Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
P. MENGOZZI
представено на 8 март 2016 година [1]

**Дела C-540/14 P, C-551/14 P, C-564/14 P и C-565/14 P**

**DK Recycling und Roheisen GmbH**
**срещу**
**Европейска комисия (C-540/14 P)**
**и**
**Arctic Paper Mochenwangen GmbH**
**срещу**
**Европейска комисия (C-551/14 P)**
**и**
**Raffinerie Heide GmbH**
**срещу**
**Европейска комисия (C-564/14 P)**
**и**
**Romonta GmbH**
**срещу**

**Европейска комисия (C-565/14 P)**

„Обжалване — Околна среда — Директива 2003/87/ЕО — Схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове — Преходни правила за хармонизираното безплатно разпределяне на квоти за емисии — Решение 2011/278/ЕС — Национални мерки за изпълнение, представени от Федерална република Германия — Отхвърляне на включването на някои инсталации в списъците с инсталации, получаващи безплатно разпределени квоти за емисии — Клауза относно случаи на крайно затруднено положение — Съществен елемент на основен акт — Изпълнителни правомощия — Подцел за запазване на условията на конкуренция“

1. Четирите жалби, който ще разгледам в настоящото заключение, са подадени от четири германски предприятия — DK Recycling und Roheisen GmbH (жалбоподател по дело C-540/14 P, наричано по-нататък „DK Recycling“), Arctic Paper Mochenwangen GmbH (жалбоподател по дело C-551/14 P, наричано по-нататък „Arctic Paper“), Raffinerie Heide GmbH (жалбоподател по дело C-564/14 P, наричано по-нататък „Raffinerie Heide“) и Romonta GmbH (жалбоподател по дело C-565/14 P, наричано по-нататък „Romonta“, наричани заедно „жалбоподателите“) — оператори на инсталации, подчинени на Схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове, въведена с Директива 2003/87/ЕО [2]. Всички жалбоподатели са поискали от германските власти безплатно разпределяне на квоти за емисии на парникови газове за инсталациите им въз

1 — Език на оригиналния текст: френски.

2 — Директива на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 година за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета (ОВ L 275, стр. 32; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 78) и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета, изменена с Директива 2009/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 г. (ОВ L 140, стр. 63, наричана по-нататък „Директива 2003/87“).

основа на клауза, предвидена в приетите в Германия национални мерки за изпълнение, позволяващи безплатно разпределяне на допълнителни квоти за емисии за предприятията, за които участието в схемата за търговия с квоти би породило „крайно затруднено положение“ (наричана по-нататък „клауза относно случаи на крайно затруднено положение“).

2. Четирите жалби са насочени срещу четири решения [3] (заедно наричани по-нататък „обжалваните решения“), с които Общият съд на Европейския съюз по същество отхвърля исканията за частична отмяна, подадени от жалбоподателите срещу Решение 2013/448/ЕС [4] (наричано по-нататък „спорното решение“). С това решение Европейката комисия отказва включването на инсталациите на жалбоподателите в списъка на инсталациите, обхванати от Директива 2003/87 за целите на безплатното разпределяне на квоти, предложено от германските власти въз основа на клаузата относно случаи на крайно затруднено положение.

3. Основният въпрос, повдигнат по тези дела, на който Съдът трябва да отговори на първо място, засяга обхвата на компетентността на Комисията за приемането на мерки за изпълнение на Директива 2003/87 за установяване на хармонизирани правила за безплатното разпределяне на квоти за третия период на търгуване, а именно от 2013 г. нататък. По-специално съществения въпрос, който се поставя в тези жалби, е дали с оглед на целите на схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове Директива 2003/87, изменена с Директива 2009/29 [5], позволява на Комисията да предвиди клауза относно случаи на крайно затруднено положение в посочените мерки за изпълнение.

## I – **Правна уредба**

### A– *Директива 2003/87*

4. В рамките на действията, предприети за изпълнение на ангажиментите по Протокола от Киото [6], Директива 2003/87 въвежда схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Европейския съюз с цел да се стимулира намаляването на емисии на парникови газове. Тази схема преследва посочената цел по икономичен и икономически ефективен начин [7]. За тази цел посочената директива предвижда линейно намаляване на общото количество квоти, предоставяни ежегодно за целия Съюз [8].

5. Съгласно съображение 5 от Директива 2003/87 тя трябва да допринесе за „по-ефективното изпълнение на ангажиментите на Европейската общност и на нейните държави членки чрез ефикасен европейски пазар за търговия с квоти за емисии на парникови газове, с възможно най-малкото забавяне на икономическото развитие и намаляване на заетостта“.

6. Съгласно съображение 7 от Директива 2003/87 „разпоредбите на Общността във връзка с разпределението на квоти от държавите членки са необходими, за да спомогнат за запазване целостта на вътрешния пазар и за избягване на [нарушения] на конкуренцията“.

3 — Решения от 26 септември 2014 г. DK Recycling und Roheisen/Комисия (T-630/13, EU:T:2014:830), Arctic Paper Mochenwagen/Комисия (T-634/13, EU:T:2014:828), Romonta/Комисия (T-614/13, EU:T:2014:835) и Raffinerie Heide/Комисия (T-631/13, EU:T:2014:830).

4 — Решение на Комисията от 5 септември 2013 година относно националните мерки за изпълнение за преходното безплатно разпределяне на квоти за емисии на парникови газове в съответствие с член 11, параграф 3 от Директива 2003/87 (ОВ L 240, стр. 27).

5 — Вж. бележка под линия 2 от настоящото заключение.

6 — Решение 2002/358/ЕО на Съвета от 25 април 2002 година за одобрение от името на Европейската общност на Протокола от Киото към Рамковата конвенция на Организацията на обединените нации за промените на климата и съвместното изпълнение на ангажиментите, произтичащи от нея (ОВ L 130, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 27, стр. 220).

7 — Член 1 от Директива 2003/87.

8 — Член 9, първа алинея от Директива 2003/87.

7. Членове 10, 10а и 10в от Директива 2003/87, включени в нея с Директива 2009/29, съдържат правила за разпределяне на общото количество квоти, предоставяни ежегодно за целия Съюз, за третия период на търгуване. Част от тези квоти се предлага на търг от държавите членки, считано от 2013 г.[9], а друга част, която е намаляваща[10], се предоставя безплатно въз основа на правила, съдържащи се в членове 10а и 10в от Директива 2003/87.

8. Що се отнася по-специално до преходния период за безплатно предоставяне на квоти, който ще изтече през 2027 г.[11], съгласно съображение 23 от Директива 2009/29 „[п]реходното безплатно разпределение на квоти за инсталациите следва да става посредством хармонизирани правила („ex ante параметри“) за цялата Общност с оглед свеждане до минимум на нарушенията на конкуренцията в рамките на Общността“.

9. Член 10а от Директива 2003/87, въведен с Директива 2009/29, предвижда „[преходните] общностни правила за хармонизирано безплатно разпределение на квоти“. Съгласно параграф 1, от първа до пета алинея и параграф 2:

„1. До 31 декември 2010 г. Комисията приема напълно хармонизирани мерки по изпълнението на общностно равнище за [безплатното] разпределение[…] на квоти [за емисии].

Тези мерки, предназначени да изменят несъществени елементи от настоящата директива чрез допълването ѝ, се приемат в съответствие с процедурата по регулиране с контрол, посочена в член 23, параграф 3.

Доколкото е възможно, посочените в първа алинея мерки определят ex ante параметри, валидни за цялата Общност, за да се осигури провеждането на разпределението по начин, който да насърчи намаляването на емисиите на парникови газове и енергийноефективните техники, като се вземат предвид най-ефективните техники, заместителите, алтернативните производствени процеси, високоефективното комбинирано производство на енергия, ефикасното в енергийно отношение използване на отпадни газове, използването на биомаса и улавянето и съхранението на $CO_2$, когато са налице съответни съоръжения, и не предвижда стимули за повишаване на емисиите […]

По принцип за всеки отрасъл и подотрасъл параметрите се изчисляват въз основа на продуктите, а не на суровините, така че да се постигнат максимални икономии от гледна точка на емисиите на парникови газове и енергийната ефективност в рамките на всеки производствен процес в дадения отрасъл или подотрасъл.

Като определя принципите за определяне на ex-ante параметри за отделните отрасли, Комисията се консултира със съответните заинтересовани страни, включително засегнатите отрасли и подотрасли.

[…]

2. При определяне на принципите за определяне на ex ante параметри за отделните отрасли и подотрасли, отправна точка са средните резултати на първите 10 % най-ефективни инсталации в отрасъл или подотрасъл в Общността за периода 2007—2008 г. […]“.

9 — Вж. член 10 от Директива 2003/87 и съображение 15 от Директива 2009/29.

10 — Член 10а, параграф 11 от Директива 2003/87.

11 — Вж. член 10а, параграф 11 от Директива 2003/87 и съображение 21 от Директива 2009/29.

10. Съгласно член 11, параграф 1 от Директива 2003/87 всяка държава членка трябва да публикува и представи на Комисията най-късно до 30 септември 2011 г. списък с инсталациите, обхванати от тази директива, които се намират на нейната територия, както и безплатно разпределените квоти на всяка инсталация, разположена на нейна територия [12]. Параграф 3 от същия член предвижда, че държавите членки не могат да предоставят безплатно квоти на инсталации, на които Комисията е отказала включване в списъка, посочен в параграф 1 от посочения член.

Б – *Решение 2011/278/ЕС*

11. В изпълнение на задължението си, предвидено в член 10а, параграф 1 от Директива 2003/87, да приема напълно хармонизирани мерки по изпълнението на равнището на Съюза за безплатно хармонизирано разпределение на квоти, на 27 април 2011 г. Комисията приема Решение 2011/278 [13]. В това решение тя предвижда преходни правила за целия Съюз относно разпределянето на посочените квоти.

12. За тази цел, в рамките на възможното, Комисията определя по един показател за всеки продукт [14]. В случаите, при които не е възможно извеждане на продуктов показател, но въпреки това съществуват емисии на парникови газове, отговарящи на условията за безплатно разпределяне на квоти, Комисията установява йерархична последователност от три вида непряк подход [15]. Първо, топлинният показател (heat benchmark) е подходящ за тези съпроводени с консумация на топлинна енергия процеси, при които се използва измерим топлоносител. Второ, горивният показател (fuel benchmark) е подходящ за случаите, когато използваната в процеса топлина не може да се мери. Трето, за технологичните емисии (process emissions) е подходящо квотите да бъдат разпределяни въз основа на исторически данни за емисиите.

В– *Германското право*

13. В Германия Решение 2011/278 е приложено по-специално със Закона за търговия с емисии на парникови газови (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz) от 21 юли 2011 г. (наричан по-нататък „TEHG“). В член 9, параграф 5 от TEHG се съдържа клауза относно случаи на крайно затруднено положение, която предвижда следното:

„Ако извършеното [...] разпределяне на квоти води до крайно затруднено положение за оператора на инсталацията и за свързано предприятие, което съгласно търговското право и дружественото право трябва да отговаря на собствено основание за икономическите рискове на посочения оператор, компетентният орган по искане на оператора разпределя необходимото количество допълнителни квоти, с цел да се постигне справедливо компенсиране, при условие че Европейската комисия не откаже такова разпределяне на основание член 11, параграф 3 от Директива 2003/87“.

12 — Вж. също член 15 от Решение 2011/278/ЕС на Комисията от 27 април 2011 година за определяне на валидни за целия Европейски съюз преходни правила за хармонизираното безплатно разпределяне на квоти за емисии съгласно член 10а от Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 130, стр. 1).

13 — Посочено в бележка под линия 12 от настоящото заключение.

14 — Вж. съображение 4 и приложение I към Решение 2011/278.

15 — Вж. съображение 12 от Решение 2011/278.

II – **Обстоятелства, предхождащи спора**

14. Жалбоподателите са четири германски предприятия, експлоатиращи инсталации, които от 1 януари 2005 г. са подчинени на схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове. Всички те са поискали от компетентните германски власти безплатно разпределяне на квоти за техните инсталации, по-конкретно въз основа на клаузата относно случаи на крайно затруднено положение, предвидена в член 9, параграф 5 от TEHG.

15. На 7 май 2012 г. Федерална република Германия предоставя на Комисията списък на попадащите в обхвата на Директива 2003/87 инсталации на нейна територия, както и безплатните квоти, които трябва да се разпределят за всяка инсталация на нейна територия. Тази държава членка изчислява предварителното количество безплатни квоти за емисии за инсталациите на жалбоподателите по-специално като прилага предвидената в член 9, параграф 5 от TEHG клауза относно случаи на крайно затруднено положение. Относно прилагането на посочената клауза германските власти констатират, че безплатното разпределяне на квоти за емисии единствено въз основа на хармонизирани правила за разпределяне на територията на целия Съюз би довело до риск от икономическо блокиране за жалбоподателите.

16. На 5 септември 2013 г. Комисията приема спорното решение, с което отхвърля включването на инсталациите на жалбоподателите в списъците по Директива 2003/87, както и предварителните общи годишни количества безплатни квоти за емисии за тези инсталации.

17. В съображение 11 от спорното решение Комисията мотивира отказа си по следния начин:

„Комисията отбелязва, че Германия е предложила 7 инсталации да получат увеличение на равнището на безплатно разпределяне на квоти за емисии, тъй като счита, че така ще се избегне неоправдано затруднение. В съответствие с член 10a от Директива 2003/87/ЕО и Решение 2011/278/ЕС предварително определените количества безплатни квоти, подлежащи на предоставяне като част от [националните мерки за изпълнение], са изчислени въз основа на валидни за целия Съюз хармонизирани правила. В Решение 2011/278/ЕС не се предвижда корекцията, която Германия би желала да се направи въз основа на член 9, параграф 5 от [TEHG]. До 2012 г. безплатното разпределяне на квоти за емисии се организираше на национално равнище, но за периода от 2013 г. нататък законодателят умишлено въведе изцяло хармонизирани правила за безплатно разпределяне на квоти за инсталациите, така че всички инсталации да са третирани по еднакъв начин. Всяка едностранна промяна на предварителните количества безплатни квоти, изчислени от държавите членки въз основа на Решение 2011/278/ЕС, би накърнила този хармонизиран подход. Германия не приведе доказателства, че разпределението за въпросните инсталации, изчислено въз основа на Решение 2011/278/ЕС, явно е неподходящо по отношение на целта да се постигне пълна хармонизация на разпределянето. Предоставянето на повече безплатни квоти за емисии на някои инсталации нарушава или заплашва да наруши конкуренцията и има трансгранични последствия, тъй като Директива 2003/87/ЕО обхваща търговията в целия ЕС във всички сектори. С оглед на принципа на равно третиране на инсталациите по [схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове] на Европейския съюз и на държавите членки, Комисията счита, че поради това е целесъобразно да възрази срещу предварителните количества безплатни квоти за емисии за определени инсталации, съдържащи се в германските [националните мерки за изпълнение] и включени в списъка в буква A от приложение I“.

## III – **Производството пред Общия съд и обжалваните съдебни решения**

18. Жалбоподателите подават жалба пред Общия съд за отмяна на спорното решение в частта му, с която се отказва включването на техните инсталации в списъка с инсталации, попадащи в обхвата на Директива 2003/87.

19. На 26 септември 2014 г. Общият съд постановява обжалваните решения, с които изцяло отхвърля жалбите, подадени от Arctic Paper, Raffinerie Heide и Romonta. За сметка на това той частично уважава жалбата на DK Recycling[16], но отхвърля повдигнатите от него основания срещу отказа за безплатното разпределяне на квоти за емисии въз основа на клаузата относно случаи на крайно затруднено положение[17].

## IV – **Производство пред Съда и искания на страните**

20. Жалбоподателите внасят жалбите си в секретариата на Съда на 27 ноември, 2, 8 и 9 декември 2014 г.

21. С отделни молби, подадени в секретариата на Съда съответно на 27 ноември, на 2 декември и на 8 декември 2014 г. DK Recycling, Arctic Paper и Romonta искат от Съда да разгледа делата им по реда на бързото производство.

22. С определения от 2 февруари 2015 г.[18] председателят на Съда отхвърля исканията за разглеждане по реда на бързото производство.

23. Всеки от жалбоподателите моли Съда да отмени отнасящото се до него обжалвано решение[19], да се произнесе по съществото на неговото дело и да отмени спорното решение в частта, която се отнася до него. При условията на евентуалност DK Recycling, Arctic Paper и Romonta молят Съда да отмени и обжалваното решение, което засяга всяко от тях, и да върне неговото дело на Общия съд. Накрая, всички жалбоподатели искат осъждане на Комисията да заплати съдебните разноски.

24. По посочените четири дела Комисията иска от Съда да отхвърли жалбите и да осъди жалбоподателите да заплатят съдебните разноски.

## V – **Анализ**

### A– *Предварителни бележки*

25. В подкрепа на жалбите си, жалбоподателите повдигат няколко основания, които до голяма степен се припокриват. Всички жалбоподатели повдигат по-специално основания, изведени от нарушение на основните права от страна на Общия съд в неговия анализ на схемата за безплатно разпределяне на квоти, приета с Решение 2011/278, както и от грешки в анализа на пропорционалния характер на Решение 2011/278.

16 — В решение DK Recycling und Roheisen (T-630/13, EU:T:2014:833) Общият съд частично уважава подадената от DK Recycling жалба в частта ѝ, насочена към отхвърлянето от страна на Комисията в спорното решение на безплатното разпределяне на квоти за неговите инсталации въз основа на подинсталация с технологични емисии за производството на цинк в доменната пещ и свързаните с това процеси. Тази част от решението не е предмет на жалбата, подадена от DK Recycling по дело C-540/14.

17 — Става въпрос за първото и второто основание. Вж. по-специално точки 39—101 от решение DK Recycling und Roheisen/Комисия (T-630/13, EU:T:2014:830).

18 — Определения на председателя на Съда DK Recycling und Roheisen/Комисия (C-540/14 P, EU:C:2015:58), Arctic Paper Mochenwangen/Комисия (C-551/14 P, EU:C:2015:107) и Romonta/Комисия (C-565/14 P, EU:C:2015:56).

19 — DK Recycling моли Съда да отмени обжалваното решение в частта му, в която жалбата му е отхвърлена в останалата ѝ част.

26. При все това Комисията изтъква, че всички жалби трябва да бъдат отхвърлени поради съображение, което тя определя като „още по-важно“ и което според нея прави неотносими всички изложени от жалбоподателите доводи. Комисията поддържа по същество, че противно на установеното от Общия съд в обжалваните решения, Директива 2003/87 и по-специално член 10а от нея не ѝ позволяват да предвиди в мерките за изпълнение, приети въз основа на тази разпоредба, а именно в Решение 2011/278, безплатното разпределяне на квоти въз основа на клауза относно случаи на крайно затруднено положение.

27. Комисията оспорва анализа на Общия съд в това отношение, но моли Съда да потвърди диспозитивите на обжалваните решения. Така тя по същество моли Съда да извърши заместване на мотиви. Тъй като тази молба на Комисията е с предварителен характер спрямо разглеждането на повдигнатите във всички жалби основания, тя трябва да се анализира на първо място.

Б– *По наличието на оперативна самостоятелност на Комисията за въвеждане на клауза относно случаи на крайно затруднено положение в Решение 2011/278*

1. Обжалваните решения

28. Във всички обжалвани решения и в рамките на анализа на основанията и доводите на жалбоподателите, изведени от нарушаването на принципа на пропорционалност и на основните права с Решение 2011/278, Общият съд най-напред приема следното [20]:

„Следва да се отбележи, че не може изначално да се изключи нарушаването на основните права и на принципа на пропорционалност поради липсата на клауза относно случаи на крайно затруднено положение във въведените с Решение 2011/278 правила за безплатно разпределяне на квоти, тъй като член 10а от Директива 2003/87, която представлява правното основание за това решение, не изключва безплатното разпределяне на квоти от Комисията въз основа на такава клауза. Всъщност, на първо място, съгласно член 10а, параграф 1, първа и втора алинея от Директива 2003/87 Комисията е длъжна да приеме напълно хармонизирани мерки по изпълнението на равнището на Съюза на безплатното разпределение на квоти, предназначени да изменят несъществените елементи от Директива 2003/87 чрез допълването ѝ. Въвеждането от Комисията на клауза относно случаите на крайно затруднено положение, която е приложима към всички държави членки, би отговаряло на изискванията за пълно хармонизиране на равнището на Съюза на тези мерки за изпълнение. Освен това, доколкото подобна клауза би се отнасяла само до изключителни случаи и поради това не би поставила под въпрос въведената с Директива 2003/87 схема, тя не би следвало да е предназначена да измени съществените елементи на тази директива. На второ място, съгласно член 10а, параграф 1, трета алинея от Директива 2003/87 Комисията е длъжна, доколкото това е възможно, да определи ex ante параметри. В случаите, при които не е възможно извеждане на продуктов показател, но въпреки това съществуват емисии на парникови газове, отговарящи на условията за безплатно разпределяне на квоти, Комисията разполага с право на преценка, за да приеме тези правила, което тя е направила, като е разработила йерархична последователност от три вида непряк подход. Следователно в рамките на това право на преценка Комисията по принцип е могла и да предвиди безплатното разпределяне на квоти въз основа на клауза относно случаи на крайно затруднено положение“.

20 — Вж. решения DK Recycling und Roheisen GmbH/Комисия (T-630/13, EU:T:2014:833, т. 50), Arctic Paper Mochenwangen/Комисия (T-634/13, EU:T:2014:828, т. 49), Romonta/Комисия (T-614/13, EU:T:2014:835, т. 53) и Raffinerie Heide/Комисия (T-631/13, EU:T:2014:830, т. 51).

2. Доводи на страните

29. Комисията оспорва този анализ на Общия съд и поддържа, че Директива 2003/87 не ѝ предоставя никаква оперативна самостоятелност за въвеждане на клауза относно случаи на крайно затруднено положение в Решение 2011/278.

30. Първо, противно на гледната точка на Общия съд, когато използва изрази като „доколкото е възможно“ или „по принцип“, член 10a, параграф 1 от Директива 2003/87 предоставял на Комисията свобода на действие само по отношение на регулаторния подход, който трябва да се възприеме за различните отрасли или подотрасли, като ѝ позволявал, ако е необходимо, да определя параметри не за продукти, а според други критерии, както е направено в Решение 2011/278, което определя топлинен (heat benchmark) и горивен (fuel benchmark) показател, както и критерий за технологичните емисии (process emissions).

31. Второ, посоченото в съображение 23 от Директива 2009/29 изискване, според което правилата за безплатно разпределяне на квоти трябва да се приемат въз основа на специфичен подход по отрасли и трябва да бъдат „напълно хармонизирани мерки по изпълнението на общностно равнище“, за да се намалят до минимум нарушенията на конкуренцията и да се избегне създаването на стимули за повишаване на емисиите, представлявал съществен аспект на член 10a, параграф 1 от Директива 2003/87. Правило, което позволява на дадена инсталация да се разпределят повече квоти отколкото на друга напълно сравнима инсталация единствено въз основа на това, че прилагането на тези правила би породило „прекомерни финансови трудности“ за първата инсталация, било в разрез с това изискване и изменяло съществени аспекти на основния акт, тоест Директива 2003/87.

32. При това положение според Комисията, доколкото жалбоподателите не са изтъкнали незаконността на Директива 2003/87, доводите им са неотносими и тази констатация е достатъчна сама по себе си, за да се отхвърлят всички жалби.

33. В писмените си реплики DK Recycling, Arctic Paper и Romonta поддържат, че Общият съд не е направил грешка, като е приел, че Директива 2003/87 позволява на Комисията да включи клауза относно случаи на крайно затруднено положение в Решение 2011/278. По-специално Romonta поддържа, че нито възприетият от тази директива подход по отрасли, нито изискването за хармонизирано разпределение на квоти на равнището на Съюза не оправдава тълкуване, според което Комисията не може да включи подобна клауза в Решение 2011/278. Накрая, в случай че Съдът приеме за погрешен анализа на Общия съд в това отношение, DK Recycling и Arctic Paper изтъкват, при условията на евентуалност, несъвместимостта на Директива 2003/87 с Хартата на основните права на Европейския съюз (наричана по-нататък „Хартата“) и с принципа на пропорционалност.

3. Правна преценка

а) Относно допустимостта на искането на Комисията за заместване на мотиви

34. Следва да се напомни най-напред, че съгласно постоянната съдебна практика, за да е допустимо искането за заместване на мотиви, е необходимо да е налице правен интерес, в смисъл че искането трябва да може с резултата си да донесе полза на страната, която го е направила. Това може да е така, когато искането за заместване на мотиви съставлява защита срещу твърдение на жалбоподателя, че е налице основание за отмяна [21].

21 — Решения Ziegler/Комисия (C-439/11 P, EU:C:2013:513, т. 42) и Iride/Комисия (C-329/09 P, EU:C:2011:859, т. 48—51).

35. В настоящия случай с искането за заместване на мотиви се иска от Съда да констатира, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че съгласно член 10а, параграф 1 от Директива 2003/87 Комисията е оправомощена да включи в Решение 2011/278 правило за безплатно разпределяне на квоти относно случаи на крайно затруднено положение. Така, в случай че Съдът трябва да уважи подобно искане, всички основания на жалбоподателите, с които се упреква Общият съд, че не е санкционирал липсата на подобно правило в Решение 2011/278, биха били неотносими. Всъщност, ако член 10а от Директива 2003/87 не оправомощава Комисията да предвиди подобно правило в посоченото решение, жалбоподателите не биха могли да упрекнат Комисията, че не го е включила, нито следователно Общия съд, че не е уважил техните основания, изведени от нарушения на правото поради липсата на подобна клауза в Решение 2011/278.

36. При тези условия, доколкото искането на Комисията за заместване на мотиви има отражение върху няколко от повдигнатите в жалбите основания, считам, че то трябва да се приеме за допустимо.

б) По същество

i) Преглед на съдебната практика относно определянето на съществения или несъществения характер на елементите на даден основен акт

37. За да се направи преценка на доводите, повдигнати от Комисията в искането ѝ за заместване на мотиви, най-напред следва да се припомнят накратко изведените от съдебната практика принципи относно определянето на съществения характер на акт за делегиране на правомощия.

38. Съгласно постоянната съдебна практика приемането на основни правила в определена област е единствено от компетентността на законодателя на Съюза. Тези правила трябва да се предвидят в основната правна уредба и не могат да са предмет на делегиране [22].

39. В решение Парламент/Съвет (C-355/10, EU:C:2012:516), което се отнася до разпоредба за възлагане, съставена по много сходен начин на този в член 10а, параграф 1 от Директива 2003/87 [23], и която също е била приета преди влизането в сила на Договора от Лисабон, Съдът уточнява, че не могат да бъдат предмет на делегиране разпоредбите, чието приемане налага да се направи политически избор, който спада към отговорностите, присъщи на законодателя на Съюза. От това следва, че мерките за изпълнение не могат нито да изменят съществените елементи на основна правна уредба, нито да я допълват с нови съществени елементи [24].

40. В същото решение Съдът след това посочва, че въпросът кои елементи на дадена област трябва да се квалифицират като съществени трябва да се основава на обективни данни, които могат да бъдат предмет на съдебен контрол, и че в това отношение е необходимо да се вземат предвид характеристиките и особеностите на съответната област [25].

22 — Решение Парламент/Съвет (C-355/10, EU:C:2012:516, т. 64 и цитираната съдебна практика).

23 — А именно член 12, параграф 5 от Регламент (ЕО) № 562/2006 на Европейския парламент и на Съвета от 15 март 2006 година за създаване на Кодекс на Общността за режима на движение на лица през границите (Кодекс на шенгенските граници) (ОВ L 105, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 19, том 8, стр. 5 и поправка в ОВ L 275, 2010 г., стр. 11), изменен с Регламент (ЕО) № 296/2008 на Европейския парламент и на Съвета от 11 март 2008 г. (ОВ L 97, стр. 60).

24 — Решение Парламент/Съвет (C-355/10, EU:C:2012:516, т. 65 и 66), вж. също по-наскоро решение Парламент/Съвет (C-363/14, EU:C:2015:579, т. 46).

25 — Решения Парламент/Съвет (C-355/10, EU:C:2012:516, т. 67 и 68) и Парламент/Съвет (C-363/14, EU:C:2015:579, т. 47).

41. В заключението по същото дело Парламент/Съвет (EU:C:2012:207) съм посочил, че от анализа на съответната практика на Съда [26] е видно, че установяването дали елементите на основната правна уредба, въведени или изменени с акта за изпълнение, са съществени или несъществени, трябва да е резултат от преценка, направена с оглед на редица обстоятелства. Тези обстоятелства включват особеностите на разглежданата политика и на признатата на Комисията по-голяма или по-малка свобода на действие при нейното прилагане, текста на разпоредбата за делегиране на правомощия, съдържанието и целите на основния акт, както и цялостната му система [27].

42. Освен това следва да се припомни, че според постоянната съдебна практика границите на изпълнителните правомощия на Комисията се преценяват по-специално в зависимост от основните общи цели на разглежданата правна уредба [28].

ii) Относно изискването за запазване на условията на конкуренция в рамките на схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове и по-специално на преходните правила за безплатното разпределение

43. Комисията сочи, че изискването за свеждане до минимум на нарушенията на конкуренцията представлява съществен елемент от разпоредбата, което я оправомощава да приема преходните правила за безплатното разпределяне на квоти, тоест член 10а от Директива 2003/87.

44. В това отношение следва да се посочи, че според Съда макар основната декларирана цел на Директива 2003/87 да е съществено намаляване на емисиите на парникови газове с оглед спазването на ангажиментите на Съюза и на държавите членки по Протокола от Киото, тази цел трябва при все това да се постигне при спазване на редица подцели и посредством използването на определени инструменти, основният от които е схемата на Съюза за търговия с квоти за емисии на парникови газове [29]. Останалите подцели, на които трябва да отговаря посочената схема, са по-специално, както е отбелязано в съображения 5 и 7 от тази директива, запазването на икономическото развитие и на заетостта, както и запазването целостта на вътрешния пазар и условията на конкуренция [30].

45. Така от тази съдебна практика е видно, че запазването на условията на конкуренцията на вътрешния пазар представлява подцел на Директива 2003/87, с която трябва да е съобразена схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове. Основната цел на тази схема, свързана с околната среда, трябва да се преследва по-специално при спазване на тази конкретна подцел.

46. Впрочем същественото значение на изискването за запазване на условията на конкуренцията на вътрешния пазар в рамките на схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове, както е въведена с Директива 2003/87 и изменена с Директива 2009/29, произтича от обстоятелството, че тази подцел многократно се споменава в съображенията на тези директиви.

26 — Вж. анализа ми на съдебната практика в точки 26—28 от заключението по дело Парламент/Съвет (C-355/10, EU:C:2012:207).

27 — Вж. заключение по дело Парламент/Съвет (C-355/10, EU:C:2012:207, т. 29).

28 — Вж. решение Парламент/Комисия (C-65/13, EU:C:2014:2289, т. 44 и цитираната съдебна практика).

29 — Вж. в този смисъл решения Комисия/Полша (C-504/09 P, EU:C:2012:178, т. 77), Комисия/Естония (C-505/09 P, EU:C:2012:179, т. 79) и Iberdrola и др. (C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 и C-640/11, EU:C:2013:660, т. 43).

30 — Решения Комисия/Полша (C-504/09 P, EU:C:2012:178, т. 77), Комисия/Естония (C-505/09 P, EU:C:2012:179, т. 79) и Iberdrola и др. (C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 и C-640/11, EU:C:2013:660, т. 43).

47. Всъщност, от една страна, съображение 7 от Директива 2003/87 изрично споменава изискването за предотвратяване на нарушаването на конкуренцията при приемането на разпоредбите на Съюза относно разпределянето на квоти. От друга страна, необходимостта от спазване на тази подцел се посочва навсякъде в Директива 2009/29 било като изискване от общ характер [31], било като основание за съществуване на някои конкретни правила [32].

48. Що се отнася по-специално до разглежданите в настоящото дело преходни правила относно безплатното разпределение на квоти, съображение 23 от Директива 2009/29 гласи изрично, че за да изпълни изискването за свеждане до минимум на нарушенията на конкуренцията разпределението на посочените квоти трябва да се извършва с хармонизирани правила в рамките на Съюза посредством определянето на „ex ante параметри“.

49. Необходимостта от спазване на това изискване намира израз във възприетия от законодателя подход в член 10а, параграф 1 от Директива 2003/87. Тази разпоредба оправомощава Комисията да приема напълно хармонизирани мерки за изпълнение в рамките на Съюза на хармонизираното безплатно разпределение на квоти и предоставя критерии, с които Комисията трябва да се съобразява при приемането на тези мерки за изпълнение.

50. По-специално в член 10а, параграф 1, трета алинея се предвижда, че тези мерки за изпълнение определят, в рамките на възможното, ex ante параметри за Съюза. Тази ex ante параметри представляват определено количество емисии $CO_2$, което Комисията признава като необходимо за производството на определено количество от съответния продукт [33]. За изчисляване на броя безплатно разпределени квоти на всяка инсталация от всеки отрасъл или подотрасъл се използва показател, който се умножава по съответното историческо равнище на активност на инсталацията, свързано със съответния продукт [34], при условие че се прилага единният междуотраслов корекционен коефициент, предвиден в член 10а, параграф 5 от Директива 2003/87 [35]. Следователно тези показатели са обективните параметри, които се използват за определяне на броя безплатно разпределени квоти на всяка инсталация.

51. Четвърта алинея на параграф 1 от посочения член 10а предоставя на Комисията допълнителна информация за определянето на ex ante параметри. Тази разпоредба предвижда, че по принцип за всеки отрасъл и подотрасъл параметрите се изчисляват въз основа на продуктите, а не на суровините, така че да се постигнат максимални икономии от гледна точка на емисиите на парникови газове и енергийната ефективност в рамките на всеки производствен процес в дадения отрасъл или подотрасъл. Следователно тази разпоредба предвижда, от една

31 — Съображение 8 от Директива 2009/29 споменава целта за „предотвратяване на смущения на вътрешния пазар“ като едно от императивните изисквания на новата система за търговия, въведена с тази директива. В това отношение вж. също решение Комисия/Полша (C-504/09 P, EU:C:2012:178, т. 82).

32 — Така съображение 15 от Директива 2009/29 споменава необходимостта от гарантиране на „същите конкурентни условия“ за новите участници като основно изискване на системата за отдаване на търг, въведена с тази директива. Същото изискване е посочено в съображение 16 от тази директива относно необходимостта от хармонизиране на правилата по отношение на новите участници. В съображение 17 от Директива 2009/29 се посочва целта за премахване на нарушенията на конкуренцията в рамките на Общността като една от причините да не се третират различно икономическите отрасли в отделните държави членки. Съображение 19 споменава също тази цел във връзка с дисциплината, приложима за електрическите генератори. Съображение 28 също изтъква тази цел във връзка с изискването за кредити за намаляване на емисиите извън Общността. В същата перспектива може да се посочи, че според Съда целта за предпазване на схемата за търговия с квоти от нарушенията на конкуренцията е накарала законодателят да въведе предварително определена санкция за извънредно количество емисии съгласно член 16, параграфи 3 и 4 от Директива 2003/87. Вж. решение Billerud Karlsborg и Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, т. 27).

33 — Заключение на генералния адвокат Kokott по дела Borealis Polyolefine, OMV Refining & Marketing, DOW Benelux и др. и Esso Italiana и др. (C-191/14, C-192/14, C-295/14 и C-389/14, EU:C:2015:754, т. 40).

34 — Вж. по-специално член 10 от Решение 278/2011. Както е видно от точка 12 от настоящото заключение, в случай че не е било възможно изчисляването на продуктов показател, Комисията е изчислила топлинен и горивен показател, умножен по историческото равнище на активност, свързани съответно с измерените топлинна енергия или консумацията на гориво. Относно технологичните емисии вж. член 10, параграф 2, буква б), подточка iii) от Решение 2011/278.

35 — Вж. член 10, параграф 9 и член 15, параграф 3 от Решение 2011/278.

страна, че ex ante параметрите трябва да се определят *за всеки отрасъл и подотрасъл*, тоест съгласно подход, който подобно на Комисията може да се определи като подход „по отрасли“, и от друга страна, че тези параметри по принцип трябва да се определят за всеки продукт, а не за суровините.

52. Изискването за възприемане на подход „по отрасли“ за определянето на ex ante параметри [36] впрочем се потвърждава в член 10a, параграф 1, пета алинея от посочената директива, която предвижда задължение на Комисията да се консултира със заинтересованите страни, включително съответните отрасли и подотрасли, при определяне на принципите, които трябва да се приложат за приемане на ex-ante параметрите, които трябва да се използват в *различните отрасли и подотрасли*. Също така параграф 2 от посочения член 10a изрично се позовава на „ex-ante параметри за отделните отрасли и подотрасли“.

iii) Относно определянето на ex ante параметрите съгласно подход по отрасли като израз на подцелта за запазване на условията на конкуренция

53. Хармонизираният подход, избран от законодателя в член 10a от Директива 2003/87, съгласно който броят на безплатно разпределени квоти се изчислява с помощта на ex ante параметри по отрасли, е израз на изрично предвиденото в съображение 23 от Директива 2009/29 изискване за свеждане до минимум на нарушенията на конкуренцията, произтичащи от безплатното разпределение на квоти [37].

54. Всъщност целта на определянето на ex ante параметри по отрасли е безплатното разпределение на квоти да се основава на обективни параметри, които да се прилагат без разлика и по равностоен начин за инсталациите, управлявани от действащи в определен отрасъл или подотрасъл оператори. По този начин, като предвижда подчиняването на всички инсталации от съответния отрасъл или подотрасъл на едни и същи обективни параметри, Директива 2003/87 гарантира, че безплатното разпределение на квоти оказва възможно най-ограничено влияние върху конкуренцията. Подобен подход впрочем е в съответствие с определянето на схемата за търговия с квоти като система на пазарната икономика [38].

55. В това отношение следва да се посочи, че Директива 2003/87 многократно използва подход „по отрасли“ като израз на изискването за предотвратяване на нарушенията на конкуренцията, поради което може почти със сигурност да се потвърди, че този подход определя цялата структура на схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове [39]. Така, само като пример, в специалните разпоредби, съдържащи се в член 10a от Директива 2003/87, за да

36 — Вж. също решение Полша/Комисия (T-370/11, EU:T:2013:113, т. 85).

37 — В това отношение е интересно да се посочи, че от доклада на Комисията по околна среда, обществено здраве и безопасност на храните на Европейския парламент относно предложението за директива на Европейския парламент и на Съвета за изменение на Директива 2003/87 с цел подобряване и разширяване на схемата на ЕС за търговия с квоти на емисии на парникови газове (COM(2008) 16 окончателен — COD 2008/0013) е видно, че в хода на законодателната процедура, довела до приемането на Директива 2009/29, е било предвидено съставянето както на съображение 23 от тази директива, така и на член 10a, който да се включи в Директива 2003/87, като позоваващи се на ex ante параметри „по отрасли“ (вж. например изменение 14, стр. 18 и 19, изменение 48, стр. 48 и 49 и изменение 33, стр. 113 и 114 от доклада).

38 — Вж. съображение 5 от Директива 2003/87.

39 — В това отношение считам, че посоченият от Romonta в писмената му реплика довод, че някои разпоредби на Решение 2011/278 не са съвместими с горепосочения „подход по отрасли“, е ирелевентен. По-специално Romonta се позовава на трите вида непряк подход, определени в член 6, параграф 1 от Решение 2011/278, на разпоредбата на член 3, буква в) от същото решение и на тази на член 10, параграф 3 от това решение. При все това нито една от тези разпоредби не може да постави под въпрос подхода по отрасли, възприет от Комисията в Решение 2011/278 в съответствие с член 10a от Директива 2003/87.

намали риска от изтичане на въглерод, законодателят е възприел подход по отрасли[40]. Съображение 17 от Директива 2009/29 посочва също подобен подход във връзка с „целта за премахване на нарушенията на конкуренцията в рамките на Общността“, като предвижда, че не е правилно да се третират различно *икономическите отрасли* в отделните държави членки[41].

56. В рамките на подход, основан на определянето на обективни ex ante параметри, които се прилагат без разлика за всички инсталации от съответния отрасъл, потребностите и конкретното положение на отделните инсталации обаче не могат да се вземат предвид. Всъщност, ако безплатното разпределение на квоти можеше да се влияе от конкретното положение на дадена отделна инсталация, това би било в очевидно противоречие с избора на подобен подход. В такъв случай изискването за обективно и еднакво третиране на различните инсталации, посочено в точка 54 от настоящото заключение, не би било гарантирано и като последица от това целта за предотвратяване на нарушения на конкуренцията не би могла да бъде постигната.

iv) Относно възможността за въвеждане на клауза за случаи на крайно затруднено положение в Решение 2011/278

57. Всички изложени по-горе съображения ме карат да направя редица изводи по въпроса, повдигнат в искането на Комисията за заместване на мотиви, тоест този за евентуалното наличие на оперативна самостоятелност на Комисията за въвеждане на клауза относно случаи на крайно затруднено положение в Решение 2011/278.

– Относно изискването за запазване на конкуренцията като съществен елемент на Директива 2003/87

58. Първо, от изводите, направени в точки 44—47 от настоящото заключение, е видно, че изискването, според което схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове трябва да се въведе, като се запазят условията на конкуренцията, представлява изрична подцел на Директива 2003/87. Следователно необходимостта схемата за търговия с квоти да отговаря на това изискване при всички случаи е плод на политически избор на законодателя на Съюза. При тези условия, с оглед на посочената в точки 38—40 от настоящото заключение съдебна практика, следва да се приеме, че това изискване представлява съществен елемент на Директива 2003/87, който не може да бъде изменен от приети от Комисията мерки за изпълнение.

59. Освен това, от точки 48—52 от настоящото заключение е видно, че изискването за предотвратяване на нарушения на конкуренцията е изрична и конкретна характеристика на предвидените в член 10а, параграф 1 от Директива 2003/87 преходни правила за безплатното разпределяне на квоти и че това изискване е намерило израз в избора на законодателя да делегира на Комисията правомощията да определя ex ante параметри въз основа на подход по отрасли в мерките за изпълнение, които установяват тези правила.

60. При тези условия Комисията не би могла да приеме в мерките за изпълнение, предвидени в член 10а, параграф 1 от Директива 2003/87, правила за безплатно разпределение на квоти, които да противоречат на посоченото изискване, без да превиши пределите на изпълнителните си правомощия и без да наруши разпоредбата за делегиране на правомощия.

40 — Вж. параграфи 6 и 12 от член 10а от Директива 2003/87, както и Решение 2010/2/ЕС на Комисията от 24 декември 2009 година за определяне, съгласно Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета, на списък с отрасли и подотрасли, за които се смята, че са изложени на съществен риск от изтичане на въглерод (ОВ L 1, 2010 г., стр. 10). Вж. също точки 82 и 83 от решение DK Recycling und Roheisen GmbH/Комисия (T-630/13, EU:T:2014:833).

41 — Курсивът е мой. Вж. по отношение на това съображение решение Полша/Комисия (T-370/11, EU:T:2013:113, т. 42).

61. В това отношение трябва да посоча и това, че според мен е погрешен доводът на Общия съд, според който, доколкото дадена разпоредба на мярка за изпълнение засяга само изключителни случаи, тя не може да измени съществени елементи на акта за делегиране на правомощия [42]. Всъщност дори разпоредба, която се прилага само за изключителни случаи, може да засегне общата структура на акта за делегиране на правомощия [43] и да бъде несъвместима с основни цели на този акт, плод на политически избор на законодателя [44].

– Относно несъвместимостта на клауза за случаи на крайно затруднено положение с подцелта за запазване на конкуренцията

62. Второ, общоприето е, че въвеждането на клауза относно случаи на крайно затруднено положение води до безплатно разпределение на допълнителни квоти само за определени инсталации в рамките на определен отрасъл или подотрасъл [45]. Безплатното разпределение на квоти въз основа на подобна клауза не се извършва на базата на обективни ex ante параметри според подход по отрасли, приложими за всички инсталации от отрасъла, а на базата на индивидуални обстоятелства, свързани с оператора на определена инсталация, тоест по-конкретно поради финансовите затруднения на същия. Както изтъква Комисията, подобна клауза следователно позволява на дадена инсталация да се разпределят повече квоти отколкото на друга, макар двете инсталации да произвеждат един и същ продукт и да притежават напълно еднакви характеристики. Трябва да се приеме за установено, че подобно разпределение следователно води до нарушаване на конкуренцията.

63. Подобно правило следва индивидуален подход в разрез с горепосочения подход по отрасли, който, както посочих в точки 53—56 от настоящото заключение, е израз на изискването за запазване на конкуренцията. Следователно такова правило е несъвместимо с подцелта за запазване на конкуренцията, която представлява съществен елемент на Директива 2003/87, най-общо, и на правилата за безплатно разпределение на квоти, предвидени в член 10а от тази директива, в частност.

64. В това отношение трябва също да се отхвърли доводът на Romonta в неговата реплика, че подобна клауза не съдържа дискриминация, водеща до нарушаване на конкуренцията, тъй като в цяла Европа всяко лице, доказало, че отговаря на наложените от Комисията условия, може да се позовава на нея. В това отношение е достатъчно да се посочи, че наличието на нарушение на конкуренцията се установява в рамките на определен пазар, а не на междуотраслова основа. Различно третиране при безплатното разпределение на квоти на сходни инсталации, произвеждащи един и същ продукт и действащи на един и същ пазар, неминуемо би довело до нарушаване на конкуренцията на разглеждания пазар.

65. С оглед на изложените съображения считам, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е приел, че въвеждането на клауза относно случаи на крайно затруднено положение не е несъвместимо с целите на Директива 2003/87 [46]. Изтъкнатото от Общия съд обстоятелство, че подобна клауза евентуално може да цели постигане на друга подцел на Директива 2003/87, тоест тази за запазване на икономическото развитие и заетостта, изобщо не променя факта, че поради несъвместимостта ѝ със съществена подцел на Директива 2003/87 подобна клауза не може да бъде включена в мерките за изпълнение на тази директива. В това отношение следва да се посочи, че самият Общ съд е подчертал в обжалваните решения

42 — Вж. точка 28 от настоящото заключение.

43 — В това отношение вж. решение Парламент/Съвет (C-417/93, EU:C:1995:127 т. 30—33), както и точка 28 от заключението ми по дело Парламент/Съвет (C-355/10, EU:C:2012:207).

44 — Вж. точки 38—40 от настоящото заключение.

45 — Вж. в това отношение точка 78 от решение DK Recycling und Roheisen/Комисия (T-630/13, EU:T:2014:833).

46 — Вж. решения DK Recycling und Roheisen/Комисия (T-630/13, EU:T:2014:833, т. 77), Arctic Paper Mochenwangen/Комисия (T-634/13, EU:T:2014:828, т. 76), Romonta/Комисия (T-614/13, EU:T:2014:835, т. 80) и Raffinerie Heide/Комисия (T-631/13, EU:T:2014:830, т. 79).

факта, че законодателят е създал други специални правила, за да може въвеждането на схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове да вреди във възможно най-малка степен на икономическото развитие и заетостта, без тези правила, които следват горепосочения подход по отрасли, да водят до нарушаване на конкуренцията [47].

– Относно свободата на преценка на Комисията

66. Трето, от изложените по-горе съображения е видно, че свободата на преценка, предоставена на Комисията от член 10a, параграф 1 от Директива 2003/87, не се простира дотолкова, че да ѝ позволи с въвеждането на клауза относно случаи на крайно затруднено положение в Решение 2011/278 да приема правила, които да нарушават една от подцелите на Директивата и съществен елемент на разпоредбата за делегиране на правомощия.

67. Подобно тълкуване на член 10a, параграф 1 от Директива 2003/87, противно на възприетото от Общия съд в обжалваните решения, впрочем намира потвърждение в съдържанието на трета и четвърта алинея от тази разпоредба, които предоставят определена свобода на преценка на Комисията при приемането на правила за безплатното разпределяне на квоти.

68. При все това, когато член 10a, параграф 1, трета алинея от тази директива предвижда, че мерките за изпълнение определят „доколкото е възможно“ ex ante параметрите, това трябва да се тълкува в смисъл на предоставяне на свобода на преценка на Комисията за определяне на други критерии единствено в случаите, в които не е възможно да се определят подобни показатели (по отрасли). Тази разпоредба не може да се тълкува в смисъл, че предоставя на Комисията обща и неконкретизирана свобода на преценка при определянето на правила за безплатното разпределение на квоти. Също така от използването на израза „по принцип“ в член 10a, параграф 1, четвърта алинея от посочената директива не може да се направи извод за предоставяне на подобно правомощие.

– Относно несъвместимостта на клауза за случаи на крайно затруднено положение с принципа „замърсителят плаща“

69. Накрая, с оглед на изчерпателност искам да изтъкна нещо от съображенията на Общия съд, в което откривам противоречие. В обжалваните решения Общият съд според мен основателно е постановил, че въвеждането на клауза относно случаи на крайно затруднено положение не е съвместимо с принципа „замърсителят плаща“ [48].

70. В това отношение следва да се припомни, че правното основание на Директива 2003/87 е член 175, параграф 1 ЕО (понастоящем, след изменение, член 192 ДФЕС). Съгласно тази разпоредба Съветът приема решения относно действията, които Общността трябва да предприеме, за да постигне целите, посочени в член 174 ЕО (понастоящем, след изменение, член 191 ДФЕС). Съгласно параграф 2, второ изречение от последния политиката на Съюза в областта на околната среда се основава по-специално на принципа „замърсителят плаща“.

47 — Решения DK Recycling und Roheisen/Комисия (T-630/13, EU:T:2014:833, т. 81 и сл.), Arctic Paper Mochenwangen/Комисия (T-634/13, EU:T:2014:828, т. 80 и сл.), Romonta/Комисия (T-614/13, EU:T:2014:835, т. 83 и сл.) и Raffinerie Heide/Комисия (T-631/13, EU:T:2014:830, т. 82 и сл.)

48 — Решения DK Recycling und Roheisen/Комисия (T-630/13, EU:T:2014:833, т. 78), Arctic Paper Mochenwangen/Комисия (T-634/13, EU:T:2014:828, т. 77), Romonta/Комисия (T-614/13, EU:T:2014:835, т. 81) и Raffinerie Heide/Комисия (T-631/13, EU:T:2014:830, т. 80).

71. След като обаче актът за делегиране на правомощия, а именно Директива 2003/87, в качеството на акт, основан на член 175, параграф 1 ЕО, не може да съдържа разпоредби, несъвместими с принципа „замърсителят плаща“, a fortiori мерките за изпълнение на тази директива не могат да съдържат подобни разпоредби. Като последица от това, след като е констатирал, че въвеждането на клауза относно случаи на крайно затруднено положение е несъвместимо с принципа „замърсителят плаща“, Общият съд е трябвало да постанови, че Комисията не е можела да предвиди подобна клауза в Решение 2011/278.

v) Недопустимост на изтъкването на незаконността на Директива 2003/87

72. В репликите си DK Recycling и Arctic Paper изтъкват, при условията на евентуалност, незаконността на Директива 2003/87. Те посочват, че тази директива е несъвместима с Хартата и нарушава принципа на пропорционалност. При все това трябва да се приеме за установено, че това е ново основание, което не е повдигано пред Общия съд, и следователно изменя предмета на спора пред Общия съд. При тези условия то е очевидно недопустимо [49].

vi) Заключение

73. С оглед на всички гореизложени съображения предлагам на Съда да уважи искането на Комисията за заместване на мотиви.

74. В случай че Съдът приеме предложението ми и постанови, че Директива 2003/87 не оправомощава Комисията да въвежда клауза относно случаи на крайно затруднено положение в Решение 2011/278, както е видно от точка 35 от настоящото заключение, основанията от жалбите, с които Общият съд се упреква, че не е санкционирал липсата на подобна клауза в Решение 2011/278, трябва да се отхвърлят като неотносими. Следователно, що се отнася до подобни основания, в разсъжденията по-надолу ще се ограничa с кратки изводи при условията на евентуалност, в случай че Съдът не приеме предложението ми.

B– *По жалбите на DK Recycling (дело C-540/14 P) и на Arctic Paper (дело C-551/14)*

75. DK Recycling и Arctic Paper внасят две почти идентични жалби, в които повдигат две основания.

1. По първото основание, изведено от нарушението на основните права

76. В първата част на това основание DK Recycling и Arctic Paper упрекват Общия съд, че не е установил, че при липсата на клауза относно случаи на крайно затруднено положение Решение 2011/278 не гарантира в достатъчна степен зачитането на основните права, тъй като то не отчита положения, в които операторите на инсталации трябва да понесат извънредни разходи. Съгласно практиката на Съда [50] Общият съд е трябвало да провери зачитането на основните права във всеки отделен случай, като разгледа дали в техните случаи породените разходи не са били непоносими. Общият съд отдал по-голямо значение на общите цели, поставени от схемата за търговия с емисии, отколкото на индивидуалните основни права.

49 — Вж. член 170, параграф 1, второ изречение от Процедурния правилник на Съда. В това отношение вж. решение Alliance One International/Комисия (C-668/11 P, EU:C:2013:614, т. 68 и цитираната съдебна практика).

50 — Решения Schmidberger (C-112/00, EU:C:2003:333, т. 81) и Agrarproduktion Staebelow (C-504/04, EU:C:2006:30, т. 37).

77. Във втората част DK Recycling и Arctic Paper изтъкват, че Общият съд не е взел предвид в достатъчна степен практиката на Съда, съгласно която принципът на пропорционалност налага приемането на преходни мерки за намаляване на разходите, за да се предотврати в рамките на процеса по хармонизиране някои конкретни участници на пазара да бъдат натоварени с такива разходи, които да застрашат съществуването им [51]. При липса на клауза относно случаи на крайно затруднено положение Решение 2011/278 не отчитало положението на предприятия, за които схемата за търговия с квоти причинява твърде големи икономически тежести и не съдържало никакви мерки за гарантиране на достатъчна индивидуална защита срещу недопустими посегателства върху основните права.

78. В третата част DK Recycling и Arctic Paper поддържат, че клаузата относно случаи на крайно затруднено положение е израз на обща конституционна традиция на държавите членки в съответствие с член 6, параграф 3 ДЕС и член 52, параграф 4 от Хартата. Следователно Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като не взел предвид доводите на жалбоподателите относно необходимостта, призната в германското право от Bundesverfassungericht (Конституционен съд, Германия), да се предвижда подобна клауза.

79. С трите части на това основание DK Recycling и Arctic Paper изтъкват по същество, че Общият съд е нарушил основните им права, като не санкционирал липсата на клауза относно случаи на крайно затруднено положение в Решение 2011/278. С оглед на съображенията, изложени в точки 35, 72 и 74 от настоящото заключение, считам, че това правно основание трябва да се отхвърли изцяло като неотносимо. В разсъжденията по-надолу ще обясня накратко, при условията на евентуалност, причините, поради които считам, че при всички случаи трите части са неоснователни.

80. Относно първата част считам, че в разглежданите обжалвани решения Общият съд е постановил, че липсата на клауза относно случаи на крайно затруднено положение в Решение 2011/278 представлява намеса в упражняването на основните права, която при все това е обоснована по смисъла на член 52, параграф 1 от Хартата. В анализа си Общият съд е претеглил интересите, като напълно е отчел както преследваните от нормативната уредба цели, така и основните права на операторите на инсталации. Този съд дори се е позовал на конкретното положение на жалбоподателите [52]. Освен това според мен с посочената от DK Recycling съдебна практика не може да се обоснове довода, че в анализа си Общият съд е нарушил съдържанието и равнището на закрила на основните права, гарантирани от членове 16 и 17 от Хартата [53].

81. Що се отнася до втората част, съмнявам се в релевантността на посочената от DK Recycling и Arctic Paper съдебна практика в настоящия случай. Всъщност решение T. Port (C-68/95, EU:C:1996:452) се отнася до случай, в който общностен регламент изрично съдържа правило относно случаи на крайно затруднено положение [54]. Очевидно случаят не е такъв по настоящото дело, поради което изтъкнатата съдебна практика не поставя под въпрос анализа на Общия съд.

51 — Решение T. Port (C-68/95, EU:C:1996:452, т. 37, 38 и 43).

52 — Вж. по отношение на DK Recycling точка 88 от решение DK Recycling und Roheisen/Комисия (T-630/13, EU:T:2014:833), а относно Arctic Paper — точка 87 от решение Arctic Paper und Mochenwangen/Комисия (T-634/13, EU:T:2014:828).

53 — Що се отнася по-специално до ограниченията на основното право на свобода на предприемачеството (член 16 от Хартата), вж. решения Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, т. 46 и сл.) и Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, т. 56—59); относно ограниченията на правото на собственост (член 17 от Хартата), по-специално с цел насърчаване закрилата на околната среда, вж. решение ERG и др. (C-379/08 и C-380/08, EU:C:2010:127, т. 80 и сл.).

54 — По-специално член 30 от Регламент (ЕО) № 404/93 на Съвета от 13 февруари 1993 година относно общата организация на пазара на банани (ОВ L 47, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 3, том 12, стр. 110).

82. Колкото до третата част, според мен е достатъчно да се приеме, че от нито един елемент от преписката по делото не може да се установи, че правило относно случаи на крайно затруднено положение като това, прието от германския законодател, представлява израз на обща конституционна традиция на държавите членки. DK Recycling и Arctic Paper не предоставят нито едно доказателство за наличието на „преобладаваща тенденция“ в правните системи на държавите членки в полза на тълкуването, за което се твърди, че е възприето от Bundesverfassungsgericht (Федерален конституционен съд, Германия)[55].

2. По второто основание, изведено от грешки в анализа на пропорционалния характер на Решение 2011/278

83. В първата част DK Recycling и Arctic Paper оспорват заключението на Общия съд относно подходящия характер на Решение 2011/278 независимо от липсата на клауза относно случаи на крайно затруднено положение[56]. Те упрекват Общия съд, че не е проверил дали това решение може да гарантира достатъчната степен на индивидуална закрила срещу непропорционални нарушения на основните права. Освен това Общият съд нарушил индивидуалното измерение на защитата на икономическото развитие и заетостта, произтичащо от съображение 5 от Директива 2003/87.

84. Във втората част DK Recycling и Arctic Paper оспорват извода на Общия съд, че предвидената в Решение 2011/278 схема за разпределение не е непропорционална в тесен смисъл независимо от липсата на клауза относно случаи на крайно затруднено положение. От една страна, Общият съд пропуснал да разгледа случаите на крайно затруднено положение в конкретните ситуации и така пропуснал да отчете необходимостта от достатъчна степен на закрила на индивидуалните права при претеглянето на интересите. Това го довело до грешна оценка на пълното равновесие между интересите. От друга страна, DK Recycling и Arctic Paper оспорват: i) факта, че схемата за разпределение насърчавала в по-малка степен намаляването на емисиите посредством икономически и технически мерки за адаптиране ii) факта, че клаузата относно случаи на крайно затруднено положение е несъвместима с принципа „замърсителят плаща“, и iii) факта, че член 10а, параграф 6 от Директива 2003/87 трябва да се разглежда като разпоредба, която има за цел да намали ограниченията, наложени от схемата за търговия с квоти[57].

85. Това основание по същество има за цел да оспори извода на Общия съд, че намесата в упражняването на основните права, произтичаща от липсата на клауза относно случаи на крайно затруднено положение в Решение 2011/278, не е непропорционална с оглед на целите, преследвани от схемата за търговия с квоти. Доколкото това основание е насочено към липсата на клауза относно случаи на крайно затруднено положение в Решение 2011/278, от съображенията, изложени в точки 35, 72 и 74 от настоящото заключение, следва, че то трябва да се отхвърли като неотносимо. При условията на евентуалност считам, че това основание трябва да се отхвърли по същество[58].

55 — Вж. в това отношение решение Akzo Nobel Chemicals и Akcros Chemicals/Комисия (C-550/07 P, EU:C:2010:512, т. 74), заключението на генералния адвокат Kokott по дело Akzo Nobel Chemicals и Akcros Chemicals/Комисия (C-550/07 P, EU:C:2010:229, т. 93—96), както и заключението на генералния адвокат Bot по дело Melloni (C-399/11, EU:C:2012:600, бележка под линия 29).

56 — Точка 70 от решение DK Recycling und Roheisen GmbH/Комисия (T-630/13, EU:T:2014:833) и точка 69 от решение Arctic Paper Mochenwagen/Комисия (T-634/13, EU:T:2014:828).

57 — Вж. съответно точки 89, 78 и 82 от решение DK Recycling und Roheisen GmbH/Комисия (T-630/13, EU:T:2014:833), както и съответно точки 88, 77 и 81 от решение Arctic Paper Mochenwangen/Комисия (T-634/13, EU:T:2014:828).

58 — С оглед на проверката на пропорционалността на констатирана намеса в упражняването на основните права вж. решение Digital Rights Ireland и др. (C-293/12 и C-594/12, EU:C:2014:238, т. 46 и сл.), както и заключението на генералния адвокат Kokott по дело Philip Morris Brands и др. (C-547/14, EU:C:2015:853, т. 146 и сл. и цитираната съдебна практика).

86. Що се отнася до първата част, извършеният от Общия съд преглед на способността на Решение 2011/278 да постигне целите на схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове според мен не е опорочен от грешки. В съответствие със съдебната практика Общият съд е идентифицирал както целите и подцелите на тази схема, така и способността на съдържащите се в Решение 2011/278 правила за безплатно разпределение да постигнат тези цели при липсата на клауза относно случаи на крайно затруднено положение[59]. Противно на твърденията в жалбите, считам, че посочената в съображение 5 от Директива 2003/87 подцел е насочена към защитата на икономическото развитие и заетостта в тяхната цялост и не включва индивидуална закрила на всяка инсталация, която се намира в особена ситуация, по-конкретно в затруднено финансово положение.

87. Колкото до втората част, обстоятелството, че правилата за безплатно разпределение на квоти, основани на параметри, които са определени обективно по отрасли и са общоприложими, без да отчитат особените обстоятелства, свързани с конкретни индивидуални положения[60], не съдържат клауза относно случаи на крайно затруднено положение, в никакъв случай не означава, че наложените с тези правила тежести ще бъдат несъразмерни спрямо поставените цели. От постоянната съдебна практика е видно, че защитата на околната среда е сред целите от общ интерес, които могат да оправдаят ограничения на основните права[61], и че реализирането на тази цел зависи от строгостта, с която се прилагат общите правила за постигането ѝ[62]. Както правилно е посочил Общият съд, при въвеждане обаче на клауза относно случаи на крайно затруднено положение, отчитаща индивидуалните обстоятелства, съществува риск от намаляване на тази строгост[63]. От друга страна, фактът, че подобни общи правила могат да засегнат по-сериозно едни предприятия за разлика от други, не придава на тези правила непропорционален характер. Всъщност присъщо на такива общи правила е това, че те имат по-осезаеми последици по отношение на някои инсталации, отколкото по отношение на други[64]. Накрая, считам, че както анализът на Общия съд относно принципа „замърсителят плаща“[65], така и позоваването на Общия съд на специалните правила, като това в член 10а, параграф 12 от Директива 2003/87, не са опорочени от грешка.

88. В заключение, като намирам двете основания, посочени от DK Recycling и Arctic Paper в жалбите им, за неотносими, предлагам на Съда да отхвърли тези жалби като неоснователни.

Г– *По жалбата на Raffinerie Heide (дело C-564/14 P)*

1. По първото основание, изведено от нарушението от страна на Общия съд на правото на изслушване и на задължението му за мотивиране

89. Raffinerie Heide упреква Общия съд, че не е взел становище по основанието му, изведено от това, че Комисията погрешно е отказала за упражни правото си на самостоятелна преценка, за да разгледа в светлината на основните права „случаите на крайно затруднено положение“, представени от германските власти, сред които бил и неговият случай.

59 — Вж. съответно точки 63—65 и 66—68 от решение DK Recycling und Roheisen GmbH/Комисия (T-630/13, EU:T:2014:833), както и точки 62—64 и 65—67 от решение Arctic Paper Mochenwangen/Комисия (T-634/13, EU:T:2014:828).

60 — Вж. точка 54 от настоящото заключение.

61 — Решение ERG и др. (C-379/08 и C-380/08, EU:C:2010:127, т. 81 и цитираната съдебна практика).

62 — Вж. в този смисъл относно схемата за търговия с емисии на парникови газове решение Billerud Karlsborg и Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, т. 26).

63 — Вж. решения DK Recycling und Roheisen GmbH/Комисия (T-630/13, EU:T:2014:833, т. 89) и Arctic Paper Mochenwangen/Комисия (T-634/13, EU:T:2014:828, т. 88).

64 — Вж. решение Полша/Комисия (T-370/11, EU:T:2013:113, т. 85 и 105). Евентуален непропорционален характер на тези правила би могъл да произтича от неточно изчисление на ex ante параметрите. Подобен довод обаче не е повдигнат в разглежданите жалби.

65 — Той по никакъв начин не е оспорен в точка 52 от решение Standley и др. (C-293/97, EU:C:1999:215), изтъкнато в жалбите.

90. В обжалваното решение Общият съд е констатирал, от една страна, че Решение 2011/278 не позволява на Комисията да разрешава безплатното разпределение на квоти за емисии въз основа на клауза относно случаи на крайно затруднено положение. От друга страна, той е постановил, че ако дадена държава членка разпредели безплатни квоти на инсталация, които не са били изчислени в съответствие с правилата по член 10а, параграф 1 от Директива 2003/87 и следователно с Решение 2001/278, Комисията е длъжна съгласно член 11, параграф 3 от Директива 2003/87 да откаже включването на тази инсталация в списъка, без да разполага с никакво право на преценка в това отношение [66].

91. От тези констатации е видно, че без да разполага със свобода на преценка, Комисията е била длъжна да откаже включването на разглежданите инсталации и не е могла да разгледа индивидуално случаите, представени ѝ от германските власти, извън правилата, съдържащи се в Решение 2011/278. При липсата на изтъкната незаконосъобразност на горепосочените разпоредби на Директива 2003/87 тези констатации на Общия съд според мен са достатъчни, за да се отговори на изтъкнатия от Raffinerie Heide довод пред този съд. При това положение Raffinerie Heide не може да изтъкне никакво нарушение на правото му на изслушване и на задължението за мотивиране. Следователно това основание трябва да се отхвърли.

2. По второто основание, изведено от нарушение на член 10а и член 11, параграф 3 от Директива 2003/87, както и на Решение 2011/278

92. В първата част Raffinerie Heide поддържа, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е постановил, че Решение 2011/278 изключва всякакво разпределение на допълнителни безплатни квоти в индивидуални случаи на крайно затруднено положение и не предоставя никакво право на преценка на Комисията в това отношение. Във втората част Raffinerie Heide изтъква, че при приемането на спорното решение Комисията е можела да разпредели допълнителни квоти на инсталациите в крайно затруднено положение по силата на член 11, параграф 3 от Директива 2003/87.

93. От изложените в точки 43—71 от настоящото заключение съображения е видно, че Комисията не е разполагала с правомощия да предвиди в Решение 2011/278 разпределение на безплатни квоти въз основа на клауза относно случаи на крайно затруднено положение. Следователно първата част трябва да се отхвърли. От посочените съображения следва също, че разпределяне на безплатни квоти въз основа на подобна клауза би било несъвместимо с подцел, представляваща съществен елемент на Директива 2003/87. Следователно подобно разпределяне не може да се обоснове с никоя друга разпоредба на тази директива. Като последица от това и втората част трябва да се отхвърли.

3. По третото основание, изведено от нарушение на задължението на институциите на Съюза да извършват тълкуване в съответствие с основните права

94. В третото си основание Raffinerie Heide изтъква, че Общият съд е пренебрегнал задължението на Комисията да извършва тълкуване в съответствие с основните права и че вследствие на това е нарушил член 51, параграф 1 от Хартата. Макар Решение 2011/278 да се схваща като непредоставящо на Комисията никакво право на преценка, за да взема предвид случаите на крайно затруднено положение, при всички случаи Комисията била длъжна да тълкува Директива 2003/87 с оглед на основните права и следователно да вземе предвид

66 — Вж. решение Raffinerie Heide/Комисия (T-631/13, EU:T:2014:830, т. 41—44).

представените ѝ случаи на крайно затруднено положение, сред които и този на Raffinerie Heide. Изключение от задължението на институциите да извършват тълкуване в съответствие с основните права не може да се обоснове с това, че Комисията не разполага с правомощия за тази цел.

95. Следва да се посочи, че това основание не е повдигнато пред Общия съд, и също, че не е породено от самото обжалвано решение [67]. При тези условия, доколкото изменя предмета на спора, то трябва да се счита за недопустимо [68].

4. По четвъртото основание, изведено от изопачаване на доказателствата

96. Raffinerie Heide счита, че Общият съд е изопачил представените от него доказателства за това, че положението му представлява случай на непреодолима сила. Сред тези доказателства то сочи извършването на инвестиции през 2011 г. въз основа на административно задължение, използването на инвестициите за предприемане на мерки за защита на околната среда, необходимостта от сключване на заем за финансиране на тези инвестиции и искането за признаване на случай на крайно затруднено положение до германските власти, както и положителния отговор от тяхна страна.

97. Според мен това основание очевидно трябва да се отхвърли по същество. Изопачаване на доказателства е налице, когато, без да се основава на нови доказателства, оценката на съществуващите доказателства се явява явно неправилна [69]. В точка 45 от обжалваното решение относно Raffinerie Heide (T-631/13, EU:T:2014:830), без да е допуснал грешка, Общият съд обаче е изложил причините, поради които е приел, че Raffinerie Heide не се намира в случай на непреодолима сила.

5. По петото основание, изведено от нарушение на основните права и на проверката за пропорционалност поради липсата на клауза относно случаи на крайно затруднено положение в Решение 2011/278

98. В първата част Raffinerie Heide оспорва анализа на Общия съд относно подходящия характер на Решение 2011/278. При липса на клауза относно случаи на крайно затруднено положение това решение: i) не съдържало нито една разпоредба, която да отговаря на подцелта за запазване на икономическото развитие и заетостта и дори я нарушавала; ii) противоречало на целта за постепенно адаптиране, тъй като тези инсталации, които не разполагали с финансови ресурси за подобряване на ефективността, трябвало да затворят; iii) по този начин насърчавало делокализацията на производството в трети страни извън системата за търговия с квоти и iv) принуждавало инсталациите в нестабилно финансово положение, но с добра ефективност, да напуснат пазара.

99. Във втората част Raffinerie Heide оспорва анализа на Общия съд относно необходимия характер на Решение 2011/278. От една страна, Общият съд прехвърлил тежестта на доказване, като изисквал притежателят на основни права да доказва необходимия характер на установеното нарушение на неговите права, въпреки че институцията на Съюза е трябвало да докаже, че нейната мярка е съвместима с принципа на пропорционалност. От друга страна, разглеждането от страна на Комисията на ограничени и конкретни случаи на затруднено положение представлявало по-малко ограничителна мярка от общия отказ да ги анализира.

67 — Решения Комисия и др./Siemens Österreich и др. (C-231/11 P—C-233/11 P, EU:C:2014:256, т. 102) и Areva и др./Комисия (C-247/11 P и C-253/11 P, EU:C:2014:257, т. 118 и 170).

68 — Вж. точка 72 и бележка под линия 49 от настоящото заключение.

69 — Вж., inter alia, определение The Sunrider Corporation/СХВП (C-142/14 P, EU:C:2015:371, т. 49 и цитираната съдебна практика).

100. В третата част Raffinerie Heide оспорва анализа на Общия съд относно пропорционалността в тесен смисъл на Решение 2011/278. Първо, Решение 2011/278 не показвало, че изискваното от Общия съд претегляне на интересите е извършено. Второ, Общият съд приложил погрешен критерий при преценката на пропорционалността. Мерките, посочени от Общия съд в точки 82—86 от обжалваното решение (T-631/13, EU:T:2014:830), представлявали общи правила, целящи да гарантират само нарушенията на основните права, допуснати с Директива 2003/87, но с тях не можело да се обоснове разглежданото в настоящото дело ограничение на основните права. Трето, като в точка 88 от посоченото решение приел, че Решение 2011/278 би било непропорционално само ако „типично“ заплашва съществуването на оператори на инсталации, Общият съд приложил погрешен критерий и пренебрегнал факта, че целта на клаузата относно случаи на крайно затруднено положение е да се вземат предвид атипичните последици, настъпващи в особени случаи, които могат да бъдат предизвикани от мерки на публичната власт. Освен това според Raffinerie Heide извършеният в точка 89 от посоченото обжалвано решение груб анализ на неговото индивидуално положение не позволявал да се твърди, че прилагането на Решение 2011/278 в неговия случай било пропорционално. Общият съд не отговорил на въпроса дали правилата, съдържащи се в Решение 2011/278, са подходящи във всички случаи. Решение T. Port (C-68/95, EU:C:1996:452) потвърждавало, че разглеждането на всеки отделен случай на крайно затруднено положение може да се окаже абсолютно необходимо за гарантиране на пропорционалния характер на обща организация на пазарите.

101. С това основание по същество се цели да се оспори изводът на Общия съд, че намесата при упражняването на основните права, произтичаща от липсата на клауза относно случаи на крайно затруднено положение в Решение 2011/278, не е непропорционална с оглед на целта, преследвана от схемата за търговия с квоти. Доколкото това основание засяга липсата на подобна клауза в Решение 2011/278, от съображенията, изложени в точка 35, 72 и 74 от настоящото заключение, следва, че то трябва да се отхвърли като неотносимо. При условията на евентуалност считам, че това основание трябва да се отхвърли по същество.

102. Що се отнася до първата част, следва да се посочи, подобно на Комисията, че самата Директива 2003/87 съдържа разпоредби, отговарящи на подцелта, която се състои в запазване на икономическото развитие и заетостта, както и в предотвратяване на делокализацията[70]. По-нататък, въвеждането на разпределение на безплатни квоти само по себе си има за цел постепенното адаптиране на инсталациите към схемата за търговия, като реализирането на подобна цел при все това трябва да е в съответствие с целите и подцелите на Директива 2003/87. Многократно посочих, че клауза като предложената от Raffinerie Heide обаче е несъвместима с подцелта за запазване на конкуренцията. Накрая, тъй като по смисъла на член 10а, параграф 2 от Директива 2003/87 отправната точка за определяне на принципите за установяване на ex ante параметри за отделните отрасли и подотрасли са средните резултати на първите 10 % най-ефективни инсталации в отрасъл или подотрасъл, трябва да се приеме за установено, че противно на поддържаното от Raffinerie Heide, целта на схемата за безплатно разпределение на квоти е да бъдат подпомогнати по-ефективните инсталации.

103. Колкото до първата подчаст на втората част, трябва да се отбележи, че в посочените от Raffinerie Heide точки 72 и 73 от обжалваното решение (T-631/13, EU:T:2014:830) Общият съд не е прехвърлил тежестта на доказване, а само е отговорил на довод относно необходимия характер на Решение 2011/278, чиято основателност Raffinerie Heide, изтъкнало този довод, е трябвало да докаже. Втората подчаст напълно възпроизвежда вече представените пред Общия съд доводи, които той правилно е отхвърлил[71].

70 — Вж. точка 82 и сл. от решение Raffinerie Heide/Комисия (T-631/13, EU:T:2014:830).

71 — Вж. точки 72 и 73 от решение Raffinerie Heide/Комисия (T-631/13, EU:T:2014:830).

104. Що се отнася до третата част, първо трябва да се посочи, че фактът, че претеглянето на интересите не се споменава изрично в съображенията на Решение 2011/278, не означава, че Комисията не е извършила подобно претегляне в посоченото решение. Второ, Raffinerie Heide не оспорва съдържащата се в точка 89 от посоченото обжалвано решение констатация на Общия съд, че затрудненията на този жалбоподател са се дължали на собственото му икономическо и финансово поведение. Колкото до третите елементи, следва да се припомнят вече изложените в точки 81 и 87 от настоящото заключение съображения.

105. В заключение, с оглед на всичко гореизложено предлагам да се отхвърли жалбата на Raffinerie Heide.

Д– *По жалбата на Romonta (дело C-565/14 P)*

1. По първото основание, изведено от грешка при прилагане на правото при тълкуването на Решение 2011/278 и от неправилно прилагане на принципа на пропорционалност

106. В първата част Romonta поддържа, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като е тълкувал Решение 2011/278 като изчерпателно и като по този начин е заключил, че разпределението на допълнителни квоти, поискани въз основа на клаузата относно случаи на крайно затруднено положение, е изключено при липсата на изрично посочване в това решение. Според Romonta дори при липса на подобна клауза разпределението на допълнителни квоти е трябвало да се извърши, тъй като в настоящия случай ставало въпрос за случай на крайно затруднено положение поради непреодолима сила. Всъщност не било възможно да се предвиди рискът от неплатежоспособност, тъй като той станал вероятен едва през 2011 г., когато Комисията решила да не определя продуктов показател за лигнитния восък. Този риск бил и неизбежен, тъй като поради технически причини Romonta не е можело да премине на друго гориво, за да осигури производството си.

107. В това отношение, що се отнася до изчерпателния характер на Решение 2011/278, от съдържанието на член 10а, параграф 1 от Директива 2003/87, позоваващ се на „напълно хармонизирани мерки по изпълнението на общностно равнище“, изрично е видно, че преходните правила за безплатно разпределение на квоти в Решение 2011/278 водят до пълно хармонизиране, което не оставя място за национални правила. Следователно тези правила са изчерпателни.

108. След това, както посочва Общият съд, според съдебната практика в случай на непреодолима сила сочената от правните субекти външна причина има до такава степен непреодолими и неизбежни последици, че за въпросните субекти е обективно невъзможно да изпълнят задълженията си[72].

109. При все това според постоянната практика на Съда понятието за непреодолима сила трябва да се схваща като обхващащо събития, които са извънредни и непредвидими, върху които позоваващият се на непреодолима сила не е могъл да влияе и чиито последици не е могло да бъдат избегнати въпреки полагане на дължимата грижа[73]. Споделям констатацията на Общия съд, която впрочем дори не е оспорена от Romonta, според която единствено опасността от обявяване в несъстоятелност и невъзможността поради липса на достатъчно средства да изпълни задължението за възстановяване не е достатъчна, за да се констатира случай на непреодолима сила. Това е достатъчно за отхвърляне на първата част.

72 — Вж. съответно решения Billerud Karlsborg и Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, т. 31) и Romonta/Комисия (T-614/13, EU:T:2014:835, т. 48).

73 — Решение Eurofit (C-99/12, EU:C:2013:487, т. 31). Така Съдът е приел, че обикновените вътрешни неуредици не могат да съставляват подобно обстоятелство. Вж. решение Billerud Karlsborg и Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, т. 31).

110. Във втората част Romonta счита, при условията на евентуалност, че Общият съд е приложил неправилно принципа на пропорционалност при разглеждането на подходящия характер на Решение 2011/278. Тази част се разделя на три подчасти. Най-напред, противно на Общия съд, Romonta счита, че клауза относно случаи на крайно затруднено положение не противоречи на принципа „замърсителят плаща“ на двойното основание, че последният няма предимство пред принципа на пропорционалност и че схемата за безплатно разпределение на квоти действа не според причинно-следствената връзка, характерна за принципа „замърсителят плаща“, а според продукта и избора на индустриална политика. По-нататък, Romonta счита, че специалните мерки в подкрепа на индустрията са недостатъчни за компенсиране на разходите и за обосноваване на подходящия характер на Решение 2011/278. Накрая, този жалбоподател твърди, че Общият съд е нарушил „индивидуалния характер“ на прогласения в член 52, параграф 1 от Хартата принцип на пропорционалност, като не е взел предвид, в рамките на анализа на подходящия характер на решението, особените случаи на предприятията, изпаднали в крайно затруднено положение.

111. Втората част има за цел по същество да оспори извода на Общия съд, че намесата при упражняването на основните права, произтичаща от липсата на клауза относно случаи на крайно затруднено положение в Решение 2011/278, не е непропорционална. С оглед на съображенията, изложени в точки 35, 72 и 74 от настоящото заключение, това основание трябва да се отхвърли като неотносимо. При условията на евентуалност считам, че при всички случаи то трябва да се отхвърли по същество.

112. Що се отнася до първата подчаст, вече посочих, че според мен анализът на Общия съд относно принципа „замърсителят плаща“ е правилен. Този анализ не може да бъде оспорен с позоваване на решение Standley и др.[74], на което се основава първият довод на Romonta. Освен това, що се отнася до втория аргумент, принципът „замърсителят плаща“ е посочен в член 191, параграф 2 ДФЕС като един от ръководните принципи на политиката на Съюза в областта на околната среда, поради което е очевидно, че всяка нормативна уредба от вторичното право трябва да е съобразена с него. Във връзка с втората и третата подчаст препращам към точка 87 от настоящото заключение.

113. С оглед на всички тези съображения първото основание следва да се отхвърли.

2. По второто основание, изведено от нарушение на основните права

114. Romonta изтъква, че Общият съд е нарушил свободата му на избор на професия и правото му на собственост, предвидени в членове 15 и 16 от Хартата. То поддържа, че Общият съд неправилно е приел, че липсата на клауза относно случаи на крайно затруднено положение в Решение 2011/278 не засяга основното съдържание на основните права на Romonta, доколкото липсата на подобна клауза представлявало нарушение, чиято сила била равна на пряка забрана за упражняване на професионална дейност или на лишаване от собственост, защото Romonta не можело да продължи да упражнява дейността си.

115. С това основание Romonta изтъква, че Общият съд е нарушил основните му права, като не е санкционирал липсата на клауза относно случаи на крайно затруднено положение в Решение 2011/278. С оглед на съображенията, изложени в точки 35, 72 и 74 от настоящото заключение, считам, че това основание е неотносимо. При условията на евентуалност считам, че то е неоснователно. Всъщност в точка 61 от разглежданото обжалвано решение Общият съд правилно е приел, че липсата на клауза относно случаи на крайно затруднено положение в Решение 2011/278 не засяга основното съдържание, нито свободата на избор на професия и на

74 — C-293/97, EU:C:1999:215, т. 52.

предприемачество, нито правото на собственост, доколкото не пречи на упражняването на професионална дейност или предприемачество от операторите на инсталации, подчинени на схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове, нито лишава последните от собствеността им. Следователно това основание трябва да се отхвърли.

3. По третото основание, изведено от нарушение на принципа на субсидиарност

116. Romonta изтъква, че Общият съд е допуснал грешка при прилагане на правото, като не е открил нарушение на принципа на субсидиарност. Според Romonta Решение 2011/278 се отнася до областта на околната среда — област, която попада в обхвата на споделената компетентност. Споделената компетентност обаче, която не е упражнена от Съюза, трябва да се упражни от държавите членки. Противно на постановеното от Общия съд, Решение 2011/278 не въвежда изчерпателни правила за разпределение. Липсата на клауза относно случаи на крайно затруднено положение представлява празнота в нормативната уредба, която позволила на Федерална република Германия да въвежда правила в тази област за постигане на регулаторните цели по отношение на Romonta.

117. По силата на принципа на субсидиарност, закрепен в член 5, параграф 1, второ изречение ДЕС, във връзка с член 5, параграф 3 ДЕС, „в областите, които не попадат в неговата изключителна компетентност, Съюзът действа само в случай и доколкото целите на предвиденото действие не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки, както на централно, така и на регионално и местно равнище, а поради обхвата или последиците от предвиденото действие могат да бъдат по-добре постигнати на равнището на Съюза“ (член 5, параграф 3 ДЕС).

118. В това отношение следва да се посочи, от една страна, че тезата, на която се основават доводите на Romonta, е погрешна. Всъщност, както беше посочено в точка 107 от настоящото заключение, Общият съд не е допуснал грешка, като е приел, че Решение 2011/278 е изчерпателно. От друга страна, в жалбата си Romonta дори не се опитва да обори констатацията на Общия съд в точка 106 от разглежданото обжалвано решение, че той не е оспорил факта, че въвеждането на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в Съюза с Директива 2003/87 не може да се извърши в достатъчна степен поотделно от държавите членки и че следователно същото, поради размера и последиците на тази схема, може да бъде осъществено по-добре на равнището на Съюза. При тези обстоятелства това основание трябва да се отхвърли.

4. По четвъртото основание, изведено от противоречиви и недостатъчни мотиви

119. Първо, Romonta поддържа, че констатацията на Общия съд в точка 70 от решението, което обжалва, според която операторите на инсталации биха били по-малко мотивирани да намалят емисиите си на парникови газове при наличието на клауза относно случаи на крайно затруднено положение, е в разрез с друга негова констатация — в точка 81 от обжалваното решение, според която разпределението на допълнителни квоти по силата на посочената клауза поради прилагането на единния междуотраслов корекционен коефициент водело във всички засегнати отрасли и подотрасли до намаляване на безплатно разпределените квоти за другите оператори. Romonta твърди, че подобна клауза не насърчава в по-малка степен намаляването на емисиите, а че въпросното насърчаване се премества към по-ефективните оператори. Второ, Romonta счита, че Общият съд не е разгледал достатъчно въпроса за преместването на емисиите към трети страни. В този смисъл той не взел предвид в достатъчна степен целта за световна защита от климатични промени. Трето, Romonta счита, че Общият съд си противоречи и в точка 89 от обжалваното решение, като твърди, от една страна, че клаузата относно случаи на крайно затруднено положение служи за преодоляване на икономически и финансови затруднения,

произтичащи от индивидуалното управление на дадено предприятие, а после като сочи, от друга страна, в точка 90, че икономическите затруднения на Romonta произтичат единствено от прилагането на топлинен показател, свързан с газта, а не с лигнитния восък, което следователно се дължи на Комисията.

120. В това отношение, първо, не съществува никакво противоречие между констатациите, направени в точки 70 и 81 от разглежданото обжалвано решение. Както е видно от разсъжденията на Общия съд в тази последна точка, въвеждането на клауза относно случаи на крайно затруднено положение би увеличило цената на последиците, произтичащи от необходимото адаптиране за намаляване на емисиите за по-ефективните предприятия, което противоречи на принципа „замърсителят плаща“ — основен принцип в областта на околната среда. Това твърдение напълно съответства на другото твърдение в точка 70. Второ, не откривам никаква липса на мотиви в разсъждението, направено в точка 71 от разглежданото обжалвано решение. Трето, в първото изречение от точка 90 от разглежданото обжалвано решение, посочено в доводите на Romonta, Общият съд само е повторил довод на Romonta и на практика не е посочил причините за икономическите затруднения на същото.

121. С оглед на гореизложеното това основание трябва също да се отхвърли. Вследствие на това жалбата на Romonta трябва да се отхвърли в нейната цялост.

## VI – **По съдебните разноски**

122. Съгласно член 184, параграф 2 от Процедурния правилник на Съда, когато жалбата е неоснователна, Съдът се произнася по съдебните разноски. Съгласно член 138, параграф 1 от същия правилник, приложим към производството по обжалване по силата на член 184, параграф 1 от същия, загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като Комисията е направила искане жалбоподателите да бъдат осъдени да заплатят съдебните разноски и същите са загубили делото, те трябва да бъдат осъдени да заплатят наред с направените от тях съдебни разноски и тези на Комисията.

## VII – **Заключение**

123. С оглед на гореизложените съображения предлагам на Съда:

— по дело C-540/14 P, да отхвърли жалбата на DK Recycling und Roheisen GmbH и да го осъди да заплати съдебните разноски;

— по дело C-551/14 P, да отхвърли жалбата на Arctic Paper Mochenwangen GmbH и да го осъди да заплати съдебните разноски;

— по дело C-564/14 P, да отхвърли жалбата на Raffinerie Heide GmbH и да го осъди да заплати съдебните разноски;

— по дело C-565/14 P, да отхвърли жалбата на Romonta GmbH и да го осъди да заплати съдебните разноски.