Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
PAOLA MENGOZZIJA
od 8. ožujka 2016.[1]

Predmeti C-540/14 P, C-551/14 P, C-564/14 P i C-565/14 P

DK Recycling und Roheisen GmbH
protiv
Europske komisije (C-540/14 P),
i
Arctic Paper Mochenwangen GmbH
protiv
Europske komisije (C-551/14 P),
i
Raffinerie Heide GmbH
protiv
Europske komisije (C-564/14 P),
i
Romonta GmbH
protiv

Europske komisije (C-565/14 P)

„Žalba – Okoliš – Direktiva 2003/87/EZ – Sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova – Prijelazna pravila za usklađenu besplatnu dodjelu emisijskih jedinica – Odluka 2011/278/EU – Nacionalne provedbene mjere koje je dostavila Savezna Republika Njemačka – Odbijanje upisa određenih postrojenja u popise postrojenja kojima se besplatno dodjeljuju emisijske jedinice – Klauzula za slučajeve s prekomjernim teškoćama – Bitan element osnovnog akta – Provedbene ovlasti – Podcilj očuvanja uvjeta tržišnog natjecanja“

1. Četiri žalbe koje ispitujem u ovom mišljenju podnijela su četiri njemačka poduzetnika – DK Recycling und Roheisen GmbH (tužitelj u predmetu C-540/14 P, u daljnjem tekstu: DK Recycling), Arctic Paper Mochenwangen GmbH (tužitelj u predmetu C-551/14 P, u daljnjem tekstu: Arctic Paper), Raffinerie Heide GmbH (tužitelj u predmetu C-564/14 P, u daljnjem tekstu: Raffinerie Heide) i Romonta GmbH (tužitelj u predmetu C-565/14 P, u daljnjem tekstu: Romonta, zajedno nazvani: žalitelji) – koji upravljaju postrojenjima na koja se primjenjuje sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova uspostavljen Direktivom 2003/87/EZ[2]. Svi su tužitelji od njemačkih tijela zatražili besplatnu dodjelu emisijskih jedinica za svoja postrojenja na temelju klauzule propisane nacionalnim provedbenim mjerama usvojenima u Njemačkoj, koja dopušta besplatnu dodjelu dodatnih emisijskih jedinica poduzetnicima kojima bi sudjelovanje u sustavu trgovanja emisijskim jedinicama uzrokovalo „prekomjerne teškoće” (u daljnjem tekstu: klauzula za slučajeve s prekomjernim teškoćama).

1 — Izvorni jezik: francuski

2 — Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2003. o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice i o izmjeni Direktive Vijeća 96/61/EZ (SL L 275., str. 32.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 9., str. 28.), kako je izmijenjena Direktivom 2009/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. (SL L 140., str. 63.; u daljnjem tekstu: Direktiva 2003/87) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 30., str. 3.).

2. Četiri žalbe odnose se na četiri presude [3] (u daljnjem tekstu, zajedno nazvane: pobijane presude) kojima je Opći sud Europske unije u bitnome odbio zahtjeve za djelomično poništenje koje su tužitelji podnijeli protiv Odluke 2013/448/EU [4] (u daljnjem tekstu: sporna odluka). Tom je odlukom Europska komisija odbila upis postrojenja tužitelja na popis postrojenja na koja se odnosi Direktiva 2003/87 u svrhu besplatne dodjele emisijskih jedinica, koji su njemačka tijela predložila na osnovi klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama.

3. Glavno pitanje postavljeno u ovim predmetima, o kojem će Sud morati najprije odlučiti, odnosi se na doseg nadležnosti Komisije za donošenje provedbenih mjera Direktive 2003/87 radi uspostavljanja usklađenih pravila za besplatnu dodjelu emisijskih jedinica za treće razdoblje trgovanja, to jest od 2013. Točnije, ključno pitanje koje se postavlja u ovim žalbama jest je li, s obzirom na ciljeve sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova, Direktiva 2003/87, kako je izmijenjena Direktivom 2009/29 [5], dopustila Komisiji da u navedenim provedbenim mjerama propiše klauzulu za slučajeve s prekomjernim teškoćama.

I – Pravni okvir

A – *Direktiva 2003/87*

4. U okviru radnji poduzetih u svrhu ispunjenja obveza na temelju Kyotskog protokola [6], Direktivom 2003/87 uspostavljen je sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova u Europskoj uniji s ciljem promicanja smanjenja emisija tih plinova. Taj sustav ostvaruje taj cilj na način koji je učinkovit u troškovnom i gospodarskom smislu [7]. U tu svrhu navedena direktiva propisuje linearno smanjenje ukupne količine emisijskih jedinica izdanih svake godine na razini Unije [8].

5. U skladu s njezinom uvodnom izjavom 5., cilj Direktive 2003/87 je doprinijeti učinkovitijem ispunjavanju obveza Unije i njezinih država članica „putem učinkovitog europskog tržišta emisijskim jedinicama stakleničkih plinova, uz najmanje moguće smanjivanje gospodarskog razvoja i zapošljavanja”.

6. U skladu s uvodnom izjavom 7. direktive 2003/87, „[n]užno je donošenje odredaba Zajednice o raspodjeli emisijskih jedinica koje dodjeljuju države članice da bi se doprinijelo očuvanju cjelovitosti unutarnjeg tržišta i izbjeglo narušavanje tržišnog natjecanja”.

7. Članci 10., 10.a i 10.c Direktive 2003/87, koji su u tu direktivu uvedeni Direktivom 2009/29, sadržavaju pravila za dodjelu ukupne količine emisijskih jedinica koja se izdaje svake godine na razini Unije za treće razdoblje trgovanja. Dio te količine emisijskih jedinica države članice od 2013. nadalje prodaju na dražbi [9], a drugi dio, koji se smanjuje [10], dodjeljuje se besplatno na temelju pravila sadržanih u člancima 10.a i 10.c Direktive 2003/87.

3 — Presude od 26. rujna 2014., DK Recycling und Roheisen/Komisija (T-630/13, EU:T:2014:833); Arctic Paper Mochenwangen/Komisija (T-634/13, EU:T:2014:828); Romonta/Komisija (T-614/13, EU:T:2014:835) i Raffinerie Heide/Komisija (T-631/13, EU:T:2014:830).

4 — Odluka Komisije od 5. rujna 2013. o nacionalnim provedbenim mjerama za prijelaznu besplatnu dodjelu emisijskih jedinica stakleničkih plinova u skladu s člankom 11. stavkom 3. Direktive 2003/87/EZ (SL L 240., str. 27.).

5 — Vidjeti bilješku 2. ovog mišljenja.

6 — Odluka Vijeća 2002/358/EZ od 25. travnja 2002. o odobravanju, u ime Europske zajednice, Kyotskog protokola uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih naroda o promjeni klime i zajedničkom ispunjavanju obveza koje iz njega proizlaze (SL L 130., str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 11., svezak 16., str. 245.).

7 — Članak 1. Direktive 2003/87.

8 — Članak 9. prvi podstavak Direktive 2003/87.

9 — Vidjeti članak 10. Direktive 2003/87 i uvodnu izjavu 15. Direktive 2009/29.

10 — Članak 10.a stavak 11. Direktive 2003/87.

8. Što se tiče samog prijelaznog sustava za besplatnu dodjelu emisijskih jedinica, koji je na snazi do 2027.[11], prema uvodnoj izjavi 23. Direktive 2009/29 „[d]odjeljivanje besplatnih emisijskih jedinica postrojenjima u prijelaznom razdoblju treba osigurati kroz primjenu pravila usklađenih na razini Zajednice (referentne vrijednosti *ex-ante*) kako bi se narušavanje tržišnog natjecanja u Zajednici svelo na minimum".

9. Članak 10.a Direktive 2003/87, uveden Direktivom 2009/29, propisuje „[p]rijelazna pravila na razini Zajednice o usklađenoj dodjeli besplatnih emisijskih jedinica". U skladu sa stavkom 1., podstavcima od jedan do pet, i stavkom 2.:

„1. Do 31. prosinca 2010. Komisija donosi potpuno usklađene mjere na razini Zajednice za [besplatnu] dodjelu emisijskih jedinica.

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

U okviru mjera iz prvog podstavka utvrđuju se, koliko to bude moguće, *ex-ante* referentne vrijednosti na razini Zajednice kako bi se osiguralo da se dodjela odvija na način koji potiče smanjivanje emisija stakleničkih plinova i energetski učinkovite tehnike, uzimajući u obzir najučinkovitije tehnike, nadomjesne, alternativne proizvodne procese, visoko učinkovitu kogeneraciju, učinkovito obnavljanje energije iz otpadnih plinova, korištenje biomase te hvatanje i skladištenje CO2 gdje postoje odgovarajući objekti i oprema, a ne potiču povećavanje emisija […]

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

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

[…]

2. Početna točka pri definiranju načela za utvrđivanje *ex-ante* referentnih vrijednosti u pojedinačnim sektorima ili podsektorima mora biti prosječni učinak 10 % najučinkovitijih postrojenja u predmetnom sektoru ili podsektoru u okviru Zajednice u razdoblju 2007.-2008. godine […]".

10. U skladu s člankom 11. stavkom 1. direktive 2003/87 svaka država članica do 30. rujna 2011. mora dostaviti Komisiji popis postrojenja na njezinom teritoriju na koja se odnosi ta direktiva i emisijske jedinice koje su besplatno dodijeljene svakom postrojenju na njezinom teritoriju[12]. Stavak 3. istog članka propisuje da države članice ne smiju izdavati besplatne emisijske jedinice postrojenjima čije je stavljanje na popis iz stavka 1. Komisija odbila.

11 — Vidjeti članak 10.a stavak 11. Direktive 2003/87 i uvodnu izjavu 21. Direktive 2009/29.

12 — Vidjeti i članak 15. Odluke Komisije 2011/278/EU od 27. travnja 2011. o utvrđivanju prijelaznih propisa na razini Unije za usklađenu besplatnu dodjelu emisijskih jedinica na temelju članka 10.a Direktive 2003/87/ (SL L 130., str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 29., str. 257.).

B – *Odluka 2011/278/EU*

11. Izvršavajući svoju obvezu propisanu člankom 10.a stavkom 1. Direktive 2003/87, da donese potpuno usklađene mjere na razini Unije za besplatnu dodjelu emisijskih jedinica, Komisija je 27. travnja 2011. donijela Odluku 2011/278 [13]. Tom je odlukom uspostavila prijelazna pravila na razini Unije za dodjelu navedenih emisijskih jedinica.

12. U tu svrhu Komisija je, u mjeri u kojoj je to bilo moguće, izradila referentnu vrijednost za svaki proizvod [14]. Kada nije bilo moguće izvesti referentnu vrijednost, a staklenički plinovi koji ispunjavaju uvjete za besplatnu dodjelu emisijskih jedinica su bili prisutni, Komisija je utvrdila hijerarhiju triju pomoćnih metoda [15]. Kao prvo, referentna vrijednost za toplinu primjenjivala se kod postupaka s potrošnjom topline u kojima se koristio mjerljivi nositelj topline. Kao drugo, referentna vrijednost za gorivo primjenjivala se u slučajevima kad se koristila nemjerljiva toplina. Kao treće, u slučaju procesnih emisija emisijske jedinice bile su dodjeljivane na temelju povijesnih razina emisija.

C – *Njemačko pravo*

13. Odluka 2011/278 je u Njemačkoj provedena među ostalim Zakonom o trgovanju emisijama stakleničkih plinova (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz) od 21. srpnja 2011. (u daljnjem tekstu: TEHG). Članak 9. stavak 5. TEHG-a sadržava klauzulu za slučajeve s prekomjernim teškoćama, koja određuje sljedeće:

„Ako dodjela emisijskih jedinica […] izazove prekomjerne teškoće operateru postrojenja i povezanom društvu koje na temelju pravila trgovačkog prava i prava društava mora preuzeti poslovne rizike operatera, nadležno tijelo na zahtjev potonjeg dodjeljuje dodatnu količinu emisijskih jedinica koja odgovara pravičnoj naknadi, pod uvjetom da Europska komisija ne odbije tu dodjelu na temelju članka 11. stavka 3. Direktive 2003/87/EZ."

II – Okolnosti spora

14. Tužitelji su četiri njemačka poduzetnika koji upravljaju postrojenjima na koja se, od 1. siječnja 2005., primjenjuje sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova. Svi su oni od nadležnih njemačkih tijela zatražili da im se za njihova postrojenja besplatno dodijele emisijske jedinice na temelju klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama, propisane člankom 9. stavkom 5. TEHG-a.

15. Savezna Republika Njemačka je Komisiji 7. svibnja 2012. dostavila popis postrojenja na koja se odnosi Direktiva 2003/87 koja su se nalazila na njezinu teritoriju kao i popis besplatnih jedinica koje treba dodijeliti svakom od postrojenja koje se nalazi na njezinu teritoriju. Ta je država članica za tužiteljeva postrojenja izračunala prijelaznu količinu emisijskih jedinica koju treba besplatno dodijeliti, među ostalim, na temelju klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama propisane člankom 9. stavkom 5. TEHG-a. Glede primjene te klauzule nadležno je njemačko tijelo utvrdilo da bi besplatna dodjela emisijskih jedinica samo na temelju pravila o dodjeli usklađenih na razini Unije za tužitelje uzrokovala rizik zastoja gospodarskog rasta.

16. Komisija je 5. rujna 2013. donijela spornu odluku, kojom je odbila stavljanje postrojenja tužitelja na popis postrojenja na koja se odnosi Direktiva 2003/87 kao i ukupne prijelazne godišnje količine emisijskih jedinica besplatno dodijeljene tim postrojenjima.

13 — Navedena u bilješci 12. ovog mišljenja.

14 — Vidjeti uvodnu izjavu 4. i Prilog I. Odluci 2011/278.

15 — Vidjeti uvodnu izjavu 12. Odluke 2011/278.

17. U uvodnoj izjavi 11. sporne odluke Komisija je na sljedeći način obrazložila to odbijanje:

„Komisija primjećuje da je Njemačka predložila da sedam postrojenja dobije veću razinu besplatno dodijeljenih emisijskih jedinica jer smatra da će se time izbjeći nepotrebne teškoće. U skladu s člankom 10.a Direktive 2003/87/EZ i Odlukom 2011/278/EU, preliminarne količine za besplatnu dodjelu koje se dostavljaju kao dio nacionalnih provedbenih mjera izračunavaju se na temelju usklađenih pravila na razini Unije. Odlukom 2011/278/EU nisu predviđene prilagodbe koje Njemačka želi primijeniti na temelju članka 9. stavka 5. [TEHG-a]. Dok se do 2012. besplatna dodjela emisijskih jedinica organizirala na nacionalnoj razini, od 2013. nadalje zakonodavac je namjerno uspostavio potpuno usklađena pravila za besplatnu dodjelu postrojenjima kako bi se sa svim postrojenjima jednako postupalo. Svaka jednostrana promjena preliminarnih količina za besplatnu dodjelu koje su države članice izračunale na temelju Odluke 2011/278/EU štetila bi tom usklađenom pristupu. Njemačka nije potkrijepila dokazima da je dodjela dotičnim postrojenjima izračunana na temelju Odluke 2011/278/EU očito neprikladna s obzirom na cilj potpune usklađenosti dodjela koji treba postići. Dodjela većeg broja besplatnih emisijskih jedinica nekim postrojenjima narušila bi tržišno natjecanje ili bi prijetila narušavanjem tržišnog natjecanja te ima prekogranični učinak s obzirom na trgovanje diljem Unije u svim sektorima obuhvaćenima Direktivom 2003/87/EZ. S obzirom na načela jednakog postupanja sa svim postrojenjima u okviru sustava trgovanja emisijama stakleničkih plinova Europske unije i sa svim državama članicama, Komisija smatra da je dakle potrebno usprotiviti se preliminarnim količinama za besplatnu dodjelu određenim postrojenjima iz njemačkih nacionalnih provedbenih mjera, koja su popisana u točki A Priloga I."

III – Postupak pred Općim sudom i pobijane presude

18. Tužitelji su podnijeli tužbe pred Općim sudom tražeći poništenje sporne odluke u mjeri u kojoj se odnosila na odbijanje upisivanja njihovih postrojenja na popis postrojenja na koje se odnosi Direktiva 2003/87.

19. Opći sud je 26. rujna 2014. donio pobijane presude kojima je u cijelosti odbio tužbe koje su podnijeli Arctic Paper, Raffinerie Heide i Romonta. S druge strane, Opći je sud djelomično prihvatio tužbu društva DK Recycling [16], ali je odbio tužbene razloge koje je to društvo istaknulo u vezi s odbijanjem besplatne dodjele emisijskih jedinica na temelju klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama [17].

IV – Postupak pred Sudom i zahtjevi stranaka

20. Zahtjevima podnesenima tajništvu Suda 27. studenoga, 2., 8. i 9. prosinca 2014., tužitelji su podnijeli ove žalbe.

21. Zasebnim aktima podnesenima tajništvu Suda 27. studenoga, 2. prosinca i 8. prosinca 2014., društva DK Recycling, Arctic Paper i Romonta zatražila su od Suda da o njihovim predmetima odluči u ubrzanom postupku.

22. Predsjednik Suda je rješenjem od 2. veljače 2015. [18] odbio zahtjeve za ubrzani postupak.

16 — U presudi DK Recycling und Roheisen (T-630/13, EU:T:2014:833) Opći sud je djelomično prihvatio tužbu društva DK Recycling u dijelu u kojem se odnosila na Komisijino odbijanje u spornoj odluci da se besplatno dodijele emisijske jedinice za njegova postrojenja na temelju potpostrojenja s procesnim emisijama za proizvodnju cinka u visokoj peći i povezanim procesima. Taj dio presude nije predmet žalbe koju je DK Recycling podnio u predmetu C-540/14.

17 — Radi se o prvom i drugom tužbenom razlogu. Vidjeti posebno točke od 39. do 101. presude DK Recycling und Roheisen/Komisija (T-630/13, EU:T:2014:833).

18 — Rješenja predsjednika Suda DK Recycling und Roheisen/Komisija (C-540/14 P, EU:C:2015:58); Arctic Paper Mochenwangen/Komisija (C-551/14 P, EU:C:2015:107) i Romonta/Komisija (C-565/14 P, EU:C:2015:56).

23. Svaki od tužitelja od Suda zahtijeva da ukine pobijanu presudu koja se na njega odnosi [19], da u njegovu predmetu odluči o meritumu i da poništi spornu odluku u mjeri u kojoj se na njega odnosi. Podredno, svako od društava DK Recycling, Arctic Paper i Romonta traži i ukidanje pobijane presude koja se na njih odnosi te vraćanje njihova predmeta Općem sudu. Na kraju, svi tužitelji od Suda zahtijevaju da naloži Komisiji snošenje troškova.

24. U četirima navedenim predmetima Komisija zahtijeva od Suda da odbije žalbu i da naloži tužiteljima snošenje troškova.

V – Analiza

A – *Uvodna očitovanja*

25. U potporu svojim žalbama žalitelji ističu više žalbenih razloga koji se u većoj mjeri preklapaju. Svi žalitelji osobito ističu žalbene razloge koji se temelje na povredi temeljnih prava koju je Opći sud počinio u svojoj analizi sustava besplatne dodjele emisijskih jedinica razrađenog u Odluci 2011/278, kao i na pogreškama u analizi proporcionalnosti Odluke 2011/278.

26. Komisija, međutim, tvrdi da sve žalbe valja odbiti zbog razloga koji ona smatra „više temeljnim" i koji, prema njoj, argumentaciju koju su u svojim žalbama razvili žalitelji čini bespredmetnom. Komisija u biti tvrdi da joj, suprotno onome što je Opći sud utvrdio u pobijanim presudama, Direktiva 2003/87 i posebno njezin članak 10.a ne dopuštaju da u provedbenim mjerama donesenima na temelju te odredbe, to jest u Odluci 2011/278, predvidi besplatnu dodjelu emisijskih jedinica na temelju klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama.

27. Komisija u tom pogledu osporava analizu Općeg suda, ali zahtijeva od Suda da potvrdi izreke pobijanih presuda. Komisija dakle u biti od Suda zahtijeva da obrazloženje zamijeni novim. Budući da taj Komisijin zahtjev prethodi postupanju po žalbenim razlozima istaknutima u svim žalbama, treba ga prvog analizirati.

B – *Postojanje Komisijine diskrecijske ovlasti da uvede klauzulu za slučajeve s prekomjernim teškoćama u Odluci 2011/278*

1. Pobijane presude

28. U svim pobijanim presudama u okviru analize tužbenih razloga i argumentacije tužitelja koje su se temeljile na povredi načela proporcionalnosti i temeljnih prava Odlukom 2011/278, Opći je sud najprije smatrao sljedeće [20]:

„Treba istaknuti da se ne može odmah isključiti mogućnost da su temeljna prava i načelo proporcionalnosti povrijeđeni time što u pravilima o besplatnoj dodjeli emisijskih jedinica iz Odluke 2011/278 nema klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama s obzirom na to da članak 10.a Direktive 2003/87, koji čini pravni temelj za tu odluku, ne sprečava Komisiju da besplatno dodijeli emisijske jedinice na temelju takve klauzule. Kao prvo, na temelju članka 10.a stavka 1. podstavaka 1. i 2. Direktive 2003/87, Komisija je bila dužna donijeti potpuno usklađene provedbene mjere na razini Unije za besplatnu dodjelu emisijskih jedinica, kojima je trebalo izmijeniti dijelove Direktive 2003/87 koji nisu bili ključni, upotpunjavajući je na taj način. Da je Komisija kojim slučajem utvrdila klauzulu

19 — DK Recycling od Suda zahtijeva da ukine presudu u mjeri u kojoj je njegova tužba odbijena u preostalom dijelu tužbenog zahtjeva.

20 — Vidjeti presude DK Recycling und Roheisen/Komisija (T-630/13, EU:T:2014:833, t. 50.); Arctic Paper Mochenwangen/Komisija (T-634/13, EU:T:2014:828, t. 49.); Romonta/Komisija (T-614/13, EU:T:2014:835, t. 53.) i Raffinerie Heide/Komisija (T-631/13, EU:T:2014:830, t. 51.).

za slučajeve s prekomjernim teškoćama mjerodavnu za sve države članice, poštovala bi zahtjev potpune usklađenosti tih provedbenih mjera na razini Unije. K tome, budući da se takva klauzula tiče samo iznimnih slučajeva pa, prema tome, ne dovodi u pitanje sustav ustanovljen Direktivom 2003/87, ona ne bi bila namijenjena tome da izmijeni ključne dijelove te direktive. Kao drugo, na temelju članka 10.a stavka 1. podstavka 3. Direktive 2003/87, Komisija je bila dužna utvrditi, u mjeri u kojoj je to bilo moguće, *ex ante* referentne vrijednosti. U slučajevima u kojima nije bilo moguće izračunati referentnu vrijednost za proizvod, a u kojima staklenički plinovi mogu dati pravo na besplatnu dodjelu emisijskih jedinica, Komisija je raspolagala diskrecijskim pravom da utvrdi pravila, što je i učinila odredivši hijerarhiju triju pomoćnih metoda. Koristeći se tim pravom Komisija je načelno mogla predvidjeti i besplatnu dodjelu emisijskih jedinica na temelju klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama."

2. Argumentacija stranaka

29. Komisija osporava tu analizu Općeg suda i tvrdi da joj Direktivom 2003/87 nije dodijeljena nikakva diskrecijska ovlast uvođenja klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama u Odluci 2011/278.

30. Kao prvo, suprotno viđenju Općeg suda, kada članak 10.a stavak 1. Direktive 2003/87 koristi izraze „koliko to bude moguće" ili „u načelu", on daje Komisiji manevarski prostor samo kad je riječ o regulatornom pristupu koji treba usvojiti za svaki sektor ili podsektor, dopuštajući joj da, ako je potrebno, utvrdi referentne vrijednosti ne za proizvode, nego sukladno drugim kriterijima, kako je to bilo napravljeno u Odluci 2011/278 kojom su određene referentne vrijednosti za toplinu i za gorivo kao i kriterij za procesne emisije.

31. Kao drugo, zahtjev naveden u uvodnoj izjavi 23. Direktive 2009/29, prema kojemu pravila za dodjeljivanje besplatnih emisijskih jedinica moraju biti usvojena na temelju specifičnog sektorskog pristupa i moraju biti „potpuno usklađena na razini Zajednice" kako bi se narušavanje tržišnog natjecanja svelo na minimum i kako bi se izbjeglo poticanje povećavanja emisija, predstavlja ključni vid članka 10.a stavka 1. Direktive 2003/87. Pravilo koje omogućuje dodjelu više emisijskih jedinica jednom postrojenju nego drugom koje je u svakom pogledu s njim usporedivo, osim činjenice da bi primjena tih pravila prvom postrojenju uzrokovala „prekomjerne financijske teškoće", nije u skladu s tim zahtjevom i mijenja bitne vidove osnovnog akta, odnosno Direktive 2003/87.

32. U tim okolnostima, prema Komisijinu mišljenju, s obzirom na to da žalitelji nisu tvrdili da je Direktiva 2003/87 nezakonita, njihova argumentacija je bespredmetna, što je samo po sebi dovoljno za odbijanje svih žalbi.

33. U svojim replikama društva DK Recycling, Arctic Paper i Romonta tvrde da Opći sud nije počinio pogrešku koja se tiče prava kada je presudio da Direktiva 2003/87 dopušta Komisiji da u Odluci 2011/278 uvede klauzulu za slučajeve s prekomjernim teškoćama. Točnije, društvo Romonta tvrdi da ni sektorski pristup usvojen tom direktivom ni zahtjev za usklađenu dodjelu na razini Unije ne opravdavaju tumačenje prema kojem Komisija nije mogla uvesti takvu klauzulu u Odluci 2011/278. Naposljetku, u slučaju da Sud utvrdi da je analiza Općeg suda u tom pogledu pogrešna, društva DK Recycling i Arctic Paper podredno ističu neusklađenost Direktive 2003/87 s Poveljom Europske unije o temeljnim pravima (u daljnjem tekstu: Povelja) i s načelom proporcionalnosti.

3. Pravna ocjena

a) Dopuštenost zahtjeva za izmjenu obrazloženja Komisije

34. Prije svega valja podsjetiti da, prema ustaljenoj sudskoj praksi Suda, dopuštenost zahtjeva za preinaku obrazloženja pretpostavlja postojanje pravnog interesa, u smislu da predmetni zahtjev mora svojim ishodom moći osigurati korist stranci koji ga je podnijela. Takav je slučaj kada zahtjev za preinaku obrazloženja čini obranu protiv pravnog navoda tužitelja [21].

35. U predmetnom slučaju, svrha zahtjeva za izmjenu obrazloženja jest da Sud utvrdi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što je presudio da je, u skladu s člankom 10.a stavkom 1. Direktive 2003/87, dana ovlast Komisiji da u Odluci 2011/278 uvede pravilo besplatne dodjele emisijskih jedinica za slučajeve s prekomjernim teškoćama. Međutim, ako bi Sud prihvatio takav zahtjev, svi žalbeni razlozi na temelju kojih žalitelji prigovaraju Općem sudu da nije kritizirao nepostojanje takvog pravila u Odluci 2011/278, bili bi bespredmetni. Naime, ako članak 10.a Direktive 2003/87 ne daje Komisiji ovlast da propiše takvo pravilo u navedenoj Odluci, žalitelji ne mogu prigovarati Komisiji da ga nije uvela, pa stoga ni Općem sudu da nije prihvatio njihove tužbene razloge koji se temelje na povredama prava zbog nepostojanja takve klauzule u Odluci 2011/278.

36. U tim okolnostima, utoliko što zahtjev za izmjenu Komisijina obrazloženja ima utjecaj na nekoliko žalbenih razloga, po mojem mišljenju taj zahtjev mora se smatrati dopuštenim.

b) Meritum

i) Pregled sudske prakse vezane uz utvrđivanje bitnosti ili nebitnosti elemenata osnovnog akta

37. Kako bi se ocijenili argumenti koje je Komisija istaknula u svojem zahtjevu za izmjenu obrazloženja valja najprije kratko podsjetiti na načela uspostavljena u sudskoj praksi o utvrđivanju bitnosti elemenata ovlašćujućeg akta.

38. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, donošenje ključnih pravila materije ostavljeno je u nadležnost zakonodavcu Unije. Ta se pravila moraju donijeti u osnovnom propisu te se ne mogu delegirati [22].

39. U presudi Parlament/Vijeće (C-355/10, EU:C:2012:516), koja se odnosila na ovlašćujuću odredbu čiji je tekst bio vrlo sličan članku 10.a stavku 1. Direktive 2003/87 [23] i koja je također bila donesena prije stupanja na snagu Ugovora iz Lisabona, Sud je pojasnio da odredbe za čije su donošenje potrebne političke odluke koje spadaju u nadležnost zakonodavca Unije ne mogu biti predmet prijenosa ovlasti. Iz toga proizlazi da mjere izvršenja ne mogu niti izmijeniti bitne elemente nekog osnovnog propisa niti ga dopuniti novim bitnim elementima [24].

40. U istoj je presudi Sud potom utvrdio da se pitanje utvrđivanja elemenata materije koje treba kvalificirati kao ključne mora temeljiti na objektivnim elementima koji podliježu sudskoj kontroli i da je, u tom pogledu, potrebno uzeti u obzir značajke i posebnosti predmetnog područja [25].

21 — Presude Ziegler/Komisija (C-439/11 P, EU:C:2013:513, t. 42.) i Iride/Komisija (C-329/09 P, EU:C:2011:859, t. 48. do 51.).

22 — Presuda Parlament/Vijeće (C-355/10, EU:C:2012:516, t. 64. i navedena sudska praksa).

23 — Odnosno članak 12. stavak 5. Uredbe (EZ) br. 562/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 15. ožujka 2006. o Zakoniku Zajednice o pravilima kojima se uređuje kretanje osoba preko granica (Zakonik o schengenskim granicama) (SL L 105, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 10., str. 61.), kako je izmijenjena Uredbom (EZ) br. 296/2008 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. ožujka 2008. (SL L 97, str. 60.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 19., svezak 11., str. 90.).

24 — Presuda Parlament/Vijeće (C-355/10, EU:C:2012:516, t. 65. i 66.); vidjeti također, u novije vrijeme, presudu Parlament/Vijeće (C-363/14, EU:C:2015:579, t. 46.).

25 — Presude Parlament/Vijeće (C-355/10, EU:C:2012:516, t. 67. i 68.) i Parlament/Vijeće (C-363/14, EU:C:2015:579, t. 47.).

41. U svojemu mišljenju u predmetu Parlament/Vijeće (EU:C:2012:207) utvrdio sam da iz analize relevantne sudske prakse Suda [26] proizlazi da utvrđivanje bitnog odnosno nebitnog karaktera elemenata osnovnog propisa uvedenih ili izmijenjenih provedbenim aktom mora proizlaziti iz ocjene izvršene s obzirom na čitav niz elemenata. Ti elementi uključuju karakteristike predmetne politike, šire ili uže područje djelovanja priznato Komisiji u provedbi te politike, sadržaj ovlašćujuće odredbe, sadržaj i ciljeve osnovnog akta kao i njegovu opću strukturu [27].

42. K tome, treba podsjetiti da se, u skladu s ustaljenom sudskom praksom, granice provedbene ovlasti Komisije ocjenjuju osobito s obzirom na glavne opće ciljeve predmetnog zakonodavnog akta [28].

ii) Zahtjev za očuvanje uvjeta tržišnog natjecanja u okviru sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova i, posebice, prijelaznih pravila o besplatnoj dodjeli

43. Komisija ističe da zahtjev za svođenje na minimum narušavanja tržišnog natjecanja predstavlja bitan element odredbe koja ju je ovlašćivala da donese prijelazna pravila za besplatnu dodjelu emisijskih jedinica, to jest članka 10.a Direktive 2003/87.

44. U tom pogledu, treba istaknuti da je Sud naveo da, iako je kao glavni cilj Direktive 2003/87 proglašeno znatno smanjenje emisije stakleničkih plinova kako bi se ispunile obveze Unije i država članica prema Kyotskom protokolu, taj cilj međutim treba postići uz poštovanje niza podciljeva i korištenjem određenih instrumenata, od kojih je glavni sustav Unije za trgovanje emisijskim jedinicama stakleničkih plinova [29]. Drugi podciljevi na koje navedeni sustav mora odgovoriti su, kao što je istaknuto u uvodnim izjavama 5. i 7. iste direktive, osobito, očuvanje gospodarskog razvoja i zaposlenosti kao i cjelovitosti unutarnjeg tržišta i uvjeta tržišnog natjecanja [30].

45. Iz navedene sudske prakse stoga proizlazi da očuvanje uvjeta tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu predstavlja podcilj Direktive 2003/87 u skladu s kojim mora biti sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova. Glavni cilj tog sustava vezan uz okoliš mora se ostvarivati poštujući, među ostalim, i taj specifični podcilj.

46. Temeljna važnost zahtjeva za očuvanje uvjeta tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu u okviru sustava za trgovanje emisijskim jedinicama stakleničkih plinova, kako je uspostavljen Direktivom 2003/87 i izmijenjen Direktivom 2009/29, proizlazi, uostalom, iz činjenice da je taj podcilj u više navrata spomenut u uvodnim izjavama tih direktiva.

26 — Vidjeti analizu sudske prakse koju sam izvršio u točkama 26. do 28. u svojemu mišljenju u predmetu Parlament/Vijeće (C-355/10, EU:C:2012:207).

27 — Vidjeti mišljenje u predmetu Parlament/Vijeće (C-355/10, EU:C:2012:207, t. 29.).

28 — Vidjeti presudu Parlament/Komisija (C-65/13, EU:C:2014:2289, t. 44. i navedenu sudsku praksu).

29 — Vidjeti u tom smislu presude Komisija/Poljska (C-504/09 P, EU:C:2012:178, t. 77.); Komisija/Estonija (C-505/09 P, EU:C:2012:179, t. 79.), kao i Iberdrola i dr. (C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 i C-640/11, EU:C:2013:660, t. 43.).

30 — Presude Komisija/Poljska (C-504/09 P, EU:C:2012:178, t. 77.); Komisija/Estonija (C-505/09 P, EU:C:2012:179, t. 79.) i Iberdrola i dr. (C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 i C-640/11, EU:C:2013:660, t. 43.).

47. Naime, s jedne strane, uvodna izjava 7. Direktive 2003/87 izričito spominje zahtjev za izbjegavanje narušavanja tržišnog natjecanja pri donošenju odredaba Unije o dodjeli emisijskih jedinica. S druge strane, potreba poštovanja tog podcilja spominje se kroz cijelu Direktivu 2009/29, kako kao zahtjev općenite prirode [31] tako i kao opravdanje određenih specifičnih pravila [32].

48. Što se konkretno tiče prijelaznih pravila o besplatnoj dodjeli emisijskih jedinica o kojima se radi u ovim predmetima, uvodna izjava 23. Direktive 2009/29 izričito određuje da, kako bi se ispunio zahtjev da se narušavanje tržišnog natjecanja svede na minimum, dodjeljivanje navedenih emisijskih jedinica treba osigurati kroz primjenu pravila usklađenih na razini Unije utvrđivanjem „referentnih vrijednosti *ex-ante*".

49. Potreba za poštovanjem tog zahtjeva odražava se u pristupu koji zakonodavac prati u članku 10.a stavku 1. Direktive 2003/87. Navedena odredba ovlašćuje Komisiju da donese potpuno usklađene mjere na razini Unije za besplatnu dodjelu emisijskih jedinica i daje kriterije koje Komisija mora zadovoljiti prilikom donošenja tih provedbenih mjera.

50. Konkretno, članak 10.a stavak 1. treći podstavak propisuje da te provedbene mjere predvide, u mjeri u kojoj je moguće, referentne vrijednosti *ex-ante* za Uniju. Te referentne vrijednosti *ex-ante* predstavljaju određenu količinu emisija CO_2 koju je Komisija priznala kao potrebnu za proizvodnju određene količine pojedinog proizvoda [33]. Referentna vrijednost koristi se kod izračuna broja emisijskih jedinica dodijeljenih besplatno svakom postrojenju u sektoru ili podsektoru njezinim množenjem s povijesnom razinom aktivnosti postrojenja vezanom uz proizvod [34], uz primjenu jedinstvenog korektivnog faktora propisanog člankom 10.a stavkom 5. Direktive 2003/87 [35]. Te referentne vrijednosti stoga predstavljaju objektivne pokazatelje koji se koriste za određivanje količine besplatno dodijeljenih emisijskih jedinica za svako postrojenje.

51. Četvrti podstavak stavka 1. navedenog članka 10.a daje Komisiji dodatne naznake za određivanje referentnih vrijednosti *ex-ante*. Ova odredba propisuje da se u načelu za svaki sektor i podsektor izračunavaju referentne vrijednosti za proizvod, a ne za ulazne sirovine, kako bi se u svakom proizvodnom postupku predmetnog sektora ili podsektora maksimalno povećala smanjenja emisija stakleničkih plinova i uštede zbog energetske učinkovitosti. Ta odredba propisuje dakle da se, s jedne strane, referentne vrijednosti *ex-ante* moraju odrediti *za svaki sektor i podsektor*, znači po pristupu koji se može definirati, prema Komisiji, kao „sektorski" pristup i, s druge strane, da te referentne vrijednosti u načelu moraju biti određene za svaki proizvod, a ne za ulazne sirovine.

31 — Uvodna izjava 8. Direktive 2009/29 spominje cilj „izbjegavanja narušavanja međunarodnog tržišta" kao jedan od bitnih zahtjeva novog sustava uspostavljenog tom direktivom. U tom pogledu vidjeti i presudu Komisija/Poljska (C-504/09 P, EU:C:2012:178, t. 82.).

32 — Tako uvodna izjava 15. Direktive 2009/29 spominje nužnost osiguranja „istog položaja" za nove sudionike, kao temeljni zahtjev sustava dražbovne prodaje uspostavljenog tom direktivom. Isti zahtjev postavljen je u uvodnoj izjavi 16. te direktive u pogledu potrebe usklađivanja pravila za nove sudionike. Uvodna izjava 17. Direktive 2009/29 spominje cilj eliminacije narušavanja tržišnog natjecanja unutar Zajednice kao jedan od razloga zašto ne treba različito tretirati gospodarske sektore u različitim državama članicama. Uvodna izjava 19. isto tako spominje taj cilj u odnosu na postupanje prema proizvođačima električne energije. Uvodna izjava 28. ponovno spominje taj cilj u vezi sa zahtjevom usklađivanja korištenja jedinica za smanjenje emisija izvan Zajednice. U istom pogledu, može se istaknuti da je Sud smatrao da je cilj zaštite sustava za trgovanje emisijskim jedinicama od narušavanja tržišnog natjecanja naveo zakonodavca na uvođenje propisane novčane kazne za prekomjerne emisije u skladu s člankom 16. stavcima 3. i 4. Direktive 2003/87. Vidjeti presudu Billerud Karlsborg i Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, t. 27.).

33 — Mišljenje nezavisne odvjetnice Kokott u predmetima Borealis Polyolefine, OMV Refining & Marketing, DOW Benelux i dr. i Esso Italiana i dr. (C-191/14, C-192/14, C-295/14 i C-389/14, EU:C:2015:754, t. 40.).

34 — Vidjeti osobito članak 10. Odluke 278/2011. Kao što proizlazi iz točke 12. ovog mišljenja, kada nije bilo moguće izvesti referentnu vrijednost, Komisija je izračunala referentne vrijednosti za toplinu i za gorivo koje se množe s povijesnom razinom djelatnosti, koja se odnosi na mjerljivu toplinu ili potrošeno gorivo. U slučaju procesnih emisija, vidjeti članak 10. stavak 2. točku (b) podtočku iii. Odluke 2011/278.

35 — Vidjeti članak 10. stavak 9. i članak 15. stavak 3. Odluke 2011/278.

52. Zahtjev za usvajanje sektorskog pristupa za određivanje referentnih vrijednosti *ex-ante*[36] nadalje je potvrđen u članku 10.a stavku 1. petom podstavku navedene direktive, koji predviđa obvezu Komisije da se savjetuje sa zainteresiranim stranama, što uključuje i zainteresirane sektore i podsektore, pri utvrđivanju načela za određivanje referentnih vrijednosti *ex-ante* za *različite sektore i podsektore*. Isto tako, stavak 2. navedenog članka 10.a izričito spominje „referentne vrijednosti *ex-ante* za sektore i podsektore".

iii) Određivanje referentnih vrijednosti *ex-ante* slijedeći sektorski pristup kao izraz podcilja očuvanja uvjetâ tržišnog natjecanja

53. Usklađeni pristup koji je zakonodavac odabrao u članku 10.a Direktive 2003/87, prema kojem se količina besplatno dodijeljenih emisijskih jedinica izračunava korištenjem referentnih vrijednosti *ex-ante* određenih na sektorskoj osnovi, izraz je zahtjeva izričito propisanog u uvodnoj izjavi 23. Direktive 2009/29 da se narušavanje tržišnog natjecanja do kojeg dovodi besplatna dodjela emisijskih jedinica svede na minimum[37].

54. Naime, određivanjem referentnih vrijednosti *ex-ante* na sektorskoj osnovi želi se besplatnu dodjelu emisijskih jedinica zasnovati na objektivnim pokazateljima koji se primjenjuju istovjetno i na ekvivalentan način na postrojenja kojima upravljaju operateri aktivni u određenom sektoru ili podsektoru. Na taj način Direktiva 2003/87, predviđajući da se na sva postrojenja iz dotičnog sektora ili podsektora primjenjuju objektivni pokazatelji, osigurava da besplatna dodjela emisijskih jedinica ima što je moguće više ograničen utjecaj na tržišno natjecanje. Takav je pristup, uostalom, usklađen s kvalifikacijom sustava trgovanja emisijskim jedinicama kao sustava tržišne ekonomije[38].

55. U tom pogledu, treba istaknuti da Direktiva 2003/87 u više navrata koristi sektorski pristup kao izraz zahtjeva za izbjegavanje narušavanja tržišnog natjecanja, tako da bi se gotovo moglo ustvrditi da taj pristup karakterizira čitavu strukturu sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova[39]. Tako je, isključivo primjera radi, zakonodavac u posebnim odredbama u članku 10.a Direktive 2003/87 u svrhu smanjenja rizika od istjecanja ugljika usvojio pristup na sektorskoj osnovi[40]. Uvodna izjava 17. Direktive 2009/29 također navodi takav pristup, u vezi s „ciljem eliminacije narušavanja tržišnog natjecanja unutar Zajednice", kada propisuje da bi bilo neprimjereno u različitim državama članicama *gospodarske sektore* tretirati različito[41].

36 — Vidjeti također u tom pogledu presudu Poljska/Komisija (T-370/11, EU:T:2013:113, t. 85.).

37 — U tom pogledu, zanimljivo je istaknuti da iz izvještaja Odbora za okoliš, javno zdravlje i sigurnost hrane Europskog parlamenta o prijedlogu Direktive Europskog parlamenta i Vijeća, kojom se mijenja Direktiva 2003/87 kako bi se poboljšao i proširio sustav Zajednice za trgovanje emisijskim jedinicama stakleničkih plinova [COM(2008) 16 *final* – COD 2008/0013], proizlazi da je, u tijeku zakonodavnog postupka u kojem je donesena Direktiva 2009/29, planirano formuliranje kako uvodne izjave 23. te direktive tako i umetanje članka 10.a u Direktivu 2003/87, tako da se njima poziva na referentne vrijednosti *ex-ante* „po sektoru" (vidjeti, primjerice, amandman 14., str. 18. i 19., amandman 48., str. 48. i 49., i amandman 33., str. 113. i 114. izvještaja).

38 — Vidjeti uvodnu izjavu 5. Direktive 2003/87.

39 — U tom pogledu, ne smatram relevantnim argument koji navodi društvo Romonta u svojoj replici, prema kojemu određene odredbe Odluke 2011/278 nisu u skladu s gore navedenim sektorskim pristupom. Točnije, društvo Romonta spominje tri pomoćne metode definirane u članku 6. stavku 1. Odluke 2011/278, u odredbi članka 3. točke (c) i odredbi članka 10. stavka 3. te odluke. Međutim, nijedna od tih triju metoda ne može dovesti u pitanje sektorski pristup koji je Komisija usvojila u Odluci 2011/278, sukladno članku 10.a Direktive 2003/87.

40 — Vidjeti stavke 6. i 12. članka 10.a Direktive 2003/87 kao i Odluku Komisije 2010/2/EU od 24. prosinca 2009. o utvrđivanju, u skladu s Direktivom 2003/87, popisa sektora i podsektora koji se smatraju izloženima značajnom riziku od istjecanja ugljika (SL 2010., L 1, str. 10.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 29., str. 236.). Vidjeti i točke 82. i 83. presude DK Recycling und Roheisen/Komisija (T-630/13, EU:T:2014:833).

41 — Moje isticanje. Vidjeti, glede te uvodne izjave, presudu Poljska/Komisija (T-370/11, EU:T:2013:113, t. 42).

56. U okviru pristupa temeljenog na prethodno određenim objektivnim pokazateljima koji se istovjetno primjenjuju na sva postrojenja u dotičnom sektoru, potrebe i posebne situacije pojedinih postrojenja ne mogu biti uzete u obzir. Naime, kada bi na besplatnu dodjelu emisijskih jedinica mogla utjecati specifična situacija pojedinog postrojenja, to bi bilo u očitoj suprotnosti s odabirom takvog pristupa. U takvom slučaju, zahtjev za objektivno i ekvivalentno postupanje prema različitim postrojenjima, spomenut u točki 54. ovog mišljenja, ne može biti zajamčen i stoga cilj izbjegavanja narušavanja tržišnog natjecanja ne bi mogao biti ostvaren.

iv) Mogućnost uvođenja klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama u Odluci 2011/278

57. Sva prethodna razmatranja navode me na niz zaključaka o pitanju postavljenom o Komisijinu zahtjevu za izmjenu obrazloženja, odnosno onom o mogućem postojanju diskrecijske ovlasti Komisije da u Odluci 2011/278 uvede klauzulu za slučajeve s prekomjernim teškoćama.

– Zahtjev za očuvanje tržišnog natjecanja kao bitan element Direktive 2003/87

58. Kao prvo, iz razmatranja provedenih u točkama 44. do 47. ovog mišljenja proizlazi da zahtjev da sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova treba uspostaviti uz očuvanje uvjeta tržišnog natjecanja predstavlja izričit podcilj Direktive 2003/87. Potreba da sustav trgovanja emisijskim jedinicama poštuje takav zahtjev stoga nužno proizlazi iz političkog izbora zakonodavca Unije. U tim okolnostima, s obzirom na sudsku praksu navedenu u točkama 38. do 40. ovog mišljenja, valja smatrati da taj zahtjev predstavlja bitni element Direktive 2003/87 koji nije mogao biti izmijenjen provedbenim mjerama koje je donijela Komisija.

59. Usto, iz točaka 48. do 52. ovog mišljenja proizlazi da je zahtjev za izbjegavanje narušavanja tržišnog natjecanja posebno i izričito svojstven prijelaznim pravilima o besplatnoj dodjeli emisijskih jedinica propisanima člankom 10.a stavkom 1. Direktive 2003/87 i da se taj zahtjev odražava u izboru zakonodavca da ovlasti Komisiju da u provedbenim mjerama kojima se uspostavljaju ta pravila odredi referentne vrijednosti *ex-ante* na osnovi sektorskog pristupa.

60. U tim okolnostima, Komisija nije u provedbenim mjerama propisanima člankom 10.a stavkom 1. Direktive 2003/87 mogla usvojiti pravila o besplatnoj dodjeli emisijskih jedinica koja su protivna navedenom zahtjevu a da ne prekorači granice svoje izvršne ovlasti i da ne prekrši ovlašćujuću odredbu.

61. U tom pogledu, opet moram istaknuti činjenicu da smatram pogrešnim argument Općeg suda prema kojem, ako se odredba provedbene mjere odnosi samo na iznimne slučajeve, ta odredba ne može izmijeniti bitne elemente ovlašćujućeg akta [42]. Naime, čak i odredba koja se primjenjuje samo u iznimnim slučajevima može itekako utjecati na opću strukturu ovlašćujućeg akta [43] i biti nespojiva s bitnim ciljevima tog akta koji proizlaze iz političkog izbora zakonodavca [44].

42 — Vidjeti točku 28. ovog mišljenja.

43 — Vidjeti, u tom pogledu, presudu Parlament/Vijeće (C-417/93, EU:C:1995:127, t. 30. do 33.), kao i točku 28. mojega mišljenja u predmetu Parlament/Vijeće (C-355/10, EU:C:2012:207).

44 — Vidjeti točke 38. do 40. ovog mišljenja.

– Nespojivost klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama s podciljem očuvanja tržišnog natjecanja

62. Kao drugo, nesporno je da bi uvođenje klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama imalo za posljedicu besplatnu dodjelu dodatnih emisijskih jedinica samo određenim postrojenjima u sklopu određenog sektora ili podsektora [45]. Besplatna dodjela emisijskih jedinica na temelju takve klauzule ne bi se odvijala na osnovi objektivnih, unaprijed utvrđenih mjerila sektorskog pristupa primjenjivog na sva postrojenja u sektoru, nego s obzirom na pojedinačne okolnosti operatera postrojenja, to jest osobito s obzirom na njegove financijske teškoće. Kao što tvrdi Komisija, takvom bi se klauzulom stoga ovlastilo da se jednom postrojenju dodijeli više emisijskih jedinca nego drugom postrojenju, čak i kada oba postrojenja proizvode isti proizvod i u svim su točkama usporediva. Mora se utvrditi da bi takva dodjela uzrokovala narušavanje tržišnog natjecanja.

63. Pravilo te vrste slijedilo bi pojedinačni pristup protivan gore navedenom sektorskom pristupu, koji je, kao što sam istaknuo u točkama 53. do 56. ovog mišljenja, izraz zahtjeva za očuvanje tržišnog natjecanja. Takvo bi pravilo stoga općenito bilo nespojivo s podciljem zaštite tržišnog natjecanja koji predstavlja bitni element Direktive 2003/87, i posebice s pravilima o besplatnoj dodjeli emisijskih jedinica poput onih koja su propisana člankom 10.a te direktive.

64. U tom pogledu, opet valja odbiti argument koji u svojoj replici ističe Romonta, prema kojem takva klauzula ne bi prouzročila diskriminaciju koja ima za posljedicu narušavanje tržišnog natjecanja jer bi se u čitavoj Europi na nju mogao pozvati svatko tko dokaže da ispunjava uvjete koje je odredila Komisija. U tom pogledu, dovoljno je istaknuti da narušavanje tržišnog natjecanja postoji na određenom tržištu, a ne na međusektorskoj osnovi. Stoga bi različito postupanje pri besplatnoj dodjeli emisijskih jedinica prema usporedivim postrojenjima koja proizvode isti proizvod i djeluju na istom tržištu nužno dovelo do narušavanja tržišnog natjecanja na dotičnom tržištu.

65. S obzirom na ta razmatranja, smatram da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava kad je presudio da uvrštavanje klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama nije nespojivo s ciljevima Direktive 2003/87 [46]. Okolnost koju je Opći sud istaknuo, da svrha takve klauzule može eventualno biti ostvarenje drugog podcilja Direktive 2003/87, to jest podcilja očuvanja gospodarskog razvoja i zapošljavanja, nimalo ne umanjuje činjenicu da, s obzirom na to da je nespojiva s bitnim podciljem Direktive 2003/87, takva klauzula nije mogla biti umetnuta u provedbene mjere te direktive. U tom pogledu, valja navesti da je sam Opći sud u pobijanim presudama istaknuo činjenicu da je zakonodavac stvorio druga posebna pravila kako bi uspostava sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova naudila što je moguće manje gospodarskom razvoju i zapošljavanju a da ta pravila, koja slijede gore navedeni sektorski pristup, ne dovedu do narušavanja tržišnog natjecanja [47].

– Margina Komisijine prosudbe

66. Kao treće, iz prethodnih razmatranja nužno proizlazi da se margina prosudbe koju članak 10.a stavak 1. Direktive 2003/87 dodjeljuje Komisiji ne može protegnuti toliko da bi joj dopustila da, umetanjem u Odluku 2011/278 klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama, usvoji pravila koja krše jedan od podciljeva direktive i bitan element ovlašćujuće odredbe.

45 — Vidjeti, u tom pogledu, točku 78. presude Recycling und Roheisen/Komisija (T-630/13, EU:T:2014:833).

46 — Vidjeti presude DK Recycling und Roheisen/Komisija (T-630/13, EU:T:2014:833, t. 77.); Arctic Paper Mochenwangen/Komisija (T-634/13, EU:T:2014:828, t. 76.); Romonta/Komisija (T-614/13, EU:T:2014:835, t. 80.) i Raffinerie Heide/Komisija (T-631/13, EU:T:2014:830, t. 79.).

47 — Presude DK Recycling und Roheisen/Komisija (T-630/13, EU:T:2014:833, t. 81. i slj.); Arctic Paper Mochenwangen/Komisija (T-634/13, EU:T:2014:828, t. 80. i slj.); Romonta/Komisija (T-614/13, EU:T:2014:835, t. 83. i slj.), kao i Raffinerie Heide/Komisija (T-631/13, EU:T:2014:830, t. 82. i slj.).

67. Takvo tumačenje članka 10.a stavka 1. Direktive 2003/87, koje je protivno onom koje je u pobijanim presudama usvojio Opći sud, nadalje je potvrđeno u tekstu trećeg i četvrtog podstavka te odredbe, koji doduše Komisiji dodjeljuju određenu marginu prosudbe pri utvrđivanju pravila za besplatnu dodjelu emisijskih jedinica.

68. Međutim, kada članak 10.a stavak prvi treći podstavak te direktive propisuje da provedbene mjere određuju „koliko to bude moguće" referentne vrijednosti *ex-ante*, to je potrebno tumačiti na način da se Komisiji dodjeljuje margina prosudbe za utvrđivanje drugih kriterija samo u slučajevima u kojima nije moguće odrediti takve referentne vrijednosti (na sektorskoj osnovi). Tu se odredbu ne može tumačiti na način da Komisiji dodjeljuje opću i generičku ovlast za određivanje pravila za besplatnu dodjelu emisijskih jedinica. Isto tako, nikakva se dodjela ovlasti te vrste nije mogla izvesti iz korištenja izraza „u načelu", koji se nalazi u članku 10.a stavku 1. četvrtom podstavku navedene direktive.

– Neusklađenost klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama s načelom da onečišćivač plaća

69. Konačno, radi potpunosti bih želio istaknuti ono što mi se čini proturječnim u obrazloženju Općeg suda. Prema mojem mišljenju, Opći sud je u pobijanim presudama pravilno presudio da uvođenje klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama nije u skladu s načelom da onečišćivač plaća [48].

70. U tom pogledu, valja podsjetiti da je pravna osnova Direktive 2003/87 članak 175. stavak 1. UEZ-a (koji je nakon izmjene postao članak 192. UFEU-a). U skladu s tom odredbom, Vijeće je bilo ovlašteno odlučivati koje će aktivnosti Zajednica poduzimati kako bi ostvarila ciljeve predviđene člankom 174. UEZ-a (koji je nakon izmjene postao članak 191. UFEU-a). Prema stavku 2. drugoj rečenici potonjeg članka, politika Unije u području okoliša temelji se, među ostalim, na načelu da onečišćivač plaća.

71. Međutim, ako ovlašćujući akt, to jest Direktiva 2003/87, kao akt koji se temelji na članku 175. stavku 1. UEZ-a, nije mogao sadržavati odredbe koje nisu sukladne s načelom da onečišćivač plaća, provedbene mjere te direktive tim više nisu mogle sadržavati takve odredbe. Iz toga proizlazi da je Opći sud, utvrdivši da uvođenje klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama nije bilo u skladu s načelom da onečišćivač plaća, morao presuditi da Komisija takvu klauzulu nije mogla propisati u Odluci 2011/278.

v) Nedopuštenost pozivanja na nezakonitost Direktive 2003/87

72. Društva DK Recycling i Arctic Paper u svojim replikama podredno ističu nezakonitost Direktive 2003/87. Ističu da ta direktiva nije u skladu s Poveljom i da krši načelo proporcionalnosti. Međutim, treba utvrditi da je taj žalbeni razlog novi razlog koji nije bio istaknut pred Općim sudom i koji stoga mijenja predmet spora pred Općim sudom. U tim okolnostima, taj je žalbeni razlog očito nedopušten [49].

vi) Zaključak

73. U svjetlu svih prethodnih razmatranja, predlažem Sudu da prihvati zahtjev za izmjenu Komisijina obrazloženja.

48 — Presude DK Recycling und Roheisen/Komisija (T-630/13, EU:T:2014:833, t. 78.); Arctic Paper Mochenwangen/Komisija (T-634/13, EU:T:2014:828, t. 77.); Romonta/Komisija (T-614/13, EU:T:2014:835, t. 81.) i Raffinerie Heide/Komisija (T-631/13, EU:T:2014:830, t. 80.).

49 — Vidjeti članak 170. stavak 1. drugu rečenicu Poslovnika Suda. U tom pogledu, vidjeti presudu Alliance One International/Komisija (C-668/11 P, EU:C:2013:614, t. 68. i navedenu sudsku praksu).

74. U slučaju da Sud prihvati moj prijedlog i da bude smatrao da Direktiva 2003/87 nije ovlašćivala Komisiju na uvođenje klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama u Odluku 2011/278, kao što proizlazi iz točke 35. ovog mišljenja, žalbene razloge kojima se Općem sudu prigovara da nije kritizirao nepostojanje takve klauzule u Odluci 2011/278 treba odbaciti kao bespredmetne. Stoga ću u nastavku glede tih žalbenih razloga podredno samo iznijeti vrlo kratka razmatranja za slučaj da Sud ne prihvati moj prijedlog.

C – *Žalbe društava DK Recycling (predmet C-540/14 P) i Arctic Paper (predmet (C-551/14)*

75. Društva DK Recycling i Arctic Paper podnijela su dvije gotovo istovjetne žalbe u kojima ističu dva žalbena razloga.

1. Prvi žalbeni razlog koji se temelji na povredi temeljnih prava

76. U prvom dijelu [prvog žalbenog razloga] društva DK Recycling i Arctic Paper prigovaraju Općem sudu da nije utvrdio da, uslijed nepostojanja klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama, Odluka 2011/278 ne jamči dovoljno poštovanje temeljnih prava jer ne vodi računa o situacijama u kojima se operateri postrojenja moraju suočiti s iznimnim troškovima. U skladu sa sudskom praksom Suda[50], Opći sud je morao u svakom pojedinačnom slučaju provjeriti jesu li poštovana temeljna prava ispitujući jesu li troškovi u njihovim konkretnim slučajevima bili nepodnošljivi. Opći sud je pridodao veću važnost općim ciljevima predviđenima sustavom trgovanja emisijskim jedinicama nego individualnim temeljnim pravima.

77. U drugom dijelu [prvog žalbenog razloga] društva DK Recycling i Arctic Paper ističu da Opći sud nije dovoljno uzeo u obzir sudsku praksu Suda prema kojoj načelo proporcionalnosti nalaže donošenje prijelaznih mjera namijenjenih smanjenju troškova kako bi se izbjeglo da, u sklopu postupka usklađivanja, oni padnu na određene pojedine subjekte na tržištu jer bi takvi troškovi ugrožavali njihov opstanak[51]. S obzirom na nepostojanje klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama, Odluka 2011/278 ne uzima u obzir situaciju poduzetnika za koje sustav trgovanja emisijskim jedinicama stvara prekomjerne ekonomske troškove i ne sadržava nikakvu mjeru koja bi jamčila dovoljnu individualnu zaštitu od neprihvatljivog zadiranja u temeljna prava.

78. U trećem dijelu [prvog žalbenog razloga] društva DK Recycling i Arctic Paper tvrde da je klauzula za slučajeve s prekomjernim teškoćama izraz ustavne tradicije zajedničke državama članicama, u skladu s člankom 6. stavkom 3. UEU-a i člankom 52. stavkom 4. Povelje. Opći sud je stoga, zanemarivši tužiteljeve argumente o nužnosti propisivanja takve klauzule, koju je u njemačkom pravu prepoznao Bundesverfassungericht (Savezni ustavni sud, Njemačka), počinio pogrešku koja se tiče prava.

79. Društva DK Recycling i Arctic Paper trima dijelovima ovog žalbenog razloga u biti tvrde da je Opći sud povrijedio njihova temeljna prava time što nije kritizirao nepostojanje klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama u Odluci 2011/278. S obzirom na razmatranja iznesena u točkama 35., 72. i 74. ovog mišljenja, smatram da je ovaj žalbeni razlog potrebno u cijelosti odbaciti kao bespredmetan. U razmatranjima koja slijede podredno ukratko objašnjavam razloge zbog kojih smatram da su tri dijela [prvog žalbenog razloga] u svakom slučaju neosnovana.

80. Što se tiče prvog dijela [prvog žalbenog razloga], ističem da je Opći sud u pobijanim presudama presudio da je nepostojanje klauzule koja se odnosi na slučaj prekomjernih teškoća u Odluci 2011/278 zadiranje u temeljna prava, koje je, međutim, opravdano prema članku 52. stavku 1. Povelje. Opći sud je u svojoj analizi pristupio odvagivanju interesa u igri, u potpunosti vodeći računa o ciljevima pravnog

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

51 — Presuda T. Port (C-68/95, EU:C:1996:452, t. 37., 38. i 43.).

propisa, kao i o temeljnim pravima operatera postrojenja. Opći sud je čak uputio točno na posebnu situaciju tužitelja [52]. Nadalje, sudska praksa na koju se poziva DK Recycling ne podupire, prema mom mišljenju, argumentaciju da je Opći sud u svojoj analizi propustio uzeti u obzir sadržaj i razinu zaštite temeljnih prava zajamčenih člancima 16. i 17. Povelje [53].

81. Što se tiče drugog dijela [prvog žalbenog razloga], sumnjam da je sudska praksa koju su navela društva DK Recycling i Arctic Paper relevantna za ovaj slučaj. Presuda T. Port (C-68/95, EU:C:1996:452) odnosila se, naime, na slučaj u kojemu je propis Zajednice izričito sadržavao pravilo za slučajeve s prekomjernim teškoćama [54]. Međutim, tomu očito nije tako u ovom slučaju, tako da sudska praksa na koju se poziva ne može dovesti u pitanje analizu Općeg suda.

82. Glede trećeg dijela [prvog žalbenog razloga], čini mi se dovoljnim utvrditi da nijedan element iz spisa ne upućuje na zaključak da je pravilo koje se odnosi na slučaj prekomjernih teškoća poput onog koje je donio njemački zakonodavac izraz ustavne tradicije zajedničke državama članicama. Društva DK Recycling i Arctic Paper ne iznose nijedan dokaz koji bi pokazao postojanje „prevladavajućeg trenda" u pravnim porecima država članica u prilog tumačenju koje je navodno zauzeo Bundesverfassungsgericht (Savezni ustavni sud, Njemačka) [55].

2. Drugi žalbeni razlog koji se temelji na pogreškama u analizi proporcionalnosti Odluke 2011/278

83. Društva DK Recycling i Arctic Paper prvim žalbenim razlogom osporavaju zaključak Općeg suda o prikladnosti Odluke 2011/278, usprkos nepostojanju klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama [56]. Prigovaraju Općem sudu da nije provjerio je li ta odluka bila prikladna za osiguranje dovoljne individualne zaštite od neproporcionalnih kršenja temeljnih prava. Ta društva, usto, tvrde da je Opći sud propustio uzeti u obzir individualnu dimenziju zaštite gospodarskog razvoja i zapošljavanja koja proizlazi iz uvodne izjave 5. Direktive 2003/87.

84. Društva DK Recycling i Arctic Paper drugim tužbenim razlogom osporavaju zaključak Općeg suda, prema kojemu sustav dodjele propisan Odlukom 2011/278 nije neproporcionalan u strogom smislu riječi, usprkos nepostojanju klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama. S jedne strane, Opći sud je propustio izjasniti se o iznimnim obvezama do kojih može doći u određenim okolnostima te je stoga propustio razmotriti nužnost dovoljne zaštite individualnih prava u odvagivanju uključenih interesa. To ga je navelo na pogrešnu ocjenu pravične ravnoteže između tih interesa. S druge strane, društva DK Recycling i Arctic Paper osporavaju: i. činjenicu da sustav dodjele daje manje poticaja smanjenju emisija putem gospodarskih ili tehničkih mjera prilagodbe; ii. činjenicu da klauzula za slučajeve s prekomjernim teškoćama nije u skladu s načelom da onečišćivač plaća i iii. činjenicu da bi članak 10.a stavak 6. Direktive 2003/87 trebalo smatrati odredbom čiji je učinak ublažavanje obveze uvedene sustavom trgovanja emisijskim jedinicama [57].

52 — Vidjeti, glede društva DK Recycling, točku 88. presude DK Recycling und Roheisen/Komisija (T-630/13, EU:T:2014:833) i, glede društva Arctic Paper, točku 87. presude Arctic Paper und Mochenwangen/Komisija (T-634/13, EU:T:2014:828).

53 — Što se tiče, posebice, ograničenja temeljnog prava na slobodu poduzetništva (članak 16. Povelje), vidjeti presudu Sky Österreich (C-283/11, EU:C:2013:28, t. 46. i slj.) kao i presudu Deutsches Weintor (C-544/10, EU:C:2012:526, t. 56. do 59.); glede ograničenja prava na vlasništvo (članak 17. Povelje), konkretno s ciljem promicanja zaštite okoliša, vidjeti presudu ERG i dr. (C-379/08 i C-380/08, EU:C:2010:127, t. 80. i slj.).

54 — Konkretno, članak 30. Uredbe Vijeća (EZ) br. 404/93 od 13. veljače 1993. o zajedničkoj organizaciji tržišta bananama (SL L 47., str. 1.).

55 — Vidjeti, u tom pogledu, presudu Akzo Nobel Chemicals i Akcros Chemicals/Komisija (C-550/07 P, EU:C:2010:512, t. 74.); mišljenje nezavisne odvjetnice Kokott u predmetu Akzo Nobel Chemicals i Akcros Chemicals/Komisija (C-550/07 P, EU:C:2010:229, t. 93. do 96.), kao i mišljenje nezavisnog odvjetnika Bota u predmetu Melloni (C-399/11, EU:C:2012:600, bilješka 29.).

56 — Točka 70. presude DK Recycling und Roheisen/Komisija (T-630/13, EU:T:2014:833) i točka 69. presude Arctic Paper Mochenwangen/Komisija (T-634/13, EU:T:2014:828).

57 — Vidjeti redom točke 89., 78. i 82. presude DK Recycling und Roheisen/Komisija (T-630/13, EU:T:2014:833), kao i redom točke 88., 77. i 81. presude Arctic Paper Mochenwangen/Komisija (T-634/13, EU:T:2014:828).

85. Ovaj je žalbeni razlog u biti namijenjen osporavanju zaključka Općeg suda da zadiranje u temeljna prava koje proizlazi iz nepostojanja klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama u Odluci 2011/278 nije neproporcionalno s obzirom na ciljeve sustava trgovanja emisijskim jedinicama. Budući da se ovaj žalbeni razlog odnosi na nepostojanje klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama u Odluci 2011/278, iz razmatranja iznesenih u točkama 35., 72. i 74. ovog mišljenja proizlazi da ovaj žalbeni razlog treba odbaciti kao bespredmetan. Podredno, smatram da je ovaj žalbeni razlog neosnovan [58].

86. Glede prvog dijela [drugog žalbenog razloga], prema mom mišljenju, u ispitivanju prikladnosti Odluke 2011/278 da postigne ciljeve sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova koje je proveo Opći sud nema pogrešaka. Opći sud je u skladu sa sudskom praksom identificirao i ciljeve i podciljeve tog sustava, kao i prikladnost pravila o besplatnoj dodjeli emisijskih jedinica sadržanih u Odluci 2011/278 da postignu te ciljeve, uslijed nepostojanja klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama [59]. Suprotno onome što se tvrdi u žalbama, smatram da je svrha podcilja, navedenog u uvodnoj izjavi 5. Direktive 2003/87, zaštita gospodarskog razvoja i zapošljavanja u cijelosti te da ne podrazumijeva individualnu zaštitu svakog postrojenja koje se nalazi u specifičnoj situaciji, osobito u slučaju financijskih teškoća.

87. Što se tiče drugog dijela [drugog žalbenog razloga], okolnost da pravila o besplatnoj dodjeli emisijskih jedinica, koja su utemeljena na objektivnim mjerilima određena na sektorskoj osnovi i imaju opću primjenu te koja ne vode računa o posebnim okolnostima povezanima s posebnim pojedinačnim situacijama, ne sadržavaju klauzulu za slučajeve s prekomjernim teškoćama [60], ne podrazumijeva da su troškovi uzrokovani tim pravilima prekomjerni u odnosu na predviđene ciljeve. Iz ustaljene sudske prakse proizlazi da je zaštita okoliša jedan od ciljeva od javnog interesa koji mogu opravdati ograničenja temeljnih prava [61] i da ostvarenje tog cilja ovisi o strogosti kojom se opća pravila u pogledu tog cilja primjenjuju [62]. Međutim, kao što pravilno ističe Opći sud, klauzula za slučajeve s prekomjernim teškoćama uzimajući u obzir individualne okolnosti mogla bi ublažiti tu strogost [63]. S druge strane, činjenica da takva opća pravila mogu na neke poduzetnike nepovoljnije utjecati nego na neke druge ne znači da su ona neproporcionalna. Naime, takvim je općim pravilima svojstveno da imaju veći utjecaj na neka postrojenja nego na druga [64]. Konačno, analiza Općeg suda o načelu da onečišćivač plaća [65] i pozivanje Općeg suda na posebna pravila, među kojima je članak 10.a stavak 12. Direktive 2003/87, su, prema mojem mišljenju, bez pogreške.

88. Zaključno, budući da su dva žalbena razloga koja su u svojim žalbama iznijeli DK Recycling i Arctic Paper prema mojem mišljenju bespredmetna, predlažem Sudu da žalbe odbije kao neosnovane.

58 — U pogledu provjere proporcionalnosti utvrđenog zadiranja u temeljna prava, vidjeti presudu Digital Rights Ireland i dr. (C-293/12 i C-594/12, EU:C:2014:238, t. 46. i slj.) kao i mišljenje nezavisne odvjetnice Kokott u predmetu Philip Morris Brands i dr. (C-547/14, EU:C:2015:853, t. 146. i slj. i navedenu sudsku praksu).

59 — Vidjeti redom točke 63. do 65. i 66. do 68. presude DK Recycling und Roheisen/Komisija (T-630/13, EU:T:2014:833), kao i točke 62. do 64. i 65. do 67. presude Arctic Paper Mochenwangen/Komisija (T-634/13, EU:T:2014:828).

60 — Vidjeti točku 54. ovog mišljenja.

61 — Presuda ERG i dr. (C-379/08 i C-380/08, EU:C:2010:127, t. 81. i navedena sudska praksa).

62 — Vidjeti, u tom smislu, u pogledu sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova, presudu Billerud Karlsborg i Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, t. 26.).

63 — Vidjeti presudu DK Recycling und Roheisen/Komisija (T-630/13, EU:T:2014:833, t. 89.) i presudu Arctic Paper Mochenwangen/Komisija (T-634/13, EU:T:2014:828, t. 88.).

64 — Vidjeti presudu Poljska/Komisija (T-370/11, EU:T:2013:113, t. 85. i 105.). Neproporcionalni karakter tih pravila eventualno može proizlaziti iz nepravilnog izračuna referentnih vrijednosti *ex-ante*. Međutim, takav argument nije istaknut u predmetnim žalbama.

65 — Tu analizu nikako ne može dovesti u pitanje točka 52. presude Standley i dr. (C-293/97, EU:C:1999:215), koja je navedena u žalbama.

D – *Žalba društva Raffinerie Heide (predmet C-564/14 P)*

1. Prvi žalbeni razlog koji se temelji na povredi prava na saslušanje i obveze obrazlaganja koju je počinio Opći sud

89. Društvo Raffinerie Heide prigovara Općem sudu da nije zauzeo stajalište o njegovu žalbenom razlogu koji se temeljio na tomu da je Komisija pogrešno odbila koristiti se svojom diskrecijskom ovlasti da, s obzirom na temeljna prava, ispita „slučajeve prekomjernih teškoća" koje su izložila njemačka tijela, a među kojima se nalazio i njegov slučaj.

90. Opći sud je u pobijanoj presudi utvrdio da, s jedne strane, Komisija na osnovi Odluke 2011/278 nije mogla odobriti besplatnu dodjelu emisijskih jedinica na temelju klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama. S druge strane, Opći sud je utvrdio da, kad bi jedna država članica jednom postrojenju besplatno dodijelila emisijske jedinice koje nisu bile izračunate u skladu s pravilima iz članka 10.a stavka 1. Direktive 2003/87 i stoga s Odlukom 2011/278, Komisija bi prema članku 11. stavku 3. Direktive 2003/87 bila dužna odbiti upis tog postrojenja a da u tom pogledu ne bi raspolagala nikakvom diskrecijskom ovlašću [66].

91. Iz tih utvrđenja proizlazi da je Komisija, a da pritom nije raspolagala diskrecijskom ovlašću, bila dužna odbiti upis predmetnih postrojenja i da nije mogla pojedinačno ispitivati slučajeve koje su joj iznijele njemačke vlasti, izvan dosega pravila sadržanih u Odluci 2011/278. Budući da nije došlo do pozivanja na nezakonitost gore navedenih odredbi Direktive 2003/87, ta su utvrđenja Općeg suda prema mojem mišljenju dovoljna za odgovor na argument koji je pred njime istaknulo društvo Raffinerie Heide. U tim okolnostima, društvo Raffinerie Heide ne može tvrditi da je došlo do ikakve povrede njegova prava na saslušanje i obveze obrazlaganja. Stoga je ovaj žalbeni razlog potrebno odbiti.

2. Drugi žalbeni razlog koji se temelji na povredi članaka 10.a i 11. stavka 3. Direktive 2003/87, kao i Odluke 2011/278

92. Društvo Raffinerie Heide u prvom dijelu [drugog žalbenog razloga] tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava presudivši da Odluka 2011/278 isključuje svaku drugu besplatnu dodjelu dodatnih emisijskih jedinica u individualnim slučajevima pretjeranih teškoća i da Komisiji u tom pogledu ne dodjeljuje nikakvu diskrecijsku ovlast. U drugom dijelu [drugog žalbenog razloga] društvo Raffinerie Heide tvrdi da je Komisija prilikom donošenja sporne odluke na temelju članka 11. stavka 3. Direktive 2003/87 mogla dodijeliti dodatne emisijske jedinice postrojenjima s prekomjernim teškoćama.

93. Iz razmatranja provedenih u točkama 43. do 71. ovog mišljenja proizlazi da Komisija nije bila ovlaštena u Odluci 2011/278 propisati besplatnu dodjelu emisijskih jedinica na temelju klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama. Iz navedenih razmatranja isto tako slijedi da bi besplatna dodjela emisijskih jedinica na temelju takve klauzule bila protivna podcilju koji predstavlja bitan element Direktive 2003/87. Iz toga slijedi da se takva dodjela ne može temeljiti ni na jednoj drugoj odredbi te direktive. Slijedom toga, drugi se dio [drugog žalbenog razloga] također mora odbiti.

66 — Vidjeti presudu Raffinerie Heide/Komisija (T-631/13, EU:T:2014:830, t. 41. do 44.).

3. Treći žalbeni razlog koji se temelji na nepoštovanju obveze tumačenja koje je u skladu s temeljnim pravima koja imaju institucije Unije

94. Raffinerie Heide trećim žalbenim razlogom tvrdi da Opći sud nije poštovao obvezu Komisije tumačenja koje je u skladu s temeljnim pravima i da je stoga povrijedio članak 51. stavak 1. Povelje. Čak i ako bi se Odluku 2011/278 tumačilo na način da ne ostavlja Komisiji nikakvu diskrecijsku ovlast da uzme u obzir slučajeve prekomjernih teškoća, Komisija je u svakom slučaju bila dužna tumačiti Direktivu 2003/87 s obzirom na temeljna prava i, slijedom toga, uzeti u obzir slučajeve prekomjernih teškoća, kao što je to slučaj društva Raffinerie Heide, koji su joj bili izneseni. Odstupanje od obveze institucija na tumačenje koje je u skladu s temeljnim pravima ne može se opravdati razlogom da Komisija ne raspolaže ovlašću u tu svrhu.

95. Valja upozoriti da taj žalbeni razlog nije bio istaknut pred Općim sudom i da ne proizlazi ni iz same pobijane presude [67]. U tim okolnostima, budući da mijenja predmet spora, taj žalbeni razlog treba smatrati nedopuštenim [68].

4. Četvrti žalbeni razlog koji se temelji na iskrivljavanju dokaza

96. Društvo Raffinerie Heide smatra da je Opći sud iskrivio dokaze koje je ono iznijelo s ciljem dokazivanja da je njegova situacija bila slučaj više sile. Među tim dokazima to društvo navodi provođenje ulaganja u 2011. na temelju upravne obveze, korištenje ulaganja u korist mjera zaštite okoliša, nužnost ugovaranja zajma kako bi se osiguralo financiranje tih ulaganja i zahtjev za priznanje slučajeva s prekomjernim teškoćama upućen njemačkim vlastima, kao i njihov potvrdni odgovor.

97. Ovaj je žalbeni razlog po mom mišljenju očito neosnovan. Do iskrivljavanja dokaza dolazi kada se čini da je, a da pritom nije potrebno koristiti nove dokaze, ocjena postojećih dokaza očita pogrešna [69]. Međutim, Opći sud je u točki 45. pobijane presude koja se odnosi na društvo Raffinerie Heide (T-631/13, EU:T:2014:830) pravilno iznio razloge zbog kojih je smatrao da se društvo Raffinerie Heide nije nalazilo u slučaju više sile.

5. Peti žalbeni razlog koji se temelji na povredi temeljnih prava i testa proporcionalnosti zbog nepostojanja klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama u Odluci 2011/278

98. Društvo Raffinerie Heide prvim dijelom [petog žalbenog razloga] osporava analizu Općeg suda o prikladnosti Odluke 2011/278. Zbog nepostojanja klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama ta odluka: i. ne sadržava nijednu odredbu koja odgovara podcilju očuvanja gospodarskog razvoja i zapošljavanja, nego mu čak i škodi; ii. protivna je cilju postupnog prilagođavanja jer se postrojenja koja ne raspolažu financijskim sredstvima za poboljšanje svojeg učinka moraju zatvoriti; iii. na taj način podupire preseljenje proizvodnje u treće zemlje izvan sustava trgovanja emisijskim jedinicama i iv. prisiljava postrojenja koja se nalaze u teškoj financijskoj situaciji, ali koja su još gospodarski učinkovita, da napuste tržište.

99. U drugom dijelu [petog žalbenog razloga] društvo Raffinerie Heide osporava analizu Suda koja se odnosi na nužnost Odluke 2011/278. Opći je sud s jedne strane prebacio teret dokazivanja zahtijevajući da nositelj temeljnih prava dokaže nužnost povrede svojih prava koja je utvrđena, dok je na instituciji Unije da dokaže da je njezina mjera u skladu s načelom proporcionalnosti. S druge strane, to što je Komisija uzela u obzir konkretne i ograničene slučajeve prekomjernih teškoća predstavljalo bi manje ograničavajuću mjeru od općeg odbijanja da ih se analizira.

67 — Presude Komisija i dr./Siemens Österreich i dr. (C-231/11 P do C-233/11 P, EU:C:2014:256, t. 102.) i Areva i dr./Komisija (C-247/11 P i C-253/11 P, EU:C:2014:257, t. 118. i 170.).

68 — Vidjeti točku 72. i bilješku 49. ovog mišljenja.

69 — Vidjeti, među ostalim, rješenje The Sunrider Corporation/OHIM (C-142/14 P, EU:C:2015:371, t. 49. i navedenu sudsku praksu).

100. U trećem dijelu [petog žalbenog razloga] društvo Raffinerie Heide osporava analizu Općeg suda koja se odnosi na proporcionalnost, u strogom smislu riječi, Odluke 2011/278. Kao prvo, iz Odluke 2011/278 nije vidljivo da je provedeno odvagivanje koje zahtijeva Opći sud. Kao drugo, Opći sud je primijenio pogrešan kriterij za ocjenu proporcionalnosti. Mjere koje Opći sud navodi u točkama 82. do 86. pobijane presude (T-631/13, EU:T:2014:830) su opća pravila čija je svrha biti jamstvo od povreda temeljnih prava počinjenih Direktivom 2003/87, ali ne mogu opravdati predmetno ograničenje temeljnih prava o kojem je u ovom slučaju riječ. Kao treće, Opći sud je, smatrajući u točki 88. navedene pobijane presude da je Odluka 2011/278 neproporcionalna samo ako „posebno" prijeti opstanku operatera postrojenja, primijenio pogrešan kriterij i zanemario činjenicu da je klauzula za slučajeve s prekomjernim teškoćama namijenjena uzimanju u obzir netipičnih posljedica koje se javljaju u posebnim slučajevima koje mogu izazvati mjere javne vlasti. Nadalje, prema mišljenju društva Raffinerie Heide, površna analiza njegova konkretnog slučaja koja je provedena u točki 89. navedene pobijane presude ne potvrđuje da je primjena Odluke 2011/278 u njegovu slučaju bila proporcionalna. Opći sud nije odgovorio na pitanje jesu li pravila sadržana u Odluci 2011/278 prikladna u svim slučajevima. Presuda T. Port (C-68/95, EU:C:1996:452) je potvrdila da se ispitivanje slučajeva prekomjernih teškoća može pokazati potpuno nužnim u svakom pojedinom slučaju kako bi bila zajamčena proporcionalnost zajedničke organizacije tržišta.

101. Ovaj žalbeni razlog u biti ima za svrhu osporiti zaključak Općeg suda, prema kojem zadiranje u temeljna prava koje proizlazi iz nepostojanja klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama u Odluci 2011/278 nije neproporcionalno s obzirom na ciljeve sustava trgovanja emisijskim jedinicama. Budući da se ovaj žalbeni razlog odnosi na nepostojanje takve klauzule u Odluci 2011/278, iz razmatranja iznesenih u točkama 35., 72. i 74. ovog mišljenja proizlazi da ga treba odbaciti kao bespredmetan. Podredno, smatram da ovaj žalbeni razlog nije osnovan.

102. Što se tiče prvog dijela [petog žalbenog razloga], valja istaknuti, kao što to navodi Komisija, da sama Direktiva 2003/87 sadržava odredbe koje odgovaraju na podcilj očuvanja gospodarskog rasta i zapošljavanja, kao i nastojanja da se izbjegnu preseljenja[70]. Nadalje, uspostava besplatne dodjele emisijskih jedinica sama po sebi ima za cilj postupno prilagođavati postrojenja na sustav trgovanja emisijskim jedinicama, pri čemu ostvarenje takvog cilja ipak mora biti u skladu s ciljevima i podciljevima svojstvenima Direktivi 2003/87. Međutim, nekoliko sam puta istaknuo da takva klauzula, kao što je ona koju zagovara društvo Raffinerie Heide, ne bi bila u skladu s podciljem očuvanja tržišnog natjecanja. Konačno, budući da je prema članku 10.a stavku 2. Direktive 2003/87 početna točka pri definiranju načela za utvrđivanje *ex-ante* referentnih vrijednosti prosječni učinak 10 % najučinkovitijih postrojenja u predmetnom sektoru ili podsektoru, mora se utvrditi da je, protivno onome što tvrdi društvo Raffinerie Heide, svrha sustava besplatne dodjele emisijskih jedinica podupirati najučinkovitija postrojenja.

103. Glede prvog dijela drugog dijela [petog žalbenog razloga], valja istaknuti da Opći sud u točkama 72. i 73. pobijane presude (T-631/13, EU:T:2014:830), koje navodi Raffinerie Heide, nije prebacio teret dokazivanja, nego je samo odgovorio na argument o nužnosti Odluke 2011/278, u vezi s kojim je na društvu Raffinerie Heide, koje je argument iznijelo, da dokaže njegovu osnovanost. Drugi dio sadržava istu argumentaciju koja je već pred Općim sudom iznesena i koju je on pravilno odbio[71].

104. U pogledu trećeg dijela [petog žalbenog razloga], kao prvo valja istaknuti da činjenica da uvodne izjave Odluke 2011/278 izričito ne spominju odvagivanje uključenih interesa ne podrazumijeva da Komisija u navedenoj odluci nije provela takvo odvagivanje. Kao drugo, Raffinerie Heide ne osporava utvrđenje Općeg suda sadržano u točki 89. navedene pobijane presude da su teškoće tog tužitelja potekle od njegova vlastitog gospodarskog i financijskog ponašanja. Glede trećeg dijela [trećeg dijela petog žalbenog razloga], upućujem na razmatranja iznesena u točkama 81. i 87. ovog mišljenja.

70 — Vidjeti točku 82. i slj. presude Raffinerie Heide/Komisija (T-631/13, EU:T:2014:830).

71 — Vidjeti točke 72. i 73. presude Raffinerie Heide/Komisija (T-631/13, EU:T:2014:830).

105. Zaključno, s obzirom na sve navedeno, predlažem da se odbije žalba društva Raffinerie Heide.

E – *Žalba društva Romonta (predmet C-565/14 P)*

1. Prvi žalbeni razlog koji se temelji na pogrešci koja se tiče prava u tumačenju Odluke 2011/278 i na pogrešnoj primjeni načela proporcionalnosti

106. U prvom dijelu [prvog žalbenog razloga] društvo Romonta tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava tumačeći Odluku 2011/278 kao da je iscrpna i stoga zaključivši da je dodjela dodatnih emisijskih jedinica, zatraženih na osnovi klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama isključena zbog nedostatka izričitog navođenja u toj odluci. Prema mišljenju društva Romonta, čak i u nedostatku takve klauzule do dodjele dodatnih emisijskih jedinica je trebalo doći jer se u ovom slučaju radilo o slučaju prekomjerne teškoće zbog više sile. Naime, rizik insolventnosti nije bio predvidiv jer je postao vjerojatnim tek u 2011. kad je Komisija odlučila da neće utvrditi referentnu vrijednost proizvoda za lignitni vosak. Taj je rizik također bio neizbježan, jer društvo Romonta iz tehničkih razloga nije moglo prijeći na druga goriva kako bi osiguralo svoju proizvodnju.

107. U tom pogledu, što se tiče iscrpnosti Odluke 2011/278, iz teksta članka 10.a stavka 1. Direktive 2003/87, koji upućuje na „potpuno usklađene [provedbene] mjere na razini Zajednice", izričito proizlazi da prijelazna pravila o besplatnoj dodjeli emisijskih jedinica, donesena u Odluci 2011/278, dovode do potpunog usklađivanja koje ne ostavlja nikakav prostor nacionalnim pravilima. Ona su stoga iscrpna.

108. Nadalje, kao što to ističe Opći sud, prema sudskoj praksi slučaj više sile pretpostavlja vanjski uzrok koji je nepredvidiv i neizbježan do te mjere da je i osobama u pitanju bilo objektivno nemoguće poštovati njihove obveze [72].

109. Međutim, iz ustaljene sudske prakse Suda proizlazi da pojam više sile treba tumačiti tako da se odnosi na neuobičajene i nepredvidive okolnosti, nepoznate onome tko se na njih poziva, a čije se posljedice ni uz svu potrebnu pažnju ne bi mogle izbjeći [73]. Međutim, slažem se s utvrđenjem Općeg suda, koje društvo Romonta uostalom nije ni osporilo, prema kojem običan rizik od insolventnosti i od nemogućnosti ispunjavanja obveze plaćanja zbog nedostatnih sredstava nije dovoljan da bi se utvrdio slučaj više sile. To je dovoljno za odbijanje prvog dijela [prvog žalbenog razloga].

110. Društvo Romonta u drugom dijelu [prvog žalbenog razloga] podredno smatra da je Opći sud prilikom ispitivanja prikladnosti Odluke 2011/278 netočno primijenio načelo proporcionalnosti. Taj dio [prvog žalbenog razloga] ima tri dijela. Društvo Romonta najprije, protivno Općem sudu, smatra da klauzula za slučajeve s prekomjernim teškoćama nije suprotna načelu da onečišćivač plaća zbog dva razloga – da to načelo nema prednost pred načelom proporcionalnosti i da sustav besplatne dodjele emisijskih jedinica ne djeluje prema uzročnoj vezi koja je svojstvena načelu da onečišćivač plaća, već ovisno o proizvodu i izboru industrijske politike. Nadalje, društvo Romonta smatra da su posebne mjere u korist industrije nedovoljne za nadoknadu troškova i da bi se opravdala prikladnost Odluke 2011/278. Konačno, društvo Romonta navodi da Opći sud nije poštovao „individualni doseg" načela proporcionalnosti iz članka 52. stavka 1. Povelje ne uzevši u obzir prilikom analize prikladnosti odluke poseban slučaj poduzetnika pogođenih prekomjernim teškoćama.

72 — Vidjeti, redom, presudu Billerud Karlsborg i Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, t. 31.) i presudu Romonta/Komisija (T-614/13, EU:T:2014:835, t. 48.).

73 — Presuda Eurofit (C-99/12, EU:C:2013:487, t. 31.). Sud je stoga prepoznao da obična unutarnja pogreška ne može biti takva okolnost. Vidjeti presudu Billerud Karlsborg i Billerud Skärblacka (C-203/12, EU:C:2013:664, t. 31.).

111. Tim se drugim dijelom [prvog žalbenog razloga] u biti osporava zaključak Općeg suda da zadiranje u temeljna prava, koje je posljedica nepostojanja klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama u Odluci 2011/278, nije neproporcionalno. S obzirom na razmatranja iz točaka 35., 72. i 74. ovog mišljenja, ovaj žalbeni razlog treba odbaciti kao bespredmetan. Podredno smatram da je ovaj žalbeni razlog u svakom slučaju neosnovan.

112. Što se tiče prvog dijela [drugog dijela prvog žalbenog razloga], već sam naveo da smatram pravilnom analizu Općeg suda koja se odnosi na načelo da onečišćivač plaća. Ta analiza ne može biti dovedena u pitanje upućivanjem na presudu Standley i dr.[74], na kojoj se temelji prvi argument društva Romonta. Nadalje, glede drugog argumenta, budući da je načelo da onečišćivač plaća navedeno u članku 191. stavku 2. UFEU-a kao jedno od načela koje vodi politiku Unije u području okoliša, očito je da svi propisi sekundarnog prava moraju biti usklađeni s njim. Što se tiče drugog i trećeg dijela [drugog dijela prvog žalbenog razloga], upućujem na točku 87. ovog mišljenja.

113. S obzirom na sva ta razmatranja, prvi žalbeni razlog valja odbiti.

2. Drugi žalbeni razlog koji se temelji na povredi temeljnih prava

114. Društvo Romonta tvrdi da je Opći sud prekršio njegovu slobodu izbora zanimanja i pravo na vlasništvo propisane člancima 15. i 16. Povelje. To društvo tvrdi da je Opći sud pogrešno smatrao da nepostojanje klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama u Odluci 2011/278 ne utječe na bitni sadržaj temeljnih prava društva Romonta s obzirom na to da je nepostojanje takve klauzule povreda čiji je intenzitet istovjetan potpunoj zabrani obavljanja profesionalne djelatnosti ili oduzimanju vlasništva jer društvo Romonta ne može obavljati svoju djelatnost.

115. Društvo Romonta ovim žalbenim razlogom tvrdi da je Opći sud povrijedio njegova temeljna prava time što nije kritizirao nepostojanje klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama u Odluci 2011/278. S obzirom na razmatranja iznesena u točkama 35., 72. i 74. ovog mišljenja, ovaj žalbeni razlog smatram bespredmetnim. Podredno, smatram da ovaj žalbeni razlog nije osnovan. Naime, u točki 61. predmetne pobijane presude Opći sud je pravilno utvrdio da nepostojanje klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama u Odluci 2011/278 ne utječe na bit slobode izbora zanimanja, slobode poduzetništva i prava na vlasništvo jer ne sprečava operatere postrojenja podvrgnutih sustavu trgovanja emisijskim jedinicama da ostvaruju profesionalnu i poduzetničku aktivnost kao takvu niti im uskraćuje njihovo pravo na vlasništvo. Ovaj žalbeni razlog stoga treba odbiti.

3. Treći žalbeni razlog koji se temelji na kršenju načela supsidijarnosti

116. Društvo Romonta tvrdi da je Opći sud počinio pogrešku koja se tiče prava time što nije utvrdio kršenje načela supsidijarnosti. Prema mišljenju tog društva, Odluka 2011/278 odnosi se na područje okoliša, koje spada u podijeljene ovlasti. Međutim, podijeljene ovlasti koje ne izvršava Unija ostaju državama članicama. Protivno onome što je presudio Opći sud, Odluka 2011/278 nije utvrdila iscrpna pravila dodjele. Nepostojanje klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama stvorilo je zakonsku prazninu koja je Saveznoj Republici Njemačkoj dopustila da to područje zakonski uredi kako bi ostvarila regulatorne ciljeve u pogledu društva Romonta.

117. Na temelju načela supsidijarnosti, kako je određeno člankom 5. stavkom 1. drugom rečenicom UEU-a u vezi s člankom 5. stavkom 3. UEU-a, „u područjima koja nisu u njezinoj isključivoj nadležnosti, Unija djeluje samo ako i u mjeri u kojoj ciljeve predloženog djelovanja države članice ne mogu dostatno ostvariti na središnjoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, nego se zbog opsega ili učinka predloženog djelovanja oni na bolji način mogu ostvariti na razini Unije” (članak 5., stavak 3., UEU).

74 — C-293/97, EU:C:1999:215, t. 52.

118. U tom pogledu, valja istaknuti, s jedne strane, da je premisa argumentacije društva Romonta pogrešna. Naime, kao što je navedeno u točki 107. ovog mišljenja, Opći sud nije počinio pogrešku utvrdivši da je Odluka 2011/278 iscrpna. S druge strane, to društvo u svojoj žalbi ne pokušava čak ni osporiti tvrdnju koju je Opći sud iznio u točki 106. predmetne pobijane presude, prema kojoj društvo Romonta nije osporavalo činjenicu da države članice pojedinačnim djelovanjem ne mogu dostatno ostvariti cilj uspostave sustava trgovanja emisijskim jedinicama u Uniji, kako je predviđen Direktivom 2003/87, i da se taj cilj, zbog opsega i učinka navedenog sustava, može na bolji način ostvariti na razini Unije. U tim okolnostima, taj žalbeni razlog treba odbiti.

4. Četvrti žalbeni razlog koji se odnosi na proturječno i nedostatno obrazloženje

119. Kao prvo, društvo Romonta tvrdi da je utvrđenje Općeg suda u točki 70. presude koju ono pobija, prema kojoj bi ako postoji klauzula za slučajeve s prekomjernim teškoćama operateri postrojenja mogli biti manje spremni smanjiti svoje emisije stakleničkih plinova, proturječno drugom utvrđenju Općeg suda, u točki 81. presude koju ono pobija, prema kojem bi dodatna dodjela emisijskih jedinica na temelju navedene klauzule u svim sektorima i podsektorima na koje se odnosi primjenom jedinstvenog međusektorskog faktora korekcije dovela do smanjenja besplatno dodijeljenih emisijskih jedinica svim ostalim operaterima. Društvo Romonta tvrdi da takva klauzula ne bi dovela ni do najmanjeg poticaja za smanjenje emisija i da bi dotični poticaj bio prebačen na najučinkovitije operatere. Kao drugo, društvo Romonta smatra da Opći sud nije dovoljno analizirao pitanje premještanja emisija prema trećim državama. U tom smislu, nedovoljno je uzeo u obzir cilj svjetske zaštite od klimatskih promjena. Kao treće, društvo Romonta smatra da Opći sud također sam sebi proturječi u točki 89. pobijane presude, tvrdeći, s jedne strane, da klauzula za slučajeve s prekomjernim teškoćama služi prevladavanju gospodarskih i financijskih teškoća koje proizlaze iz individualnog upravljanja poduzećem i tvrdeći, s druge strane, u točki 90., da su gospodarske teškoće društva Romonta proizašle samo iz primjene referentne vrijednosti za toplinu u odnosu na plin, a ne na lignitni vosak, a samim time iz djelatnosti Komisije.

120. U tom pogledu, kao prvo, ne postoji nikakva proturječnost između utvrđenja iznesenih u točkama 70. i 81. predmetne pobijane presude. Kao što proizlazi iz objašnjenja Općeg suda u potonjoj točki, uvođenje klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama povećalo bi troškove posljedica koje proizlaze iz nužne prilagodbe kako bi se smanjile emisije najučinkovitijih poduzetnika, što je protivno načelu da onečišćivač plaća, temeljnom načelu u području okoliša. Ta je tvrdnja očito dosljedna onoj iz točke 70. predmetne pobijane presude. Kao drugo, ne vidim nikakav nedostatak u obrazloženju iz objašnjenja koje je Opći sud dao u točki 71. predmetne pobijane presude. Kao treće, Opći sud je u prvoj rečenici točke 90. predmetne pobijane presude na koju se odnosi argument društva Romonta samo ponovio njegov argument i nije utvrdio razloge gospodarskih teškoća društva Romonta.

121. S obzirom na navedeno, i ovaj žalbeni razlog treba odbiti. Slijedom toga, žalbu društva Romonta treba odbiti u cijelosti.

VI – Troškovi

122. Na temelju članka 184., stavka 2. Poslovnika Suda, kad žalba nije osnovana, Sud odlučuje o troškovima. Prema članku 138. stavku 1. istog propisa, koji se primjenjuje na žalbeni postupak na temelju njegova članka 184. stavka 1., stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Budući da je Komisija podnijela zahtjev da se tužiteljima naloži snošenje troškova i da potonji nisu uspjeli u svojim žalbenim zahtjevima, tužiteljima, osim vlastitih troškova, valja naložiti snošenje Komisijinih troškova.

VII – Zaključak

123. S obzirom na prethodna razmatranja, predlažem Sudu:

— u predmetu C-540/14 P, odbiti žalbu društva DK Recycling und Roheisen GmbH i naložiti mu snošenje troškova;

— u predmetu C-551/14 P, odbiti žalbu društva Arctic Paper Mochenwangen GmbH i naložiti mu snošenje troškova;

— u predmetu C-564/14 P, odbiti žalbu društva Raffinerie Heide GmbH i naložiti mu snošenje troškova, i

— u predmetu C-565/14 P, odbiti žalbu društva Romonta GmbH i naložiti mu snošenje troškova.