Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (drugi senat)

z dne 28. aprila 2016*

„Predhodno odločanje — Sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Evropski uniji — Direktiva 2003/87/ES — Člen 10a(5) — Metoda dodelitve pravic — Brezplačna dodelitev pravic — Način izračuna enotnega medsektorskega korekcijskega faktorja — Sklep 2011/278/EU — Člen 15(3) — Sklep 2013/448/EU — Člen 4 — Priloga II — Veljavnost“

V združenih zadevah C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 in od C-391/14 do C-393/14,

katerih predmet so predlogi za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki so jih vložili Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (regionalno upravno sodišče Spodnje Avstrije, Avstrija), Raad van State (državni svet, Nizozemska) in Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (pokrajinsko upravno sodišče v Laciju, Italija) z odločbami z dne 10. aprila 2014 (zadevi C-191/14 in C-192/14), 11. junija 2014 (zadeva C-295/14) in 3. julija 2014 (zadeve C-389/14 in od C-391/14 do C-393/14), ki so prispele na Sodišče 17. aprila, 16. junija in 18. avgusta 2014, v postopkih

Borealis Polyolefine GmbH

proti

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

OMV Refining & Marketing GmbH

proti

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

DOW Benelux BV in drugi

proti

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

Esso Italiana Srl,

Eni SpA,

Linde Gas Italia Srl

proti

* Jezik postopka: nemščina, nizozemščina in italijanščina.

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,

ob udeležbi

Edison SpA (C-389/14),

Api Raffineria di Ancona SpA

proti

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,

ob udeležbi

Edison SpA (C-391/14),

Lucchini in Amministrazione Straordinaria SpA

proti

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,

ob udeležbi

Cofely Italia SpA (C-392/14),

in

Dalmine SpA

proti

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,

ob udeležbi

Cofely Italia SpA,

Buzzi Unicem SpA (C-393/14),

SODIŠČE (drugi senat),

v sestavi R. Silva de Lapuerta, predsednica prvega senata v funkciji predsednice drugega senata, J. L. da Cruz Vilaça, A. Arabadžiev, K. Likurgos in J.-C. Bonichot (poročevalec), sodniki,

generalna pravobranilka: J. Kokott,

sodni tajnik: K. Malacek, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 3. septembra 2015,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

— za Borealis Polyolefine GmbH B. Windisch-Altieri, odvetnica, in G. van Thuyne, odvetnik,

— za OMV Refining & Marketing GmbH B. Windisch-Altieri, odvetnica, in G. van Thuyne, odvetnik,

— za DOW Benelux BV G. J. Maas-Cooymans in B. Ebben, odvetnika,

— za Esso Nederland BV in ExxonMobil Chemical Holland BV P. Wytinck, V. M. Y. van 't Lam, A. ten Veen in B. Hoorelbeke, odvetniki,

— za Yara Sluiskil BV in druge L. Spaans, H. van Geen in G. van Thuyne, odvetniki,

— za BP Raffinaderij Rotterdam BV in druge N. H. van den Biggelaar in I. F. Kieft, odvetnika,

— za Esso Italiana Srl A. Capria, E. Gardini in A. Lirosi, odvetniki,

— za Eni SpA L. Torchia, V. Vecchione in G. Fortuna, odvetniki,

— za Linde Gas Italia Srl L. Biamonti, P. De Caterini in A. Lo Gaglio, odvetniki,

— za Api Raffineria di Ancona SpA F. Carabba Tettamanti in G. Zurlo, odvetnika,

— za Lucchini in Amministrazione Straordinaria SpA in Dalmine SpA F. Bucchi in V. La Rosa, odvetnika,

— za Buzzi Unicem SpA M. Protto in C. Vivani, odvetnika,

— za nizozemsko vlado M. Bulterman, C. S. Schillemans, M. de Ree in J. Langer, agenti,

— za nemško vlado T. Henze in K. Petersen, agenta,

— za špansko vlado A. Gavela Llopis in L. Banciella Rodríguez-Miñón, agenta,

— za Evropsko komisijo E. White, C. Hermes, K. Mifsud-Bonnici, E. Manhaeve in L. Pignataro-Nolin, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 12. novembra 2015

izreka naslednjo

Sodbo

1 Predlogi za sprejetje predhodne odločbe se nanašajo na, prvič, veljavnost člena 15(3) Sklepa Komisije 2011/278/EU z dne 27. aprila 2011 o določitvi prehodnih pravil za usklajeno brezplačno dodelitev pravic do emisije na ravni Unije v skladu s členom 10a Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 130, str. 1) ter, drugič, veljavnost člena 4 Sklepa Komisije 2013/448/EU z dne 5. septembra 2013 v zvezi z nacionalnimi izvedbenimi ukrepi za prehodno brezplačno dodeljevanje pravic do emisije toplogrednih plinov v skladu s členom 11(3) Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta (UL L 240, str. 27) in Priloge II k temu sklepu.

2 Ti predlogi so bili vloženi v okviru sporov med podjetji, ki so proizvajalci emisij toplogrednih plinov, in nacionalnimi organi, ki so pristojni za brezplačno dodeljevanje pravic do emisije toplogrednih plinov (v nadaljevanju: pravice) v Italiji, na Nizozemskem in v Avstriji, glede veljavnosti nacionalnih odločb o dodelitvi pravic za obdobje od leta 2013 do leta 2020, sprejetih na podlagi uporabe enotnega medsektorskega korekcijskega faktorja (v nadaljevanju: korekcijski faktor) iz člena 10a(5) Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 631), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/29/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 (UL L 140, str. 63) (v nadaljevanju: Direktiva 2003/87).

Pravni okvir

Direktiva 2003/87

3 Člen 2(1) Direktive 2003/87 določa:

„Ta direktiva se uporablja za emisije iz dejavnosti, naštetih v Prilogi I, in toplogredne pline, naštete v Prilogi II.“

4 Člen 3(e), (f), (t) in (u) te direktive vsebuje te opredelitve pojmov:

„(e) ‚naprava‘ pomeni nepremično tehnično enoto, kjer poteka ena ali več dejavnosti, ki so navedene v Prilogi I, in katere koli z njimi neposredno povezane dejavnosti, ki so tehnično povezane z dejavnostmi, ki se izvajajo na tem mestu in bi lahko vplivale na emisije in onesnaževanje okolja;

(f) ‚upravljavec‘ pomeni vsako osebo, ki upravlja ali nadzoruje napravo ali na katero je bilo, če je to predvideno v nacionalni zakonodaji, preneseno odločilno gospodarsko razpolaganje v zvezi s tehničnim delovanjem naprave;

[…]

(t) ‚zgorevanje‘ pomeni oksidacijo goriv ne glede na to, kako se toplota, električna ali mehanska energija, proizvedene s tem postopkom, uporabljajo in vse druge neposredno povezane dejavnosti, vključno s čiščenjem odpadnih plinov;

(u) ‚proizvajalec električne energije' pomeni napravo, ki 1. januarja 2005 ali po tem datumu proizvaja električno energijo za prodajo tretjim stranem in v kateri se ne izvaja nobena od dejavnosti, naštetih v Prilogi I, razen ‚zgorevanje goriva'."

5 Člen 9 Direktive 2003/87, naslovljen „Skupna količina pravic za Skupnost", določa:

„Skupna količina pravic za Skupnost, izdanih vsako leto z začetkom v letu 2013, se od sredine obdobja 2008–2012 linearno zmanjšuje. Količina se zmanjšuje z linearnim faktorjem 1,74 % v primerjavi s povprečjem skupnih letnih pravic, ki jih izdajo države članice v skladu z odločbami Komisije o nacionalnih načrtih razdelitve pravic za obdobje 2008–2012.

Komisija do 30. junija 2010 objavi absolutno količino pravic za celotno Skupnost za leto 2013, ki temelji na podlagi skupnih količin pravic, ki so jih izdale ali jih morajo izdati države članice v skladu z odločbami Komisije o svojih nacionalnih načrtih razdelitve pravic za obdobje 2008–2012.

[…]"

6 Člen 9a navedene direktive, naslovljen „Prilagoditev skupne količine pravic za Skupnost", določa:

„1. Glede naprav, ki so bile vključene v sistem Skupnosti v obdobju 2008–2012 v skladu s členom 24(1), se količina pravic, ki bodo izdane po 1. januarju 2013 prilagodi tako, da odraža povprečno letno količino pravic, izdanih v zvezi s temi napravami v obdobju, v katerem so vključene, popravljeno z linearnim faktorjem iz člena 9.

2. Glede naprav, ki izvajajo dejavnosti iz Priloge I in so v sistem Skupnosti vključene šele od leta 2013, države članice zagotovijo, da upravljavci takšnih naprav predložijo ustreznemu pristojnemu organu ustrezno utemeljene in neodvisno preverjene podatke o emisijah, da se upoštevajo pri prilagoditvi količine izdanih pravic za celotno Skupnost.

Vsi podatki se do 30. aprila 2010 predložijo ustreznemu pristojnemu organu v skladu z določbami, sprejetimi na podlagi člena 14(1).

Če so predloženi podatki ustrezno utemeljeni, pristojni organ o tem obvesti Komisijo do 30. junija 2010, količina pravic za izdajo pa se ustrezno prilagodi z linearnim faktorjem iz člena 9. Za naprave, ki razen CO_2 izpuščajo še druge toplogredne pline, lahko pristojni organi sporočijo nižjo količino emisij glede na zmožnost naprav za zmanjšanje emisij.

3. Komisija objavi prilagojene količine iz odstavkov 1 in 2 do 30. septembra 2010.

[…]"

7 Člen 10(1) te direktive določa:

„Od leta 2013 naprej države članice na dražbi prodajo vse pravice, ki niso dodeljene brezplačno v skladu s členoma 10a in 10c. Komisija do 31. decembra 2010 določi in objavi izračunano količino pravic, ki bodo prodane na dražbi."

8 Člen 10a Direktive 2003/87, naslovljen „Prehodna pravila na ravni Skupnosti za usklajeno brezplačno dodelitev", določa:

„1. Do 31. decembra 2010 Komisija sprejme polno usklajene izvedbene ukrepe na ravni Skupnosti za dodelitev pravic iz odstavkov 4, 5, 7 in 12, vključno z vsemi potrebnimi določbami za usklajeno uporabo odstavka 19.

Ti ukrepi, namenjeni spreminjanju nebistvenih določb te direktive z njenim dopolnjevanjem, se sprejmejo v skladu z regulativnim postopkom s pregledom iz člena 23(3).

Ukrepi iz prvega pododstavka, kolikor je mogoče, določijo ex-ante referenčne vrednosti celotne Skupnosti za zagotovitev, da se dodelitev opravi na način, ki spodbuja tehnologije za zmanjševanje emisij toplogrednih plinov in energetske učinkovitosti [energetsko učinkovitost] ob upoštevanju najučinkovitejših tehnologij, nadomestnih proizvodov, alternativnih proizvodnih postopkov, soproizvodnje z visokim izkoristkom, energetsko učinkovite predelave odpadnih plinov, uporabe biomase ter zajemanja in shranjevanja CO_2, kjer so na voljo takšne zmogljivosti, da ne spodbuja povečanja emisij. Pravice v zvezi z morebitno proizvodnjo električne energije se ne dodelijo brezplačno, razen ko gre za primere, ki spadajo pod člen 10c, in električno energijo, proizvedeno iz odpadnih plinov.

Načeloma se za vsak sektor in del sektorja referenčne vrednosti izračunajo za proizvode in ne vhodne materiale, da se izboljša zmanjševanje emisij toplogrednih plinov in prihranek energetske učinkovitosti v vsakem proizvodnem postopku zadevnega sektorja in dela sektorja.

Komisija bi se morala pri opredeljevanju načel za oblikovanje ex-ante referenčnih vrednosti v posameznih sektorjih in delih sektorjev posvetovati z ustreznimi udeleženci, skupaj z zadevnimi sektorji in deli sektorjev.

Komisija potem, ko Skupnost odobri mednarodni sporazum o podnebnih spremembah, ki vodi do obveznega zmanjšanja emisij toplogrednih plinov, primerljivih s tistimi v Skupnosti, te ukrepe pregleda za zagotovitev, da se brezplačna dodelitev opravi le tam, kjer je glede na ta sporazum popolnoma upravičena.

2. Pri opredeljevanju načel za oblikovanje ex-ante referenčnih vrednosti v posameznih sektorjih ali delih sektorjev mora biti začetna točka povprečni učinek 10 % najbolj učinkovitih naprav v sektorju ali delu sektorjev v Skupnosti v letih 2007 in 2008. Komisija se posvetuje z zainteresiranimi stranmi, skupaj z zadevnimi sektorji in deli sektorjev.

Uredbe, ki so [sprejete] v skladu s členoma 14 in 15, omogočijo usklajena pravila o spremljanju, poročanju in preverjanju emisij toplogrednih plinov, povezanih s proizvodnjo, glede določanja ex-ante referenčnih vrednosti.

3. Ob upoštevanju odstavkov 4 in 8 in ne glede na člen 10c se proizvajalcem električne energije, napravam za zajemanje CO_2, cevovodom za prenos CO_2 ali mestom za shranjevanje CO_2 ne dodelijo brezplačne pravice.

4. Brezplačne pravice se dodelijo za daljinsko ogrevanje in soproizvodnjo z visokim izkoristkom, kot jo opredeljuje Direktiva 2004/8/ES, za ekonomsko upravičljivo povpraševanje v zvezi s proizvodnjo toplotne ali hladilne energije. Vsako leto po letu 2013 se skupna dodelitev takšnim napravam glede proizvodnje te toplote popravi z linearnim faktorjem iz člena 9.

5. Največja letna količina pravic, ki je podlaga za izračun pravic za naprave, ki niso zajete v odstavku 3 in niso nove udeleženke na trgu, ne presega naslednje vsote:

(a) letne skupne količine za Skupnost, kakor je določena v skladu s členom 9, pomnožena z deležem emisij naprav, za katere ne velja odstavek 3 pri povprečnih skupnih emisijah, preverjenih v obdobju 2005–2007 iz naprav, vključenih v sistem Skupnosti v obdobju 2008 do 2012, in

(b) skupne povprečne letne preverjene emisije v obdobju 2005–2007 in popravljene z linearnim faktorjem iz člena 9, iz naprav, ki bodo v sistem Skupnosti vključene šele od leta 2013 in niso zajete v odstavku 3.

Po potrebi se uporabi [korekcijski faktor].

[…]

7. Pet odstotkov skupne količine pravic za Skupnost, določene v skladu s členoma 9 in 9a za obdobje 2013–2020, se odstopi novim udeležencem kot največja količina, ki se jim lahko dodeli, v skladu s pravili, sprejetimi v skladu z odstavkom 1 tega člena. […]

Dodelitev se popravi z linearnim faktorjem iz člena 9.

Novim udeležencem se za katerokoli proizvodnjo električne energije pravice ne dodelijo brezplačno.

[…]

11. Ob upoštevanju člena 10b znaša količina pravic, dodeljena brezplačno v okviru odstavkov 4 do 7 tega člena leta 2013, 80 % količine, določene v skladu z ukrepi iz odstavka 1. Nato se količina brezplačno dodeljenih pravic vsako leto zmanjšuje za enak znesek do 30 % količine brezplačno dodeljenih pravic leta 2020, z namenom, da leta 2027 pravice ne bi bile več dodeljene brezplačno.

[…]“

9 Člen 11(2) Direktive 2003/87 določa:

„Pristojni organi do 28. februarja vsako leto izdajo količino pravic, ki naj bi se dodelile v zadevnem letu, izračunanih v skladu s členoma 10, 10a in 10c.“

10 Člen 23(3) te direktive določa:

„Pri sklicevanju na ta odstavek se uporabljata člen 5a[, od](1) do (4)[,] in člen 7 Sklepa 1999/468/ES ob upoštevanju določb člena 8 Sklepa.“

Direktiva 2009/29/ES

11 V uvodnih izjavah 3, 5, 13, 14, 19 in 21 Direktive 2009/29/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o spremembi Direktive 2003/87 z namenom izboljšanja in razširitve sistema Skupnosti za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov (UL L 140, str. 63) je navedeno:

„(3) Evropski svet se je na zasedanju marca 2007 trdno obvezal, da do leta 2020 zmanjša skupne emisije toplogrednih plinov Skupnosti za vsaj 20 % glede na ravni iz leta 1990 ter za 30 % pod pogojem, da se druge razvite države prav tako zavežejo k podobnemu cilju zmanjšanja emisij in da gospodarsko naprednejše države v razvoju zagotovijo ustrezen prispevek glede na svoje odgovornosti in zmožnosti. Do leta 2050 bi se morale svetovne emisije toplogrednih plinov zmanjšati za vsaj 50 % glede na ravni iz leta 1990. […]

[…]

(5) Da bi lažje dosegli takšne dolgoročno zastavljene cilje, je ustrezno določiti predvidljiv načrt, po katerem bo treba zmanjšati emisije iz naprav, za katere velja sistem Skupnosti. Da bi na stroškovno učinkovit način uresničili obveznost Skupnosti za vsaj 20-odstotno zmanjšanje toplogrednih plinov glede na ravni iz leta 1990, bi morale biti do leta 2020 [pravice], dodeljene za takšne naprave, za 21 % nižje glede na ravni iz leta 2005.

[…]

(13) Količina pravic za celotno Skupnost bi se morala linearno zmanjšati, preračunano od sredine obdobja 2008–2012, s čimer bo sistem trgovanja s [pravicami] zagotovil postopno in predvidljivo zmanjšanje emisij skozi čas. Letno zmanjšanje pravic bi moralo biti enako 1,74 % pravic, ki jih države članice izdajo v skladu z odločbami Komisije o nacionalnih načrtih razdelitve pravic za obdobje 2008–2012, tako da sistem Skupnosti stroškovno učinkovito omogoča doseganje zaveze Skupnosti k skupnemu zmanjšanju emisij za vsaj 20 % do leta 2020.

(14) […] Po opravljeni izdaji pravic za obdobje 2008–2012 bi morala Komisija objaviti skupno količino pravic za Skupnost. Skupno količino pravic za Skupnost bi bilo treba prilagoditi tako, da se upoštevajo naprave, ki se vključijo v sistem Skupnosti ali izključijo iz njega v obdobju 2008–2012 ali po letu 2013.

[…]

(19) Kot posledica tega bi morala prodaja vseh pravic na dražbi od leta 2013 postati pravilo za sektor proizvodnje električne energije, pri čemer se upošteva zmožnosti tega sektorja, da povečane stroške CO_2 prenese drugam, poleg tega pa se ne bi smele odobriti brezplačne pravice za zajemanje in shranjevanje CO_2, saj pobuda za to izvira iz pravic, ki jih ni treba predati za shranjene emisije. […]

[…]

(21) Za druge sektorje, za katere velja sistem Skupnosti, bi bilo treba vzpostaviti prehodni sistem, v katerem bi brezplačna dodelitev pravic leta 2013 znašala 80 % količine, ki je ustrezala deležu vseh emisij Skupnosti v celotnem obdobju 2005–2007, ki so ga te naprave proizvedle kot del skupne letne količine pravic v Skupnosti. Nato bi se količina brezplačno dodeljenih pravic vsako leto zmanjšala za enak znesek, do 30 % količine brezplačno dodeljenih pravic leta 2020, z namenom da leta 2027 pravice ne bi bile več dodeljene brezplačno.“

Sklep 2011/278

12 V točkah obrazložitve 21 in 32 Sklepa 2011/278 je navedeno:

„(21) Če se med dvema ali več napravami izmenjuje izmerljiva toplota, mora brezplačna dodelitev [pravic] temeljiti na porabi toplote s strani naprave ter upoštevati tveganju premestitve emisij CO_2. Zato je treba za zagotovitev, da je število pravic, ki se bodo brezplačno dodeljevale, neodvisno od strukture dobave toplote, [pravice] dodeliti potrošniku toplote.

[…]

(32) Primerno je, da referenčne vrednosti za proizvode upoštevajo energetsko učinkovito predelavo odpadnih plinov in emisije, povezane z njihovo rabo. Zato je bil pri oblikovanju višine referenčnih vrednosti za proizvode, pri proizvodnji katerih nastajajo ti odpadni plini, v veliki meri upoštevana vsebnost ogljika v teh odpadnih plinih. Če se odpadni plini odvajajo iz proizvodnih procesov zunaj sistemskih meja zadevne referenčne vrednosti za proizvod ter zgorevajo v proizvodnji toplote zunaj sistemskih meja referenčne vrednosti za proizvod, kot je določena v Prilogi I, je treba s tem povezane emisije upoštevati tako, da se dodelijo dodatne [pravice] na podlagi referenčne vrednosti za toploto ali gorivo. V luči splošnega načela, da naj se glede proizvodnje električne energije ne bi brezplačno dodeljevale nobene [pravice], je v izogib neupravičenemu izkrivljanju konkurence na trgih električne energije, namenjene industrijskim napravam, te ob upoštevanju cene ogljika, ki je vsebovana v električni energiji, primerno, da se v primerih, kjer se odpadni plini odvajajo iz proizvodnih procesov zunaj sistemskih meja zadevne

referenčne vrednosti za proizvod ter zgorevajo v proizvodnji električne energije, ne dodelijo nobene dodatne pravice preko deleža vsebnosti ogljika v teh plinih, ki je upoštevana v zadevni referenčni vrednosti za proizvod.“

13 Člen 10 Sklepa 2011/278 določa:

„[…]

2. Za namene tega izračuna države članice najprej na naslednji način določijo predhodno letno število brezplačno dodeljenih [pravic] za vsako podnapravo posebej:

(a) predhodno letno število [pravic], dodeljenih brezplačno za dano leto, za vsako podnapravo z referenčnimi vrednostmi za proizvode ustreza višini referenčne vrednosti za ta proizvod, kot je navedena v Prilogi I, pomnoženi z ustrezno preteklo ravnjo dejavnosti glede proizvoda;

(b) za:
   (i) podnapravo z referenčnimi vrednostmi za toploto predhodno letno število brezplačno dodeljenih [pravic] za dano leto ustreza višini referenčne vrednosti za toploto za izmerljivo toploto, kot je navedena v Prilogi I, pomnoženi s preteklo ravnjo dejavnosti glede toplote za porabo izmerljive toplote;
   (ii) podnapravo z referenčnimi vrednostmi za gorivo predhodno letno število brezplačno dodeljenih [pravic] za dano leto ustreza višini referenčne vrednosti za gorivo, kot je navedena v Prilogi I, pomnoženi s preteklo ravnjo dejavnosti glede goriva za porabljeno gorivo;
   (iii) podnapravo z emisijami iz proizvodnih procesov predhodno letno število brezplačno dodeljenih [pravic] za dano leto ustreza pretekli ravni dejavnosti za proizvodni proces, pomnoženi z 0,9700.

[…]

9. Končna skupna letna količina brezplačno dodeljenih [pravic] za vsako obstoječo napravo z izjemo naprav, za katere velja člen 10a(3) Direktive [2003/87], je predhodna skupna letna količina brezplačno dodeljenih [pravic] za vsako napravo, določena v skladu z odstavkom 7, pomnožena [s korekcijskim faktorjem], kot je določen v skladu s členom 15(3).

Za naprave, za katere velja člen 10a(3) Direktive [2003/87] in ki so upravičene do dodelitve brezplačnih [pravic], končna letna količina brezplačno dodeljenih [pravic] ustreza predhodni skupni letni količini brezplačno dodeljenih [pravic] za posamezno napravo, določeni v skladu z odstavkom 7, letno popravljeni z linearnim faktorjem iz člena 10a(4) Direktive [2003/87], kot referenca pa se uporabi predhodni skupni letni znesek brezplačno dodeljenih [pravic] za zadevno napravo v letu 2013.“

14 Člen 15 Sklepa 2011/278, naslovljen „Nacionalni izvedbeni ukrepi“, določa:

„1. Države članice v skladu s členom 11(1) Direktive [2003/87] Komisiji do 30. septembra 2011 predložijo seznam naprav, ki so na njihovem ozemlju zajete v Direktivi [2003/87], vključno z napravami, identificiranimi v skladu s členom 5; pri tem uporabijo elektronski obrazec, ki ga zagotovi Komisija.

[…]

3. Komisija po prejemu seznama iz odstavka 1 tega člena oceni vključenost posamezne naprave na seznam in zadevne predhodne letne količine brezplačno dodeljenih [pravic].

Komisija po obvestilih s strani vseh držav članic o predhodnih skupnih letnih količinah brezplačno dodeljenih [pravic] v obdobju 2013–2020 določi [korekcijski faktor], kot je naveden v členu 10a(5) Direktive [2003/87]. Določi se s primerjavo vsote predhodnih skupnih letnih količin brezplačno dodeljenih [pravic] napravam, ki niso proizvajalci električne energije, za vsako leto v obdobju 2013–2020 brez uporabe faktorjev iz Priloge VI za letno količino pravic, izračunano v skladu s členom 10a(5) Direktive [2003/87], za naprave, ki niso proizvajalci električne energije ali novi udeleženci, ob upoštevanju ustreznega deleža letne skupne količine za Unijo, kot je določena v skladu s členom 9 navedene direktive, in ustreznih količin emisij, ki so v sistem Unije vključene od leta 2013 naprej.

4. Če Komisija ne zavrne vpisa naprave na ta seznam, vključno z ustrezno predhodno skupno letno količino brezplačno dodeljenih [pravic] za to napravo, zadevna država članica začne z določanjem končne letne količine brezplačno dodeljenih pravic do emisij za vsako leto v obdobju 2013–2020 v skladu s členom 10(9) tega sklepa.

[…]“

Sklep 2013/448

15 V točkah obrazložitve 22, 23 in 25 Sklepa 2013/448 je navedeno:

„(22) Člen 10a(5) Direktive [2003/87] določa največjo letno količino pravic, ki je podlaga za izračun brezplačno dodeljenih pravic napravam, ki niso zajete v členu 10a(3) Direktive [2003/87]. To največjo letno količino sestavljata elementa iz točk (a) in (b) člena 10a(5) Direktive [2003/87], ki ju je Komisija določila na podlagi količin, določenih v skladu s členoma 9 in 9a Direktive [2003/87], javno dostopnih podatkov v registru Unije in informacij, ki so jih predložile države članice, zlasti glede deleža emisij iz proizvajalcev električne energije in drugih naprav, ki niso upravičene do dodelitve brezplačnih pravic, iz člena 10a(3) Direktive [2003/87], kot tudi deleža preverjenih emisij v obdobju 2005–2007 iz naprav, ki so v sistem EU za trgovanje z emisijami vključene šele od leta 2013, če so ti podatki na voljo, ob upoštevanju najnovejših znanstvenih podatkov glede potenciala toplogrednih plinov za globalno segrevanje.

(23) Največja letna količina, ki jo določa člen 10a(5) Direktive [2003/87], se ne sme preseči, kar se zagotovi z uporabo letnega [korekcijskega faktorja] , ki po potrebi na enoten način zmanjša količino brezplačnih pravic v vseh napravah, upravičenih do brezplačne dodelitve. Ta faktor morajo države članice upoštevati, ko na podlagi predhodnih dodelitev in tega sklepa odločajo o končnih letnih količinah dodeljenih pravic napravam. Člen 15(3) Sklepa [2011/278] določa, da mora Komisija določiti [korekcijski faktor], in sicer s primerjavo vsote predhodnih skupnih letnih količin brezplačno dodeljenih pravic, ki so jih predložile države članice, z največjo letno količino pravic, ki jo določa člen 10a(5), v skladu s členom 15(3) Sklepa [2011/278].

[…]

(25) Največja letna količina iz člena 10a(5) Direktive [2003/87] znaša 809.315.756 pravic v letu 2013. Za določitev te meje je Komisija od držav članic in držav EGP-EFTA najprej zbrala informacije o tem, ali se naprave uvrščajo med proizvajalce električne energije ali druge naprave, zajete v členu 10a(3) Direktive [2003/87]. Komisija je nato določila delež emisij v obdobju 2005–2007 iz naprav, ki jih navedena določba ne zajema, so pa bile vključene v sistem EU za trgovanje z emisijami v obdobju 2008–2012. Komisija je nato ta 34,78289436 % delež uporabila pri količini, določeni na podlagi člena 9 Direktive [2003/87] (1.976.784.044 pravic). K rezultatu tega izračuna je Komisija nato prištela 121.733.050 pravic na podlagi povprečnih letnih preverjenih emisij iz zadevnih naprav v obdobju 2005–2007, ob upoštevanju spremenjenega področja uporabe sistema EU za trgovanje z emisijami po letu 2013. V zvezi s tem je Komisija uporabila

informacije držav članic in držav EGP-EFTA za prilagoditev omejitve. Kjer letne preverjene emisije v obdobju 2005–2007 niso bile na voljo, je Komisija zadevne podatke o emisijah kolikor je bilo mogoče ekstrapolirala iz preverjenih emisij v poznejših letih z uporabo faktorja 1,74 % v obratni smeri. Komisija se je glede informacij in podatkov, ki jih je pri tem uporabila, posvetovala z organi držav članic, ki so navedene informacije in podatke potrdili. [Korekcijski faktor] iz Priloge II k temu sklepu se določi s primerjavo največje letne količine iz člena 10a(5) Direktive [2003/87] z vsoto predhodnih letnih količin brezplačno dodeljenih pravic brez uporabe faktorjev iz Priloge VI k Sklepu [2011/278].“

16 Člen 4 Sklepa 2013/448 določa:

„[Korekcijski faktor], naveden v členu 10a(5) Direktive [2003/87] in določen v skladu s členom 15(3) Sklepa [2011/278], je naveden v Prilogi II k temu sklepu.“

17 V Prilogi II k Sklepa 2013/448 je določeno:

„Leto	Medsektorski korekcijski faktor
2013	94,272151 %
2014	92,634731 %
2015	90,978052 %
2016	89,304105 %
2017	87,612124 %
2018	85,903685 %
2019	84,173950 %
2020	82,438204 %“

Spori o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

Zadevi C-191/14 in C-192/14

18 Družbi Borealis Polyolefine GmbH (v nadaljevanju: Borealis) in OMV Refining & Marketing GmbH (v nadaljevanju: OMV) sta upravičeni do brezplačne dodelitve pravic za leta od 2013 do 2020. Bundesminister für Land- und Forstwirtschaft, Umwelt und Wasserwirtschaft (zvezno ministrstvo za kmetijstvo, gozdarstvo, okolje in vode) je z odločbama določilo končno število pravic, ki naj se dodelijo družbama Borealis in OMV za to obdobje, pri čemer je uporabilo korekcijski faktor.

19 Družbi Borealis in OMV sta v zadevah C-191/14 oziroma C-192/14 pri Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (regionalno upravno sodišče Spodnje Avstrije) vložili tožbo zoper ti odločbi. V utemeljitev svojih tožb zlasti trdita, da sta sklepa 2011/278 in 2013/448 delno neveljavna. Člen 15(3) Sklepa 2011/278, v katerem je pojasnjen način izračuna korekcijskega faktorja, in člen 4 Sklepa 2013/448, s katerim je Komisija določila ta faktor, naj bi namreč spreminjala bistvene elemente Direktive 2003/87, zlasti njen člen 10a(5). Tako naj bi bili prvi določbi nezakoniti, enako kot nacionalni odločbi, v katerih je bil ta faktor uporabljen.

20 V teh okoliščinah je Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (regionalno upravno sodišče Spodnje Avstrije) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali Sklep 2013/448 ni veljaven in krši člen 10a(5) Direktive 2003/87, če iz osnove za izračun v skladu s členom 10a(5), prvi pododstavek, točki (a) in (b), izključuje emisije v povezavi z odpadnimi plini, proizvedenimi v napravah, uvrščenih v Prilogo I k Direktivi 2003/87, oziroma izključuje toploto, ki jo izkoriščajo naprave, uvrščene v Prilogo I k Direktivi 2003/87, in ki izhaja iz obratov za soproizvodnjo toplotne in električne energije, za katero je dopustna brezplačna dodelitev v skladu s členom 10a(1) in (4) Direktive 2003/87 in Sklepom 2011/278?

2. Ali Sklep 2013/448 ni veljaven in krši člen 3(e) in (u) Direktive 2003/87, samostojno oziroma in/ali v povezavi s členom 10a(5) Direktive 2003/87, če določa, da so emisije ogljikovega dioksida v povezavi z odpadnimi plini, proizvedenimi z napravami, navedenimi v Prilogi I k Direktivi 2003/87, oziroma toplota, ki se uporablja v napravah, navedenih v Prilogi I k Direktivi 2003/87, in jo pridobivajo obrati za soproizvodnjo toplotne in električne energije, emisije ‚proizvajalcev električne energije‘?

3. Ali Sklep 2013/448 ni veljaven in krši cilje Direktive 2003/87, če ustvarja nesorazmerje, tako da so emisije v povezavi z izgorevanjem odpadnih plinov in s toploto, ki jo proizvedejo obrati za soproizvodnjo toplotne in električne energije, izključene iz osnove za izračun iz člena 10a(5), prvi pododstavek, točki (a) in (b), Direktive 2003/87, medtem ko so upravičene do brezplačne dodelitve v skladu s členom 10a(1) in (4) Direktive 2003/87 in v skladu s Sklepom 2011/278?

4. Ali Sklep 2011/278 ni veljaven ter krši člen 290 PDEU in člen 10a(5) Direktive 2003/87, če njegov člen 15(3) spreminja člen 10a(5), prvi pododstavek, točki (a) in (b), Direktive 2003/87 tako, da sklicevanje na ‚naprave, ki niso zajete v odstavku 3‘ nadomešča z besedno zvezo ‚naprave, ki niso proizvajalci električne energije‘?

5. Ali Sklep 2013/448 ni veljaven in krši člen 23(3) Direktive 2003/87, če ta sklep ni bil sprejet na podlagi regulativnega postopka s pregledom, določenega s členom 5a Sklepa Sveta 1999/468/ES [z dne 28. junija 1999 o določitvi postopkov za uresničevanje Komisiji podeljenih izvedbenih pooblastil (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 1, zvezek 3, str. 124)] in členom 12 Uredbe (EU) št. 182/2011 [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. februarja 2011 o določitvi splošnih pravil in načel, na podlagi katerih države članice nadzirajo izvajanje izvedbenih pooblastil Komisije (UL L 55, str. 13)]?

6. Ali je treba člen 17 Listine Evropske unije o temeljnih pravicah [(v nadaljevanju: Listina)] razumeti tako, da izključuje zadržanje brezplačnih dodelitev na podlagi nepravilnega izračuna [korekcijskega faktorja]?

7. Ali je treba člen 10a(5) Direktive 2003/87 samostojno in/ali v povezavi s členom 15(3) Sklepa 2011/278 razumeti tako, da izključuje uporabo nacionalnega pravnega predpisa, ki določa uporabo nepravilno izračunanega [korekcijskega faktorja], kot je določen v členu 4 Sklepa 2013/448 in v njegovi Prilogi II, za brezplačno dodelitev v državi članici?

8. Ali Sklep 2013/448 ni veljaven in krši člen 10a(5) Direktive 2003/87, če vključuje le emisije iz naprav, ki so bile v sistem Skupnosti vključene od leta 2008, tako da izključuje tiste emisije, ki so povezane z dejavnostmi, ki jih je vseboval sistem Skupnosti od leta 2008 (v spremenjeni Prilogi I k Direktivi 2003/87), pod pogojem da se te dejavnosti izvajajo z napravami, ki so bile v sistem Skupnosti vključene že pred letom 2008?

9. Ali Sklep 2013/448 ni veljaven in krši člen 10a(5) Direktive 2003/87, če vključuje le emisije iz naprav, ki so v sistem Skupnosti vključene od leta 2013, tako da izključuje tiste emisije, ki so povezane z dejavnostmi, ki jih je vseboval sistem Skupnosti od leta 2013 (v spremenjeni Prilogi I k Direktivi 2003/87), pod pogojem da se te dejavnosti izvajajo z napravami, ki so bile v sistem Skupnosti vključene že pred letom 2013?“

Zadeva C-295/14

21 Staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu (državni sekretar za infrastrukturo in okolje) je z začasno odločbo z dne 2. julija 2012 dodelil brezplačne pravice do emisije različnim podjetjem za obdobje od leta 2012 do leta 2020. To odločbo je spremenil z odločbo z dne 29. oktobra 2013, tako da je uporabil korekcijski faktor iz člena 10a(5) Direktive 2003/87.

22 Zoper zadnjo odločbo je bila vložena ničnostna tožba pri Raad van State (državni svet). Tožeče stranke iz postopka v glavni stvari zadeve C-295/14 zlasti trdijo, da je Sklep 2013/448 nezakonit, ker je v njem določen korekcijski faktor s kršitvijo zahtev, ki izhajajo iz Direktive 2003/87. Poleg tega izpodbijajo veljavnost člena 15(3) Sklepa 2011/278, ki pojasnjuje pravila o določitvi korekcijskega faktorja, določena v členu 10a(5) te direktive.

23 Raad van State (državni svet) meni, da bi bile lahko nekatere trditve, s katerimi tožeče stranke iz postopka v glavni stvari zadeve C-295/14 izpodbijajo veljavnost sklepov 2013/448 in 2011/278, utemeljene. Vendar opozarja, da iz sodbe TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90) izhaja, da posameznik v postopku pred nacionalnim sodiščem ne more uveljavljati nezakonitosti sklepa Komisije, če bi lahko pri Splošnem sodišču Evropske unije brez vsakega dvoma predlagal razglasitev ničnosti tega sklepa. V obravnavanem primeru naj ne bi bilo izključeno, da gre pri teh tožečih strankah za posamično nanašanje, ker so del omejenega kroga gospodarskih subjektov.

24 Kar zadeva vsebinsko presojo, se Raad van State (državni svet) sprašuje, ali Sklep 2013/448 pomeni izvedbeni ukrep v smislu člena 10a(1) Direktive 2003/87, ki bi moral biti sprejet v skladu z regulativnim postopkom s pregledom, na katerega napotuje člen 23(3) te direktive. Vendar to sodišče pojasnjuje, da ne more biti izključeno, da je lahko člen 15(3) Sklepa 2011/278, ki je bil sprejet v skladu s tem postopkom, pravna podlaga Sklepa 2013/448.

25 Kar zadeva razlago člena 10a(5) Direktive 2003/87, Raad van State (državni svet) meni, da ni mogoče izključiti, da ta določba zahteva, da se pri določitvi korekcijskega faktorja upoštevajo emisije, povezane, prvič, s proizvodnjo električne energije iz odpadnih plinov in, drugič, s toploto, proizvedeno v soproizvodnji. Glede na okoliščine primera naj bi bila člen 15(3) Sklepa 2011/278 in posledično člen 4 Sklepa 2013/448 v nasprotju s to določbo. Iz navedenega člena 15(3) naj bi namreč izhajalo, da se pri določitvi korekcijskega faktorja upoštevajo zgolj emisije naprav, ki ne proizvajajo električne energije.

26 Raad van State (državni svet) poleg tega meni, da bi bila lahko določitev največje količine pravic, ki se lahko dodelijo brezplačno vsako leto od leta 2013 dalje, v nasprotju s členom 10a(5), prvi pododstavek, točka (b), Direktive 2003/87. Vendar se je to sodišče odločilo, da ne bo predložilo vprašanja za predhodno odločanje v zvezi s tem. Meni namreč, da je Kraljevina Nizozemska Komisiji posredovala vse podatke, ki so potrebni za izračun te količine. Iz te določbe v povezavi s členom 9a(2) Direktive 2003/87 naj bi izhajalo, da se nanaša zgolj na emisije naprav, za katere se sistem trgovanja s pravicami uporablja od leta 2013. Nasprotno pa tožeče stranke iz postopka v glavni stvari menijo, da so emisije iz naprav, za katere se je že pred tem datumom uporabljal sistem trgovanja s pravicami, upoštevne za določitev največjega števila pravic, ki se lahko dodelijo brezplačno.

27 V skladu z navedbami Raad van State (državni svet) bi bil Sklep 2013/448 prav tako lahko nezakonit iz razloga, da podatki, ki so bili posredovani Komisiji na podlagi člena 9a(2), drugi pododstavek, Direktive 2003/87 v povezavi z njenim členom 14(1), niso bili zbrani v skladu z Uredbo Komisije (EU) št. 601/2012 z dne 21. junija 2012 o spremljanju emisij toplogrednih plinov in poročanju o njih v skladu z Direktivo 2003/87 (UL L 181, str. 30).

28 Kar zadeva vprašanje, ali je Sklep 2013/448 zadostno obrazložen, Raad van State (državni svet) meni, prvič, da ta sklep ne vsebuje vseh elementov, ki so upoštevni za izračun korekcijskega faktorja, in drugič, da se tožeče stranke iz postopka v glavni stvari zadeve C-295/14 niso mogle seznaniti z vsemi upoštevnimi podatki.

29 V teh okoliščinah je Raad van State (državni svet) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali je treba člen 263, četrti odstavek, PDEU razlagati tako, da lahko upravljavci naprav, za katere so od leta 2013 veljale določbe Direktive 2003/87 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami, razen upravljavcev naprav v smislu člena 10a(3) te direktive in novih udeleženk na trgu, brez vsakega dvoma vložijo pri Splošnem sodišču tožbo za razglasitev ničnosti Sklepa 2013/448 v delu, v katerem je v njem določen [korekcijski faktor]?

2. Ali Sklep 2013/448 v delu, v katerem je v njem določen [korekcijski faktor], ni veljaven, ker ni bil sprejet v skladu z regulativnim postopkom s pregledom, navedenim v členu 10a(1) Direktive 2003/87?

3. Ali predstavlja člen 15 Sklepa 2011/278 kršitev člena 10a(5) Direktive 2003/87, ker prvonavedeni člen preprečuje, da bi se pri določitvi [korekcijskega faktorja] upoštevale emisije proizvajalcev električne energije? Če je odgovor na to vprašanje pritrdilen, kakšne so posledice te kršitve za Sklep 2013/448?

4. Ali Sklep 2013/448 v delu, v katerem je v njem določen [korekcijski faktor], ni veljaven, ker temelji tudi na podatkih, ki so bili posredovani za izvedbo člena 9a(2) Direktive 2003/87, ne da bi bili določeni predpisi, navedeni v tem odstavku 2 in sprejeti v členu 14(1) te direktive?

5. Ali predstavlja Sklep 2013/448 v delu, v katerem je v njem določen [korekcijski faktor], kršitev zlasti člena 296 PDEU ali člena 41 Listine, ker so količine emisij in pravic, odločilne za izračun korekcijskega faktorja, v tem sklepu navedene le deloma?

6. Ali predstavlja Sklep 2013/448 v delu, v katerem je v njem določen [korekcijski faktor], kršitev zlasti člena 296 PDEU ali člena 41 Listine, ker je bil ta korekcijski faktor določen na podlagi podatkov, s katerimi upravljavci naprav, vključenih v trgovanje s pravicami, niso mogli biti seznanjeni?“

Zadeve C-389/14 in od C-391/14 do C-393/14

30 Pri Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (pokrajinsko upravno sodišče v Laciju) je bilo vloženih več tožb, ki se nanašajo zlasti na veljavnost odločb št. 29/2013, 10/2014 in 16/2014, ki jih je sprejel 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 upravljalni odbor za uporabo Direktive 2003/87/ES in za podporo pri upravljanju projektnih dejavnosti iz Kjotskega protokola) na podlagi Sklepa 2013/448.

31 Pred navedenim sodiščem se v bistvu zatrjuje, da so odločbe nacionalnega upravljalnega odbora za uporabo Direktive 2003/87/ES in za podporo pri upravljanju projektnih dejavnosti iz Kjotskega protokola nezakonite v delu, v katerem je v njih uporabljen korekcijski faktor, ki ni v skladu s členom 10a(5) te direktive.

32 Glede tega Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (pokrajinsko upravno sodišče v Laciju) meni, da je Komisija s sprejetjem Sklepa 2013/448 spremenila bistvene elemente Direktive 2003/87. Navaja, da mora biti na podlagi člena 10a(5) te direktive korekcijski faktor določen ob upoštevanju emisij naprav, ki niso zajete v odstavku 3 navedenega člena 10a. Iz napotitve na zadnjo določbo naj bi izhajalo, da bi morala Komisija pri določitvi tega faktorja upoštevati emisije, nastale pri vseh dejavnostih, na katere se ta določba ne nanaša. To naj bi veljalo za emisije, povezane, prvič, s proizvodnjo električne energije iz odpadnih plinov, in drugič, s toploto, nastalo s soproizvodnjo. S pristopom Komisije naj bi se ustvarila asimetrija med emisijami, za katere se lahko dodelijo brezplačne pravice do emisije, in dejansko dodeljenimi pravicami. Takšna asimetrija naj bi bila v nasprotju s cilji Direktive 2003/87, kot izhajajo zlasti iz njenega člena 10a.

33 Poleg tega Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (pokrajinsko upravno sodišče v Laciju) meni, da bi lahko uporaba korekcijskega faktorja posegala v legitimna pričakovanja upravljavcev v zvezi s tem, da bodo na koncu lahko razpolagali s številom pravic, ki so jim bile dodeljene predhodno, pred uporabo korekcijskega faktorja.

34 Kar zadeva obrazložitev Sklepa 2013/448, Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (pokrajinsko upravno sodišče v Laciju) meni, da ta ni zadostna. Ob neobstoju informacij glede podatkov, ki jih je Komisija dejansko uporabila, iz te obrazložitve ni mogoče razbrati razlogov, iz katerih je potrebna uporaba tako visokega korekcijskega faktorja, kakršen je določen v tem sklepu.

35 Poleg tega naj v tem sklepu ne bi bila upoštevana sprememba razlage pojma „kurilne naprave“, do katere je prišlo ob koncu prvega obdobja trgovanja (med letoma 2005 in 2007). Komisija naj bi sicer res pojasnila, da je bilo treba emisije, izhajajoče iz nekaterih dejavnosti izgorevanja v napravah, ki jih nekatere države članice niso štele za „kurilne naprave“, šteti za takšne in upoštevati od leta 2008 dalje. Vendar naj bi ta institucija korekcijski faktor določila zgolj glede na emisije, zabeležene v neodvisni evidenci transakcij med letoma 2005 in 2007, med katerimi ni bilo emisij teh naprav.

36 Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (pokrajinsko upravno sodišče v Laciju) meni, da je bila razširitev področja uporabe Direktive 2003/87 med letom 2013 prav tako vzrok za napako, ki lahko vpliva na veljavnost Sklepa 2013/448. Podatki, ki so jih predložile države članice na podlagi člena 9a(2) te direktive in ki jih je Komisija uporabila za določitev vsote iz člena 10a(5), prvi pododstavek, točka (b), te direktive, naj namreč ne bi bili skladni. Zlasti naj bi Kraljevina Nizozemska Komisiji predložila zgolj podatke o emisijah naprav, za katere se je Direktiva 2003/87 prvič uporabila od leta 2013. Kraljevina Belgija in Francoska republika naj bi poleg teh podatkov posredovali tudi podatke o emisijah naprav, ki so bile pred tem zajete z Direktivo 2003/87 in izhajajo iz dejavnosti, ki so bile v področje uporabe te direktive vključene od leta 2013. Poleg tega Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (pokrajinsko upravno sodišče v Laciju) navaja, da Sklep 2013/448 ni bil sprejet v skladu z regulativnim postopkom s pregledom, ki je določen v členih 10a(1) in 23(3) Direktive 2003/87, in bi bil lahko iz tega razloga neveljaven.

37 V teh okoliščinah je Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (pokrajinsko upravno sodišče v Laciju) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ta vprašanja:

„1. Ali Sklep 2013/448 ni veljaven, ker pri izračunu pravic, ki jih je treba dodeliti brezplačno, ni upoštevan delež emisij v zvezi z zgorevanjem odpadnih plinov – ali procesnih plinov jeklarske industrije – niti delež emisij v zvezi s toploto, nastalo pri kogeneraciji, ter je s tem kršen člen 290

PDEU in člen 10a(1), (4) in (5) Direktive 2003/87, ker so bila prekoračena pooblastila, priznana s to direktivo, in je to v nasprotju s ciljem navedene direktive (spodbujanje energetsko učinkovitejših tehnologij in varovanje potreb gospodarskega razvoja in zaposlovanja)?

2. Ali Sklep 2013/448 ni veljaven glede na člen 6 PEU, ker je v nasprotju s členom 1 Dodatnega protokola k Evropski konvenciji o varstvu človekovih pravic in temeljnih svoboščin[, podpisani 4. novembra 1950 v Rimu,] in členom 17 te konvencije, s tem ko je bilo tožečim družbam neupravičeno poseženo v legitimno pričakovanje, da bodo ohranile v lasti premoženje, sestavljeno iz predhodno dodeljene količine pravic, do katere so upravičene na podlagi navedene direktive, pri čemer jim je bila odvzeta gospodarska korist od tega premoženja?

3. Ali Sklep 2013/448 ni veljaven v delu, v katerem določa korekcijski faktor, ker je ta sklep v nasprotju s členom 296, drugi odstavek, PDEU in členom 41 Listine, saj ni obrazložen?

4. Ali Sklep 2013/448 ni veljaven v delu, v katerem določa medsektorski korekcijski faktor, ker je ta sklep v nasprotju s členom 10a(5) Direktive 2003/87 in načelom sorazmernosti, določenim v členu 5(4) PEU, ter ni zakonit, ker ni bila opravljena preiskava in je bila storjena očitna napaka pri presoji, saj pri izračunu največje mogoče količine pravic, ki se dodelijo brezplačno (podatek, pomemben za določitev korekcijskega faktorja), niso bile upoštevane posledice spremembe razlage pojma „kurilna naprava“ med prvo (med letoma 2005 in 2007) in drugo (med letoma 2008 in 2012) fazo izvajanja Direktive 2003/87?

5. Ali Sklep 2013/448 ni veljaven v delu, v katerem določa korekcijski faktor, ker je v nasprotju s členoma 10a(5) in 9a(2) Direktive 2003/87 in ker ni bila opravljena preiskava in je bila zato storjena očitna napaka pri presoji, saj je bil izračun največje mogoče količine pravic, ki se dodelijo brezplačno (podatek, pomemben za določitev enotnega medsektorskega korekcijskega faktorja), opravljen na podlagi podatkov, ki so jih poslale države članice in ki niso bili skladni, ker so temeljili na različni razlagi člena 9a(2) Direktive 2003/87?

6. Nazadnje, ali Sklep 2013/448 ni veljaven v delu, v katerem določa korekcijski faktor, zaradi kršitve procesnih določb iz členov 10a(1) in 23(3) Direktive 2003/87?“

Združitev za izdajo sodbe

38 Glede na povezanost vseh vprašanj, ki je bila potrjena med ustnim delom postopka, se v skladu s členom 54 Poslovnika Sodišča te zadeve združijo za izdajo sodbe.

Predlog za ponovno odprtje ustnega dela postopka

39 Po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke 12. novembra 2015 so družba BP Raffinaderij Rotterdam BV in drugi z vlogo, ki so jo 7. marca 2016 vložili v sodnem tajništvu Sodišča, predlagali, naj se odredi ponovno odprtje ustnega dela postopka. V utemeljitev tega predloga te družbe v bistvu trdijo, da je razlaga člena 10a(5)(b) Direktive 2003/87, podana v navedenih sklepnih predlogih, napačna.

40 Navesti je treba, da lahko Sodišče v skladu s členom 83 Poslovnika po opredelitvi generalnega pravobranilca kadar koli odredi ponovno odprtje ustnega dela postopka, zlasti če meni, da zadeva ni dovolj razjasnjena ali če je v zadevi treba odločiti na podlagi trditve, o kateri stranke ali zainteresirani subjekti iz člena 23 Statuta Sodišča Evropske unije niso razpravljali (sodba Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, točka 24).

41 V obravnavani zadevi to ni tako. Družba BP Raffinaderij Rotterdam BV in drugi so namreč tako kot ostale intervenientke med pisnim in ustnim delom postopka predstavili trditve v zvezi z razlago člena 10a(5)(b) Direktive 2003/87. Tako Sodišče po opredelitvi generalne pravobranilke meni, da je zadeva dovolj razjasnjena, da lahko odloči v njej, in da v obravnavani zadevi ni treba odločiti na podlagi trditev, o katerih se ni razpravljalo.

42 Glede na zgornje preudarke Sodišče meni, da ni treba odrediti ponovnega odprtja ustnega dela postopka.

Vprašanja za predhodno odločanje

Dopustnost

43 Raad van State (državni svet) s prvim vprašanjem izraža dvome glede dopustnosti predlogov za sprejetje predhodne odločbe, kar zadeva veljavnost Sklepa 2013/448, z vidika sodne prakse Sodišča na podlagi sodbe TWD Textilwerke Deggendorf (C-188/92, EU:C:1994:90).

44 Poleg tega nizozemska vlada meni, da se člen 4 Sklepa 2013/448, ki določa korekcijski faktor, na podjetja, ki so proizvajalci emisij toplogrednih plinov, nanaša neposredno. Ta faktor naj bi povzročil zmanjšanje pravic, ki se dodelijo brezplačno, države članice pa naj pri njegovi uporabi ne bi imele nikakršne diskrecijske pravice. Poleg tega naj bi se navedeni sklep na ta podjetja nanašal tudi posamično v smislu sodbe Stichting Woonpunt in drugi/Komisija (C-132/12 P, EU:C:2014:100). Ta podjetja naj bi kot imetniki dovoljenj za emisijo spadala v zaprt krog subjektov. Kot takim so jim nacionalni organi predhodno dodelili brezplačne pravice. Ker uporaba korekcijskega faktorja povzroči zmanjšanje teh pravic, naj bi Sklep 2013/448 spreminjal pravice, ki so jih predhodno pridobila ta podjetja.

45 Zato nizozemska vlada trdi, da tožeče stranke iz postopkov v glavni stvari, ki niso izpodbijale Sklepa 2013/448 pred Splošnim sodiščem v skladu s členom 263 PDEU, ne morejo posredno izpodbijati veljavnosti tega sklepa v okviru predloga za sprejetje predhodne odločbe.

46 Glede tega je treba navesti, da možnost pravnega subjekta, da se pred nacionalnim sodiščem, pred katerim je začel postopek, sklicuje na neveljavnost določb aktov Unije, predpostavlja, da ta stranka ni imela pravice do vložitve direktne tožbe na podlagi člena 263 PDEU zoper te določbe (glej sodbi TWD Textilwerke Deggendorf, EU:C:1994:90, točka 23, in Valimar, C-374/12, EU:C:2014:2231, točka 28).

47 Vendar iz te sodne sodne prakse izhaja, da je za to nedopustnost potrebno, da ni nikakršnega dvoma glede tega, da je bilo tej stranki dopustno vložiti to ničnostno tožbo.

48 V okviru tega je treba opozoriti, da člen 263, četrti odstavek, PDEU določa, da lahko „[f]izične ali pravne osebe […] pod pogoji iz prvega in drugega odstavka vložijo tožbe zoper nanje naslovljene akte ali zoper akte, ki se nanje neposredno in posamično nanašajo, in zoper predpise, ki se nanje neposredno nanašajo, a ne potrebujejo izvedbenih ukrepov“.

49 Uporabo prvega in tretjega dela te določbe je treba takoj zavrniti. Treba je namreč navesti, prvič, da je Sklep 2013/448 splošni akt, katerega naslovnice so države članice, in drugič, da morajo zadnje v skladu s členoma 15(4) in 10(9) Sklepa 2011/278 sprejeti izvedbene ukrepe v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU za uporabo korekcijskega faktorja, ki je določen v členu 4 Sklepa 2013/448 v povezavi s Prilogo II k temu sklepu.

50 Iz tega izhaja, da bi tožeče stranke iz postopkov v glavni stvari ničnostno tožbo zoper Sklep 2013/448 lahko vložile samo, če bi se ta nanje nanašal neposredno in posamično.

51 V zvezi z drugim od teh pogojev iz člena 263, četrti odstavek, PDEU, in sicer da gre pri zadevnem aktu za posamično nanašanje, iz ustaljene sodne prakse izhaja, da se subjekti, ki niso naslovniki odločbe, lahko sklicujejo na to, da se odločba nanje posamično nanaša, samo kadar vpliva nanje zaradi nekaterih njihovih značilnosti ali zaradi dejanskega položaja, ki jih razlikuje od vseh drugih subjektov in jih zato individualizira podobno kot samega naslovnika (sodbi Plaumann/Komisija, 25/62, EU:C:1963:17, 223, ter T & L Sugars in Sidul Açúcares/Komisija, C-456/13 P, EU:C:2015:284, točka 63).

52 Zgolj možnost, da se bolj ali manj natančno opredeli število ali celo identiteta pravnih subjektov, za katere se ukrep uporablja, nikakor ne pomeni, da je treba za te subjekte šteti, da se ukrep nanje posamično nanaša, če je ta uporaba izvedena na podlagi pravno ali dejansko objektivne situacije, ki je določena v zadevnem aktu (sodba Stichting Woonpunt in drugi/Komisija, C-132/12 P, EU:C:2014:100, točka 58).

53 Vendar iz ustaljene sodne prakse izhaja, da kadar odločba zadeva skupino oseb, ki so bile prepoznane ali prepoznavne v času, ko je bil ta akt sprejet, z merili, ki veljajo za člane skupine, se ta akt lahko posamično nanaša na te osebe, če so del omejenega kroga gospodarskih subjektov, in da lahko gre za to predvsem takrat, kadar odločba spreminja pravice, ki jih je posameznik pridobil pred njenim sprejetjem (sodba Stichting Woonpunt in drugi/Komisija, C-132/12 P, EU:C:2014:100, točka 59).

54 V obravnavanih zadevah Sklep 2013/448 v delu, v katerem je v njem določen korekcijski faktor, vpliva na tožeče stranke iz postopkov v glavni stvari glede na njihov objektivni položaj upravljavcev naprav, ki so proizvajalke emisij toplogrednih plinov, ne da bi bil upoštevan njihov individualni položaj.

55 Poleg tega določitev korekcijskega faktorja s Sklepom 2013/448 kot taka ne spreminja pravic, ki bi jih navedene tožeče stranke pridobile pred sprejetjem tega sklepa, saj je treba pred dokončno dodelitvijo brezplačnih pravic do emisije določiti korekcijski faktor. Na podlagi povezanih določb, in sicer na eni strani členov 10a(5) in 11(2) Direktive 2003/87 ter na drugi strani člena 10(9), prvi pododstavek, Sklepa 2011/278, države članice namreč na podlagi tega korekcijskega faktorja določijo končno skupno količino pravic, ki naj se dodelijo brezplačno.

56 Ti preudarki v zvezi s Sklepom 2013/448 se *mutatis mutandis* uporabijo za člen 15(3) Sklepa 2011/278, katerega veljavnost se prav tako izpodbija. V tej določbi, ki je namenjena tako državam članicam kot Komisiji, so namreč v bistvu ponovno navedena pravila za določitev korekcijskega faktorja, ki so določena v členu 10a(5) Direktive 2003/87.

57 Ob upoštevanju teh preudarkov ni mogoče šteti, da bi bila direktna tožba v smislu člena 263 PDEU, ki bi jo vložile tožeče stranke iz postopkov v glavni stvari zoper sklepa 2011/278 in 2013/448, brez vsakršnega dvoma dopustna.

58 V teh okoliščinah je treba predloge za sprejetje predhodne odločbe v delu, v katerem se nanašajo na preizkus veljavnosti Sklepa 2013/448 in veljavnosti Sklepa 2011/278, razglasiti za dopustne.

Veljavnost Sklepa 2011/278

59 Z vprašanji od prvega do četrtega v zadevah C-191/14 in C-192/14, s tretjim vprašanjem v zadevi C-295/14 ter s prvim vprašanjem v zadevah C-389/14 in od C-391/14 do C-393/14 predložitvena sodišča v bistvu Sodišču predlagajo, naj se izreče o veljavnosti člena 15(3) Sklepa 2011/278 v delu,

v katerem je s to odločbo izključeno upoštevanje emisij proizvajalcev električne energije pri določitvi največje letne količine pravic v smislu člena 10a(5) Direktive 2003/87 (v nadaljevanju: največja letna količina pravic).

60 Ker se na podlagi te količine določi korekcijski faktor, bi neveljavnost te določbe posledično vplivala na veljavnost člena 4 Sklepa 2013/448 in Priloge II k temu sklepu, kjer je Komisija določila ta faktor.

61 Tožeče stranke iz postopkov v glavni stvari menijo, da iz člena 10a(5) Direktive 2003/87 izhaja, da bi morala Komisija pri določitvi korekcijskega faktorja vključiti emisije nekaterih proizvajalcev električne energije v največjo letno količino pravic. Natančneje, trdijo, da je izključitev emisij v zvezi s proizvodnjo električne energije iz odpadnih plinov in toplote v soproizvodnji v nasprotju s to določbo.

62 Glede tega je treba navesti, da se korekcijski faktor določi, kadar to zahteva rezultat aritmetičnih operacij, ki so določene v členu 10a(5) Direktive 2003/87. Iz te določbe ob upoštevanju člena 15(3) Sklepa 2011/278 izhaja, da mora Komisija primerjati predhodno količino pravic, ki so brezplačno dodeljene za naprave, ki niso zajete s členom 10a(3) te direktive, na eni strani in največjo letno količino pravic na drugi strani. Zadnja ustreza vsoti količin emisij iz člena 10a(5), prvi pododstavek, točki (a) in (b), te direktive.

63 Samo če predhodna količina pravic, ki so bile brezplačno dodeljene za naprave, ki niso zajete s členom 10a(3) Direktive 2003/87, preseže največjo letno količino pravic, Komisija določi korekcijski faktor glede na rezultat te primerjave.

64 Izključitev emisij proizvajalcev električne energije iz največje letne količine pravic izhaja iz področja uporabe člena 10a(5) Direktive 2003/87, ki je omejeno na „naprave, ki niso zajete v odstavku 3 [tega člena]“. Odstavek 3 se namreč nanaša na proizvajalce električne energije, naprave za zajemanje CO_2, cevovode za prenos CO_2 in na mesta za shranjevanje CO_2 ter določa, da so ti načeloma izključeni iz dodelitve kakršnih koli brezplačnih pravic.

65 Iz tega izhaja, da je treba napotitev v členu 10a(5) Direktive 2003/87 na „naprave, ki niso zajete v odstavku 3“, razumeti tako, da se nanaša na naprave, ki niso niti proizvajalci električne energije, niti naprave za zajemanje CO_2, niti cevovodi za prenos CO_2 in niti mesta za shranjevanje CO_2.

66 To, da se prepoved iz člena 10a(3) Direktive 2003/87 uporablja brez poseganja v pravila iz drugih določb, ne more omajati te ugotovitve. Kot je navedla generalna pravobranilka v točki 73 sklepnih predlogov, je izključitev brezplačne dodelitve pravic za tam navedene naprave neposredna posledica tega načelnega pravila, od katerega obstajajo izjeme na podlagi drugih določb, ki dopuščajo odstop od njega.

67 Poleg tega vrednosti iz člena 10a(5) Direktive 2003/87 temeljijo na preteklih podatkih. V referenčnem obdobju za razliko od proizvajalcev električne energije naprave za zajemanje CO_2, cevovodi za prenos CO_2 in mesta za shranjevanje, ki so omenjeni v členu 10a(3) te direktive, niso obstajali, kot je navedla Komisija na obravnavi. Zato je Komisija za namene sprejetja izvedbenih ukrepov v smislu člena 10a(1) navedene direktive, in sicer za izvajanje njenega člena 10a(5), napotitev v tej zadnji določbi na „naprave, ki niso zajete v odstavku 3“, lahko upravičeno razlagala tako, da se nanaša zgolj na tiste, ki niso proizvajalci električne energije.

68 Zato je člen 15(3) Sklepa 2011/278, ker ne dovoljuje upoštevanja emisij proizvajalcev električne energije pri določitvi največje letne količine pravic, skladen z besedilom člena 10a(5) Direktive 2003/87 v povezavi z odstavkom 3 tega zadnjega člena.

69 Ta razlaga je tudi skladna s sistematiko Direktive 2003/87 in s cilji, ki se uresničujejo z njo.

70 Člen 15(3) Sklepa 2011/278 namreč izraža dihotomijo, ki je vsebovana zlasti v členu 10a(1), tretji pododstavek, in od (3) do (5) Direktive 2003/87. Na podlagi teh določb je treba razlikovati naprave, na katere se nanaša člen 10a(3) te direktive, od drugih naprav, ki proizvajajo emisije toplogrednih plinov (v nadaljevanju: industrijske naprave). Med prvimi so zlasti proizvajalci električne energije v smislu člena 3(u) navedene direktive.

71 V skladu s tem razlikovanjem se na podlagi člena 10(9), prvi pododstavek, Sklepa 2011/278 korekcijski faktor uporabi zgolj za predhodno količino brezplačno dodeljenih pravic za industrijske naprave. V zvezi z napravami, za katere velja člen 10a(3) Direktive 2003/87, ki pa vseeno izpolnjujejo pogoje za dodelitev brezplačnih pravic, člen 10(9), drugi pododstavek, Sklepa 2011/278 določa, da končna letna količina brezplačno dodeljenih pravic ustreza predhodni skupni letni količini brezplačno dodeljenih pravic, popravljeni zgolj z linearnim faktorjem iz člena 9 Direktive 2003/87.

72 Kljub jasnemu razlikovanju med proizvajalci električne energije in industrijskimi napravami je za zadnje mogoče dodeliti brezplačne pravice, kar zadeva nekatere emisije, ki so povezane s proizvodnjo električne energije. Vendar te emisije niso upoštevane v največji letni količini pravic.

73 V zvezi s proizvodnjo električne energije iz odpadnih plinov namreč iz točke 32 obrazložitve Sklepa 2011/278 izhaja, da je Komisija na podlagi člena 10a(1), tretji pododstavek, Direktive 2003/87 upoštevala emisije, povezane z energetsko učinkovito predelavo odpadnih plinov. Kot je navedla generalna pravobranilka v točki 68 sklepnih predlogov, je Komisija za to prilagodila nekatere referenčne vrednosti za proizvode, zlasti za koks, tekoče surovo jeklo in sintrano rudo. Tako želi spodbuditi podjetja k ponovni uporabi ali prodaji odpadnih plinov, ki nastanejo pri proizvodnji teh proizvodov. Iz te točke 32 obrazložitve Sklepa 2011/278 namreč izhaja, da njihova predelava v drugem procesu, ki se opravlja z industrijsko napravo, načeloma omogoča, da se dodelijo dodatne brezplačne pravice. Čeprav na podlagi izgorevanja teh plinov, ki ga izvaja proizvajalec električne energije, ni mogoče pridobiti pravice do te dodelitve, njihova prodaja takšnemu proizvajalcu omogoča proizvajalcu odpadnih plinov, da pravice prihrani.

74 Ker se predhodna letna količina brezplačno dodeljenih pravic za industrijske naprave v skladu s členom 10(2) Sklepa 2011/278 dobi zlasti tako, da se njihova pretekla raven dejavnosti pomnoži z referenčnimi vrednostmi iz Priloge I k temu sklepu, med katerimi so tiste za koks, tekoče surovo jeklo in sintrano rudo, se je ta količina povečala glede na prilagoditve s strani Komisije. Vendar če so izgorevanje odpadnih plinov izvajali proizvajalci električne energije, s tem povezane emisije niso bile upoštevane pri določitvi največje letne količine pravic.

75 V zvezi s proizvodnjo toplote v soproizvodnji iz člena 10a(3) in (5) Direktive 2003/87 izhaja, da emisije proizvajalcev električne energije, tudi tiste, ki jih povzročijo naprave za soproizvodnjo, ki proizvajajo električno energijo, niso upoštevane za določitev največje letne količine pravic. Nasprotno, člen 10a(1), tretji pododstavek, Direktive 2003/87 določa, da se dodelitev pravic opravi na način, ki spodbuja tehnologije za zmanjševanje emisij toplogrednih plinov in energetsko učinkovitost ob upoštevanju, med drugim, soproizvodnje z visokim izkoristkom. V okviru tega je v točki 21 obrazložitve Sklepa 2011/278 navedeno, da je treba za zagotovitev, da je število pravic, ki se bodo brezplačno dodeljevale, neodvisno od subjekta dobave toplote, pravice dodeliti potrošniku toplote.

76 Kot je navedla generalna pravobranilka v točki 87 sklepnih predlogov, to, da se naprave, ki proizvajajo toploto, in naprave, ki jo prejemajo iz naprav za soproizvodnjo, obravnavajo enako, olajšuje praktično postopanje z izrabo toplote v okviru brezplačne dodelitve pravic. Načeloma pri dodelitvi pravic za te naprave ni treba individualno preučiti, koliko toplote se prejema iz katerih virov. Ta mehanizem poleg tega prispeva k uresničitvi cilja spodbujanja uporabe tehnologij, kot je soproizvodnja, ker industrijske naprave z uporabo toplote iz naprav za soproizvodnjo prihranijo pravice, ki jih lahko prodajo.

77 To asimetrično upoštevanje emisij v zvezi s proizvodnjo električne energije iz odpadnih plinov in iz toplote v soproizvodnji povzroči, da se zviša korekcijski faktor, ki – kot je bilo ugotovljeno v točkah 62 in 63 te sodbe – izhaja iz primerjave med, na eni strani, vsoto predhodnih skupnih letnih količin brezplačno dodeljenih pravic za industrijske naprave in, na drugi strani, največjo letno količino pravic.

78 Res je, da se zaradi te asimetrije s korekcijskim faktorjem lahko zmanjšajo učinki ukrepov, ki jih sprejme Komisija na podlagi člena 10a(1), tretji pododstavek, Direktive 2003/87. Vendar v nasprotju s tem, kar trdijo nekatere tožeče stranke iz postopkov v glavni stvari, Komisiji ni bilo treba simetrično obravnavati teh emisij pri določanju največje letne količine pravic. Nasprotno, iz točk od 62 do 68 te sodbe izhaja, da je izključitev emisij proizvajalcev električne energije pri določitvi te količine posledica člena 10a(5) te direktive, ki Komisiji ne podeljuje nikakršne diskrecijske pravice v zvezi s tem.

79 Poleg tega je takšno asimetrično obravnavanje emisij skladno s primarnim ciljem Direktive 2003/87, ki je varstvo okolja z zmanjšanjem emisij toplogrednih plinov (glej v tem smislu sodbo Arcelor Atlantique et Lorraine in drugi, C-127/07, EU:C:2008:728, točka 31).

80 Glede tega iz člena 1, drugi odstavek, te direktive izhaja, da ta direktiva predvideva povečano zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, da bi prispevala k stopnji zmanjšanja, ki se iz znanstvenega vidika šteje za nujno za preprečevanje nevarnih sprememb podnebja.

81 Za to se, kot izhaja zlasti iz uvodnih izjav 3 in 5 Direktive 2009/29, želi z Direktivo 2003/87 do leta 2020 zmanjšati skupne emisije toplogrednih plinov Unije za vsaj 20 % glede na ravni iz leta 1990 na stroškovno učinkovit način. Za uresničitev tega cilja je zakonodajalec Unije določil dva mehanizma. Prvi, uveden s členom 9 Direktive 2003/87, v skladu z uvodnima izjavama 13 in 14 Direktive 2009/29 vključuje linearno zmanjšanje količine razpoložljivih pravic z uporabo faktorja 1,74 % v primerjavi s povprečjem skupnih letnih pravic, ki jih izdajo države članice v skladu z odločbami Komisije o nacionalnih načrtih razdelitve pravic za obdobje 2008–2012. Drugi mehanizem je prodaja pravic na dražbi, ki bi morala prav tako omogočiti zmanjšanje emisij toplogrednih plinov na stroškovno učinkovit način.

82 V skladu z uvodno izjavo 19 Direktive 2009/29 iz členov 10(1) in 10a(3) Direktive 2003/87 izhaja, da je prodaja pravic na dražbi od leta 2013 postala pravilo za proizvajalce električne energije. Kar zadeva naprave, za katere so bile brezplačno dodeljene pravice po tem datumu, se v skladu s členom 10a(11) Direktive 2003/87 ob upoštevanju uvodne izjave 21 Direktive 2009/29 dodeljena količina teh pravic postopno zmanjšuje z namenom, da leta 2027 pravice ne bi bile več dodeljene brezplačno.

83 Kot je navedla generalna pravobranilka v točkah 57 in 58 sklepnih predlogov, korekcijski faktor prispeva k uresničitvi teh ciljev. Po eni strani se s tem faktorjem izvaja linearno zmanjšanje razpoložljivih pravic, ki je določeno v členu 9 Direktive 2003/87. Po drugi strani ta faktor, ker v največji letni količini pravic niso upoštevane emisije v povezavi s proizvodnjo električne energije, zagotavlja, da v količini brezplačnih pravic, ki naj se dokončno dodelijo za industrijske naprave, te emisije niso vključene. Tako se s korekcijskim faktorjem izravna upoštevanje emisij v povezavi s proizvodnjo električne energije iz odpadnih plinov in toplote v soproizvodnji ob določitvi predhodnega števila brezplačno dodeljenih pravic.

84 Preudarki iz točk od 62 do 83 te sodbe veljajo tudi za Sklep 2013/448 v delu, v katerem je bil korekcijski faktor v njem določen v skladu s členom 15(3) Sklepa 2011/278.

85 Iz vseh zgornjih preudarkov izhaja, da se pri preučitvi vprašanj od prvega do četrtega v zadevah C-191/14 in C-192/14, tretjega vprašanja v zadevi C-295/14 ter prvega vprašanja v zadevah C-389/14 in od C-391/14 do C-393/14 ni pokazal noben element, ki bi lahko vplival na veljavnost člena 15(3) Sklepa 2011/278 v delu, v katerem je s to odločbo pri določitvi največje letne količine pravic izključeno upoštevanje emisij proizvajalcev električne energije.

Veljavnost Sklepa 2013/448

86 Z devetim vprašanjem v zadevah C-191/14 in C-192/14 ter s petim vprašanjem v zadevah C-389/14 in od C-391/14 do C-393/14 Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (regionalno upravno sodišče Spodnje Avstrije) in Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (pokrajinsko upravno sodišče v Laciju) Sodišču v bistvu predlagata, naj se izreče o veljavnosti člena 4 Sklepa 2013/448 in Priloge II k temu sklepu, ker naj bi tam določen korekcijski faktor temeljil na neskladnih podatkih.

87 Tožeče stranke iz postopkov v glavni stvari namreč menijo, da je Komisija storila napake pri določitvi največje letne količine pravic. Te napake naj bi bile posledica različnih razlag člena 10a(5), prvi pododstavek, točka (b), Direktive 2003/87, ki se po njihovem mnenju nanaša na vse emisije, „ki bodo v sistem Skupnosti vključene šele od leta 2013“ s strani držav članic.

88 Tožeče stranke iz postopka v glavni so se pred Raad van State (državni svet) sklicevale na enake napake. Vendar navedeno sodišče glede tega Sodišču ni predložilo vprašanja. Meni, da so podatki o emisijah nizozemskih naprav, ki so bili posredovani Komisiji, skladni z zahtevami iz člena 10a(5) Direktive 2003/87. S to določbo naj bi se zahtevalo, da se pri določitvi največje letne količine pravic upoštevajo zgolj emisije naprav, ki so bile v sistem trgovanja s pravicami vključene šele od leta 2013.

89 Glede tega je treba navesti, da se različne jezikovne različice ne ujemajo. Medtem ko se francoska različica člena 10a(5), prvi pododstavek, točka (b), Direktive 2003/87 nanaša na „emisije […], ki bodo v sistem Skupnosti vključene šele od leta 2013“, se druge jezikovne različice, med drugim španska, danska, nemška, angleška, italijanska, nizozemska, poljska, portugalska, romunska, slovenska in švedska, nanašajo na „emisije […] iz naprav, ki bodo v sistem Skupnosti vključene šele od leta 2013“.

90 Glede tega je treba opozoriti, da v skladu z ustaljeno sodno prakso nujnost enotne razlage določbe prava Unije v primeru razhajanja med njenimi jezikovnimi različicami zahteva, da se zadevna določba razlaga glede na sobesedilo in namen predpisa, katerega del je (sodba Nike European Operations Netherlands, C-310/14, EU:C:2015:690, točka 17).

91 To, da se člen 10a(5), prvi pododstavek, točka (b), Direktive 2003/87 nanaša zgolj na „emisije iz naprav, ki bodo v sistem Skupnosti vključene šele od leta 2013“, ne pa na vse emisije, ki bodo vključene od tega datuma, izhaja iz splošne sistematike te direktive. S členom 9a(2) navedene direktive, ki je bil vanjo vstavljen na podlagi člena 1, točka 10, Direktive 2009/29, se namreč želi zagotoviti, kot izhaja iz uvodne izjave 14 zadnje direktive, da bo količina pravic za Skupnost prilagojena tako, da se upoštevajo emisije iz naprav, ki se vključijo v sistem trgovanja s pravicami od leta 2013 naprej.

92 Kot je navedla generalna pravobranilka v točki 50 sklepnih predlogov, se je področje uporabe Direktive 2003/87 s 1. januarjem 2013 razširilo tako, da vključuje zlasti emisije iz proizvodnje aluminija in nekaterih sektorjev kemične industrije. S tem namenom je bila z Direktivo 2009/29 spremenjena Priloga I k Direktivi 2003/87, v kateri so naštete kategorije dejavnosti, ki spadajo na področje uporabe te direktive. Posledično je bila količina pravic za izdajo za celotno Unijo v skladu s členom 9a(2) Direktive 2003/87 prilagojena tako, da je vključevala emisije „naprav, ki izvajajo dejavnosti iz Priloge I [k tej direktivi] in so v sistem Skupnosti vključene šele od leta 2013 naprej“.

93 V členu 10a(5), prvi pododstavek, točka (b), Direktive 2003/87 je upoštevana prilagoditev količine pravic za celotno Skupnost, da bi bilo v največji letni količini pravic izraženo ustrezno povečanje predhodne količine pravic, ki so bile brezplačno dodeljene za industrijske naprave. Tako bi bila zaradi povezanosti med to določbo in členom 9a(2) te direktive uporaba različnih podatkov neskladna.

94 Iz zgornjih preudarkov izhaja, da je morala Komisija v skladu s členom 10a(5), prvi pododstavek, točka (b), Direktive 2003/87 pri določanju največje letne količine pravic upoštevati zgolj emisije iz naprav, ki so vključene v sistem Skupnosti od leta 2013. Tako ta določba nasprotuje temu, da se upoštevajo emisije iz dejavnosti, navedenih v Prilogi I k Direktivi 2003/87 od leta 2013 dalje, če te emisije izhajajo iz naprav, ki so bile vključene v sistem trgovanja s pravicami pred tem datumom.

95 Vendar iz pisnih stališč, ki so bila predložena Sodišču, in iz pojasnil Komisije med ustnim postopkom izhaja, da je ta institucija vsaj delno upoštevala emisije naprav, ki so bile vključene v sistem trgovanja s pravicami pred letom 2013, za določitev največje letne količine pravic. Zato zadnja ni v skladu z zahtevami, ki izhajajo iz člena 10a(5), prvi pododstavek, točka (b), Direktive 2003/87, ker je prevelika.

96 Te ugotovitve ne omajejo trditve Komisije, v skladu s katerimi ji Direktiva 2003/87 ne dovoljuje spreminjanja podatkov, ki so ji jih predložile države članice na podlagi člena 9a(2) te direktive.

97 Ta določba namreč vsebuje dvojno obveznost. Na eni strani države članice zberejo podatke o emisijah iz naprav, ki so v sistem trgovanja s pravicami vključene šele od leta 2013 naprej, na drugi strani pa se ti podatki posredujejo Komisiji, da lahko ta sprejme ukrepe, ki so zahtevani z Direktivo 2003/87. Tako bi morala ta institucija zagotoviti, da ji države članice predložijo upoštevne podatke, da bi lahko izpolnila svoje obveznosti. Če ji ti podatki ne bi omogočali, da določi največjo letno količino pravic in posledično korekcijski faktor, bi morala vsaj zahtevati od držav članic, naj poskrbijo za ustrezne popravke.

98 Ker – kot je bilo ugotovljeno v točki 95 te sodbe – Komisija največje letne količine pravic ni določila v skladu z zahtevami člena 10a(5), prvi pododstavek, točka (b), Direktive 2003/87, je tudi korekcijski faktor, določen v členu 4 Sklepa 2013/448 in v Prilogi II k temu sklepu, v nasprotju s to določbo.

99 Na podlagi vseh zgornjih preudarkov je treba na deveto vprašanje v zadevah C-191/14 in C-192/14 ter na peto vprašanje v zadevah C-389/14 in od C-391/14 do C-393/14 odgovoriti, da člen 4 Sklepa 2013/448 in Priloga II k temu sklepu nista veljavna.

Druga vprašanja

100 Glede na odgovor, podan na deveto vprašanje v zadevah C-191/14 in C-192/14 ter na peto vprašanje v zadevah C-389/14 in od C-391/14 do C-393/14, na druga vprašanja v zvezi z veljavnostjo člena 4 Sklepa 2013/448 in Priloge II k temu sklepu ni treba odgovoriti.

Časovna omejitev učinkov te sodbe

101 Komisija je za primer, da bi Sodišče ugotovilo, da člen 4 Sklepa 2013/448 in Priloga II k temu sklepu, v katerih je določen korekcijski faktor, nista veljavna, predlagala, naj se učinki sodbe časovno omejijo.

102 Ta predlog se navezuje tudi na dvome, ki sta jih izrazila Landesverwaltungsgericht Niederösterreich (regionalno upravno sodišče Spodnje Avstrije) s šestim in sedmim vprašanjem ter Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (pokrajinsko upravno sodišče v Laciju) z drugim vprašanjem, s katerimi želita ti sodišči izvedeti, kakšne so posledice neveljavnosti člena 4 Sklepa 2013/448 in Priloge II k temu sklepu.

103 Glede tega je treba opozoriti, da lahko Sodišče, če je to utemeljeno zaradi nujnih razlogov pravne varnosti, v skladu s členom 264, drugi odstavek, PDEU, ki se po analogiji uporablja v okviru predhodnega odločanja na podlagi člena 267 PDEU za presojo veljavnosti aktov Unije, v vsakem primeru posebej presodi, katere učinke zadevnega akta je treba šteti za dokončne (sodba Volker und Markus Schecke in Eifert, C-92/09 in C-93/09, EU:C:2010:662, točka 93).

104 V obravnavani zadevi sta določitev korekcijskega faktorja in njegova uporaba s strani držav članic nujna koraka za izvajanje sistema trgovanja s pravicami, ki je določen z Direktivo 2003/87. Kot namreč izhaja iz točke 83 te sodbe, ta faktor prispeva k uresničitvi ciljev te direktive, zlasti k zmanjšanju količine razpoložljivih pravic. Poleg tega, kot izhaja iz točke 55 te sodbe, države članice končno skupno količino pravic, ki se dodelijo brezplačno, določijo z uporabo korekcijskega faktorja.

105 Iz tega na prvem mestu izhaja, da lahko razglasitev ničnosti korekcijskega faktorja vzbudi dvom o vseh končnih dodelitvah, ki so bile pred izdajo te sodbe izvedene v državah članicah na podlagi predpisa, za katerega se je štelo, da je veljaven. Tako bi razglasitev neveljavnosti člena 4 Sklepa 2013/448 in Priloge II k temu sklepu lahko imela hude posledice za veliko število pravnih razmerij, ki so nastala v dobri veri. Ti nujni razlogi pravne varnosti lahko upravičijo časovno omejitev učinkov te razglasitve neveljavnosti.

106 Na drugem mestu je treba ugotoviti, da bi razglasitev neveljavnosti člena 4 Sklepa 2013/448 in Priloge II k temu sklepu ob neobstoju korekcijskega faktorja, ki se uporabi, pomenila oviro za dodelitev pravic v obdobju po datumu razglasitve te sodbe. Začasna pravna praznina, ki bi tako nastala, bi lahko ogrozila izvajanje sistema trgovanja s pravicami, ki je bil uveden z Direktivo 2003/87, in posledično uresničitev ciljev te direktive. Vsakršna prekinitev trgovanja s pravicami bi bila namreč v nasprotju s primarnim ciljem te direktive, ki je varstvo okolja z zmanjšanjem toplogrednih plinov (glej po analogiji sodbo Inter-Environnement Wallonie in Terre wallonne, C-41/11, EU:C:2012:103, točka 61).

107 Vendar je treba opozoriti, da kadar Sodišče v okviru postopka, začetega na podlagi člena 267 PDEU, ugotovi neveljavnost akta prava Unije, je pravna posledica njegove odločitve odreditev pristojnim institucijam Unije, naj sprejmejo potrebne ukrepe za popravo ugotovljene nezakonitosti (glej v tem smislu sodbo Régie Networks, C-333/07, EU:C:2008:764, točka 124).

108 Na tretjem mestu, res je, da mora Sodišče, kadar uporabi možnost omejitve učinka – za nazaj – razglasitve neveljavnosti akta Unije s predhodno odločbo, ugotoviti, ali je od te časovne omejitve učinka, ki je določena v sodbi, mogoče določiti kakšno izjemo v korist stranke iz postopka v glavni stvari, ki je pri nacionalnem sodišču vložila tožbo zoper nacionalne ukrepe za izvajanje akta Unije, ali pa, nasprotno, tudi z vidika te stranke razglasitev neveljavnosti akta Unije, ki učinkuje zgolj za naprej, pomeni ustrezno rešitev (glej v tem smislu sodbo Roquette Frères, C-228/92, EU:C:1994:168, točka 25).

109 Ker bo morala zaradi neveljavnosti, ki je bila ugotovljena v točki 99 te sodbe, Komisija ponovno določiti korekcijski faktor na podlagi člena 10a(1) in (5) Direktive 2003/87, ni izključeno, da bo to pripeljalo do zmanjšanja največje letne količine pravic in do temu ustreznega zvišanja korekcijskega faktorja.

110 Zato tožečih strank iz postopkov v glavni stvari ni treba izvzeti iz časovne omejitve učinkov razglasitve neveljavnosti člena 4 Sklepa 2013/448 in Priloge II k temu sklepu.

111 Na podlagi vseh zgornjih preudarkov je treba učinke razglasitve neveljavnosti člena 4 Sklepa 2013/448 in Priloge II k temu sklepu časovno omejiti tako, prvič, da ta razglasitev neveljavnosti učinkuje šele po izteku obdobja desetih mesecev od datuma razglasitve te sodbe, da bo lahko Komisija sprejela potrebne ukrepe, in drugič, da ukrepov, sprejetih do izteka tega obdobja na podlagi določb, ki so bile razglašene za neveljavne, ni mogoče izpodbijati.

Stroški

112 Ker je ta postopek za stranke v postopkih v glavni stvari ena od stopenj v postopkih pred predložitvenimi sodišči, ta odločijo o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (drugi senat) razsodilo:

1. **Pri preučitvi vprašanj od prvega do četrtega v zadevah C-191/14 in C-192/14, tretjega vprašanja v zadevi C-295/14 ter prvega vprašanja v zadevah C-389/14 in od C-391/14 do C-393/14 se ni pokazal noben element, ki bi lahko vplival na veljavnost člena 15(3) Sklepa Komisije 2011/278/EU z dne 27. aprila 2011 o določitvi prehodnih pravil za usklajeno brezplačno dodelitev pravic do emisije na ravni Unije v skladu s členom 10a Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta v delu, v katerem je s tem členom 15(3) pri določitvi največje letne količine pravic izključeno upoštevanje emisij proizvajalcev električne energije.**

2. **Člen 4 Sklepa Komisije 2013/448/EU z dne 5. septembra 2013 v zvezi z nacionalnimi izvedbenimi ukrepi za prehodno brezplačno dodeljevanje pravic do emisije toplogrednih plinov v skladu s členom 11(3) Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta in Priloga II k temu sklepu nista veljavna.**

3. **Učinki razglasitve neveljavnosti člena 4 Sklepa 2013/448 in Priloge II k temu sklepu se časovno omejijo tako, prvič, da ta razglasitev neveljavnosti učinkuje šele po izteku obdobja desetih mesecev od datuma razglasitve te sodbe, da bo lahko Evropska komisija sprejela potrebne ukrepe, in drugič, da ukrepov, sprejetih do izteka tega obdobja na podlagi določb, ki so bile razglašene za neveljavne, ni mogoče izpodbijati.**

Podpisi