prilagođavanju količina [jedinica] koje trebaju biti izdane za cijelu Zajednicu.

Svi takvi podaci moraju se dostaviti relevantnom nadležnom tijelu do 30. travnja 2010., u skladu s odredbama donesenima u skladu s člankom 14. stavkom 1.

Ako su dostavljeni podaci uredno dokumentirani, nadležno tijelo o tome obavješćuje Komisiju do 30. lipnja 2010., a količina [jedinica] koje trebaju biti izdane, prilagođene primjenom linearnog faktora spomenutog u članku 9., prilagođuju se s tim u skladu. Za postrojenja koja osim CO_2 ispuštaju i druge plinove, nadležno tijelo može izvijestiti o nižem iznosu emisija u skladu s potencijalom za smanjenje emisija tih postrojenja.

3. Komisija prilagođene količine navedene u stavcima 1. i 2. objavljuje do 30. rujna 2010.

[...]"

7 Članak 10. stavak 1. iste direktive predviđa:

„Od 2013. nadalje države članice prodaju na dražbi sve [jedinice] koje nisu besplatno raspodijeljene u skladu s člancima 10.a i 10.c. Do 31. prosinca 2010. Komisija utvrđuje i objavljuje procijenjenu količinu [jedinica] koje trebaju biti prodane na dražbi."

8 Članak 10.a Direktive 2003/87, naslovljen „Prijelazna pravila na razini Zajednice o usklađenoj dodjeli besplatnih [jedinica]", glasi ovako:

„1. Do 31. prosinca 2010. Komisija donosi potpuno usklađene mjere na razini Zajednice za dodjelu [jedinica] iz stavaka 4., 5., 7. i 12., uključujući sve potrebne odredbe za usklađenu primjenu stavka 19.

Te mjere, namijenjene za izmjenu nebitnih elemenata ove Direktive njezinim dopunjavanjem, usvajaju se u skladu s regulatornim postupkom s kontrolom koji se spominje u članku 23. stavku 3.

U okviru mjera iz prvog podstavka utvrđuju se, koliko to bude moguće, *ex-ante* referentne vrijednosti na razini Zajednice kako bi se osiguralo da se dodjela odvija na način koji potiče smanjivanje emisija stakleničkih plinova i energetski učinkovite tehnike, uzimajući u obzir najučinkovitije tehnike, nadomjesne, alternativne proizvodne procese, visoko učinkovitu kogeneraciju, učinkovito obnavljanje energije iz otpadnih plinova, korištenje biomase te hvatanje i skladištenje CO_2 gdje postoje odgovarajući objekti i oprema, a ne potiču povećavanje emisija. Besplatne [jedinice] ne dodjeljuju se ni za kakve oblike proizvodnje električne energije, osim u slučajevima koji pripadaju članku 10.c i za električnu energiju proizvedenu od otpadnih plinova.

U načelu se za svaki sektor i podsektor izračunavaju referentne vrijednosti za proizvod, a ne za ulazne sirovine kako bi se u svakom proizvodnom postupku predmetnog sektora ili podsektora maksimalno povećala smanjenja emisija stakleničkih plinova i povećale uštede zbog energetske učinkovitosti.

Pri utvrđivanju načela za određivanje *ex-ante* referentnih vrijednosti u pojedinačnim sektorima i podsektorima Komisija se savjetuje s relevantnim zainteresiranim stranama, uključujući i predmetne sektore i podsektore.

Kad Zajednica odobri neki međunarodni sporazum o klimatskim promjenama koji dovodi do obveznog smanjivanja emisija stakleničkih plinova, usporedivih s onima u Zajednici, Komisija preispituje te mjere kako bi osigurala da se besplatne [jedinice] dodjeljuju samo u slučajevima kad je to potpuno opravdano u svjetlu toga sporazuma.

2. Početna točka pri definiranju načela za utvrđivanje *ex-ante* referentnih vrijednosti u pojedinačnim sektorima ili podsektorima mora biti prosječni učinak 10 % najučinkovitijih postrojenja u predmetnom sektoru ili podsektoru u okviru Zajednice u razdoblju 2007. – 2008. godine. Komisija se pritom savjetuje s relevantnim zainteresiranim stranama, uključujući i predmetne sektore i podsektore.

Propisi sukladni člancima 14. i 15. utvrđuju usklađena pravila o praćenju, izvješćivanju i verificiranju emisija stakleničkih plinova povezanih s proizvodnjom u svrhu utvrđivanja *ex-ante* referentnih vrijednosti.

3. Na temelju stavaka 4. i 8. i neovisno o članku 10.c besplatne se [jedinice] ne dodjeljuju proizvođačima električne energije, odnosno operaterima postrojenja za hvatanje CO_2, cjevovoda za prijenos CO_2 ili lokacija za skladištenje CO_2.

4. Besplatne [jedinice] dodjeljuju se za centralno grijanje, kao i za visokoučinkovitu kogeneraciju, kako je utvrđena Direktivom 2004/8/EZ, na zahtjev koji je opravdan s gospodarskog stajališta i odnosi se na proizvodnju energije za grijanje ili hlađenje. Svake godine nakon 2013. ukupne količine [jedinica] dodijeljene takvim postrojenjima za proizvodnju toplinske energije podešavaju se uz primjenu linearnog faktora iz članka 9.

5. Maksimalna godišnja količina [jedinica] koja čini osnovu za izračunavanje [jedinica] za postrojenja koja nisu obuhvaćena stavkom 3. i koja nisu novi sudionici ne smije prijeći zbroj:

(a) godišnje ukupne količine na razini Zajednice, kako je utvrđena u skladu s člankom 9., pomnožene s udjelom emisija iz postrojenja koja nisu obuhvaćena stavkom 3. u ukupnoj prosječnoj količini verificiranih emisija u razdoblju od 2005. do 2007. godine, iz postrojenja uključenih u sustav Zajednice u razdoblju od 2008. do 2012. godine; i

(b) ukupne količine prosječnih godišnjih verificiranih emisija iz postrojenja u razdoblju od 2005. do 2007. godine, koje se u sustav Zajednice uključuju tek počevši od 2013. godine i nisu obuhvaćene stavkom 3., prilagođene uz primjenu faktora koji se spominje u članku 9.

Prema potrebi se [...] primjenjuje [faktor korekcije].

[...]

7. Pet posto ukupne količine [jedinica] na razini Zajednice, utvrđenih u skladu s člancima 9. i 9.a za razdoblje od 2013. do 2020., stavlja se na stranu za nove sudionike kao maksimalni iznos koji se može dodijeliti novim sudionicima u skladu s pravilima donesenima u skladu sa stavkom 1. ovog članka. [...]

Količine dodijeljenih [jedinica] prilagođavaju se uz primjenu linearnog faktora iz članka 9.

Novim sudionicima ne dodjeljuju se [jedinice] ni za kakvu proizvodnju električne energije.

[...]

11. Prema članku 10.b količina jedinica koje se 2013. godine besplatno dodjeljuju u skladu sa stavcima 4. do 7. ovog članka iznosi 80 % količine utvrđene u skladu s mjerama navedenima u stavku 1. Nakon toga broj besplatno dodijeljenih [jedinica] svake se godine smanjuje za jednake iznose te 2020. godine iznosi 30 %, s ciljem da od 2027. godine uopće više ne bude besplatnih dodjela.

[...]”

9 Članak 11. stavak 2. Direktive 2003/87 predviđa:

„Do 28. veljače svake godine nadležna tijela izdaju količinu [jedinica] koje se raspodjeljuju za tu godinu, izračunanu u skladu s člancima 10., 10.a i 10.c.”

10 Članak 23. stavak 3. te direktive određuje:

„Pri upućivanju na ovaj stavak, primjenjuje se članak 5.a stavci 1. do 4. i članak 7. Odluke 1999/468/EZ, uzimajući u obzir odredbe njezina članka 8.”

Direktiva 2009/29/EZ

11 Uvodne izjave 3., 5., 13., 14., 19. i 21. Direktive 2009/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o izmjeni Direktive 2003/87/EZ u svrhu poboljšanja i proširenja sustava Zajednice za trgovanje emisijskim jedinicama stakleničkih plinova (SL L 140, str. 63.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 30., str. 3.) glase ovako:

„(3) Europsko je Vijeće na zasjedanju u ožujku 2007. izrazilo čvrstu opredijeljenost za smanjivanje ukupnih emisija stakleničkih plinova u Europskoj uniji do 2020. za najmanje 20 % u odnosu na razine iz 1990., odnosno za 30 % pod uvjetom da se i druge razvijene zemlje obvežu na odgovarajuća smanjenja emisija te da zemlje u razvoju koje su gospodarski naprednije isto tako daju odgovarajući doprinos u skladu sa svojim odgovornostima i mogućnostima. Do 2050. godine globalne emisije stakleničkih plinova trebalo bi smanjiti za najmanje 50 % u odnosu na razine iz 1990. [...]

[...]

(5) Radi lakšeg ostvarenja tih dugoročnih ciljeva, primjereno je utvrditi predvidljivi plan po kojemu će se smanjivati emisije iz postrojenja obuhvaćenih sustavom Zajednice. Da bi se postiglo isplativo ispunjenje obveze Zajednice da smanji emisije stakleničkih plinova za najmanje 20 % u odnosu na razine iz 1990., [jedinice] koje će se do 2020. godine dodijeliti tim postrojenjima trebaju biti za 21 % niže od razina njihovih emisija 2005. godine.

[...]

(13) Količina [jedinica] u okviru Zajednice trebala bi se linearno smanjivati računajući od sredine razdoblja 2008. do 2012., čime bi sustav trgovanja [jedinicama] s vremenom osigurao postupna i predvidljiva smanjenja emisija. Godišnje smanjenje [jedinica] trebalo bi iznositi 1,74 % od iznosa [jedinica] koje države članice izdaju u skladu s odlukama Komisije i nacionalnim planovima raspodjele [jedinica] za razdoblje od 2008. do 2012., kako bi sustav Zajednice na isplativ način pridonio sveukupnom smanjenju emisija za najmanje 20 % do 2020. na koje se Zajednica obvezala.

(14) [...] Kad izdavanje [jedinica] za razdoblje od 2008. do 2012. godine bude završeno, Komisija će objaviti ukupnu količinu [jedinica] izdanih na razini Zajednice. Ukupna količina [jedinica] Zajednice morat će se podešavati s obzirom na postrojenja koja se uključe u sustav Zajednice ili iz njega isključe tijekom razdoblja od 2008. do 2012. godine ili počevši od 2013. godine.

[...]

(19) Zbog toga bi dražbovna prodaja svih [jedinica] morala od 2013. godine postati pravilo za sektor proizvodnje električne energije, uzimajući u obzir mogućnost toga sektora da povećane troškove emisija CO_2 prenese drugamo; osim toga, ne bi trebalo dodjeljivati besplatne [jedinice] za hvatanje i skladištenje CO_2, što proizlazi iz činjenice da se [jedinice] ne moraju predavati za emisije koje se skladište. [...]

[...]

(21) Za druge sektore obuhvaćene sustavom Zajednice treba uspostaviti prijelazni sustav u kojem bi količina besplatno dodijeljenih [jedinica] 2013. godine iznosila 80 % od količine koja je odgovarala postotku ukupnih emisija u Zajednici tijekom razdoblja od 2005. do 2007. godine koji su predmetna postrojenja emitirala u skladu s njihovim udjelom u ukupnoj godišnjoj količini

[jedinica] dodijeljenih na razini Zajednice. Potom bi se količina besplatno dodijeljenih [jedinica] trebala svake godine smanjivati za jednake iznose, što bi rezultiralo njezinom smanjenju na 30 % do 2020. godine, s ciljem da se 2027. besplatne [jedinice] više ne dodjeljuju.”

Odluka 2011/278

12 Uvodne izjave 21. i 32. Odluke 2011/278 glase ovako:

„(21) Ako dolazi do razmjene mjerljive topline između dva ili više postrojenja, besplatna dodjela [jedinica] trebala bi se temeljiti na potrošnji topline postrojenja te bi trebalo voditi računa o riziku istjecanja ugljika. Prema tomu, kako bi broj besplatnih [jedinica] bio neovisan o strukturi isporuke topline, [jedinice] bi trebalo dodijeliti potrošaču topline.

[...]

(32) U referentnu vrijednost za proizvod je potrebno uračunati učinkovitu regeneraciju energije otpadnih plinova i emisije vezane uz njihovo korištenje. U tu je svrhu kod određivanja vrijednosti referentnih vrijednosti za proizvode u čijoj proizvodnji nastaju otpadni plinovi u velikoj mjeri uzet u obzir sadržaj ugljika tih otpadnih plinova. Ako se otpadni plinovi isporučuju iz proizvodnog procesa izvan granica sustava relevantne referentne vrijednosti za proizvod i sagorijevaju za proizvodnju topline izvan granica sustava procesa obuhvaćenog referentnom vrijednosti, kako je definirano u Prilogu I., za pripadajuće bi emisije trebalo predvidjeti dodjelu dodatnih [jedinica] na temelju referentne vrijednosti za toplinu ili gorivo. Ako se otpadni plinovi isporučuju iz proizvodnog procesa izvan granica sustava relevantne referentne vrijednosti za proizvod i sagorijevaju radi proizvodnje električne energije, tada, u svjetlu općeg načela prema kojemu se u vezi s proizvodnjom električne energije ne bi smjele besplatno dodjeljivati nikakve [jedinice] te kako bi se izbjeglo neprimjereno narušavanje tržišnog natjecanja na tržištima električne energije koja se isporučuje industrijskim postrojenjima i uzimajući također u obzir cijenu ugljika ugrađenu u troškove električne struje, nije primjereno dodjeljivati dodatne [jedinice] iznad udjela sadržaja ugljika otpadnog plina koji je uračunat u odgovarajuću referentnu vrijednost za proizvod.”

13 Članak 10. Odluke 2011/278 glasi:

„[...]

2. Države članice za potrebe ovog izračuna prvo određuju preliminarni godišnji broj [jedinica] koje se dodjeljuju besplatno svakom pojedinom dijelu postrojenja kako slijedi:

(a) preliminarni godišnji broj [jedinica] koje se besplatno dodjeljuju svakom potpostrojenju s referentnom vrijednosti za proizvod za pojedinu godinu dobiva se množenjem te referentne vrijednosti za proizvod, kako je navedeno u Prilogu I., s relevantnom povijesnom razinom djelatnosti vezanom uz proizvod;

(b) i. preliminarni godišnji broj [jedinica] koje se besplatno dodjeljuju potpostrojenju s referentnom vrijednosti za toplinu za pojedinu godinu dobiva se množenjem referentne vrijednosti za toplinu za mjerljivu toplinu, kako je navedeno u Prilogu I., s povijesnom razinom djelatnosti vezanom uz toplinu za potrošnju mjerljive topline;
ii. preliminarni godišnji broj [jedinica] koje se besplatno dodjeljuju potpostrojenju s referentnom vrijednosti za gorivo za pojedinu godinu dobiva se množenjem referentne vrijednosti za gorivo, kako je navedeno u Prilogu I., s povijesnom razinom djelatnosti vezanom uz gorivo za potrošeno gorivo;

iii. preliminarni godišnji broj [jedinica] koje se besplatno dodjeljuju potpostrojenju s procesnim emisijama za pojedinu godinu dobiva se množenjem povijesne razine djelatnosti vezane uz procese s 0,9700.

[...]

9. Konačna ukupna godišnja količina [jedinica] koje se besplatno dodjeljuju svakom postojećem postrojenju, osim postrojenja obuhvaćenih člankom 10.a stavkom 3. Direktive [2003/87], dobiva se množenjem preliminarne ukupne godišnje količine besplatno dodijeljenih [jedinica] u skladu sa stavkom 7. [faktorom korekcije] određenim u skladu sa člankom 15. stavkom 3.

Konačna ukupna godišnja količina [jedinica] koje se besplatno dodjeljuju postrojenju obuhvaćenom člankom 10.a stavkom 3. Direktive [2003/87] koje ispunjava uvjete za besplatnu dodjelu [jedinica] odgovara preliminarnoj ukupnoj godišnjoj količini [jedinica] besplatno dodijeljenih tom postrojenju u skladu sa stavkom 7., prilagođenoj za linearni faktor iz članka 10.a stavka 4. Direktive [2003/87] za odgovarajuću godinu, koristeći kao referentnu veličinu preliminarnu ukupnu godišnju količinu [jedinica] besplatno dodijeljenih postrojenju u pitanju za godinu 2013.

[...]"

14 Članak 15. Odluke 2011/278, naslovljen „Nacionalne provedbene mjere", predviđa:

„1. U skladu s člankom 11. stavkom 1. Direktive [2003/87], države članice Komisiji dostavljaju popis postrojenja na njihovu teritoriju koja su obuhvaćena Direktivom [2003/87] do 30. rujna 2011., uključujući postrojenja utvrđena na temelju članka 5., koristeći elektronički obrazac koji osigurava Komisija.

[...]

3. Komisija po primitku popisa iz stavka 1. ovog članka ocjenjuje svako uvrštenje postrojenja u popis i preliminarne ukupne godišnje količine [jedinica] koje su mu dodijeljene besplatno.

Nakon što sve države članice prijave preliminarne ukupne godišnje količine [jedinica] besplatno dodijeljenih u razdoblju od 2013. do 2020., Komisija određuje jedinstveni [faktor korekcije] iz članka 10.a stavka 5. Direktive [2003/87]. On se određuje usporedbom zbroja preliminarnih ukupnih godišnjih količina [jedinica] besplatno dodijeljenih postrojenjima koja nisu proizvođači električne energije u svakoj godini razdoblja od 2013. do 2020. bez primjene faktora iz Priloga VI. s godišnjom količinom [jedinica] koja se izračunava u skladu s člankom 10.a stavkom 5. Direktive [2003/87] za postrojenja koja nisu proizvođači električne energije niti novi sudionici, uzimajući u obzir relevantni udio ukupne godišnje količine na razini Unije, određene na temelju članka 9. te Direktive, i relevantnu količinu emisija koje se uključuju u sustav Unije tek od 2013. nadalje.

4. Ako Komisija ne odbije upis postrojenja u ovaj popis i pripadajuće preliminarne ukupne godišnje količine besplatnih [jedinica] koje su mu dodijeljene, država članica u pitanju pristupa određivanju konačne godišnje količine [jedinica] koje se besplatno dodjeljuju za svaku godinu razdoblja od 2013. do 2020. u skladu s člankom 10. stavkom 9. ove Odluke.

[…]"

Odluka 2013/448

15 Uvodne izjave 22., 23. i 25. Odluke 2013/448 glase kako slijedi:

„(22) Člankom 10.a stavkom 5. Direktive [2003/87] ograničava se najveća godišnja količina [jedinica] na temelju koje se izračunavaju besplatne dodjele postrojenjima koja nisu obuhvaćena člankom 10.a stavkom 3. Direktive [2003/87]. To ograničenje sastoji se od dva elementa iz članka 10.a stavka 5. točaka (a) i (b) Direktive [2003/87], a Komisija je svaki od njih odredila na temelju količina određenih na temelju članaka 9. i 9.a Direktive [2003/87], javno dostupnih podataka u registru Unije i informacija koje su dostavile države članice, posebice u pogledu udjela u emisijama proizvođača električne energije i drugih postrojenja koja ne ispunjavaju uvjete za besplatnu dodjelu iz članka 10.a stavka 3. Direktive [2003/87] te u pogledu verificiranih emisija u razdoblju od 2005. do 2007. iz postrojenja koja su uključena u EU [sustav trgovanja jedinicama] tek od 2013. nadalje, ako su dostupne, uzimajući u obzir najnovije znanstvene podatke u vezi s potencijalom globalnog zagrijavanja stakleničkih plinova.

(23) Ograničenje iz članka 10.a stavka 5. Direktive [2003/87] ne smije se premašiti, a to se osigurava primjenom godišnjeg [faktora korekcije] kojim se po potrebi na jedinstveni način smanjuje broj besplatnih [jedinica] u svim postrojenjima koja ispunjavaju uvjete za besplatnu dodjelu. Države članice moraju taj faktor uzeti u obzir kada na temelju preliminarnih dodjela i ove Odluke odlučuju o konačnoj godišnjoj količini [jedinica] za dodjelu postrojenjima. U članku 15. stavku 3. Odluke [2011/278] zahtijeva se da Komisija odredi [faktor korekcije], što se postiže usporedbom iznosa preliminarne ukupne godišnje količine besplatno dodijeljenih [jedinica] koji su prijavile države članice s ograničenjem iz članka 10.a stavka 5. na način propisan člankom 15. stavkom 3. Odluke [2011/278].

[...]

(25) Ograničenje iz članka 10.a stavka 5. Direktive [2003/87] jest 809 315 756 [jedinica] za [2013.]. Kako bi utvrdila to ograničenje, Komisija je najprije od država članica te država EGP-a i EFTA-e prikupila informacije o tome jesu li ta postrojenja proizvođači električne energije ili druga postrojenja obuhvaćena člankom 10.a stavkom 3. Direktive [2003/87]. Komisija je zatim za razdoblje od 2005. do 2007. odredila udjel emisija iz postrojenja koja nisu obuhvaćena tom odredbom, ali su uključena u EU [sustav trgovanja jedinicama] u razdoblju od 2008. do 2012. Komisija je zatim primijenila udjel od 34,78289436 % na količinu (1 976 784 044 [jedinica]) određenu na temelju članka 9. Direktive [2003/87]. Rezultatu toga izračuna Komisija je nakon toga pribrojila 121 733 050 [jedinica], na temelju prosječnih godišnjih verificiranih emisija u razdoblju od 2005. do 2007. iz odgovarajućih postrojenja, uzimajući u obzir revidirano područje primjene EU [sustava trgovanja jedinicama] od 2013. nadalje. S time u vezi, Komisija se za prilagodbu gornje granice služila informacijama koje su dostavile države članice te države EGP-a i EFTA-e. Ako nisu bile dostupne godišnje verificirane emisije za razdoblje od 2005. do 2007., Komisija je u mjeri u kojoj je to bilo moguće relevantne iznose emisija ekstrapolirala iz verificiranih emisija iz kasnijih godina primjenom faktora od 1,74 % u suprotnom smjeru. Komisija se savjetovala s tijelima [...] država članica o za to uporabljenim informacijama i podacima te je od njih dobila potvrdu. Usporedbom ograničenja iz članka 10.a stavka 5. Direktive [2003/87] sa zbrojem preliminarnih godišnjih količina besplatno dodijeljenih [jedinica] bez primjene faktora iz Priloga VI. Odluci [2011/278] dobiva se godišnji [faktor korekcije] kako je određen u Prilogu II. ovoj Odluci."

16 Članak 4. Odluke 2013/448/EZ predviđa:

„[Faktor korekcije] iz članka 10.a stavka 5. Direktive [2003/87] i određen u skladu s člankom 15. stavkom 3. Odluke [2011/278] naveden je u Prilogu II. ovoj Odluci."

17 Članak 11. Odluke 2013/448/EZ predviđa:

„Godina	Međusektorski faktor korekcije
2013.	94,272151 %
2014.	92,634731 %
2015.	90,978052 %
2016.	89,304105 %
2017.	87,612124 %
2018.	85,903685 %
2019.	84,173950 %
2020.	82,438204 %”

Glavni postupci i prethodna pitanja

U predmetima C-191/14 i C-192/14

18 Borealis Polyolefine GmbH (u daljnjem tekstu: Borealis) i OMV Refining & Marketing GmbH (u daljnjem tekstu: OMV) ispunjavaju uvjete za besplatnu dodjelu jedinica za razdoblje od 2013. do 2020. Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (savezni ministar poljoprivrede, šumarstva, okoliša i vode) je primjenjujući faktor korekcije odlukama odredio konačnu količinu jedinica za dodjelu Borealisu i OMV-u za to razdoblje.

19 Borealis i OMV su u predmetu C-191/14 odnosno C-192/14 pred Landesverwaltungsgerichtom Niederösterreich (regionalni upravni sud u Donjoj Austriji) podnijeli tužbe protiv tih odluka. U prilog osnovanosti svojih tužbi, osobito ističu da su odluke 2011/278 i 2013/448 djelomično nevaljane. Naime, članak 15. stavak 3. Odluke 211/278, koji pojašnjava načine izračuna faktora korekcije, kao i članak 4. Odluke 2013/448, kojim je Komisija odredila taj faktor, mijenjaju bitne elemente Direktive 2003/87, a osobito njezin članak 10.a stavak 5. Prema tome, prvonavedene dvije odredbe su nezakonite, kao i nacionalne odluke u kojima se primjenjuje taj faktor.

20 U tim okolnostima Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (regionalni upravni sud u Donjoj Austriji) odlučio je prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1) Je li Odluka 2013/448 nevaljana i protivna članku 10.a stavku 5. Direktive 2003/87 u dijelu u kojem iz osnovice za izračun iz članka 10.a stavka 5. prvog podstavka točaka (a) i (b) isključuje emisije koje potječu od otpadnih plinova koje proizvode postrojenja iz Priloga I. Direktivi 2003/87, odnosno koje potječu od topline koju koriste postrojenja iz Priloga I. Direktivi 2003/87 i koja potječe od kogeneracijskih postrojenja, za koje je dopuštena besplatna dodjela jedinica u skladu s člankom 10.a stavcima 1. i 4. Direktive 2003/87 i Odlukom 2011/278?

2) Je li Odluka 2013/448 nevaljana i protivna članku 3. točkama (e) i (u) Direktive 2003/87 kao takvom i/ili u vezi s člankom 10.a stavkom 5. Direktive 2003/87 u dijelu u kojem određuje da emisije CO_2 koje potječu od otpadnih plinova, a koje proizvode postrojenja iz Priloga I. Direktivi 2003/87 i koju su proizvela kogeneracijska postrojenja predstavljaju emisije ‚proizvođača električne energije’?

3) Je li Odluka 2013/448/EU nevaljana i protivna ciljevima Direktive 2003/87 u dijelu u kojem stvara neravnotežu time što iz osnovice za izračun iz članka 10.a stavka 5. prvog podstavka točaka (a) i (b) isključuje emisije koje potječu od izgaranja otpadnih plinova i od topline proizvedene kogeneracijom, dok u vezi s tim emisijama postoji pravo na besplatnu dodjelu jedinica u skladu s člankom 10.a stavcima 1. i 4. Direktive 2003/87 i Odlukom 2011/278?

4) Je li Odluka 2011/278 nevaljana i protivna članku 290. UFEU-a i članku 10.a stavku 5. Direktive 2003/87 u dijelu u kojem njezin članak 15. stavak 3. mijenja članak 10.a stavak 5. prvi podstavak točke (a) i (b) Direktive 2003/87 na način da izraz ‚postrojenja koja nisu obuhvaćena stavkom 3.' zamjenjuje [izrazom] ‚postrojenja koja nisu proizvođači električne energije'?

5) Je li Odluka 2013/448 nevaljana i protivna članku 23. stavku 3. Direktive 2003/87 u dijelu u kojem nije donesena na temelju regulatornog postupka s kontrolom koji je propisan u članku 5.a Odluke Vijeća 1999/468/EZ [od 28. lipnja 1999. o utvrđivanju postupaka za izvršavanje provedbenih ovlasti dodijeljenih Komisiji (SL L 184, str. 23.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 17., str. 36.)] i članku 12. Uredbe (EZ) br. 182/2011 [Europskog parlamenta i Vijeća od 16. veljače 2011. o utvrđivanju pravila i općih načela u vezi s mehanizmima nadzora država članica nad izvršavanjem provedbenih ovlasti Komisije (SL L 55, str. 13.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 1., svezak 5., str. 291.)]?

6) Treba li članak 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima [u daljnjem tekstu: Povelja] tumačiti na način da isključuje zadržavanje besplatnih dodjela jedinica na temelju nezakonitog izračuna [faktora korekcije]?

7) Treba li članak 10.a stavak 5. Direktive 2003/87 kao takav i/ili u vezi s člankom 15. stavkom 3. Odluke 2011/278 tumačiti na način da isključuje primjenu nacionalne odredbe koja propisuje primjenu nezakonito izračunatog [faktora korekcije], kako je određen u članku 4. Odluke 2013/448 i njezinu Prilogu II., na besplatne dodjele jedinica u državi članici?

8) Je li Odluka 2013/448 nevaljana i protivna članku 10.a stavku 5. Direktive 2003/87 u dijelu u kojem uključuje samo emisije iz postrojenja koja su bila u sustavu Zajednice od 2008., isključujući tako one emisije koje potječu od djelatnosti koje su bile u sustavu Zajednice od 2008. (u izmijenjenom Prilogu I. Direktivi 2003/87) ako su se te djelatnosti odvijale u postrojenjima koja su već prije 2008. bila u sustavu Zajednice?

9) Je li Odluka 2013/448 nevaljana i protivna članku 10.a stavku 5. Direktive 2003/87 u dijelu u kojem uključuje samo emisije iz postrojenja koja su bila u sustavu Zajednice od 2013., isključujući tako one emisije koje potječu od djelatnosti koje su bile u sustavu Zajednice od 2013. (u izmijenjenom Prilogu I. Direktivi 2003/87) ako su se te djelatnosti odvijale u postrojenjima koja su već prije 2013. bila u sustavu Zajednice?"

U predmetu C-295/14

21 Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (državni tajnik za infrastrukturu i okoliš) je privremenom odlukom od 2. srpnja 2012. dodijelio besplatne jedinice različitim poduzećima za razdoblje od 2012. do 2020. Izmijenio je tu odluku odlukom od 29. listopada 2013. primjenjujući faktor korekcije iz članka 10.a stavka 5. Direktive 2003/87.

22 Protiv potonje odluke je podnesena tužba za poništenje pred Raadom van State (državni savjet, Nizozemska). U prilog osnovanosti svoje tužbe, tužitelji u glavnom postupku u predmetu C-295/14 osobito ističu da je Odluka 2013/448 nezakonita u dijelu u kojem utvrđuje faktor korekcije na način

da ne poštuje zahtjeve koji proizlaze iz Direktive 2003/87. Nadalje osporavaju valjanost članka 15. stavka 3. Odluke 2011/278 koji precizira pravila za određivanje faktora korekcije, predviđena u članku 10.a stavku 5. iste direktive.

23 Raad van State (državni savjet) smatra da bi određeni argumenti koje su tužitelji u glavnom postupku u predmetu C-295/14 iznijeli radi osporavanja valjanosti Odluka 2013/448 i 2011/278 mogli biti utemeljeni. Međutim, podsjeća da iz presude TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90) proizlazi da pojedinac ne može pred nacionalnim sudom isticati nezakonitost odluke Komisije ako je nesumnjivo mogao zahtijevati poništenje te odluke pred Općim sudom Europske unije. U ovom predmetu, ne može se isključiti postojanje osobnog utjecaja na te tužitelje jer pripadaju ograničenom krugu gospodarskih subjekata.

24 U meritumu se Raad van State (državni savjet) pita predstavlja li Odluka 2013/448 provedbenu mjeru u smislu članka 10.a stavka 1. Direktive 2003/87, koju je trebalo donijeti u skladu s regulatornim postupkom s kontrolom na koji upućuje članak 23. stavak 3. te direktive. Međutim, taj sud pojašnjava da ne isključuje to da članak 15. stavak 3. Odluke 2011/278, koja je donesena u skladu s tim postupkom, može predstavljati pravnu osnovu Odluke 2013/448.

25 Što se tiče tumačenja članka 10.a stavka 5. Direktive 2003/87, Raad van State (državni savjet) smatra da se ne može isključiti to da ta odredba zahtijeva da se prilikom određivanja faktora korekcije uzmu u obzir emisije povezane, s jedne strane, s proizvodnjom električne energije od otpadnih plinova i, s druge strane, s toplinom proizvedenom kogeneracijom. U tom slučaju, navedenoj odredbi bi se protivio članak 15. stavak 3. Odluke 2011/278, a time i članak 4. Odluke 2013/448. Naime, iz navedenog članka 15. stavka 3. proizlazi da se samo emisije iz postrojenja koja ne proizvode električnu energiju uzimaju u obzir prilikom određivanja faktora korekcije.

26 Raad van State (državni savjet) nadalje smatra da određivanje maksimalne količine jedinica koje se godišnje mogu besplatno dodijeliti, počevši od 2013. može biti protivno članku 10.a stavku 5. prvom podstavku točki (b) Direktive 2003/87. Taj sud je međutim odlučio da neće postaviti prethodno pitanje u vezi s tim. Naime, smatra da je Kraljevina Nizozemska poslala Komisiji sve podatke potrebne za izračunavanje te količine. Iz te odredbe, u vezi s člankom 9.a stavkom 2. Direktive 2003/87, proizlazi da se odnosi na emisije samo iz onih postrojenja koja su bila u sustavu trgovanja jedinicama počevši od 2013. Naprotiv, tužitelji u glavnom postupku smatraju da su emisije proizvedene u postrojenjima – koja su već prije tog datuma bila u sustavu trgovanja jedinicama – relevantne za određivanje maksimalnog broja jedinica koje se mogu besplatno dodijeliti.

27 Prema mišljenju Raada van State (državni savjet), Odluka 2013/448 također može biti nezakonita zbog toga što podaci poslani Komisiji primjenom članka 9.a stavka 2. drugog podstavka Direktive 2003/87, u vezi s njezinim člankom 14. stavkom 1., nisu bili prikupljeni u skladu s Uredbom Komisije (EU) br. 601/2012 od 21. lipnja 2012. o praćenju i izvješćivanju o emisijama stakleničkih plinova u skladu s Direktivom 2003/87 (SL L 181, str. 30.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 9., str. 308.).

28 Što se tiče pitanja je li Odluka 2013/448 dostatno obrazložena, Raad van State (državni savjet) samtra da, s jedne strane, ta odluka ne sadržava sve relevantne elemente za izračun faktora korekcije i, s druge strane, tužitelji u glavnom postupku u predmetu C-295/14 nisu bili u mogućnosti upoznati se sa svim relevantnim podacima.

29 U tim je okolnostima Raad van State (državni savjet) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1) Treba li članak 263. stavak 4. Ugovora o funkcioniranju Europske unije tumačiti na način da su operateri postrojenja za koje su od 2013. vrijedila pravila o trgovini emisijskim jedinicama iz Direktive 2003/87, osim operatera postrojenja iz članka 10.a stavka 3. te direktive i novih sudionika na tržištu, pred Općim sudom nesumnjivo mogli zahtijevati poništenje Odluke 2013/448 u dijelu u kojem određuje [faktor korekcije]?

2) Je li Odluka 2013/448 nevaljana u dijelu u kojem određuje [faktor korekcije] jer nije donesena u skladu s regulatornim postupkom s kontrolom iz članka 10.a stavka 1. Direktive 2003/87?

3) Povređuje li članak 15. Odluke 2011/278 članak 10.a stavak 5. Direktive 2003/87 jer onemogućuje uzimanje u obzir emisija proizvođača električne energije radi određivanja [faktora korekcije]? Ako da, koje su posljedice te povrede za Odluku 2013/448?

4) Je li Odluka 2013/448 nevaljana u dijelu u kojem određuje [faktor korekcije] jer se temelji i na podacima koji su dostavljeni za provedbu članka 9.a stavka 2. Direktive 2003/87 a da pritom nisu bili utvrđeni propisi navedeni u tom stavku 2. koji su doneseni na temelju članka 14. stavka 1.?

5) Je li Odluka 2013/448, u dijelu u kojem određuje [faktor korekcije], protivna osobito članku 296. UFEU-a ili članku 41. Povelje jer samo djelomično navodi količine emisija i jedinica koje su odlučujuće za izračun faktora korekcije?

6) Je li Odluka 2013/448, u dijelu u kojem određuje [faktor korekcije], protivna osobito članku 296. UFEU-a ili članku 41. Povelje jer je taj faktor korekcije određen na temelju podataka s kojima se operateri postrojenja koja su uzeta u obzir za trgovanje emisijama nisu mogli upoznati?”

U predmetima C-389/14 i C-391/14 do C-393/14

30 Pred Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalni upravni sud u Laciju) podneseno je više tužbi osobito u vezi s valjanošću odluka br. 29/2013, 10/2014 i 16/2014 koje je donio Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto (nacionalni odbor za provedbu Direktive 2003/87/EZ i potporu upravljanju projektnim aktivnostima na temelju Protokola iz Kyota), usvojenih primjenom Odluke 2013/448.

31 Pred navedenim sudom se smatralo da su te odluke Nacionalnog odbora za provedbu Direktive 2003/87/EZ i potporu upravljanja projektnim aktivnostima na temelju Protokola iz Kyota nezakonite u dijelu u kojem je u njima primijenjen faktor korekcije koji sam nije u skladu s člankom 10.a stavkom 5. te direktive.

32 U tom pogledu, Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalni upravni sud u Laciju) smatra da je donošenjem Odluke 2013/448 Komisija izmijenila bitne elemente Direktive 2003/87. Navodi da se na temelju članka 10.a stavka 5. te direktive faktor korekcije mora odrediti uzimajući u obzir emisije postrojenja koja nisu obuhvaćena stavkom 3. navedenog članka 10.a. Iz upućivanja na potonju odredbu proizlazi da je Komisija prilikom određivanja tog faktora trebala voditi računa o emisijama nastalima uslijed djelatnosti koje tamo nisu navedene. To je slučaj s emisijama koje su povezane, s jedne strane, s proizvodnjom električne energije od otpadnih plinova i, s druge strane, s toplinom proizvedenom kogeneracijom. Pristup Komisije je stvorio neuravnoteženi odnos između emisija za koje se mogu besplatno dodijeliti jedinice i stvarno dodijeljenih jedinica. Takva neravnoteža protivna je ciljevima Direktive 2003/87 kako posebice proizlaze iz njezina članka 10.a.

33 Nadalje, Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalni upravni sud u Laciju) smatra da primjena faktora korekcije može povrijediti legitimna očekivanja operatera o tome da će na kraju moći raspolagati brojem jedinica koje su preliminarno dodijeljene, prije primjene faktora korekcije.

34 Što se tiče obrazloženja Odluke 2013/448, Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalni upravni sud u Laciju) smatra da je ono nedostatno. Uslijed nepostojanja informacija o podacima koje je konkretno koristila, Komisija ne omogućuje razumijevanje razloga koji čine nužnom primjenu tako visokog faktora korekcije poput onog koji je u njoj određen.

35 Nadalje, ta odluka ne uzima u obzir promjenu u tumačenju pojma „postrojenje za izgaranje" do koje je došlo na kraju prvog razdoblja trgovanja (2005. do 2007.). Dakako, Komisija je pojasnila da emisije koje potječu od određenih djelatnosti izgaranja koje se obavljaju u postrojenjima koja određene države članice ne izjednačavaju s „postrojenjima za izgaranje" treba smatrati takvima i uzeti ih u obzir počevši od 2008. Međutim, ta institucija je odredila faktor korekcije samo prema emisijama zabilježenima u neovisnom dnevniku transakcija tijekom razdoblja od 2005. do 2007,. među kojima nisu bile emisije tih postrojenja.

36 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalni upravni sud u Laciju), smatra da je proširenje područja primjene Direktive 2003/87 tijekom 2013. također uzrok pogreške koja može utjecati na valjanost Odluke 2013/448. Naime, podaci koje su dostavile države članice u skladu s člankom 9.a stavkom 2. te direktive i koje je Komisija koristila radi određivanja iznosa iz članka 10.a stavka 5. prvog podstavka točke (b) te iste direktive nisu dosljedni. Kraljevina Nizozemska je, konkretno, Komisiji dostavila samo one podatke koji se odnose na emisije postrojenja koja su bila podvrgnuta Direktivi 2003/87 prvi put počevši od 2013. godine. Povrh tih podataka, Kraljevina Belgija i Francuska Republika su također dostavile podatke u vezi s emisijama postrojenja koja su prije potpadala pod Direktivu 2003/87, koje potječu od djelatnosti koje su bile obuhvaćeni područjem primjene te direktive počevši od 2013. godine. Osim toga, Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalni upravni sud u Laciju) navodi da Odluka 2013/448 nije bila donesena u skladu s regulatornim postupkom s kontrolom predviđenim u članku 10.a stavku 1. i članku 23. stavku 3. Direktive 2003/87 i da zbog toga može biti nevaljana.

37 U tom je kontekstu Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalni upravni sud u Laciju) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1) Je li Odluka 2013/448 nevaljana zbog toga što se pri izračunu jedinica koje treba besplatno dodijeliti, nije vodilo računa o postotku emisija povezanih s izgaranjem otpadnih plinova – ili proizvodnih plinova u industriji čelika – niti o emisijama povezanim s toplinom proizvedenom kogeneracijom, čime je prekršen članak 290. UFEU-a i članak 10. a, stavci 1., 4. i 5. Direktive 2003/87, prekoračenjem granica ovlasti dodijeljenih tom direktivom i postupanjem suprotno ciljevima navedene direktive (poticanje učinkovitijih energetskih tehnologija i poštovanja zahtjevâ gospodarskog razvoja i zapošljavanja)?

2) Je li Odluka 2013/448 nevaljana, s obzirom na članak 6. UEU-a, zbog toga što je u suprotnosti s člankom 1. Dodatnog protokola uz Europsku konvenciju za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda [potpisanu u Rimu 4. studenoga 1950.,] kao i s člankom 17. iste konvencije, s obzirom na to da su tom odlukom neopravdano povrijeđena legitimna očekivanja društava tužitelja da će zadržati imovinu koja se sastoji u broju preliminarno dodijeljenih jedinica i na koje oni imaju pravo na temelju odredaba te direktive, što je dovelo do gubitka gospodarske koristi povezane s tom imovinom?

3) Je li Odluka 2013/448 nevaljana u dijelu u kojem određuje faktor korekcije, s obzirom na to da se tom odlukom krši članak 296. stavak 2. UFEU-a i članak 41. Povelje, jer joj nedostaje primjereno obrazloženje?

4) Je li Odluka 2013/448 nevaljana u dijelu u kojem određuje faktor korekcije s obzirom na to da se tom odlukom krši članak 10.a stavak 5. Direktive 2003/87, načelo proporcionalnosti sadržano u članku 5. stavku 4. UEU-a, te je osim toga odluka manjkava zbog neprovođenja istrage i pogreške u ocjeni jer se prilikom izračuna maksimalne količine jedinica za besplatnu raspodjelu (podatak relevantan za određivanje faktora korekcije) nisu uzeli u obzir učinci promjena u tumačenju pojma , postrojenje za izgaranje' koje su nastupile između prvog (2005. do 2007.) i drugog razdoblja (2008. do 2012.) provedbe Direktive 2003/87?

5) Je li Odluka 2013/448 nevaljana u dijelu u kojem određuje faktor korekcije, zbog povrede članka 10.a stavka 5. i članka 9.a stavka 2. Direktive 2003/87, kao i zbog neprovođenja istrage i pogreške u ocjeni, s obzirom na činjenicu da je izračun maksimalne količine jedinica za besplatnu dodjelu (podatak relevantan za određivanje faktora korekcije) proveden na temelju podataka koje su dostavile države članice, a koji su međusobno nedosljedni jer se temelje na različitom tumačenju članka 9.a stavka 2. Direktive 2003/87?

6) Konačno, je li Odluka 2013/448 nevaljana u dijelu u kojem određuje faktor korekcije, zbog povrede postupovnih odredaba iz članka 10.a stavka 1. i članka 23. stavka 3. Direktive 2003/87?"

Spajanje u svrhu donošenja presude

38 S obzirom na povezanost među svim pitanjima, koja je potvrđena u usmenom dijelu postupka, ove predmete valja spojiti u svrhu donošenja presude, u skladu s člankom 54. Poslovnika Suda.

Zahtjev za ponovno otvaranje usmenog dijela postupka

39 Nakon objave mišljenja nezavisne odvjetnice 12. studenog 2015., BP Raffinaderij Rotterdam BV i dr. su aktom podnesenim tajništvu Suda 7. ožujka 2016. zatražili da se naloži ponovno otvaranje usmenog dijela postupka. U prilog tom zahtjevu, navedena društva u biti tvrde da je tumačenje članka 10.a stavka 5. točke (b) Direktive 2003/87 u mišljenju nezavisne odvjetnice pogrešno.

40 Valja istaknuti da Sud može u svakom trenutku, nakon što sasluša nezavisnog odvjetnika, odrediti ponovno otvaranje usmenog dijela postupka, u skladu s člankom 83. svojeg Poslovnika, osobito ako smatra da stvar nije dovoljno razjašnjena ili pak ako je u predmetu potrebno odlučiti na temelju argumenta o kojem se nije raspravljalo među strankama ili zainteresiranim osobama iz članka 23. Statuta Suda Europske unije (presuda Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, t. 24.).

41 To nije slučaj u ovom predmetu. Naime, poput drugih intervenijenata, BP Raffinaderij Rotterdam BV i dr. su tijekom pisanog i usmenog dijela postupka iznijeli svoje argumente u vezi s tumačenjem članka 10.a stavka 5. točke (b) Direktive 2003/87. Stoga Sud smatra, nakon što je saslušao nezavisnu odvjetnicu, da raspolaže svim elementima potrebnima za donošenje odluke i da u predmetu nije potrebno odlučiti na temelju argumenta o kojem se nije raspravljalo.

42 Uzimajući u obzir prethodna razmatranja, Sud smatra da nije potrebno odrediti ponovno otvaranje usmenog dijela postupka.

O prethodnim pitanjima

Dopuštenost

43 Svojim prvim pitanjem, Raad van State (državni savjet) izražava sumnje što se tiče dopuštenosti zahtjevâ za prethodnu odluku u vezi s valjanošću Odluke 2013/448 s obzirom na sudsku praksu Suda koja proizlazi iz presude TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90).

44 Pored toga, nizozemska vlada smatra da se članak 4. Odluke 2013/448 kojim se određuje faktor korekcije izravno odnosi na poduzeća koja ispuštaju emisije stakleničkih plinova. Taj faktor podrazumijeva smanjenje besplatnih jedinica za dodjelu, a prilikom njegove primjene države članice ne raspolažu nikakvom diskrecijskom ovlašću. Nadalje, navedena odluka se i osobno odnosi na ta poduzeća, u smislu presude Stichting Woonpunt i dr./Komisija (C-132/12 P, EU:C:2014:100). Kao nositelji ovlaštenja za emisije, pripadaju zatvorenom krugu operatera. U tom svojstvu su im nacionalna tijela dodijelila besplatne jedinice. Budući da primjena faktora korekcije uključuje smanjenje tih jedinica, Odluka 2013/448 mijenja prava koja su ta poduzeća ranije stekla.

45 Slijedom toga, nizozemska vlada smatra da, budući da nisu osporavali odluku 2013/448 pred Općim sudom Europske unije u skladu s člankom 263. UFEU-a, tužitelji u glavnom postupku ne mogu neizravno dovoditi u pitanje valjanost te odluke putem zahtjeva za prethodnu odluku.

46 Valja istaknuti u tom pogledu da mogućnost stranke da pred nacionalnim sudom pred kojim se vodi glavni postupak ističe nevaljanost odredaba sadržanih u aktu Unije pretpostavlja da ta stranka nema pravo protiv tih odredaba podnijeti izravnu tužbu na temelju članka 263. UFEU-a (vidjeti presude TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90), t. 23. i Valimar, C-374/12, EU:C:2014:2231, t. 28.).

47 Iz iste sudske prakse međutim proizlazi da, kako bi se ta nedopuštenost mogla isticati, ne smije postojati nikakva sumnja o tome da je toj stranci dopušteno podnijeti takvu tužbu za poništenje.

48 U tom kontekstu, valja podsjetiti da u skladu s člankom 263. stavkom četvrtim UFEU-a „[s]vaka fizička ili pravna osoba može pod uvjetima utvrđenima u stavku prvom i drugom pokrenuti postupke protiv akta koji je upućen toj osobi ili koji se izravno i osobno odnosi na nju te protiv regulatornog akta koji se izravno odnosi na nju, a ne podrazumijeva provedbene mjere”.

49 Primjena prvog i trećeg dijela te odredbe mora se odbiti. Naime, valja navesti, s jedne strane, da je Odluka 2013/448 akt opće primjene čiji su adresati države članice i, s druge strane, da je na potonjima da u skladu s člankom 15. stavkom 4. i člankom 10. stavkom 9. Odluke 2011/278 donesu provedbene mjere u smislu članka 263. četvrtog podstavka UFEU-a, kako bi primijenile faktor korekcije određen u članku 4. Odluke 2013/448. u vezi s njezinim Prilogom II.

50 Slijedi da je tužiteljima u glavnom postupku dopušteno podnijeti tužbu za poništenje protiv Odluke 2013/448 samo ako se ona na njih izravno i osobno odnosi.

51 U pogledu druge od tih pretpostavki iz članka 263. četvrtog podstavka UFEU-a, odnosno činjenice da se predmetni akt osobno odnosi na neku osobu, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da osobe koje nisu adresati odluke mogu tvrditi da se ona osobno odnosi na njih samo ako ih ta odluka pogađa zbog određenih karakteristika koje su im svojstvene ili zbog činjenične situacije koja ih razlikuje od ostalih osoba i time ih individualizira na istovrstan način poput adresata odluke (presude Plaumann/Komisija, 25/62, EU:C:1963:17, 223.; kao i presuda IT & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisija, C-456/13 P, EU:C:2015:284, t. 63.).

52 Sama mogućnost da se, s više ili manje točnosti, odredi broj ili čak identitet pravnih subjekata na koje se primjenjuje neka mjera ni u kojem slučaju ne znači kako treba smatrati da se ta mjera osobno odnosi na te subjekte sve dok se njezina primjena ostvaruje na temelju objektivnih pravnih ili činjeničnih okolnosti određenih u predmetnom aktu (presuda Stichting Woonpunt i dr./Komisija, C-132/12 P, EU:C:2014:100, t. 58.).

53 Neovisno o tome, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da, kad odluka utječe na skupinu osoba koje su bile određene ili odredive u trenutku donošenja tog akta i prema kriterijima koji su svojstveni članovima skupine, ta se odluka može osobno odnositi na te osobe kao na dio uskoga kruga ekonomskih operatora, a to može posebno biti slučaj kad odluka mijenja prava koja je pojedinac stekao njezinim donošenjem (presuda Stichting Woonpunt i dr./Komisija, C-132/12 P, EU:C:2014:100, t. 59.).

54 U ovom predmetu se Odluka 2013/448, u dijelu u kojem određuje faktor korekcije, odnosi na tužitelje u glavnom postupku u njihovu svojstvu operatera postrojenja koja emitiraju stakleničke plinove, pritom ne uzimajući u obzir njihov osobni položaj.

55 Nadalje, određivanje faktora korekcije Odlukom 2013/448 nema za učinak, samo po sebi, izmjenu prava koja su navedeni tužitelji stekli prije donošenja te odluke jer konačna dodjela besplatnih jedinica zahtijeva prethodno određivanje faktora korekcije. Naime, na temelju sklopa odredaba iz članka 10.a stavka 5. i članka 11. stavka 2. Direktive 2003/87 s jedne strane i članka 10. stavka 9. prvog podstavka Odluke 2011/278 s druge strane, upravo primjenom tog faktora korekcije države članice određuju konačnu ukupnu količinu jedinica za besplatnu dodjelu.

56 Ova razmatranja o Odluci 2013/448 primjenjuju se *mutatis mutandis* na članak 15. stavak 3. Odluke 2011/278 čija je valjanost također dovedena u pitanje. Naime, ta odredba koja je istovremeno upućena državama članicama i Komisiji u biti preuzima način određivanja faktora korekcije iz članka 10.a stavka 5. Direktive 2003/87.

57 S obzirom na ta razmatranja, ne može se smatrati da bi izravna tužba, u smislu članka 263. UFEU-a, koju bi podnijeli tužitelji u glavnom postupku protiv odluka 2011/278 i 2013/448, bez ikakve sumnje bila dopuštena.

58 U tim uvjetima, zahtjevi za prethodnu odluku moraju se proglasiti dopuštenima u dijelu u kojem se odnose i na ispitivanje valjanosti Odluke 2013/448 i na ono Odluke 2011/278.

Valjanost Odluke 2011/278

59 Prvim do četvrtim pitanjem u predmetima C-191/14 i C-192/14, trećim pitanjem u predmetu C-295/14 i prvim pitanjem u predmetima C-389/14 i C-391/14 do C-393/14, sudovi koji su uputili zahtjeve u biti od Suda traže da se izjasni o valjanosti članka 15. stavka 3. Odluke 2011/278, u dijelu u kojem ta odredba isključuje uzimanje u obzir emisija proizvođača električne energije prilikom određivanja maksimalne godišnje količine jedinica u smislu članka 10.a stavka 5. Direktive 2003/87 (u daljnjem tekstu: „maksimalna godišnja količina jedinica”).

60 U mjeri u kojoj je ta količina odlučujuća za faktor korekcije, nevaljanost te odredbe bi posljedično utjecala na valjanost članka 4. Odluke 2013/448 i njezina Priloga II., kojima je Komisija odredila faktor korekcije.

61 Tužitelji u glavnom postupku smatraju da iz članka 10.a stavka 5. Direktive 2003/87 proizlazi da je Komisija prilikom određivanja faktora korekcije trebala uključiti emisije određenih proizvođača električne energije u maksimalnu godišnju količinu jedinica. Točnije, ističu da je izuzimanje emisija povezanih s proizvodnjom električne energije od otpadnih plinova i topline proizvedene kogeneracijom protivno toj odredbi.

62 U tom pogledu, valja navesti da se faktor korekcije određuje kad to zahtijeva rezultat aritmetičkih operacija predviđenih člankom 10.a stavkom 5. Direktive 2003/87. Iz te odredbe, u vezi s člankom 15. stavkom 3. Odluke 2011/278, proizlazi da je Komisija dužna usporediti, s jedne strane, preliminarnu količinu jedinica besplatno dodijeljenih postrojenjima koja nisu obuhvaćena člankom 10.a stavkom 3. te direktive i, s druge strane, maksimalnu godišnju količinu jedinica. Broj potonjih odgovara zbroju količine emisija iz članka 10.a stavka 5. prvog podstavka točaka (a) i (b) iste direktive.

63 Samo ako preliminarna količina jedinica besplatno dodijeljenih postrojenjima koja nisu obuhvaćena člankom 10.a stavkom 3. Direktive 2003/87 prelazi maksimalnu godišnju količinu jedinica, Komisija određuje faktor korekcije s obzirom na rezultat te usporedbe.

64 Što se tiče isključenja izuzimanja emisija proizvođača električne energije iz maksimalne godišnje količine jedinica, ono proizlazi iz područja primjene članka 10.a stavka 5. Direktive 2003/87 koje je ograničeno na „postrojenja koja nisu obuhvaćena stavkom 3. [tog članka]”. Naime, taj stavak 3. odnosi se na proizvođače električne energije, postrojenja za hvatanje CO_2, cjevovode za prijenos CO_2, kao i na lokacije za skladištenje CO_2 i određuje da su oni u načelu isključeni iz svake besplatne dodjele jedinica.

65 Slijedi da upućivanje članka 10.a stavka 5. Direktive 2003/87 na „postrojenja koja nisu obuhvaćena stavkom 3.” treba tumačiti na način da se odnosi na postrojenja koja nisu ni proizvođači električne energije ni postrojenja za hvatanje CO_2, ni cjevovodi za prijenos CO_2, ni lokacije za skladištenje CO_2.

66 Činjenica da se zabrana iz članka 10.a stavka 3. Direktive 2003/87 primjenjuje ne dovodeći u pitanje pravila iz drugih odredaba ne može potkopati ovaj zaključak. Kao što je nezavisna odvjetnica navela u točki 73. svojeg mišljenja, isključenje tamo navedenih postrojenja iz besplatne dodjele jedinica izravno proizlazi iz tog načelnog pravila, od kojeg se odstupa na temelju drugih odredaba koje dopuštaju iznimke.

67 Nadalje, vrijednosti iz članka 10.a stavka 5. Direktive 2003/87 temelje se na starim podacima. Tijekom referentnih razdoblja, za razliku od proizvođača električne energije, postrojenja za hvatanje CO_2, cjevovodi za prijenos CO_2 i lokacije za skladištenje CO_2 iz članka 10.a stavka 3. te direktive nisu postojali, kao što je Komisija navela na raspravi. Slijedom toga, u svrhu donošenja provedbenih mjera u smislu članka 10.a stavka 1. navedene direktive, kako bi provela njezin članak 10.a stavak 5., Komisija je mogla valjano tumačiti upućivanje potonje odredbe na „postrojenja koja nisu obuhvaćena stavkom 3.” tako da znači ona koja nisu proizvođači električne energije.

68 Prema tome, ne dopuštajući uzimanje u obzir emisija proizvođača električne energije prilikom određivanja maksimalne godišnje količine jedinica, članak 15. stavak 3. Odluke 2011/278 je u skladu s tekstom članka 10.a stavka 5. Direktive 2003/87, u vezi sa stavkom 3. istog članka.

69 To tumačenje je također u skladu s općom strukturom Direktive 2003/87, kao i sa ciljevima koje slijedi.

70 Naime, članak 15. stavak 3. Odluke 2011/278 odražava dihotomiju ugrađenu posebice u članak 10.a stavak 1. podstavak 3. i stavke 3., 4. i 5. Direktive 2003/87. Na temelju tih odredaba, valja razlikovati postrojenja obuhvaćena člankom 10.a stavkom 3. te direktive od ostalih postrojenja koja ispuštaju emisije stakleničkih plinova (u daljnjem tekstu: industrijska postrojenja). Među prvima se posebice nalaze proizvođači električne energije u smislu članka 3. točke (u) navedene direktive.

71 U skladu s tim razlikovanjem, na temelju članka 10. stavka 9. prvog podstavka Odluke 2011/278, faktor korekcije primjenjuje se samo na preliminarnu količinu jedinica besplatno dodijeljenih industrijskim postrojenjima. Što se tiče postrojenja obuhvaćenih člankom 10.a stavkom 3. Direktive 2003/87 koja ipak ispunjavaju uvjete za besplatnu dodjelu jedinica, članak 10. stavak 9. drugi podstavak Odluke 2011/278 propisuje da je konačna količina besplatno dodijeljenih jedinica rezultat prilagodbe preliminarne ukupne količine pomoću samog linearnog faktora iz članka 9. Direktive 2003/87.

72 Unatoč jasnom razlikovanju između proizvođača električne energije i industrijskih postrojenja, potonjima se mogu dodijeliti besplatne jedinice za određene emisije koje su povezane s proizvodnjom električne energije. Međutim, te se emisije ne uračunavaju u maksimalnu godišnju količinu jedinica.

73 Naime, što se tiče proizvodnje električne energije od otpadnih plinova, iz uvodne izjave 32. Odluke 2011/278 proizlazi da je Komisija, primjenom članka 10.a stavka 1. trećeg podstavka Direktive 2003/87, uzela u obzir emisije koje su povezane s učinkovitom regeneracijom energije otpadnih plinova. Kao što je nezavisna odvjetnica navela u točki 68. svojeg mišljenja, Komisija je u tu svrhu prilagodila određene referentne vrijednosti za proizvode, među kojima su koks, čisto tekuće željezo i sinterirana rudača. Na taj način želi potaknuti poduzeća na ponovnu uporabu ili prodaju otpadnih plinova ispuštenih prilikom proizvodnje tih proizvoda. Naime, iz iste uvodne izjave 32. Odluke 2011/278 proizlazi da njihova ponovna obrada, u drugom procesu u industrijskom postrojenju, u načelu daje pravo na dodjelu dodatnih besplatnih jedinica. Iako izgaranje tih plinova od strane proizvođača električne energije ne stvara pravo na takvu dodjelu, njihova prodaja takvom proizvođaču omogućuje proizvođaču otpadnih plinova štednju jedinica.

74 Budući da je u skladu s člankom 10. stavkom 2. Odluke 2011/278 preliminarna godišnja količina jedinica besplatno dodijeljenih industrijskim postrojenjima rezultat umnoška povijesne razine djelatnosti s referentim vrijednostima, među kojima su one za koks, čisto tekuće željezo i sinteriranu rudaču, ta količina se povećala sukladno prilagodbama koje je provela Komisija. Međutim, u onom dijelu u kojem su otpadne plinove izgarali proizvođači električne energije, odgovarajuće emisije nisu uzete u obzir prilikom određivanja maksimalne godišnje količine jedinica.

75 Što se tiče proizvodnje topline kogeneracijom, iz članka 10.a stavaka 3. i 5. Direktive 2003/87 proizlazi da emisije koje ispuštaju proizvođači električne energije, uključujući one koje ispuštaju postrojenja za kogeneraciju koja proizvode električnu energiju, nisu uzete u obzir u svrhu određivanja maksimalne godišnje količine jedinica. S druge strane, članak 10.a stavak 1. treći podstavak Direktive 2003/87 predviđa da načini dodjele jedinica potiču korištenje energetski učinkovitih tehnika za smanjivanje emisija stakleničkih plinova, posebice uzimajući u obzir visoko učinkovitu kogeneraciju. U tom kontekstu, uvodna izjava 21. Odluke 2011/278 navodi da, kako bi broj besplatnih jedinica bio neovisan o strukturi isporuke topline, jedinice bi trebalo dodijeliti potrošaču topline.

76 Kao što je nezavisna odvjetnica istaknula u točki 87. svojeg mišljenja, činjenica da se postrojenja koja sama proizvode toplinu i ona koja kupuju tu toplinu od postrojenja za kogeneraciju tretiraju na isti način olakšava praktično postupanje s korištenjem topline u okviru besplatne dodjele jedinica. U načelu, za dodjelu besplatnih jedinica tim postrojenjima, nije potrebno pojedinačno ispitati izvore opskrbe toplinom i količinu topline koja potječe iz svakog izvora. Taj mehanizam pored toga doprinosi ostvarenju cilja promicanja tehnika poput kogeneracije, jer korištenjem topline iz postrojenja za kogeneraciju, industrijska postrojenja štede jedinice koje mogu prodati.

77 To asimetrično uzimanje u obzir emisija povezanih s proizvodnjom električne energije od otpadnih plinova i topline kogeneracijom podrazumijeva povećanje faktora korekcije koji, kao što je to utvrđeno u točkama 62. i 63. ove presude, proizlazi iz usporedbe između, s jedne strane, zbroja preliminarnih ukupnih godišnjih količina jedinica besplatno dodijeljenih industrijskim postrojenjima i, s druge strane, maksimalne godišnje količine jedinica.

78 Doduše, točno je da zbog tih asimetrija faktor korekcije može umanjiti učinke mjera koje je poduzela Komisija primjenom članka 10.a stavka 1. trećeg podstavka Direktive 2003/87. Međutim, suprotno onomu što neki od tužitelja u glavnom postupku tvrde, Komisija nije bila dužna simetrično postupati s tim emisijama prilikom određivanja maksimalne godišnje količine jedinica. Naprotiv, iz točaka 62. do 68. ove presude proizlazi da isključenje emisija koje otpuštaju proizvođači električne energije radi određivanja te količine proizlazi iz članka 10.a stavka 5. te direktive, koja Komisiji u tom pogledu ne dodjeljuje nikakvu diskrecijsku ovlast.

79 Nadalje, takav asimetrični tretman emisija je u skladu s glavnim ciljem Direktive 2003/87 koji je zaštita okoliša smanjenjem emisija stakleničkih plinova (vidjeti, u tom smislu presudu Arcelor Atlantique i Lorraine i dr., C-127/07, EU:C:2008:728, t. 31.).

80 U tom pogledu, iz članka 1. drugog stavka iste direktive proizlazi da se njome predviđaju i veća smanjenja emisija stakleničkih plinova, što doprinosi postizanju razina smanjenja koje se sa znanstvenog stajališta smatraju nužnima za sprečavanje opasnih klimatskih promjena.

81 U tu svrhu, kao što to posebice proizlazi iz uvodnih izjava 3. i 5. Direktive 2009/29, Direktiva 2003/87 teži ka smanjivanju ukupnih emisija stakleničkih plinova u Uniji do 2020. za najmanje 20 % u odnosu na razinu iz 1990. na gospodarski učinkovit način. Kako bi se taj cilj postigao, zakonodavac Unije predvidio je dva mehanizma. Prvi mehanizam, uspostavljen člankom 9. Direktive 2003/87, sastoji se prema uvodnim izjavama 13. i 14. Direktive 2009/29 u linearnom smanjenju količine raspoloživih jedinica primjenom faktora od 1,74 % u usporedbi s prosječnom godišnjom ukupnom količinom jedinica koje države članice izdaju u skladu s odlukama Komisije o nacionalnim planovima raspodjele jedinica za razdoblje od 2008. do 2012. godine. Drugi mehanizam je dražbovna prodaja jedinica koji bi također morao omogućiti smanjenje emisija stakleničkih plinova na gospodarski učinkovit način.

82 U skladu s uvodnom izjavom 19. Direktive 2009/29, iz članka 10. stavka 1. i članka 10.a stavka 3. Direktive 2003/87 proizlazi da je dražbovna prodaja jedinica od 2013. postala pravilo za proizvođače električne energije. Što se tiče postrojenja kojima su jedinice besplatno dodijeljene nakon tog datuma, u skladu s člankom 10.a stavkom 11. Direktive 2003/87, u vezi s uvodnom izjavom 21. Direktive 2009/29, dodijeljena količina tih jedinica postupno se smanjuje s ciljem da se 2027. besplatne jedinice više ne dodjeljuju.

83 Kao što je i navela nezavisna odvjetnica u točkama 57. do 58. svojeg mišljenja, faktor korekcije doprinosi ostvarenju tih ciljeva. S jedne strane, tim se faktorom provodi linearno smanjenje raspoloživih jedinica predviđeno člankom 9. Direktive 2003/87. S druge strane, budući da maksimalna godišnja količina jedinica ne uzima u obzir emisije povezane s proizvodnjom električne energije, taj faktor osigurava da konačna količina jedinica za besplatnu dodjelu industrijskim postrojenjima ne uključuje te emisije. Na taj način se faktorom korekcije želi kompenzirati uzimanje u obzir emisija povezanih s proizvodnjom električne energije od otpadnih plinova i topline proizvedene kogeneracijom prilikom određivanja preliminarnog broja besplatno dodijeljenih jedinica.

84 Razmatranja u točkama 62. do 83. ove presude također vrijede za Odluku 2013/448 u dijelu u kojem je u njoj faktor korekcije određen u skladu s člankom 15. stavkom 3. Odluke 2011/278.

85 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da ispitivanjem prvog do četvrtog pitanja u predmetima C-191/14 i C-192/14, trećeg pitanja u predmetu C-295/14 i prvog pitanja u predmetima C-389/14 i C-391/14 do C-393/14 nije utvrđen nijedan element koji bi utjecao na valjanost članka 15. stavka 3. Odluke 2011/278 u dijelu u kojem ta odredba isključuje uzimanje u obzir emisija proizvođača električne energije radi određivanja maksimalne godišnje količine jedinica.

Valjanost Odluke 2013/448

86 Devetim pitanjem u predmetima C-191/14 i C-192/14, kao i petim pitanjem u predmetima C-389/14 i C-391/14 do C-393/14, Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (regionalni upravni sud u Donjoj Austriji) i Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalni upravni sud u Laciju) u biti od Suda traže da se izjasni o valjanosti članka 4. i Priloga II. Odluci 2013/448 u dijelu u kojem se u njima određen faktor korekcije temelji na međusobno nedosljednim podacima.

87 Tužitelji u glavnom postupku naime smatraju da je Komisija počinila pogreške prilikom određivanja maksimalne godišnje količine jedinica. Te pogreške su rezultat različitih tumačenja članka 10.a stavka 5. prvog podstavka točke (b) Direktive 2003/87 koji se prema njima odnosi na sve emisije koje su države članice „uključile u sustav Zajednice tek počevši od 2013.”.

88 Iste pogreške su istaknuli tužitelji u glavnom postupku pred Raadom van State (državni savjet). Međutim, taj sud nije uputio pitanje Sudu u vezi s tim. Smatra da su podaci o emisijama nizozemskih postrojenja koji su poslani Komisiji u skladu sa zahtjevima članka 10.a stavka 5. Direktive 2003/87. Ta odredba zahtijeva da se samo emisije postrojenja koja su uključena u sustav trgovanja jedinicama tek počevši od 2013. uzimaju u obzir za određivanje maksimalne godišnje količine jedinica.

89 U tom pogledu valja navesti da se različite jezične verzije ne podudaraju. Dok verzija članka 10.a stavka 5. prvog podstavka točke (b) Direktive 2003/87 na francuskom jeziku upućuje na „emisije [...] koje se u sustav Zajednice uključuju tek počevši od 2013.”, druge jezične verzije, među kojima španjolska, danska, njemačka, engleska, talijanska, nizozemska, poljska, portugalska, rumunjska, švedska i slovenska jezična verzija, upućuju na „emisije postrojenja koja se uključuju u sustav Zajednice tek počevši od 2013.”

90 U tom pogledu valja podsjetiti da prema ustaljenoj sudskoj praksi, potreba ujednačenog tumačenja odredbe prava Unije zahtijeva da se, u slučaju neslaganja između njezinih raznih jezičnih verzija, ta odredba tumači ovisno o kontekstu i svrsi propisa čiji je sastavni element (presuda Nike European Operations Netherlands, C-310/14, EU:C:2015:690, t. 17.).

91 Činjenica da članak 10.a stavak 5. prvi podstavak točka (b) Direktive 2003/87 upućuje samo na „emisije postrojenja koja se uključuju u sustav Zajednice tek počevši od 2013.”, a ne na sve emisije koje se uključuju od tog datuma, proizlazi iz opće strukture te direktive. Naime, cilj članka 9.a stavka 2. navedene direktive, umetnutog u nju na temelju članka 1. točke 10. Direktive 2009/29, je osigurati, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 14. potonje direktive, podešavanje ukupne količine jedinica Zajednice kako bi se uzele u obzir emisije iz postrojenja koja su u sustav trgovanja jedinicama uključena počevši od 2013.

92 Kao što je nezavisna odvjetnica istaknula u točki 50. svojeg mišljenja, područje primjene Direktive 2003/87 prošireno je počevši od 1. siječnja 2013. na način da posebice uključuje emisije koje potječu od proizvodnje aluminija i iz određenih sektora kemijske industrije. U tu svrhu, Prilog I. Direktivi 2003/87, koji nabraja kategorije djelatnosti koje su obuhvaćene područjem primjene te direktive, izmijenjen je Direktivom 2009/29. Slijedom toga, količina jedinica za dodjelu u cijeloj Uniji je prilagođena, u skladu s člankom 9.a stavkom 2. Direktive 2003/87, uključivši emisije „postrojenja koja obavljaju djelatnosti navedene u Prilogu I. [toj direktivi] koja se u sustav Zajednice uključuju tek od 2013. godine”.

93 Članak 10.a stavak 5. prvi podstavak točka (b) Direktive 2003/87 uzima u obzir prilagodbu jedinica dodijeljenih za cijelu Zajednicu kako bi se u maksimalnoj godišnjoj količini jedinica odrazio odgovarajući porast preliminarne količine jedinica besplatno dodijeljenih industrijskim postrojenjima. Prema tome, uslijed povezanosti između te odredbe i članka 9.a stavka 2. iste direktive, korištenje različitih podataka je nedosljedno.

94 Iz prethodnih razmatranja proizlazi da prilikom utvrđivanja masimalne godišnje količine jedinica, Komisija je morala uzeti u obzir, u skladu s člankom 10.a stavkom 5. prvim podstavkom točkom (b) Direktive 2003/87, samo emisije postrojenja uključenih u sustav Zajednice počevši od 2013. Prema tome, toj odredbi se protivi uzimanje u obzir emisija koje potječu od djelatnosti navedenih u Prilogu I. Direktivi 2003/87 počevši od 2013. u mjeri u kojoj su te emisije proizvela postrojenja uključena u sustav trgovanja jedinicama prije tog datuma.

95 Međutim, iz pisanih očitovanja podnesenih Sudu kao i iz objašnjenja koja je Komisija pružila u usmenom dijelu postupka proizlazi da je ta institucija, barem djelomično, uzela u obzir emisije postrojenja uključenih u sustav trgovanja jedinicama prije 2013. radi određivanja maksimalne godišnje količine jedinica. Posljedično, potonja količina nije u skladu sa zahtjevima koji proizlaze iz članka 10.a stavka 5. prvog podstavka točke (b) Direktive 2003/87 jer je prevelika.

96 To utvrđenje ne može se dovesti u pitanje argumentacijom Komisije prema kojoj joj Direktiva 2003/87 ne dopušta izmijeniti podatke koje su joj države članice uputile primjenom članka 9.a stavka 2. iste direktive.

97 Naime, ta odredba sadržava dvostruku obvezu. S jedne strane, države članice prikupljaju podatke o emisijama postrojenja koja su u sustav trgovanja jedinicama uključena tek počevši od 2013. i, s druge strane, ti podaci šalju se Komisiji kako bi ona mogla donijeti mjere koje zahtijeva Direktiva 2003/87. Prema tome, ta institucija je trebala paziti na to da joj države članice upute relevantne podatke kako bi mogla ispuniti vlastite obveze. U najmanju ruku, ako joj ti podaci ne bi omogućavali utvrditi maksimalnu godišnju količinu jedinica, a time i faktor korekcije, trebala je od država članica zatražiti da provedu potrebne ispravke.

98 Budući da, kako je to utvrđeno u točki 95. ove presude, Komisija nije odredila maksimalnu godišnju količinu jedinica sukladno zahtjevima članka 10.a stavka 5. prvog podstavka točke (b) Direktive 2003/87, faktor korekcije određen člankom 4. Odluke 2013/448 i njezinim Prilogom II. također je protivan toj odredbi.

99 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da na deveto pitanje u predmetima C-191/14 i C-192/14, kao i na peto pitanje u predmetima C-389/14 i C-391/14 do C-393/14 valja odgovoriti da su članak 4. Odluke 2013/448 i njezin Prilog II. nevaljani.

Ostala pitanja

100 Uzimajući u obzir odgovor na deveto pitanje u predmetima C-191/14 i C-192/14, kao i na peto pitanje u predmetima C-389/14 i C-391/14 do C-393/14, nije potrebno odgovoriti na ostala pitanja u vezi s valjanošću članka 4. Odluke 2013/448 i njezina Priloga II.

Ograničenje vremenskih učinaka ove presude

101 U slučaju ako bi Sud smatrao da su članak 4. Odluke 2013/448 i njezin Prilog II. kojima se određuje faktor korekcije nevaljani, Komisija bi zatražila ograničenje vremenskih učinaka presude.

102 Tom zahtjevu se također pridružuje zabrinutost koju su izrazili Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (regionalni upravni sud u Donjoj Austriji) svojim šestim i sedmim pitanjem, kao i Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (regionalni upravni sud u Laciju) svojim drugim pitanjem, kojima ti sudovi žele znati koje su posljedice nevaljanosti članka 4. Odluke 2013/448 i njezina Priloga II.

103 U tom pogledu, valja podsjetiti da, kad to važni razlozi pravne sigurnosti opravdavaju, Sud na temelju članka 264. drugog podstavka UFEU-a, koji je po analogiji primjenjiv na zahtjev za prethodnu odluku o valjanosti akata Unije na temelju članka 267. UFEU-a, raspolaže diskrecijskom ovlašću da u svakom pojedinom slučaju odredi koji se učinci predmetnog akta moraju smatrati konačnima (presuda Volker und Markus Schecke i Eifert, C-92/09 i C-93/09, EU:C:2010:662, t. 93.).

104 U ovom slučaju, određivanje faktora korekcije i njegova primjena od strane država članica predstavljaju nužne korake za provedbu sustava trgovanja jedinicama uspostavljenog Direktivom 2003/87. Naime, kao što to proizlazi iz točke 83. ove presude, taj faktor doprinosi ostvarenju ciljeva navedene direktive, među kojima je i smanjenje količine raspoloživih jedinica. Nadalje, kao što to proizlazi iz točke 55. ove presude, države članice određuju ukupnu konačnu količinu jedinica za besplatnu dodjelu primjenom faktora korekcije.

105 Iz toga slijedi, kao prvo, da poništenje faktora korekcije može dovesti u pitanje sve konačne dodjele koje su prethodile ovoj presudi u državama članicama na temelju propisa koji se smatrao valjanim. Prema tome, proglašenje nevaljanosti članka 4. Odluke 2013/448 i njezina Priloga II. može imati teške posljedice za velik broj pravnih odnosa nastalih u dobroj vjeri. Ti važni razlozi pravne sigurnosti mogu opravdati ograničenje vremenskih učinaka tog proglašenja.

106 Valja utvrditi, kao drugo, da bi proglašenje nevaljanosti članka 4. Odluke 2013/448 i njezina Priloga II., u nedostatku primjenjivog faktora korekcije, moglo predstavljati prepreku dodjeli jedinica tijekom razdoblja nakon dana objave ove presude. Privremena pravna praznina koja bi iz toga proizašla bi mogla ugroziti provedbu sustava trgovanja jedinicama uspostavljenog Direktivom 2003/87, a time i ostvarenje njezinih ciljeva. Naime, svaki prekid trgovanja jedinicama išao bi protiv glavnog cilja direktive, a to je zaštita okoliša smanjenjem stakleničkih plinova (vidjeti po analogiji presudu Inter-Environnement Wallonie i Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, t. 61.).

107 Potrebno je međutim podsjetiti da kad Sud u okviru postupka pokrenutog na temelju članka 267. UFEU-a utvrdi nevaljanost akta prava Unije, pravna posljedica njegove odluke jest da se njome nadležnim institucijama Unije nalaže poduzimanje mjera potrebnih za ispravljanje utvrđene nezakonitosti (vidjeti u tom smislu presudu Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, t. 124.).

108 Kao treće, točno je da je na Sudu da, kada koristi mogućnost ograničavanja učinaka u prošlosti proglašenja akta Unije nevaljanim u prethodnom postupku, utvrdi može li se predvidjeti iznimka od tog ograničenja vremenskih učinaka koje je odlučeno u presudi u korist stranke u glavnom postupku koja je pred nacionalnim sudom podnijela tužbu protiv nacionalnih mjera za provedbu akta Unije ili, naprotiv, čak i u odnosu na tu stranku, proglašenje akta Unije nevaljanim koje stvara učinke samo u budućnosti predstavlja primjereni lijek (vidjeti u tom smislu presudu Roquette Frères, C-228/92, EU:C:1994:168, t. 25.).

109 Budući da će nevaljanost uvrštena u točki 99. ove presude dovesti Komisiju do toga da revidira faktor korekcije primjenom članka 10.a stavaka 1. i 5. Direktive 2003/87, nije isključeno da revizija dovede do smanjenja maksimalne godišnje količine jedinica, kao i do odgovarajućeg povećanja faktora korekcije.

110 Prema tome nije potrebno isključiti tužitelje u glavnom postupku iz ograničenja vremenskih učinaka proglašenja članka 4. Odluke 2013/448 i njezina Priloga II. nevaljanima.

111 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da je potrebno ograničiti vremenske učinke proglašenja članka 4. Odluke 2013/448 i njezina Priloga II. nevaljanima tako da, s jedne strane, to proglašenje stvara učinke tek protekom razdoblja od deset mjeseci počevši od datuma objave ove presude kako bi se omogućilo Komisiji da poduzme potrebne mjere te se, s druge strane, mjere donesene do isteka tog razdoblja na temelju poništenih odredaba ne mogu dovesti u pitanje.

Troškovi

112 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudovima koji su uputili zahtjeve, na tim je sudovima da odluče o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (drugo vijeće) odlučuje:

1. **Ispitivanjem prvog do četvrtog pitanja u predmetima C-191/14 i C-192/14, trećeg pitanja u predmetu C-295/14 i prvog pitanja u predmetima C-389/14 i C-391/14 do C-393/14 nije utvrđen nijedan element koji bi utjecao na valjanost članka 15. stavka 3. Odluke Komisije 2011/278/EU od 27. travnja 2011. o utvrđivanju prijelaznih propisa na razini Unije za usklađenu besplatnu dodjelu emisijskih jedinica na temelju članka 10.a Direktive 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, u dijelu u kojem taj članak 15. stavak 3. isključuje uzimanje u obzir emisija proizvođača električne energije radi određivanja maksimalne godišnje količine jedinica.**

2. **Nevaljani su članak 4. i Prilog II. Odluci Komisije 2013/448/EU od 5. rujna 2013. o nacionalnim provedbenim mjerama za prijelaznu besplatnu dodjelu emisijskih jedinica stakleničkih plinova u skladu s člankom 11. stavkom 3. Direktive 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća.**

3. **Učinci proglašenja članka 4. Odluke 2013/448 i njezina Priloga II. nevaljanima vremenski su ograničeni tako da, s jedne strane, to proglašenje stvara učinke tek protekom razdoblja od deset mjeseci počevši od datuma objave ove presude kako bi se omogućilo Europskoj komisiji da poduzme potrebne mjere te se, s druge strane, mjere donesene do isteka tog razdoblja na temelju poništenih odredaba ne mogu dovesti u pitanje.**

Potpisi