Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (drugo vijeće)

26. srpnja 2023.*

„Okoliš – Direktiva 2003/87/EZ – Sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova – Nacionalne provedbene mjere – Prijelazna besplatna dodjela emisijskih jedinica stakleničkih plinova – Odluka o isključenju postrojenja koje koristi isključivo biomasu – Obveza dužne pažnje – Pravo na saslušanje – Obveza obrazlaganja – Očita pogreška u ocjeni – Jednako postupanje – Legitimna očekivanja – Prigovor nezakonitosti – Točka 1. Priloga I. Direktivi 2003/87”

U predmetu T-269/21,

Arctic Paper Grycksbo AB, sa sjedištem u Grycksbou (Švedska), koji zastupaju A. Bryngelsson, A. Johansson i F. Sjövall, odvjetnici,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju G. Wils, B. De Meester i P. Carlin, u svojstvu agenata,

tuženika,

koju podupiru

Europski parlament, koji zastupaju C. Ionescu Dima, W. Kuzmienko i P. Biström, u svojstvu agenata,

i

Vijeće Europske unije, koje zastupaju A. Norberg i J. Himmanen, u svojstvu agenata,

intervenijenti,

OPĆI SUD (drugo vijeće),

u sastavu: A. Marcoulli, predsjednica, S. Frimodt Nielsen (izvjestitelj) i R. Norkus, suci,

tajnik: H. Eriksson, administratorica,

uzimajući u obzir pisani dio postupka,

* Jezik postupka: švedski

nakon rasprave održane 2. veljače 2023.,

donosi sljedeću

Presudu

1 Svojom tužbom na temelju članka 263. UFEU-a, tužitelj, društvo Arctic Paper Grycksbo AB, traži poništenje, u dijelu u kojem se odnosi na njega, članka 1. stavka 1. i Priloga I. Odluci Komisije (EU) 2021/355 od 25. veljače 2021. o nacionalnim provedbenim mjerama za prijelaznu besplatnu dodjelu emisijskih jedinica stakleničkih plinova u skladu s člankom 11. stavkom 3. Direktive 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL 2021., L 68, str. 221., u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

Okolnosti spora

2 Ova tužba odnosi se na postrojenje za proizvodnju premazanog finog grafičkog papira kojim se tužitelj koristi u Grycksbou (Švedska). Tužitelj je od 2005. nositelj dozvole za emisiju stakleničkih plinova.

3 Pobijana odluka imala je za posljedicu isključenje predmetnog postrojenja iz sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova (u daljnjem tekstu: sustav trgovanja emisijama), uspostavljenog Direktivom 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2003. o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice i o izmjeni Direktive Vijeća 96/61/EZ (SL 2003., L 275, str. 32.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 9., str. 28.), kako je izmijenjena Direktivom (EU) 2018/410 Europskog parlamenta i Vijeća od 14. ožujka 2018. o izmjeni Direktive 2003/87 radi poboljšanja troškovno učinkovitih smanjenja emisija i ulaganja za niske emisije ugljika te Odluke (EU) 2015/1814 (SL 2018., L 76, str. 3. i ispravak SL 2023., L 125, str. 62.). Učinak tog isključenja bio je, među ostalim, taj da je tužitelj lišen prava na besplatnu dodjelu emisijskih jedinica za četvrto razdoblje trgovanja (2021. – 2025.).

4 Kako bi mogao zahtijevati tu dodjelu, tužitelj je 7. svibnja 2019. Naturvårdsverketu (Agencija za zaštitu okoliša, Švedska) s tim u vezi podnio zahtjev. U njemu je broj tona ugljikova dioksida iz fosilnih goriva, ispuštenih tijekom referentnog razdoblja (od 2014. do 2018.) zaokružio na nulu. Tužitelj tvrdi da su njegove stvarne emisije 2018., 2019. i 2020. godine bile veće od 0 i manje od 0,5 tona.

5 Dana 27. rujna 2019. Kraljevina Švedska podnijela je Europskoj komisiji nacionalnu provedbenu mjeru predviđenu člankom 11. Direktive 2003/87, odnosno popis postrojenja koja u četvrtom razdoblju trgovanja trebaju biti obuhvaćena sustavom trgovanja emisijama. Predmetno postrojenje nalazilo se na tom popisu pod oznakom SE468. Količine ugljikova dioksida iz fosilnih goriva, prijavljene za to postrojenje iznosile su 0 tona u svakoj godini referentnog razdoblja (2014. – 2018.).

6 Dopisom s primjedbama od 19. svibnja 2020. Komisija je osporavala uključenje 49 postrojenja u nacionalnu provedbenu mjeru, među kojima i predmetnog postrojenja, sljedećim riječima:

„Tijekom najmanje jedne godine referentnog razdoblja, [predmetno postrojenje] proizvelo je gotovo 100 % emisija iz biomase. Takva postrojenja ne bi trebala biti uključena u sustav trgovanja emisijama. Molimo vas da nam dostavite pojašnjenja.”

7 Agencija za zaštitu okoliša odgovorila je 16. lipnja 2020. na Komisijine primjedbe navodeći da je predmetno postrojenje obuhvaćeno nacionalnom opcionalnom mjerom, koju je odobrila Komisija, a kojom se predviđa uključivanje postrojenja priključenih na mrežu centraliziranog grijanja.

8 Porukom elektroničke pošte koja je Agenciji za zaštitu okoliša upućena 30. rujna 2020., Komisija je ponovila svoje stajalište prema kojem postrojenja koja su tijekom navedenog referentnog razdoblja (2014. – 2018.) koristila isključivo biomasu treba isključiti iz sustava trgovanja emisijama.

9 Dana 1. listopada 2020. Agencija za zaštitu okoliša uputila je Komisiji poruku elektroničke pošte u kojoj priznaje da predmetno postrojenje nije bilo priključeno na mrežu centraliziranog grijanja i da je dvojbeno njegovo uključenje u sustav trgovanja emisijama. Međutim, smatrala je da ga u toj fazi postupka ne može povući iz nacionalne provedbene mjere jer nacionalno upravno pravo nije predviđalo mogućnost jednostranog povlačenja, za koje ne postoji pravni temelj, dozvole kojom je raspolagao tužitelj. Navela je, osim toga, da se ne može isključiti mogućnost da će predmetno postrojenje u budućnosti koristiti fosilna goriva.

10 Porukom elektroničke pošte od 17. prosinca 2020., Agencija za zaštitu okoliša obavijestila je Komisiju da je identifikacija postrojenja čije je isključenje potonja predvidjela teška zadaća zbog kriterija koji se odnosi na isključivo korištenje biomase i utvrđenog referentnog razdoblja (2014. – 2018.).

11 Komisija je 14. siječnja 2021. predstavnicima država članica koji zasjedaju u Odboru za klimatske promjene dostavila nacrt uredbe o reviziji iznosa referentnih vrijednosti za proizvode, za razdoblje trgovanja od 2021. do 2025. Taj je nacrt izmijenjen 26. siječnja 2021. kako bi ga navedeni odbor odobrio idućeg dana.

12 Porukom elektroničke pošte od 26. siječnja 2021. Agencija za zaštitu okoliša upozorila je Komisiju na to da je utvrdila razlike u izvješćima poduzetnika koji su tijekom referentnog razdoblja emitirali manje od 0,5 t ugljikova dioksida iz fosilnih goriva. Navela je da su određeni poduzetnici, koje nije identificirala, zaokružili te emisije na 0 t, dok su drugi naveli svoje stvarne emisije, a da nisu izvršili takvo zaokruživanje. Ta je agencija navela da je Komisija osporavala uključivanje samo postrojenja koja su prijavila da su njihove emisije ugljikova dioksida iz fosilnih goriva iznosile 0 tona, a da nije osporavala uključivanje postrojenja koja su prijavila svoje emisije, bez njihova zaokruživanja. Zatražila je od Komisije da konkretno navede metode koje namjerava primijeniti na sva postrojenja koja se koriste biomasom.

13 Komisija je 28. siječnja 2021. obavijestila Agenciju za zaštitu okoliša da je faza ispitivanja nacionalnih provedbenih mjera dovršena i da od tada više ne može uzeti u obzir izmjene koje utječu na popis postrojenja i na izračun referentnih vrijednosti za proizvode.

14 Istoga dana, konačni tekst nacrta uredbe spomenute u točki 11. ove presude dostavljen je državama članicama na donošenje u okviru pisanog postupka. Rok za podnošenje primjedbi određen je za 11. veljače 2021.

15 Agencija za zaštitu okoliša navela je 1. veljače 2021. da se popis postrojenja iz nacionalne provedbene mjere ne može smatrati konačnim sve dok Komisija ne zauzme stajalište o pitanjima navedenima u poruci elektroničke pošte od 26. siječnja 2021. (vidjeti točku 12. ove presude).

16 Komisija joj je u poruci elektroničke pošte isti dan odgovorila kako slijedi:

„Prije nego što smo Uredbu o referentnim vrijednostima podnijeli Odboru za klimatske promjene na davanje pozitivnog mišljenja i predložili donošenje Komisijine odluke o nacionalnim provedbenim mjerama, okončali smo sve faze ocjene nacionalnih provedbenih mjera.

Kao što je to navedeno u prethodnoj poruci elektroničke pošte, ako država članica otkrije pogrešku na popisu nacionalnih provedbenih mjera koja ne utječe ni na referentne vrijednosti za proizvod ni na odluke o nacionalnim provedbenim mjerama, nego samo na besplatnu dodjelu emisijskih jedinica (ili kojom se samo ažuriraju podaci kako bi se ubuduće navela točna referentna vrijednost te kako bi se izbjegao naknadni ispravak nacionalnih provedbenih mjera), možemo u tom stadiju prihvatiti ažurirani popis [nacionalnih provedbenih mjera], prije podnošenja preliminarne godišnje količine besplatnih emisijskih jedinica.

Kad je riječ o metodi koju smo primijenili za postrojenja koja koriste isključivo biomasu, ona se temeljila na emisijama, a zaokruživanje nije primijenjeno ni na izravne emisije ni na emisije iz biomase.”

17 Porukom elektroničke pošte od 4. veljače 2021. Agencija za zaštitu okoliša upozorila je Komisiju na očite nedosljednosti u načinu na koji je ta institucija namjeravala postupati prema postrojenjima čije su joj se emisije ugljikova dioksida iz fosilnih goriva činile usporedivima, u pogledu isključenja postrojenja koja koriste isključivo biomasu. U istoj poruci elektroničke pošte napomenula je Komisiji i to da je tužitelj za 2018. godinu prijavio količinu emisija od 0,3727 t ugljikova dioksida iz fosilnih goriva. Naposljetku ju je pitala može li ažurirati nacionalnu provedbenu mjeru na način da za svako postrojenje za koje je Komisija smatrala da koristi isključivo biomasu, navede količine ugljikova dioksida iz fosilnih goriva koje su stvarno emitirane tijekom referentnog razdoblja, bez njihova zaokruživanja.

18 Porukom elektroničke pošte od 16. veljače 2021. Komisija je Agenciji za zaštitu okoliša odgovorila da više nije moguće izvršiti izmjene koje utječu na identitet postrojenja navedenih u nacionalnim provedbenim mjerama ili na izračun referentnih vrijednosti za proizvode jer su akti koji se na njih odnose bili u postupku donošenja.

19 Komisija je 25. veljače 2021. donijela pobijanu odluku.

20 Komisija je u pobijanoj odluci navela slučajeve u kojima namjerava istaknuti prigovore protiv nacionalnih provedbenih mjera koje su joj predložene. Kad je riječ o tužitelju, Komisija je u uvodnoj izjavi 11. navedene odluke navela sljedeće:

„[Republika Finska] i [Kraljevina Švedska] predložile su uključivanje 51 postrojenja koja koriste isključivo biomasu. Neka od tih postrojenja bila su podložna jednostranom uključivanju u razdoblju 2004. – 2007., što je Komisija odobrila u skladu s člankom 24. Direktive 2003/87.

Međutim, postrojenja koja koriste isključivo biomasu naknadno su isključena iz sustava trgovanja emisijama […], u skladu s novom odredbom iz [točke 1.] Priloga I. Direktivi 2003/87. Ta je odredba uvedena […] Direktivom 2009/29 […], a početkom njezine primjene 1. siječnja 2013. utvrđeno je novo područje primjene sustava trgovanja emisijama, među ostalim u pogledu prethodnih uključivanja. Stoga se uključivanje postrojenja koja koriste isključivo biomasu treba odbiti za sve godine referentnog razdoblja, čak i ako su navedena na popisu iz članka 11. stavka 1. Direktive 2003/87."

21 Komisija je 12. ožujka 2021. donijela Provedbenu uredbu (EU) 2021/447 o utvrđivanju revidiranih referentnih vrijednosti za besplatnu dodjelu emisijskih jedinica za razdoblje od 2021. do 2025. na temelju članka 10.a stavka 2. Direktive 2003/87 (SL 2021., L 87, str. 29.).

22 Kraljevina Švedska dostavila je Komisiji 2. lipnja 2021. novu nacionalnu provedbenu mjeru u kojoj tužitelj više nije bio naveden.

Zahtjevi stranaka

23 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:

– poništi pobijanu odluku u dijelu u kojem se odnosi na njega;

– naloži Komisiji snošenje troškova.

24 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:

– odbije tužbu;

– naloži tužitelju snošenje troškova.

25 Europski parlament od Općeg suda u biti zahtijeva da odbije tužbu.

26 Vijeće Europske unije od Općeg suda zahtijeva da:

– obije tužbu;

– naloži tužitelju snošenje troškova.

Pravo

27 U prilog osnovanosti tužbe tužitelj ističe šest tužbenih razloga. Prvi se temelji na očitoj pogrešci u ocjeni. Drugi se temelji na povredi načela jednakog postupanja. Treći se odnosi na bitnu povredu postupka. Četvrti tužbeni razlog temelji se na povredi načela zaštite legitimnih očekivanja. Peti tužbeni razlog temelji se na povredi Direktive 2003/87, osobito njezina članka 10.a i točke 1. njezina Priloga I. Naposljetku, šesti tužbeni razlog temelji se na nezakonitosti navedene točke.

28 Osim toga, glavne su stranke razmijenile argumente o pravnom okviru koji se primjenjuje na postupak donošenja pobijane odluke i na Komisijine obveze, a da ih pritom nisu formalno povezale sa šest tužbenih razloga. Ti argumenti osobito utječu na ocjenu drugog i trećeg tužbenog razloga.

29 Stoga najprije valja podsjetiti na pravni okvir sustava trgovanja emisijama i na ciljeve Direktive 2003/87, zatim ispitati argumente stranaka koji se odnose na pravilnost postupka donošenja pobijane odluke i, naposljetku, one kojima se dovodi u pitanje njezina osnovanost.

Uvodna razmatranja o sustavu trgovanja emisijama i ciljevima koji se žele postići Direktivom 2003/87

30 Sustav trgovanja emisijama, uređen Direktivom 2003/87, odnosi se na postrojenja koja ispunjavaju kriterije utvrđene u njezinu Prilogu I. i emitiraju jedan ili više stakleničkih plinova navedenih u njezinu Prilogu II. (članak 2. te direktive). U skladu s člankom 1. navedene direktive, cilj je sustava trgovanja emisijama potaknuti poduzeća na to da smanje emisije stakleničkih plinova na način koji je učinkovit u troškovnom i gospodarskom smislu. Sustav trgovanja emisijama, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 8. te direktive, stoga podrazumijeva uključivanje djelatnosti koje imaju određeni potencijal za smanjivanje emisija stakleničkih plinova (vidjeti presudu od 20. lipnja 2019., ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, t. 55. i 56. i navedenu sudsku praksu).

31 U tom pogledu valja podsjetiti na to da je svrha Direktive 2003/87 uspostavljanje sustava trgovanja emisijama koji teži smanjenju emisija stakleničkih plinova u atmosferu na razinu koja će spriječiti sve opasne antropogene poremećaje klimatskog sustava i čiji je krajnji cilj zaštita okoliša (vidjeti u tom smislu presude od 8. ožujka 2017., ArcelorMittal Rodange i Schifflange, C-321/15, EU:C:2017:179, t. 24. i navedenu sudsku praksu te od 20. lipnja 2019., ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, t. 62. i navedenu sudsku praksu). Navedena direktiva tako teži smanjivanju ukupnih emisija stakleničkih plinova u Europskoj uniji u odnosu na njihovu razinu iz 1990. na gospodarski učinkovit način (vidjeti u tom smislu presudu od 20. lipnja 2019., ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, t. 64. i navedenu sudsku praksu).

32 Stoga je cilj sustava trgovanja emisijama ispunjenje međunarodnih obveza Unije i njezinih država članica u području okoliša, ostvarivanjem brojnih ciljeva kao što je „najmanje moguće smanjivanje gospodarskog razvoja i zapošljavanja” (uvodna izjava 5. Direktive 2003/87), „očuvanje unutarnjeg tržišta” (uvodna izjava 7. navedene direktive), „izbjegavanje narušavanja tržišnog natjecanja” (uvodna izjava 7. te direktive) (vidjeti presudu od 20. lipnja 2019., ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, t. 101. i navedenu sudsku praksu) i spriječiti „izmještanje emisija ugljika”, odnosno premještanje, izvan unutarnjeg tržišta, proizvođača koji emitiraju stakleničke plinove, pod uvjetima predviđenima posebice člankom 10.b te direktive.

33 U tu svrhu, poduzetnici uključeni u sustav trgovanja emisijama dužni su, s jedne strane, ishoditi dozvolu za emisiju stakleničkih plinova koju im izdaju države članice pod uvjetom da dokažu svoju sposobnost praćenja svojih emisija i izvješćivanja o njima te, s druge strane, svake godine predati emisijske jedinice koje se mogu prenijeti unutar i izvan Unije. Države članice provjeravaju jesu li emisijske jedinice koje je svako postrojenje predalo jednake njegovim stvarnim emisijama stakleničkih plinova procijenjenih u tonama ekvivalenta ugljikova dioksida i bilježi li ih (članak 3. točka (a) i članci 4. do 6., članci 12., 15., 19. i 25. Direktive 2003/87).

34 Na taj se način sustavom trgovanja emisijama uspostavlja niz gospodarskih poticaja za smanjenje stakleničkih plinova od strane samih postrojenja. Naime, iako je krajnji cilj sustava trgovanja emisijama zaštita okoliša, taj sustav sam po sebi ne smanjuje emisije stakleničkih plinova. Nasuprot tomu, njime se potiče i favorizira potraga za najnižim troškovima kako bi se postiglo smanjenje tih emisija na razinu koja je u skladu s međunarodnim obvezama Unije i njezinih država

članica, koja ovisi o strogosti kojom se utvrđuje ukupna količina dodijeljenih emisijskih jedinica (presude od 16. prosinca 2008., Arcelor Atlantique i Lorraine i dr., C-127/07, EU:C:2008:728, t. 31. i od 17. listopada 2013., Billerud Karlsborg i Billerud Skärblacka, C-203/12, EU:C:2013:664, t. 26.).

35 Sustav trgovanja emisijama stoga počiva na gospodarskoj logici kojom se svakog sudionika potiče na ispuštanje niže količine stakleničkih plinova od količine emisijskih jedinica koje su mu prvotno bile dodijeljene kako bi prenio višak drugom sudioniku koji je proizveo višu količinu emisija od količine emisijskih jedinica koje su mu bile dodijeljene ili koje je stekao. Emisijske jedinice zbog toga imaju komercijalnu vrijednost (vidjeti presudu od 8. ožujka 2017., ArcelorMittal Rodange i Schifflange, C-321/15, EU:C:2017:179, t. 22. i navedenu sudsku praksu; presudu od 20. lipnja 2019., ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, t. 63.; vidjeti također mišljenje nezavisnog odvjetnika Campos Sáncheza-Bordone u predmetu ArcelorMittal Rodange i Schifflange, C-321/15, EU:C:2016:516, t. 48. do 55.).

36 Sustav trgovanja emisijama osim toga predviđa, na temelju prijelazne iznimke od pravila prema kojem se emisijske jedinice prodaju na dražbi, dodjelu određenih besplatnih emisijskih jedinica (članci 9., 9.a, 10., 10.a i 10.c Direktive 2003/87), čiji se broj linearno smanjuje od 2013. Broj besplatno dodijeljenih emisijskih jedinica od tada se određuje na temelju referentne vrijednosti izračunate za svaki proizvod, u načelu i u mjeri u kojoj je to moguće, koja odgovara prosječnom učinku 10 % ekološki najučinkovitijih proizvođača, pod uvjetima predviđenima u članku 10.a navedene direktive. Na temelju stavka 2. točaka (a) i (b) potonjeg članka, za razdoblje od 2021. do 2025. na referentne vrijednosti primjenjuje se godišnja stopa smanjenja u maksimalnom iznosu od 1,6 %.

37 Kako bi ispunjavalo uvjete za besplatnu dodjelu emisijskih jedinica, postrojenje mora biti uključeno u provedbenu mjeru čije je donošenje, od strane države članice na čijem se teritoriju ono nalazi, predviđeno u članku 11. stavku 1. Direktive 2003/87. U skladu sa stavkom 3. navedenog članka, države članice ne smiju izdavati besplatne emisijske jedinice postrojenjima čije je stavljanje na popis odbila Komisija. Osim toga, prosječni učinak svake referentne vrijednosti za proizvod, o kojem ovisi besplatna dodjela emisijskih jedinica, izračunava se uzimanjem u obzir emisija uključenih postrojenja.

38 Emisijske jedinice koje nisu besplatno dodijeljene prodaju se na dražbi pod uvjetima predviđenima člankom 10. Direktive 2003/87. Dakle, raspodjela emisijskih jedinica postupno će se temeljiti isključivo na dražbovnoj prodaji, koja se, prema mišljenju zakonodavca Unije, općenito smatra gospodarski najučinkovitijim sustavom (vidjeti u tom smislu presudu od 20. lipnja 2019., ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, t. 66.).

39 Među kategorijama djelatnosti koje su navedene u Prilogu I. Direktivi 2003/87 nalazi se proizvodnja papira ili kartona, proizvodnog kapaciteta iznad 20 tona na dan. Predmetna su postrojenja, na temelju tog priloga, podvrgnuta sustavu trgovanja emisijama što se tiče njihovih emisija ugljikova dioksida.

40 Naime, uvodne izjave 1. i 3. Priloga I. Direktivi 2003/87 glase:

„1. […] postrojenja koja koriste isključivo biomasu nisu obuhvaćena ovom direktivom […]

3. Za […] izračun [ukupne nazivne snage nekog postrojenja] ne uzimaju se u obzir jedinice koje koriste isključivo biomasu. Pojam „jedinice koje koriste isključivo biomasu" odnosi se na jedinice koje fosilna goriva koriste samo tijekom pokretanja i zaustavljanja rada jedinice."

41 Prilog IV. dio A Direktive 2003/87 sadržava točku naslovljenu „Proračun" u čijem je četvrtom stavku, posljednjoj rečenici propisano da je „[f]aktor emisije za biomasu jednak […] nuli".

42 Direktiva (EU) 2018/2001 Europskog parlamenta i Vijeća od 11. prosinca 2018. o promicanju uporabe energije iz obnovljivih izvora (SL 2018., L 328, str. 82. i ispravci SL 2020., L 311, str. 11. te SL 2022., L 41, str. 37.) uključuje biomasu u obnovljive izvore energije. U članku 2. točki 24. navedene direktive biomasa je definirana kao „biorazgradiv dio proizvoda, otpada i ostataka biološkog podrijetla iz poljoprivrede, uključujući tvari biljnog i životinjskog podrijetla, iz šumarstva i s njima povezanih proizvodnih djelatnosti, uključujući ribarstvo i akvakulturu, te biorazgradiv udio otpada, uključujući industrijski i komunalni otpad biološkog podrijetla".

43 Stranke se ne slažu u pogledu dosega i zakonitosti iznimke koja se odnosi na emisije stakleničkih plinova iz biomase, koja je – kao što je to navedeno u točkama 2. do 22. ove presude – navela Komisiju na to da u pobijanoj odluci predmetno postrojenje odbije uključiti u sustav trgovanja emisijama, što je, među ostalim, imalo za učinak to da mu je oduzeta mogućnost bilo kakve besplatne dodjele emisijskih jedinica stakleničkih plinova za četvrto razdoblje trgovanja (2021. – 2025.).

Pravilnost postupka donošenja pobijane odluke

44 Osim argumenata koji se posebno odnose na pravilnost postupka donošenja pobijane odluke, stranke se ne slažu oko dvaju pitanja koja treba ispitati prva.

45 S jedne strane, tužitelj prigovara Komisiji da je odbila uzeti u obzir informacije koje su joj podnesene 26. siječnja i 4. veljače 2021. (vidjeti točke 12. i 17. ove presude), uz obrazloženje da u toj fazi donošenja nacionalnih provedbenih mjera predviđenih člankom 11. Direktive 2003/87 i Provedbene uredbe o referentnim vrijednostima predviđene člankom 10.a navedene direktive, ta institucija više nije mogla uzeti u obzir izmjene koje utječu na identifikaciju postrojenja uključenih u sustav trgovanja emisijama i koja ispunjavaju uvjete za besplatnu dodjelu emisijskih jedinica. Ti se argumenti, podneseni samostalno, uvelike podudaraju s onima koje je tužitelj iznio u prilog prvom dijelu trećeg tužbenog razloga pa će biti ispitani u okviru tog razloga.

46 S druge strane, stranke se ne slažu o dosegu pravila o zaokruživanju koja proizlaze iz članka 72. stavka 1. prvog podstavka Provedbene uredbe Komisije (EU) 2018/2066 od 19. prosinca 2018. o praćenju i izvješćivanju o emisijama stakleničkih plinova u skladu s Direktivom 2003/87 i o izmjeni Uredbe Komisije (EU) br. 601/2012 (SL 2018., L 334, str. 1.). Najprije valja ispitati je li tužitelj, kao što to tvrdi, mogao temeljiti argument na tome da su zaokruženi podaci koje je podnio Agenciji za zaštitu okoliša i koje je ona podnijela Komisiji ipak odgovarali stvarnim emisijama ugljikova dioksida iz fosilnih goriva koje nisu bile jednake nuli, ali su iznosile između 0 i 0,5 t.

Uzimanje u obzir zaokruženih podataka prijavljenih tijekom postupka donošenja pobijane odluke

47 Kao što je to navedeno u poruci elektroničke pošte koju je Agencija za zaštitu okoliša uputila Komisiji 4. veljače 2021. (vidjeti točku 17. ove presude), tužitelj tvrdi da je 2018. godine emitirao 0,37 t ugljikova dioksida iz fosilnih goriva. Tužitelj također podnosi ovjerena izvješća koja se odnose na 2019. i 2020. godinu, prema kojima je u te dvije godine emitirao količine od 0,29 odnosno 0,46 t ugljikova dioksida iz fosilnih goriva.

48 Tužitelj tvrdi da se, samo zbog toga što je postupio u skladu s pravilima o zaokruživanju koja je propisala Komisija kad je prijavio da su njegove emisije u 2018. godini bile jednake nuli, našao u nepovoljnijem položaju od onoga u koji su stavljeni poduzetnici koji su, suprotno tim pravilima, prijavili svoje stvarne emisije kada su one bile manje od 0,5 t. Naime, potonja postrojenja nisu bila isključena iz sustava trgovanja emisijama.

49 Naposljetku, tužitelj tvrdi da Komisijino stajalište prema kojem sva postrojenja koja su emitirala manje od 0,5 tona ugljikova dioksida iz fosilnih goriva, neovisno o tome jesu li u svojim izvješćima izvršila zaokruživanje, treba isključiti iz sustava trgovanja emisijama, predstavlja *a posteriori* racionalizaciju o kojoj Agencija za zaštitu okoliša očito nije bila obaviještena prije donošenja pobijane odluke.

50 Komisija osporava tužiteljevu argumentaciju.

51 U skladu s člankom 72. stavkom 1. prvim podstavkom Provedbene uredbe 2018/2066, „ukupne godišnje emisije svakog stakleničkog plina, [ugljikova dioksida, dušikova oksida i perfluorougljikovodika] prijavljuju se kao zaokružene tone [ugljikova dioksida ili ekvivalenta ugljikovu dioksidu]”.

52 Nesporno je i osobito proizlazi iz dokumenata koje je Komisija podnijela kao odgovor na mjeru upravljanja postupkom koju joj je uputio Opći sud kao i iz dokumenata koje je tužitelj samoinicijativno podnio proizlazi da su tijekom cijelog postupka koji je doveo do donošenja pobijane odluke podaci o emisijama koji se odnose na tužitelja za referentno razdoblje 2014. – 2018., koje je Agencija za zaštitu okoliša dostavila Komisiji, bili jednaki nuli.

53 Tužitelj ne osporava da u razdoblju od 2014. do 2017. godine nije emitirao ugljikov dioksid iz fosilnih goriva. Suprotno tomu, tvrdi da je podatak od 0 tona koji se odnosi na 2018. godinu bio rezultat toga što je svoje stvarne emisije, koje su iznosile 0,37 tona, zaokružio na nižu jedinicu. Tvrdi da mu je činjenica da je postupio u skladu s pravilima o zaokruživanju prouzročila štetu, u odnosu na postrojenja koja nisu prijavila podatke koji su jednaki nuli, iako su njihove stvarne emisije bile manje od 0,5 tona i nisu bila isključena iz sustava trgovanja emisijama, što im je omogućilo da nastave primati besplatne emisijske jedinice.

54 Komisija tvrdi da su pravila o zaokruživanju imperativnog karaktera i da tužitelj nema pravo žaliti se na posljedice njihove primjene, a pritom ne osporava istinitost tužiteljevih tvrdnji.

55 Međutim, iako je tužitelj postupio u skladu s pravilima o zaokruživanju predviđenima prethodno spomenutom odredbom, nema sumnje da to nije bio slučaj sa svim postrojenjima navedenima u nacionalnoj provedbenoj mjeri. Komisija uostalom priznaje da je zbog pogreške propustila isključiti dva postrojenja čije su prijavljene emisije bile manje od 0,5 tona, ali čiji iznos nije bio zaokružen.

56 Šteta je dakako da Komisija tijekom postupka donošenja pobijane odluke nije imala konstantan stav o tom pitanju, na što osobito upućuju pitanja koja je postavila Agenciji za zaštitu okoliša i identifikacija postrojenja koja je namjeravala isključiti iz sustava trgovanja emisijama. Međutim, primjena pravila o zaokruživanju propisana je člankom 72. stavkom 1. prvim podstavkom Provedbene uredbe 2018/2066. Tom je obvezom preuzeta ona koja je ranije bila predviđena člankom 72. stavkom 1. prvim podstavkom Uredbe Komisije (EU) br. 601/2012 od 21. lipnja 2012. o praćenju i izvješćivanju o emisijama stakleničkih plinova u skladu s Direktivom 2003/87 (SL 2012., L 181, str. 30.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 9., str. 308.), koju je zamijenila. Ona se stoga primjenjivala i na godišnja izvješća o emisijama koja su sastavila postrojenja obuhvaćena sustavom trgovanja emisijama za svaku godinu u razdoblju od 2014. – 2018. te na izvješće o emisijama koje se odnosi na referentno razdoblje, koje su države članice bile dužne podnijeti u prilog svojim nacrtima nacionalnih provedbenih mjera.

57 Ne može se prihvatiti tužiteljev argument prema kojem se to pravilo ne može primijeniti da bi se utvrdilo treba li za neko postrojenje, u smislu točke 1. Priloga I. Direktivi 2003/87, smatrati da koristi isključivo biomasu.

58 Naime, kao što to proizlazi iz članaka 1. i 2. Provedbene uredbe 2018/2066, to se imperativno pravilo primjenjuje na sva izvješća o emisijama koje su utvrđene u odnosu na djelatnosti iz Priloga I. Direktivi 2003/87. Riječ je stoga o objektivnoj metodi, koja se primjenjuje na sva postrojenja koja ulaze u područje primjene direktive za svaku godinu referentnog razdoblja, kao što je to navedeno u točki 56. ove presude, na temelju koje je moguće utvrditi je li neko postrojenje koje koristi biomasu obuhvaćeno iznimkom koja se odnosi na isključivo korištenje biomase u smislu točke 1. navedenog priloga.

59 Suprotno tomu, tumačenje koje predlaže tužitelj, prema kojem se za postrojenje koje koristi biomasu i koje prijavljuje 0 tona emisija ugljikova dioksida iz fosilnih goriva treba smatrati da ne koristi isključivo biomasu jer njegove stvarne emisije nisu jednake nuli, proturječi zahtjevu dosljednosti sustava trgovanja emisijama, koja među ostalim ovisi o usklađivanju pravila o izvješćivanju i praćenju koja se nastoje osigurati Provedbenom uredbom 2018/2066. Osim toga, valja primijetiti da izjednačavanjem postrojenja koja emitiraju ugljikov dioksid iz fosilnih goriva samo za potrebe pokretanja i zaustavljanja postupka proizvodnje, s onima koja koriste isključivo biomasu, točka 3. Priloga I. Direktivi 2003/87 izričito predviđa da se u sustav trgovanja emisijama ne uključuju postrojenja čije su emisije ugljikova dioksida iz fosilnih goriva zanemarive, ali ne nužno jednake nuli.

60 Slijedom toga, tužitelj je bio dužan, kao što je to i učinio, izvijestiti da su emisije ugljikova dioksida iz fosilnih goriva za svaku od godina referentnog razdoblja bile jednake nuli i među ostalim, svoje izvješće o emisijama za 2018. zaokružiti na nulu. Stoga se ne može s pravom žaliti, bez dovođenja u pitanje posljedica eventualne povrede načela jednakog postupanja, na to da je Komisija uzela u obzir izvješća o predmetnom postrojenju koja joj je podnijela Agencija za zaštitu okoliša, iz kojih proizlazi da nije bilo emisija ugljikova dioksida iz fosilnih goriva i da slijedom toga nije bilo isključive uporabe biomase.

Treći tužbeni razlog koji se temelji na bitnoj povredi postupka

61 Treći tužbeni razlog koji se temelji na bitnoj povredi postupka, podijeljen je na tri dijela: u prvom se tužitelj poziva na povredu obveze dužne pažnje, u drugom na povredu prava na saslušanje i u trećem, na povredu obveze obrazlaganja.

– *Prvi dio trećeg tužbenog razloga, koji se temelji na povredi obveze dužne pažnje*

62 Tužitelj tvrdi da bi Komisija, da je pravilno ocijenila informacije koje je odnijela Agencija za zaštitu okoliša, došla do drukčijeg zaključka što se tiče uključivanja predmetnog postrojenja u sustav trgovanja emisijama. Komisija je stoga povrijedila svoju obvezu dužne pažnje.

63 Prema tužiteljevu mišljenju, za primjenu isključenja postrojenja koja koriste isključivo biomasu, predviđenog točkom 1. Priloga I. Direktivi 2003/87, relevantno je pitanje proizvodi li predmetno postrojenje emisije ugljikova dioksida iz fosilnih goriva. Međutim, Komisija nije ispunila svoju obvezu i propisno provjerila je li navedeno postrojenje koristilo isključivo biomasu. Štoviše, Komisija je Agenciji za zaštitu okoliša uputila pitanje u skladu s čijim sadržajem joj se činilo da je to postrojenje „gotovo isključivo" koristilo biomasu, što bi značilo da je znala da takvo postrojenje koristi fosilna goriva. Ona je time namjerno i bez razloga odlučila zanemariti ovjerene podatke koje je dostavila Agencija za zaštitu okoliša, čija se nepristranost ne može dovesti u pitanje.

64 Osim toga, Komisija je Agenciju za zaštitu okoliša prekasno obavijestila da smatra da postrojenja, poput onoga o kojem je riječ, koja su prijavila količine emisija ugljikova dioksida iz fosilnih goriva jednake nuli, trebaju biti isključena iz sustava trgovanja emisijama. Određivanje Agenciji za zaštitu okoliša navodnog roka nakon kojeg se novi podaci, čak i ako su relevantni, više ne mogu uzeti u obzir jest zavaravajuće.

65 Tužitelj Komisiji u replici osim toga prigovara da Agenciji za zaštitu okoliša nije jasno propisala rok. Komisija stoga argument neosnovano temelji na nepravodobnosti određenih informacija koje su joj bile podnesene. Međutim, tužitelj smatra da Komisija predmetno postrojenje ne bi mogla isključiti iz sustava trgovanja emisijama da je vodila računa o tome da je tužitelj zaokružio svoje emisije u skladu s važećim pravilima, iako one u stvarnosti nisu bile jednake nuli.

66 Komisija se, prema tužiteljevu mišljenju, ne može pozivati na prekoračenje roka koji nije odredila. Suprotno Komisijinim tvrdnjama, podaci koje je Agencija za zaštitu okoliša dostavila u poruci elektroničke pošte od 26. siječnja 2021. nisu došli prekasno da ih ta institucija ne bi mogla uzeti u obzir. Naime, sama je Komisija izmijenila akte koji su tada bili u postupku donošenja, a koji se odnose, među ostalim, na vrijednost emisija 10 % najučinkovitijih postrojenja obuhvaćenih drugim referentnim vrijednostima za proizvode. Osim toga, iz Priloga A 10 tužbi proizlazi da je dvama postrojenjima bilo dopušteno dostaviti ažurirane podatke nakon donošenja pobijane odluke dakle, *a fortiori*, nakon 26. siječnja 2021.

67 Štoviše, pobijana odluka je donesena više od mjesec dana nakon obavijesti Agencije za zaštitu okoliša o postojanju razlike u postupanju prema postrojenjima koja jesu, odnosno nisu, zaokružila svoja izvješća, a uredba o referentnim vrijednostima za proizvode donesena je gotovo mjesec i pol dana kasnije. Međutim, činjenica da je predmetno postrojenje uzeto u obzir pri izračunu referentne vrijednosti za proizvod predstavljala je samo manju prilagodbu. Iako Komisija ističe da je postupak donošenja pobijane odluke trajao petnaest mjeseci, valjalo bi ipak primijetiti da je Agencija za zaštitu okoliša problem povezan s uzimanjem u obzir postrojenja koja su svoja izvješća zaokružila na nulu mogla istaknuti tek nakon dvanaest mjeseci i da je za činjenicu koju navodi Komisija, a to je da su te informacije pristigle sa zakašnjenjem, u stvarnosti uvelike kriva ta institucija.

68 Komisija osporava tužiteljevu argumentaciju.

69 Prema sudskoj praksi, kada je riječ o upravnom postupku koji se odnosi na složene tehničke procjene, institucije i tijela Unije moraju raspolagati diskrecijskom ovlašću kako bi mogli ispunjavati svoje dužnosti. Međutim, u slučaju kada raspolažu takvom diskrecijskom ovlašću, poštovanje jamstava dodijeljenih pravnim poretkom Unije u upravnim postupcima još je važnije. Među tim jamstvima nalazi se, među ostalim, obveza pažljivog i nepristranog ispitivanja svih relevantnih elemenata predmetnog slučaja (vidjeti u tom smislu presudu od 21. studenoga 1991., Technische Universität München, C-269/90, EU:C:1991:438, t. 13. i 14.)

70 Kao što to proizlazi iz uvodnih izjava 2. do 8. pobijane odluke, Komisija je izvršila provjere koje se odnose na potpunost i dosljednost informacija koje su joj dostavile nadležne službe država članica.

71 Suprotno onomu što tvrdi Komisija, tužitelj joj uopće ne prigovara da nije provela kontrole na terenu i da nije provjerila točnost izvješća koja su postrojenja podnijela tijelima nadležnih država članica. S druge strane, tužitelj ističe da ta institucija nije mogla kao nepravodobne zanemariti informacije koje joj je podnijela Agencija za zaštitu okoliša, prema kojima je, s jedne strane, tužitelj zaokružio svoja izvješća o emisijama i prema kojima, s druge strane, njegove stvarne emisije ugljikova dioksida iz fosilnih goriva u 2018. nisu bile jednake nuli.

72 U skladu s člankom 11. stavkom 1. drugim podstavkom Direktive 2003/87, o nacionalnim provedbenim mjerama za četvrto razdoblje trgovanja (2021. – 2025.) Komisiju je trebalo obavijestiti prije 30. rujna 2019. Nesporno je da je Agencija za zaštitu okoliša u ovom slučaju poštovala taj rok.

73 Suprotno tomu, iz spisa proizlazi da Agenciji za zaštitu okoliša nije bio određen nijedan drugi rok osim onoga navedenog u točki 72. ove presude. U tom pogledu nije uvjerljiva Komisijina tvrdnja prema kojoj je rok bio određen za 7. prosinca 2021. Naime, Agencija za zaštitu okoliša odmah je osporavala taj rok, naveden u poruci elektroničke pošte, a Komisijine službe nisu prigovorile tom osporavanju.

74 Osim toga, nesporno je da izmjene nacionalnih provedbenih mjera koje se odnose na vrijednosti koje su prijavila postrojenja na prvi pogled mogu utjecati na definiciju referentne vrijednosti za proizvod, s obzirom na to da potpadaju pod sustav trgovanja emisijama. To stoga tim više vrijedi za postrojenja koja koriste biomasu jer se takve emisije ne uračunavaju prilikom izračuna broja emisijskih jedinica koje treba predati. Stranke se međutim ne slažu oko zaključaka koje je Komisija u ovom slučaju trebala donijeti na temelju informacija koje joj je podnijela Agencija za zaštitu okoliša između 26. siječnja i 4. veljače 2021. Tužitelj ističe da je Komisija bila dužna ocijeniti sve relevantne podatke, bez obzira na datum njihova podnošenja, dok Komisija smatra da od trenutka od kojeg je postupak donošenja uredbe kojom se utvrđuju referentne vrijednosti za proizvode bio u tijeku, bilo prekasno da joj se podnesu izmjene koje mogu dovesti u pitanje nacrte referentnih vrijednosti. Komisija tvrdi da bi do donošenja akata koji su neophodni za besplatnu dodjelu emisijskih jedinica došlo znatno kasnije da je takve izmjene tada bilo potrebno uzeti u obzir.

75 Međutim, nije sporno da je na dan kad je Agencija za zaštitu okoliša Komisiju obavijestila o problemima u vezi s razlikama koje se odnose na zaokruživanje prijavljenih vrijednosti i, *a fortiori*, kad je Agencija za zaštitu okoliša Komisiju obavijestila da vrijednost emisija predmetnog postrojenja 2018. godine nije bila jednaka nuli, nego da je iznosila 0,3727 tona ugljikova dioksida iz fosilnih goriva (vidjeti točku 17. ove presude), odnosno 4. veljače 2021., nacrt uredbe kojom se utvrđuju referentne vrijednosti za proizvode već bio podnesen Odboru za klimatske promjene.

Porukom elektroničke pošte od 1. veljače 2021. (vidjeti točku 16. ove presude) Komisija je obavijestila Agenciju za zaštitu okoliša da je još uvijek moguće uzeti u obzir samo izmjene koje ne utječu na referentne vrijednosti za proizvode.

76 Komisija dakako s pravom tvrdi da članak 10.a Direktive 2003/87 predviđa da dodjele besplatnih emisijskih jedinica pretpostavljaju prethodno definiranje referentnih vrijednosti prema sektorima djelatnosti i da se na temelju članka 11. stavka 2. navedene direktive besplatne emisijske jedinice moraju dodijeliti prije 28. veljače tekuće godine. Naime, činjenica da je u članku 10.a stavku 2. te direktive predviđeno da je početna točka za *ex ante* referentne vrijednosti prosječni učinak 10 % najučinkovitijih postrojenja u tom sektoru, pretpostavlja utvrđivanje popisa postrojenja uključenih u sustav trgovanja emisijama. Komisija stoga načelno može poduzeti mjere upravljanja upravnim postupkom koje su potrebne da bi se osiguralo poštovanje rokova propisanih člankom 11. stavkom 2. te direktive, osobito određivanjem rokova nacionalnim tijelima za podnošenje svih podataka potrebnih za utvrđivanje popisa uključenih postrojenja kao i njihovih energetskih učinaka. Međutim, kao što je to utvrđeno u točki 73. ove presude, iz spisa ne proizlazi da je Komisija Agenciji za zaštitu okoliša u ovom slučaju jasno odredila rok koji dovodi do prekluzije prava.

77 U tim okolnostima Komisija je bila dužna uzeti u obzir informacije koje su joj bile podnesene.

78 Naime, kao što to proizlazi iz Komisijine poruke elektroničke pošte od 1. veljače 2021., upućene Agenciji za zaštitu okoliša (vidjeti točku 16. ove presude), Komisija je u ovom slučaju načelno odbila uzeti u obzir bilo kakve nove informacije koje mogu utjecati na popis uključenih postrojenja i na izračun referentnih vrijednosti. Komisija je to odbijanje potvrdila svojom porukom elektroničke pošte od 16. veljače 2021. (vidjeti točku 18. ove presude), kojom Agenciju za zaštitu okoliša obavještava da ne može uzeti u obzir informacije koje joj je potonja dostavila 4. veljače 2021., a koje se odnose, s jedne strane, na uključivanje dvaju postrojenja koja su prijavila vrijednosti koje nisu jednake nuli, ali su manje od 0,5 tona emisija ugljikova dioksida iz fosilnih goriva i, s druge strane, na isključenje tužiteljeva postrojenja, iako je on svoja izvješća o emisijama za 2018. zaokružio na 0 t unatoč tomu što su njegove stvarne emisije, bez zaokruživanja, bile veće od 0 t i manje od 0,5 t. Komisija je time povrijedila obvezu koju ima na temelju sudske prakse navedene u točki 77. ove presude, a to je da pažljivo i nepristrano ispita sve relevantne elemente predmetnog slučaja.

79 Usto, kao što to tužitelj tvrdi, valja primijetiti da se kriterij za isključenje, spomenut u Komisijinu dopisu s primjedbama od 19. svibnja 2020., upućenom Agenciji za zaštitu okoliša (vidjeti točku 7. ove presude), odnosio na korištenje, čak i tijekom samo jedne godine referentnog razdoblja, gotovo 100 % biomase. Budući da je taj kriterij stroži od kriterija koji je Komisija konačno utvrdila, ta je pogrešna informacija za učinak imala lišavanje Agencije za zaštitu okoliša mogućnosti da se tijekom postupka donošenja pobijane odluke konkretno upozna s Komisijinim tumačenjem točke 1. Priloga I. Direktivi 2003/87.

80 Međutim, iz točaka 51. do 60. ove presude proizlazi da uzimanje u obzir podataka koje je 4. veljače 2021. iznijela Agencija za zaštitu okoliša nije moglo imati ni najmanji utjecaj na isključenje tužiteljeva postrojenja, zato što, kao što to proizlazi iz točaka 51. do 60. ove presude, za postrojenja koja su emitirala manje od 0,5 tona ugljikova dioksida iz fosilnih goriva treba smatrati da koriste isključivo biomasu u smislu točke 1. Priloga I. Direktivi 2003/87. Osim toga, iz izjava koje su stranke dale na raspravi proizlazi da je dosegnuto maksimalno smanjenje referentne vrijednosti, predviđeno člankom 10.a stavkom 2. točkom (b) navedene direktive (vidjeti točku 36 ove presude), tako da je vjerojatno da uključivanje postrojenja koje je učinkovitije od prosjeka ili

isključenje dvaju postrojenja koja su bila pogreškom uključena, u ovom slučaju bilo jednako nuli ili u najmanju ruku vrlo zanemarivo, imajući u vidu velik broj postrojenja koja su obuhvaćena tom referentnom vrijednošću.

81 U tim okolnostima, treba smatrati da povreda obveze da pažljivo i nepristrano ispita sve relevantne elemente predmetnog slučaja, utvrđena u točki 78. ove presude, koju je počinila Komisija ne utječe na zakonitost isključenja predmetnog postrojenja iz sustava trgovanja emisijama. Također valja primijetiti da Opći sud u okviru ovog spora ne odlučuje o pitanju uključivanja u nacionalnu provedbenu mjeru koju je prijavila Kraljevina Švedska, dvaju drugih postrojenja navedenih u poruci elektroničke pošte od 4. veljače 2021., u kojoj je prijavila, a da ih nije zaokružila, emisije ugljikova dioksida iz fosilnih goriva manje od 0,5 t.

82 Iz toga slijedi da prvi dio trećeg tužbenog razloga treba odbiti unatoč pogrešci koju je Komisija počinila kad je ne oklijevajući odbila uzeti u obzir informacije koje joj je 4. veljače 2021. podnijela Agencija za zaštitu okoliša.

– *Drugi dio trećeg tužbenog razloga, koji se temelji na povredi prava na saslušanje*

83 Tužitelj ističe da je Komisija povrijedila njegovo pravo na saslušanje jer mu nije omogućila da prije donošenja pobijane odluke podnese primjedbe. Smatra da je ta povreda protivna članku 41. Povelje Europske unije o temeljnim pravima i da je, da nije bilo te povrede, mogao dokazati da predmetno postrojenje nije koristilo isključivo biomasu, nego da su njegove emisije ugljikova dioksida u jednom svom dijelu bile iz fosilnih izvora. Tvrdi dakle da je mogao bolje osigurati svoju obranu da je njegovo pravo na saslušanje bilo poštovano. Ističe da je Komisiji mogao navesti da je svoje emisije ugljikova dioksida iz fosilnih goriva zaokružio na nulu, iako one nisu bile jednake nuli i da je namjeravao nastaviti emitirati ugljikov dioksid iz fosilnih goriva u razdoblju od 2021. do 2025.

84 Tužitelj također ističe da pobijana odluka na njega vrlo nepovoljno utječe. Prema njegovu mišljenju, s jedne strane, našao se u poziciji da ne može ostvariti godišnju dobit u iznosu od više od 3 milijuna eura, procijenjenu na temelju besplatne dodjele emisijskih jedinica na koju je imao pravo na temelju 2020. godine. S druge strane, isključenjem predmetnog postrojenja iz sustava trgovanja emisijama lišen je dozvole za emisiju ugljikova dioksida iz fosilnih goriva i izložen kaznenim sankcijama.

85 Naposljetku, tužitelj navodi da, s obzirom na to da je točka 1. Priloga I. Direktivi 2003/87 sastavljena u sadašnjem vremenu, eventualna okolnost da je tijekom referentnog razdoblja (2014. – 2018.) koristio samo biomasu ne bi trebala biti odlučujuća za pitanje je li u idućim godinama namjeravao emitirati ugljikov dioksid iz fosilnih goriva. Smatra da je mogao dokazati pravo predmetnog postrojenja na ostanak u sustavu trgovanja emisijama, da je mogao istaknuti taj argument.

86 Komisija osporava tužiteljevu argumentaciju.

87 U skladu s člankom 41. stavkom 2. točkom (a) Povelje o temeljnim pravima, svaka osoba ima pravo na saslušanje prije poduzimanja bilo kakve pojedinačne mjere koja bi na nju mogla nepovoljno utjecati.

88 Iz sudske prakse proizlazi da poštovanje prava obrane u svakom postupku pokrenutom protiv neke osobe koji može rezultirati aktom koji negativno utječe na prava, predstavlja temeljno načelo prava Unije koje mora biti zajamčeno, čak i ako ne postoje nikakvi propisi koji se odnose na postupak. Pravo na saslušanje jamči svakoj osobi mogućnost da na smislen i učinkovit način iznese svoje stajalište u upravnom postupku i prije donošenja bilo koje odluke koja bi mogla nepovoljno utjecati na njezine interese (vidjeti presude od 9. lipnja 2005., Španjolska/Komisija, C-287/02, EU:C:2005:368, t. 37. i navedenu sudsku praksu te od 22. studenoga 2012., M., C-277/11, EU:C:2012:744, t. 87. i navedenu sudsku praksu).

89 U ovom slučaju nije došlo do povrede prava na saslušanje. Naime, kao što to potvrđuje Komisija, postupak predviđen člankom 11. stavkom 3. Direktive 2003/87 pokreće se samo protiv dotične države članice. Cilj je tog postupka da se Komisija uvjeri u to da su nacionalne provedbene mjere koje se odnose na besplatnu dodjelu emisijskih jedinica, koje je dostavila dotična država članica, u skladu s pravilima iz članka 10.a stavka 1. navedene direktive.

90 Što se tiče tog postupka, u skladu s člankom 14. Delegirane uredbe Komisije (EU) 2019/331 od 19. prosinca 2018. o utvrđivanju prijelaznih pravila na razini Unije za usklađenu besplatnu dodjelu emisijskih jedinica na temelju članka 10.a Direktive 2003/87 (SL 2019., L 59, str. 8.), operateri dotičnih postrojenja nemaju nikakva posebna proceduralna prava. U skladu s pravilima predviđenima navedenom delegiranom uredbom, operatere dotičnih postrojenja treba saslušati u okviru nacionalnog postupka koji se odnosi na podnošenje Komisiji popisa postrojenja obuhvaćenih Direktivom 2003/87 i besplatnih emisijskih jedinica dodijeljenih svakom postrojenju. U tom pogledu, članak 3. te delegirane uredbe predviđa da države članice moraju poduzeti odgovarajuće administrativne mjere kako bi osigurale primjenu pravila utvrđenih tom uredbom. Osim toga, tužitelj nije tvrdio da Agenciji za zaštitu okoliša nije mogao na smislen i učinkovit način iznijeti svoje stajalište (vidjeti u tom smislu presudu od 26. rujna 2014., Arctic Paper Mochenwangen/Komisija, T-634/13, neobjavljenu, EU:T:2014:828, t. 105. i navedenu sudsku praksu).

91 Iz toga proizlazi da treba odbiti drugi dio trećeg tužbenog razloga.

– *Treći dio trećeg tužbenog razloga, koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja*

92 Tužitelj tvrdi da je u pobijanoj odluci, radi ispunjenja obveze obrazlaganja predviđene člankom 296. UFEU-a, trebalo, s jedne strane, navesti razloge koji opravdavaju Komisijino tumačenje kriterijâ za primjenu izuzeća koje se odnosi na biomasu i, s druge strane, izričito navesti razloge, kao prvo, zbog kojih nije bila relevantna činjenica da je emitirao ugljikov dioksid iz fosilnih goriva, kao drugo, zbog kojih se s postrojenjima čije su razine emisija bile usporedive postupalo drukčije, kao treće, zbog kojih Komisija nije uzela u obzir informacije o postojanju njegovih emisija ugljikova dioksida iz fosilnih goriva koje joj je dostavila Agencija za zaštitu okoliša, kao četvrto, zbog kojih nije bio saslušan unatoč informacijama kojima je raspolagala Komisija i, kao peto, zbog kojih je Komisija – kako bi utvrdila primjenjuje li se na njega iznimka koja se odnosi na biomasu – uzela u obzir samo prijašnje emisije ugljikova dioksida iz fosilnih goriva predmetnog postrojenja, a ne njegove sadašnje ili buduće emisije.

93 Komisija osporava tužiteljevu argumentaciju.

94 Obrazloženje koje se zahtijeva člankom 296. UFEU-a mora jasno i nedvosmisleno odražavati zaključke autora pobijanog akta kako bi se zainteresiranim osobama omogućilo da se upoznaju s razlozima poduzimanja mjere radi zaštite njihovih prava, a sudu Unije da provodi svoj nadzor (vidjeti presudu od 23. rujna 2009., Poljska/Komisija, T-183/07, EU:T:2009:350, t. 136. i navedenu sudsku praksu).

95 Zahtjev za obrazlaganje mora se ocijeniti s obzirom na okolnosti predmetnog slučaja, osobito sadržaj akta, prirodu navedenih razloga i interes koji adresati mjere ili druge osobe na koje se akt izravno i osobno odnosi mogu imati za dobivanje objašnjenja. Nije nužno da obrazloženje sadržava sve relevantne činjenične i pravne elemente, i to stoga što se pitanje ispunjava li obrazloženje akta zahtjeve iz članka 296. UFEU-a mora procjenjivati ne samo u odnosu na njegov tekst nego i u odnosu na njegov kontekst te skup pravnih pravila koja uređuju predmetnu materiju (vidjeti presudu od 23. rujna 2009., Poljska/Komisija, T-183/07, EU:T:2009:350, t. 137. i navedenu sudsku praksu).

96 Također valja smatrati da je poštovanje obveze obrazlaganja na temelju članka 296. UFEU-a, kad je riječ o odluci o nacionalnim provedbenim mjerama za prijelaznu besplatnu dodjelu emisijskih jedinica stakleničkih plinova, u skladu s člankom 11. stavkom 3. Direktive 2003/87, iznimno važno jer, u ovom slučaju, izvršavanje Komisijine ovlasti nadzora na temelju potonje odredbe podrazumijeva složene ekonomske i ekološke procjene i jer je nadzor suda Unije nad zakonitosti i osnovanosti tih procjena ograničen (vidjeti po analogiji, presudu od 23. rujna 2009., Poljska/Komisija, T-183/07, EU:T:2009:350, t. 138. i navedenu sudsku praksu).

97 U ovom slučaju, iz obrazloženja koje se nalazi u uvodnoj izjavi 11. pobijane odluke (vidjeti točku 20. ove presude) nedvosmisleno proizlaze zaključci doneseni u pobijanoj odluci. Naime, iz navedene uvodne izjave proizlazi da je Komisija smatrala da predmetno postrojenje, zbog toga što je koristilo isključivo biomasu, treba isključiti iz sustava trgovanja emisijama na temelju točke 1. Priloga I. Direktivi 2003/87.

98 Budući da su ti navodi dostatni kako bi se tužitelju omogućilo da učinkovito podnese tužbu, a Općem sudu da ocijeni zakonitost pobijane odluke, Komisija stoga, suprotno onomu što tvrdi tužitelj, nije bila dužna dati posebno obrazloženje o pitanjima navedenima u točki 92. ove presude.

99 Stoga valja odbiti treći dio trećeg tužbenog razloga i, slijedom toga, navedeni tužbeni razlog u cijelosti.

Osnovanost pobijane odluke

100 Najprije valja ispitati peti tužbeni razlog koji je istaknuo tužitelj, a koji se odnosi na zakonitost tumačenja kriterija za isključenje koje je Komisija utvrdila u pobijanoj odluci. U prilog ovom tužbenom razlogu tužitelj naime tvrdi da je Komisija povrijedila bitne odredbe Direktive 2003/87, smatrajući da sva postrojenja koja su prijavila emisije ugljikova dioksida iz fosilnih goriva jednake nuli, uključujući ona koja su svoje stvarne emisije zaokružila na nulu, treba isključiti iz sustava trgovanja emisijama.

Peti tužbeni razlog koji se temelji na povredi Direktive 2003/87/EZ

101 Ovaj je tužbeni razlog podijeljen na dva dijela. U prilog prvome, tužitelji tvrdi da je Komisija pogrešno uzela u obzir referentno razdoblje definirano u članku 2. točki 14. Delegirane uredbe 2019/331 kako bi utvrdila može li predmetno postrojenje biti obuhvaćeno sustavom trgovanja emisijama. U prilog drugome, tvrdi da je Komisijino tumačenje Direktive 2003/87, a osobito točke 1. njezina Priloga I., zahvaćeno većim brojem pogrešaka koje se tiču prava.

– Prvi dio petog tužbenog razloga, koji se temelji na pogrešnom uzimanju u obzir ranijih vrijednosti

102 Tužitelj tvrdi da iz članka 11. Direktive 2003/87 proizlazi da je referentno razdoblje definirano u članku 2. točki 14. Delegirane uredbe 2019/331, odnosno ono od 2014. do 2018., relevantno samo za određivanje broja emisijskih jedinica koje je moguće besplatno dodijeliti. Suprotno tomu, ne postoji nikakva veza između tog referentnog razdoblja i iznimke koja se odnosi na isključenje postrojenja koja koriste isključivo biomasu, predviđene u točki 1. Priloga I. navedenoj direktivi. Tužitelj stoga smatra da je Komisija počinila pogrešku koja se tiče prava kad je na temelju činjenice da tužitelj nije prijavio nikakve emisije ugljikova dioksida iz fosilnih goriva tijekom referentnog razdoblja zaključila da predmetno postrojenje treba isključiti iz sustava trgovanja emisijama.

103 Prema tužiteljevu mišljenju, odgovor na pitanje je li postrojenje obuhvaćeno sustavom trgovanja emisijama, suprotno tomu, ne treba ovisiti o njegovim povijesnim emisijama, onima starijima od više od dvije godine, nego o onima koje su stvarno nastale u trenutku donošenja nacionalnih provedbenih mjera i o namjeri poduzetnika da ih emitira u budućnosti. U protivnom bi se poduzetniku koji namjerava emitirati ugljikov dioksid iz fosilnih goriva uskratila mogućnost dobivanja potrebne dozvole.

104 Komisija osporava tužiteljevu argumentaciju.

105 U skladu s člankom 11. stavkom 1. drugim podstavkom Direktive 2003/87, popis postrojenja obuhvaćenih navedenom direktivom za petogodišnje razdoblje koje započinje 1. siječnja 2021. podnosi se do 30. rujna 2019., a popisi za svako sljedeće petogodišnje razdoblje dostavljaju se svakih pet godina nakon toga. Svaki popis uključuje informacije o proizvodnim aktivnostima, prijenosima topline i plinova, proizvodnji električne energije i emisijama na razini postrojenja tijekom pet kalendarskih godina prije njihova dostavljanja. Besplatne emisijske jedinice dodjeljuju se samo postrojenjima koja su dostavila takve informacije.

106 Što se tiče članka 2. točke 14. Delegirane uredbe 2019/331, njime se „referentno razdoblje” definira kao „pet kalendarskih godina koje prethode roku za podnošenje podataka Komisiji u skladu s člankom 11. stavkom 1. Direktive 2003/87”.

107 Članak 11. stavak 1. prvi podstavak Direktive 2003/87 glasi kako slijedi:

„Svaka država članica […objavljuje i] dostavlja Komisiji popis postrojenja na njezinom teritoriju na koja se odnosi […] Direktiva [2003/87] i emisijske jedinice koje su besplatno dodijeljene svakom postrojenju […]”

108 Najprije treba istaknuti da se članak 11. stavak 1. Direktive 2003/87 odnosi na „popis postrojenja na koja se odnosi [navedena] direktiva”. Suprotno tomu, u odredbama navedene direktive na postoji nikakav temelj za tužiteljevo tumačenje prema kojem treba praviti razliku između referentnog razdoblja, na temelju kojeg se za izračun broja emisijskih jedinica koje mu se mogu besplatno dodijeliti trebaju uzeti u obzir povijesni podaci svakog postrojenja i razdoblja koje treba uzeti u obzir kako bi se primijenilo isključenje postrojenja koja koriste isključivo biomasu.

109 Naime, pojam „postrojenja na koja se odnosi” Direktiva 2003/87 ne može se tumačiti neovisno o članku 2. stavku 1. navedene direktive, koji upućuje na djelatnosti navedene u Prilogu I. toj direktivi, čija točka 1. predviđa isključenje postrojenja koja koriste isključivo biomasu. Tako iz strukture tih odredbi, promatranih zajedno, proizlazi da se postrojenja, kako bi ispunila uvjete za besplatnu raspodjelu emisijskih jedinica, moraju nalaziti na popisu nacionalnih provedbenih mjera, a pretpostavka za to jest da ispunjavaju jedan od kriterija za uključenje u sustav trgovanja emisijama predviđen navedenim prilogom.

110 Razlika koju ističe tužitelj, prema kojoj bi za uvrštenje na popis nacionalnih provedbenih mjera i na temelju toga ostvarenje prava na besplatnu dodjelu emisijskih jedinica trebalo uzeti u obzir buduće namjere operatera, suprotna je stoga jasnim odredbama Direktive 2003/87.

111 Prvi dio petog tužbenog razloga stoga treba odbiti.

– *Drugi dio petog žalbenog razloga, koji se temelji na pogreškama koje se tiču prava*

112 Kao prvo, tužitelj ističe da je cilj izmjene točke 1. Priloga I. Direktivi 2003/87 do koje je došlo na temelju Direktive 2009/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o izmjeni Direktive 2003/87 u svrhu poboljšanja i proširenja sustava trgovanja emisijama (SL 2009., L 140, str. 63.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 30., str. 3. i ispravak SL 2023., L 125, str. 61.), smanjiti opterećenja operaterâ postrojenja koja koriste biomasu, njihovim oslobođenjem od podnošenja izvješća nužnih za dobivanje emisijskih jedinica potrebnih za obuhvaćanje emisija povezanih s njihovim postupkom proizvodnje. Prema njegovu mišljenju, to je izuzeće manje značajno od drugih izmjena uvedenih potonjom direktivom.

113 Kao drugo, tužitelj tvrdi da je s druge strane, središnji element izmjena koje su u sustav trgovanja emisijama uvedene Direktivom 2009/29 bila definicija referentnih vrijednosti za proizvode za izračun besplatnih dodjelâ emisijskih jedinica. Primjećuje da članak 10.a Direktive 2003/87, koji je uveden Direktivom 2009/29, definira emisijske jedinice koje treba dodijeliti ovisno o emisijama koje je ostvarilo 10 % ekološki najučinkovitijih postrojenja i količinama koje je proizvelo svako postrojenje, neovisno o njegovim stvarnim emisijama. Tom se novom odredbom dakle svakog operatera želi potaknuti na smanjenje omjera između njegovih emisija i njihove proizvodnje, a jedna od metoda izričito navedenih u tu svrhu sastoji se od poticanja uporabe biomase iz obnovljivih izvora, umjesto fosilnih goriva. U svakom slučaju, tužitelj smatra da su uvedene izmjene imale izričito za cilj to da se operatere ne potiče na povećanje njihovih emisija (članak 10.a Direktive 2003/87 i uvodna izjava 23. Direktive 2009/29).

114 Tužitelj tvrdi da je uzimanje u obzir ekološke učinkovitosti biomase posljedica toga da se emisijama iz biomase pripisuje faktor koji je jednak nuli i toga da se izračunom emisija koje ispušta 10 % najučinkovitijih postrojenja u obzir uzimaju samo emisije goriva fosilnog podrijetla. Međutim, u skladu s tom logikom bilo bi apsurdno da se ne može uzeti u obzir smanjenje emisija na nulu do kojeg bi došlo u slučaju da operateri fosilna goriva uspiju u potpunosti zamijeniti biomasom. U takvoj situaciji operateri bi bili potaknuti na to da ne koriste isključivo biomasu

kako bi i dalje mogli imati pravo na besplatnu dodjelu emisijskih jedinica. Prema tužiteljevu mišljenju, Komisijino tumačenje iz pobijane odluke koje se odnosi na iznimku o biomasi izravno je protivno tekstu i strukturi članka 10.a Direktive 2003/87 jer dovodi do paradoksalnog rezultata, a to je isključenje predmetnog postrojenja, koje je jedno od ekološki najučinkovitijih, iz referentne vrijednosti za proizvod.

115 Kao treće, slijedom prethodno navedenog, tužitelj smatra da je tumačenje točke 1. Priloga I. Direktivi 2003/87 iz pobijane odluke u suprotnosti s člankom 10.a te direktive, koji bi po tom pitanju ipak trebao imati prednost.

116 Komisija osporava tužiteljevu argumentaciju.

117 Na prvome mjestu, kao što to s pravom ističe Komisija, izmjena točke 1. Priloga I. Direktivi 2003/87 čiji je cilj isključenje postrojenja koja koriste isključivo biomasu nema sporednu važnost jer se njome definira područje primjene sustava trgovanja emisijama. Naime, u članku 2. navedene direktive definiraju se postrojenja obuhvaćena sustavom trgovanja emisijama, upućivanjem na navedeni prilog, pa dakle i na predmetnu odredbu. Tužitelj osim toga, nije podnio nijedan dokaz kojim bi potkrijepio svoj argument prema kojem je jedini cilj te odredbe smanjiti administrativna opterećenja koja sustav trgovanja emisijama nameće postrojenjima koja su njime obuhvaćena. Razgraničenje područja primjene te direktive koje isključuje postrojenja koja koriste isključivo biomasu stoga nije sporedno u odnosu na članak 10.a te direktive. Naime, *ex ante* referentne vrijednosti koje su u njemu utvrđene primjenjuju se samo na postrojenja koja su obuhvaćena sustavom trgovanja emisijama.

118 Kao drugo, isključenje postrojenja koja koriste isključivo biomasu predstavlja, kao što to ističe tužitelj, prepreku uzimanju u obzir ekoloških rezultata tih postrojenja prilikom izračuna referentnih vrijednosti. Međutim, to isključenje za predmetna postrojenja s druge strane znači nepostojanje obveze na predaju emisijskih jedinica jednakih onima ugljikova dioksida proizvedenih u tim postrojenjima, što je već bilo predviđeno u izvornoj verziji Priloga IV. Direktivi 2003/87. Ta okolnost, iako ne omogućuje uzimanje u obzir ekoloških rezultata postrojenja koja koriste isključivo biomasu, s druge strane omogućuje izbjegavanje neočekivanih učinaka koji bi nastali zbog mogućnosti postrojenja za koje se smatra da ne emitira ugljikov dioksid da ima pravo na besplatnu dodjelu emisijskih jedinica. Međutim, nepostojanje utjecaja na vrijednosti postrojenja koja koriste isključivo biomasu ne može imati za posljedicu to da se točka 1. Priloga I. navedenoj direktivi tumači neovisno o članku 11. te direktive. Naime, kao što to proizlazi iz ispitivanja prvog dijela ovog tužbenog razloga, pripadnost sustavu trgovanja emisijama postrojenja koje koristi biomasu povezana je s činjenicom da je ono tijekom referentnog razdoblja emitiralo ugljikov dioksid iz fosilnih goriva.

119 Kao treće, tumačenje točke 1. Priloga I. Direktivi 2003/87 prema kojem treba isključiti postrojenja čije su emisije tijekom referentnog razdoblja bile jednake nuli također nije protivno članku 10.a navedene direktive. Naime, tom se odredbom ne nalaže uzimanje u obzir ekoloških rezultata postrojenja koja nisu obuhvaćena sustavom trgovanja emisijama, nego se njome, naprotiv, predviđa da treba uzeti u obzir emisije postrojenja na koja se primjenjuje *ex ante* referentna vrijednost. Međutim, zbog isključenja tih postrojenja u slučaju kad koriste isključivo biomasu, ne može se smatrati da se na njih primjenjuje takva referentna vrijednost.

120 Kao četvrto, nesporno je da postrojenja koja nisu obuhvaćena sustavom trgovanja emisijama ne ispunjavaju uvjete za besplatnu dodjelu emisijskih jedinica. Iz toga slijedi da se tužitelj, s obzirom na to da je predmetno postrojenje bilo isključeno iz sustava trgovanja emisijama, ne nalazi u

situaciji koja je usporediva sa situacijom drugih poduzetnika koji drže postrojenja obuhvaćena tim sustavom u svrhu takvih dodjela i koji imaju obvezu predati broj emisijskih jedinica jednak njihovim emisijama. Tužitelj je zbog toga izuzet i od rizika od izricanja kazni predviđenih u članku 16. Direktive 2003/87 u slučaju da postrojenja uključena u sustav trgovanja emisijama povrijede svoje obveze. Stoga okolnost da tumačenje točke 1. Priloga I. navedenoj direktivi iz pobijane odluke dovodi do zaključka da tužitelj više ne može imati pravo na besplatnu dodjelu emisijskih jedinica, ne može povrijediti načelo jednakog postupanja.

121 Kao peto, nijedna odredba iz Direktive 2003/87 ne podrazumijeva da je uključivanje postrojenja u sustav trgovanja emisijama strogo neutralno s obzirom na konkurentnost tih postrojenja u odnosu na ona koja njime nisu obuhvaćena ili su iz njega isključena. Iz toga slijedi da se na temelju tužiteljevih tvrdnji o narušavanju tržišnog natjecanja ne može utvrditi da je Komisijino tumačenje točke 1. Priloga I. navedenoj direktivi u pobijanoj odluci nezakonito.

122 Kao šesto, suprotno onomu što tvrdi tužitelj, na temelju okolnosti da tumačenje točke 1. Priloga I. Direktivi 2003/87 iz pobijane odluke može dovesti do toga da postrojenja koja su na taj način isključena prestanu koristiti isključivo biomasu, ne može se utvrditi nezakonitost tog tumačenja. Naime, opći cilj smanjenja emisija koji se želi postići sustavom trgovanja emisijama ne može dovesti do nevaljanosti isključenja postrojenja koja koriste isključivo biomasu zbog toga što bi se određene operatere moglo potaknuti na to da slobodno donose ekološki manje učinkovite odluke. Takve su mogućnosti naime svojstvene svakom učinku praga, a one se ne mogu izbjeći u slučajevima u kojima je područje primjene mjere poput sustava trgovanja emisijama, određeno. Slijedom toga, tužitelj neosnovano tvrdi da je isključenje postrojenja koja koriste isključivo biomasu iz mehanizama besplatne dodjele emisijskih jedinica protivno ciljevima navedene direktive i da povređuje načelo proporcionalnosti.

123 Tužitelj tako nije dokazao nezakonitost Komisijina tumačenja točke 1. Priloga I. Direktivi 2003/87 iz pobijane odluke. Stoga treba odbiti drugi dio petog tužbenog razloga i, slijedom toga, navedeni tužbeni razlog u cijelosti.

Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na očitoj pogrešci u ocjeni

124 Tužitelj tvrdi da je Komisija počinila očitu pogrešku u ocjeni time što je smatrala da predmetno postrojenje koristi isključivo biomasu. U tom pogledu, tvrdi da je predmetno postrojenje emitiralo ugljikov dioksid iz fosilnih goriva tijekom referentnog razdoblja, 2018., 2019. i 2020. godine te da su prijavljene vrijednosti u iznosu od 0 t bile posljedica zaokruživanja. Time što je odbila uzeti u obzir te informacije, koje joj je Agencija za zaštitu okoliša dostavila prije donošenja pobijane odluke, Komisija nije samo različito postupila prema usporedivim postrojenjima, s obzirom na to da se nije protivila uključivanju postrojenja koja su emitirala količine ugljikova dioksida iz fosilnih goriva u švedsku nacionalnu provedbenu mjeru koje su zapravo bile jednake, nego je i pogrešno odbila uzeti u obzir relevantne informacije. Ona je stoga počinila očitu pogrešku u ocjeni time što je smatrala da je predmetno postrojenje koristilo isključivo biomasu u smislu točke 1. Priloga I. Direktivi 2003/87.

125 Osim toga, Komisija nije dosljedno postupala. Naime, čini se da Komisija svoje tumačenje iznimke o isključivom korištenju biomase sada temelji na činjenici da postrojenje nije prijavilo nikakve emisije ugljikova dioksida iz fosilnih goriva tijekom cijelog petogodišnjeg referentnog razdoblja, s tim da bi mu pozitivno izvješće za samo jednu godinu navedenog razdoblja bilo dovoljno da izbjegne isključenje iz sustava trgovanja emisijama. Međutim, Komisija je u svojem dopisu s primjedbama od 19. svibnja 2020. zauzela drukčije stajalište prema kojem je sama činjenica da je

neko postrojenje prijavilo emisije koje su gotovo jednake nuli tijekom samo jedne godine referentnog razdoblja bila dovoljna da se opravda njegovo isključenje. Na temelju takvih kriterija, koje osporava, tužitelj smatra da je trebao biti isključen i na temelju trećeg razdoblja trgovanja, od 2013. do 2020.

126 Tužitelj tako tvrdi da se zbog pobijane odluke nalazi u paradoksalnoj situaciji jer je, da bi u budućnosti mogao ostvariti pravo na besplatnu dodjelu emisijskih jedinica, već trebao povećati svoje emisije ugljikova dioksida iz fosilnih goriva na više od jedne tone godišnje. Tvrdi uostalom da je spreman povećati te emisije na više od pet tona godišnje u slučaju da se planira donošenje zakonodavne izmjene u kojoj se proširuje isključenje za isključivo korištenje biomase na postrojenja koja emitiraju manje od pet tona ugljikova dioksida iz fosilnih goriva godišnje.

127 Osim toga, s obzirom na to da njihov tekst nije u potpunosti istovjetan, točke 1. i 3. Priloga I. Direktivi 2003/87 (vidjeti točku 40. ove presude) ne mogu se odnositi na ista postrojenja. Tvrdi da je stoga nelogično postrojenja s niskim emisijama ugljikova dioksida iz fosilnih goriva u svim slučajevima izjednačiti s postrojenjima koja koriste goriva fosilnog podrijetla samo tijekom pokretanja i zaustavljanja rada jedinice. Slijedom toga, suprotno onomu što tvrdi Komisija, činjenica da ugljikov dioksid iz fosilnih goriva emitira slabe emisije ne znači da je za njih moguće smatrati da nemaju utjecaja na primjenu isključenja predviđenog u točki 1. navedenog priloga.

128 Naposljetku, tužitelj upućuje na svoju argumentaciju kojoj je cilj dokazati da je informacije koje su mogle opravdati zadržavanje predmetnog postrojenja u sustavu trgovanja emisijama Agencija za zaštitu okoliša poslala Komisiji na datum koji nije sprečavao njihovo uzimanje u obzir (vidjeti točke 66. i 67. ove presude).

129 Komisija osporava tužiteljevu argumentaciju.

130 U skladu sa sudskom praksom, u složenom tehničkom okviru koji se razvija, kao što je onaj u ovom predmetu, nadležna tijela Unije imaju široku diskrecijsku ovlast, osobito u pogledu ocjene vrlo složenih znanstvenih i tehničkih činjenica, kako bi utvrdila prirodu i opseg mjera koje usvajaju, dok se nadzor suda Unije treba ograničiti na ispitivanje toga je li pri izvršavanju takve ovlasti došlo do očite pogreške u ocjeni ili zloporabe prava odnosno jesu li ta tijela očito prekoračila granice svoje diskrecijske ovlasti. U tom kontekstu sud Unije svojom ocjenom tehničkih i znanstvenih činjenica u biti ne može zamijeniti ocjenu tijela Unije kojima je jedinima ta zadaća dodijeljena UFEU-om (vidjeti u tom smislu presude od 21. srpnja 2011., Etimine, C-15/10, EU:C:2011:504, t. 60. i od 21. lipnja 2018, Poljska/Parlament i Vijeće, C-5/16, EU:C:2018:483, t. 150. i navedenu sudsku praksu).

131 Osim toga, valja pojasniti da se široka diskrecijska ovlast tijela Unije, koja podrazumijeva ograničenu sudsku kontrolu izvršavanja te ovlasti, ne primjenjuje isključivo na prirodu i opseg mjera koje treba poduzeti, već u određenoj mjeri i na utvrđenje osnovnih podataka. Međutim, takva sudska kontrola, iako ograničenog dosega, zahtijeva da tijela Unije – autori predmetnog akta – budu u stanju pred sudom Unije dokazati da su pri donošenju akta stvarno izvršavala svoju diskrecijsku ovlast, što podrazumijeva uzimanje u obzir svih relevantnih elemenata i okolnosti slučaja koji taj akt namjerava regulirati (presuda od 8. srpnja 2010., Afton Chemical, C-343/09, EU:C:2010:419, t. 33. i 34.; vidjeti također presudu od 30. travnja 2015., Polynt i Sitre/ECHA, T-134/13, neobjavljenu, EU:T:2015:254, t. 53. i navedenu sudsku praksu).

132 Stoga je sud Unije dužan, s obzirom na dokaze na koje se poziva tužitelj, provjeriti materijalnu točnost istaknutih dokaza kao i njihovu pouzdanost i dosljednost te ispitati predstavljaju li navedeni dokazi sve relevantne podatke koje treba uzeti u obzir pri ocjeni složene situacije te mogu li oni poduprijeti zaključke koji su iz njih izvedeni (presuda od 6. studenoga 2008., Nizozemska/Komisija, C-405/07 P, EU:C:2008:613, t. 55.; vidjeti također presudu od 9. rujna 2011., Francuska/Komisija, T-257/07, EU:T:2011:444, t. 87. i navedenu sudsku praksu).

133 Komisija tvrdi da je Agencija za zaštitu okoliša na popisu postrojenja obuhvaćenih nacionalnom provedbenom mjerom prijavila emisije ugljikova dioksida iz fosilnih goriva koje su, kad je riječ o tužitelju, bile jednake nuli za sve godine referentnog razdoblja. Sam tužitelj tvrdi da je, kako bi postupio u skladu s pravilima o zaokruživanju, svoja izvješća o emisijama za svaku godinu referentnog razdoblja zaokružio na nulu. Na temelju sadržaja spisa podnesenog Općem sudu nije moguće sa sigurnošću utvrditi jesu li podaci iz poruke elektroničke pošte koju je Agencija za zaštitu okoliša uputila Komisiji 4. veljače 2021. (vidjeti točku 17. ove presude), prema kojima je tužitelj prijavio količinu emisija u iznosu od 0,3727 tone ugljikova dioksida iz fosilnih goriva za 2018. godinu, Komisiji bile dostavljene prije te poruke elektroničke pošte. U tom pogledu, iz dokumenata koji se odnose na tužitelja, koje su stranke podnijele nakon mjere upravljanja postupkom koju je donio Opći sud, ne proizlazi da je Komisija prije tog datuma raspolagala tim informacijama.

134 Međutim, čak i da je to bio slučaj, uzimanjem u obzir emisija manjih od 0,5 t ugljikova dioksida iz fosilnih goriva u svakom bi slučaju bila povrijeđena pravila o zaokruživanju koja su, kao što je to utvrđeno u točkama 60. i 61. ove presude, bila općenita i obvezujuća. Naime, ujednačena primjena pravila o funkcioniranju sustava trgovanja emisijama ima za cilj izbjeći narušavanje na tržištu emisijskih jedinica, a to je neophodno da bi se posredno ostvario cilj zaštite okoliša kojemu služi to tržište (mišljenje nezavisnog odvjetnika Camposa Sánchez-Bordone u predmetu ArcelorMittal Rodange i Schifflange, C-321/15, EU:C:2016:516, t. 78.).

135 Iz toga slijedi da Komisija nije počinila nikakvu očitu pogrešku u ocjeni time što je smatrala da predmetno postrojenje koristi isključivo biomasu i da stoga na njega treba primijeniti isključenje predviđeno u točki 1. Priloga I. Direktivi 2003/87.

136 Osim toga, valja istaknuti, kao prvo, da navodna povreda načela jednakog postupanja, koja je, prema tužiteljevu mišljenju, posljedica različitog postupanja s postrojenjima u usporedivim situacijama, nije relevantna u pogledu primjene pravila o funkcioniranju sustava trgovanja emisijama na predmetno postrojenje. To će se pitanje, uostalom, ocijeniti u nastavku, u okviru ispitivanja drugog tužbenog razloga.

137 Kao drugo, okolnost, čak i pod pretpostavkom da je točna, da je na temelju primjene kriterija za isključenje koji je Komisija utvrdila u pobijanoj odluci predmetno postrojenje već trebalo biti isključeno u prethodnom razdoblju nema nikakvog utjecaja na zakonitost pobijane odluke, koja se odnosi samo na razdoblje dodjele emisijskih jedinica od 2021. do 2025.

138 Kao treće, iz članka 11. stavka 1. drugog podstavka Direktive 2003/87, u verziji koja proizlazi iz Direktive 2018/410 i članka 2. točke 14. Delegirane uredbe 2019/331, proizlazi da je petogodišnje referentno razdoblje koje je trebalo uzeti u obzir u pobijanoj odluci za procjenu emisija trajalo od 2014. do 2018. Tužiteljeva namjera da emitira emisije ugljikova dioksida iz fosilnih goriva u razdoblju od 2021. do 2025. stoga nema utjecaja na zakonitost pobijane odluke.

139 Kao četvrto, kao što su se stranke uostalom usuglasile na raspravi, odgovarajući na pitanje Općeg suda, svrha sustava trgovanja emisijama nije besplatna dodjela emisijskih jedinica, nego poticanje postrojenja na smanjenje njihovih emisija stakleničkih plinova i, osobito, poticanje korištenja biomase umjesto fosilnih goriva. Stoga, kada je postrojenje isključeno iz sustava trgovanja emisijama zbog toga što koristi isključivo biomasu, ne može se valjano tvrditi da je to isključenje zahvaćeno očitom pogreškom u ocjeni.

140 Naposljetku, kao peto, u dijelu u kojem tužitelj, u prilog prvom tužbenom razlogu na koji se poziva, ponavlja tvrdnje o zaokruživanju koje je predmet izvješća o njegovim emisijama ugljikova dioksida iz fosilnih goriva za 2018. godinu kao i činjenicu da Komisija nije uzela u obzir podatke koje joj je 26. siječnja i 4. veljače 2021. podnijela Agencija za zaštitu okoliša, a koje su već ocijenjene u ovoj presudi, dovoljno je uputiti na točke 51. do 60. i 69. do 82. ove presude.

141 Iz prethodno navedenog proizlazi da prvi tužbeni razlog treba odbiti.

Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi načela jednakog postupanja

142 Tužitelj tvrdi da je Komisija u pobijanoj odluci na dva načina povrijedila načelo jednakog postupanja.

143 S jedne strane, kao što je Agencija za zaštitu okoliša na to upozorila Komisiju u svojoj poruci elektroničke pošte od 4. veljače 2021., prema postrojenjima s usporedivim razinama emisija ugljikova dioksida iz fosilnih goriva različito se postupalo s obzirom na njihovo uključenje u sustav trgovanja emisijama, samo zato što su neka od njih zaokružila iznose u svojim izvješćima, dok druga to nisu učinila. Tužitelj također napominje da je barem jedno od postrojenja čije uključenje u sustav trgovanja emisijama Komisija nije osporila emitiralo manje ugljikova dioksida iz fosilnih goriva nego predmetno postrojenje. Poštovanje načela jednakog postupanja podrazumijevalo bi da Komisija, koja je bila obaviještena o situaciji prije donošenja pobijane odluke, izbjegne različito postupanje u situacijama koje su usporedive. Suprotno onomu što tvrdi Komisija, obična razlika u izvješćima koja je posljedica toga da je za određena postrojenja izvršeno zaokruživanje, dok za druga postrojenja to nije učinjeno, nije relevantna i ne opravdava različito postupanje prema tim dvjema kategorijama postrojenja.

144 S druge strane, povreda načela jednakog postupanja koju je u ovom slučaju počinila Komisija uzrok je narušavanja tržišnog natjecanja i neopravdano ide u korist proizvođača koji koriste fosilna goriva, koji, za razliku od tužitelja, imaju pristup sustavu trgovanja emisijama i stoga mogu ostvariti dobit preprodajom svojih neiskorištenih besplatnih emisijskih jedinica. Tužitelj smatra da njegovo isključenje stoga dovodi do neopravdane razlike u postupanju između proizvođača koji pripadaju istoj referentnoj vrijednosti za proizvod s obzirom na okolišne ciljeve koji se žele postići sustavom trgovanja emisijama.

145 Komisija osporava tužiteljevu argumentaciju.

146 Opće načelo jednakosti, koje je dio temeljnih načela prava Unije, propisuje da se u usporedivim situacijama ne smije postupati na različite načine odnosno da se u različitim situacijama ne postupa na jednak način, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano (vidjeti u tom smislu presude od 19. listopada 1977., Ruckdeschel i dr., 117/76 i 16/77, EU:C:1977:160, t. 7. te od 17. prosinca 2020., Centraal Israëlitisch Consistorie van België i dr., C-336/19, EU:C:2020:1031, t. 85. i navedenu sudsku praksu).

147 Iz spisa, a osobito iz odgovora na repliku i odgovorâ Komisije i tužitelja danih slijedom mjere upravljanja postupkom koju je donio Opći sud, proizlazi da je, osim u dvama slučajevima u kojima je priznala da je počinila pogrešku time što nije isključila predmetna postrojenja, Komisija iz sustava trgovanja emisijama isključila postrojenja koja su tijekom referentnog razdoblja prijavila emisije ugljikova dioksida iz fosilnih goriva koje su jednake nuli ili manje od 0,5 tona. Budući da se tužitelj nalazi u toj situaciji, on ne može osnovano tvrditi da je na temelju načela jednakog postupanja prema njemu trebalo postupiti drukčije.

148 Točno je da je Komisija pojasnila da je trebala isključiti dva postrojenja čije su emisije ugljikova dioksida iz fosilnih goriva bile manje od 0,5 t. Međutim, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da načelo jednakog postupanja mora biti u skladu s načelom zakonitosti prema kojem se nitko ne može u svoju korist pozvati na nezakonitost počinjenu u korist drugoga. Taj bi pristup bio jednak utvrđivanju načela „jednako postupanje u nezakonitosti” (vidjeti presudu od 16. studenoga 2006., Peróxidos Orgánicos/Komisija, T-120/04, EU:T:2006:350, t. 77. i navedenu sudsku praksu). U tom pogledu valja primijetiti da Komisija na raspravi nije isključila mogućnost ispravljanja nezakonitosti uključivanja tih dvaju postrojenja nakon donošenja ove presude.

149 Također valja odbiti kao neosnovane tužiteljeve navode prema kojima se on nalazi u nepovoljnijem položaju od poduzetnika obuhvaćenih istom referentnom vrijednosti za proizvod. Naime, isključenje postrojenja koja koriste isključivo biomasu prepreka je tomu da ih se smatra obuhvaćenima referentnom vrijednosti za proizvod. Tužitelj se dakle ne nalazi u istoj situaciji kao i poduzetnici na koje se primjenjuje *ex ante* referentna vrijednost i koji su uključeni u sustav trgovanja emisijama. U tom pogledu, osim toga, valja podsjetiti na to da, kao što to proizlazi iz ocjene petog tužbenog razloga (vidjeti točku 120. ove presude), tumačenjem kriterija za isključenje predviđenog točkom 1. Priloga I. Direktivi 2003/87 prema kojem postrojenja koja nisu emitirala ugljikov dioksid iz fosilnih goriva ili koja su emitirala količine koje treba zaokružiti na nulu ne mogu imati pravo na besplatnu dodjelu emisijskih jedinica stakleničkih plinova, ne povređuje se načelo jednakog postupanja.

150 Tužitelj stoga neosnovano tvrdi da se pobijanom odlukom izravno povređuje načelo jednakog postupanja, a da se pritom ne dovodi u sumnju pitanje koje je predmet šestog tužbenog razloga, a to je predstavlja li isključenje postrojenja koja koriste isključivo biomasu sama po sebi povredu tog načela.

151 Iz toga slijedi da drugi tužbeni razlog treba odbiti.

Četvrti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi načela zaštite legitimnih očekivanja

152 Tužitelj ističe da je dobrovoljno izvršio prijelaz čiji je cilj bio omogućiti njegovu postrojenju da u osnovi posluje korištenjem biomase i da je time samoinicijativno postupio u skladu s ciljevima koji se žele postići Direktivom 2003/87. Osim toga, tvrdi da nije mogao predvidjeti da će taj postupak dovesti do njegova isključenja iz sustava trgovanja emisijama, pa da će mu biti uskraćeni dozvola da koristi fosilna goriva i financijski prihodi iz preprodaje emisijskih jedinica koje su mu bile besplatno dodijeljene. Suprotno tomu, smatra da je iz stajališta koje je Komisija zauzela prilikom dodjele kvota za treće razdoblje trgovanja (2013. – 2020.), iako je već došlo do njegova prijelaza na biomasu, mogao zaključiti da može računati na to da će za njega biti donesena pozitivna odluka za razdoblje od 2021. do 2025. Naime, on je za prethodno razdoblje već podnio izvješće o emisijama koje su jednake nuli, što nije dovelo do njegova isključenja iz sustava trgovanja emisijama. Time je od Komisije dobio konkretno jamstvo i našao se u situaciji

koja je usporediva s onom tužitelja u predmetu u kojem je donesena presuda od 28. travnja 1988., Mulder (120/86, EU:C:1988:213). Tvrdi da u ovom slučaju nije postojao prevladavajući javni interes koji bi mogao opravdati neuzimanje u obzir načela zaštite legitimnih očekivanja.

153 Bez izričitog povezivanja tog argumenta s četvrtim tužbenim razlogom, tužitelj također tvrdi da je raspolagao povjerljivim informacijama prema kojima se Agencija za zaštitu okoliša, s jedne strane, i Komisijini agenti specijalizirani za primjenu sustava trgovanja emisijama, s druge strane, slažu sa stajalištem prema kojem predmetno postrojenje nije trebalo isključiti iz sustava trgovanja emisijama.

154 Komisija osporava tužiteljevu argumentaciju.

155 Posljedica načela pravne sigurnosti, pravo zahtijevati zaštitu legitimnih očekivanja primjenjuje se na svakog pojedinca koji se nalazi u situaciji iz koje proizlazi da je uprava Unije kod njega stvorila utemeljena očekivanja. Precizne, bezuvjetne i usklađene informacije iz ovlaštenih i pouzdanih izvora jamstva su koja mogu stvoriti takva očekivanja, neovisno o obliku u kojem su priopćena. Nasuprot tomu, nitko se ne može pozvati na povredu tog načela ako mu uprava nije dala konkretna jamstva. Isto tako, kad je oprezan i razborit gospodarski subjekt u mogućnosti predvidjeti usvajanje Unijine mjere koja je takve naravi da utječe na njegove interese, on se ne može pozivati na blagodat takvog načela kad se ta mjera usvoji (vidjeti u tom smislu presudu od 21. lipnja 2018., Poljska/Parlament i Vijeće, C-5/16, EU:C:2018:483, t. 110., 111. i 113. i navedenu sudsku praksu).

156 U tom pogledu, s jedne strane, potrebno je utvrditi da tužitelj nije dokazao da mu je Komisija dala jamstva u smislu sudske prakse navedene u točki 155. ove presude prema kojima bi on za razdoblje od 2021. – 2025. imao pravo na besplatnu dodjelu emisijskih jedinica stakleničkih plinova.

157 Naime, valja reći da se na temelju okolnosti da Komisija nije odlučila isključiti predmetno postrojenje iz nacionalne provedbene mjere koju je Kraljevina Švedska dostavila za treće razdoblje trgovanja (2013. – 2020.) ne može smatrati da je ta institucija zauzela bezuvjetno stajalište u pogledu tužiteljeva prava da i dalje bude obuhvaćen sustavom trgovanja emisijama i da slijedom toga u sljedećem razdoblju ostvaruje pravo na besplatnu dodjelu emisijskih jedinica.

158 Osim toga, nesporno je da je tužitelj „2010. godine okončao svoj prijelaz na biomasu”. Međutim, iz članka 10.a stavka 5. Direktive 2003/87, u verziji koja je tada bila na snazi, proizlazi da je referentno razdoblje koje je trebalo uzeti u obzir za izračun broja emisijskih jedinica koje treba besplatno dodijeliti postrojenjima poput tužiteljeva, obuhvaćalo razdoblje od 2005. do 2007. Međutim, tužitelj ne dokazuje, a uostalom niti ne tvrdi, da su njegove emisije ugljikova dioksida iz fosilnih goriva bile jednake nuli ili da ih je za te tri godine bilo potrebno zaokružiti na nulu.

159 S druge strane, primjena isključenja predviđenog u točki 1. Priloga I. Direktivi 2003/87 bila je u velikoj mjeri predvidljiva na dan donošenja pobijane odluke jer proizlazi iz Direktive 2009/29, čiji je rok za prenošenje istekao 31. prosinca 2012. Budući da ta odredba nije naknadno izmijenjena, razborit gospodarski subjekt u smislu sudske prakse navedene u točki 155. ove presude dakle nije mogao zanemariti činjenicu da je za četvrto razdoblje trgovanja (2021. – 2025.), na koje se odnosi pobijana odluka, još uvijek bilo na snazi isključenje postrojenja koja se koriste isključivo biomasom, koje se primjenjuje od 1. siječnja 2013.

160 Iz toga slijedi da četvrti tužbeni razlog treba odbiti.

Šesti tužbeni razlog, koji se temelji na nezakonitosti točke 1. Priloga I. Direktivi 2003/87

161 Na temelju članka 277. UFEU-a, u slučaju da Opći sud ne prihvati jedan od pet prvih tužbenih razloga, tužitelj se poziva na nezakonitost točke 1. Priloga I. Direktivi 2003/87. On smatra da je potrebno, ako se ta odredba ne može tumačiti u skladu s člankom 10.a navedene direktive i s temeljnim načelima primarnog prava Unije, utvrditi da je nezakonita. U tom pogledu upućuje na argumente istaknute u prilog petom tužbenom razlogu.

162 Prema tužiteljevu mišljenju, isključenje koje se odnosi na isključivo korištenje biomase dovodi do nemogućnosti da se za izračun referentnih vrijednosti za proizvode uzmu u obzir ekološki najučinkovitija postrojenja. Takvo isključenje zbog toga nije u skladu s ciljevima koji se žele postići Direktivom 2003/87 i s načelom proporcionalnosti.

163 To bi također bilo protivno načelu jednakog postupanja. Naime, kao prvo, postrojenja koja su zaokružila svoja izvješća smatraju da se prema njima postupa nepovoljnije nego s onima koja nisu zaokružila svoja izvješća. Kao drugo, tvrdi da se prema postrojenjima koja su ugljikov dioksid iz fosilnih goriva emitirala tijekom razdoblja 2014. – 2018. postupalo nepovoljnije nego s onima koja su ugljikov dioksid iz fosilnih goriva ispuštala tijekom 2019. i 2020. Kao treće, prema postrojenjima čije su emisije ugljikova dioksida iz fosilnih goriva bile manje od 0,5 tona postupalo se nepovoljnije nego s onima čije emisije prekoračuju taj prag. Kao četvrto, sa stajališta tržišnog natjecanja, položaj postrojenja čijih 100 % emisija dolazi iz biomase ne razlikuje se od onih čiji jedan dio ili sve emisije potječu iz fosilnih izvora.

164 Komisija, koju podupiru Parlament i Vijeće, osporava tužiteljevu argumentaciju.

165 Iz ispitivanja petog tužbenog razloga proizlazi da tumačenje točke 1. Priloga I. Direktivi 2003/87 koje je Komisija utvrdila u pobijanoj odluci ne krši ni odredbe ni ciljeve navedene direktive ni načela jednakog postupanja i proporcionalnosti. Tužitelj međutim u okviru šestog tužbenog razloga tvrdi da je, ako je to slučaj, isključenje iz sustava trgovanja emisijama postrojenja koja koriste isključivo biomasu samo po sebi protivno tim načelima i tim odredbama.

166 U tom pogledu najprije valja primijetiti da dopuštenost prigovora nezakonitosti koji je istaknuo tužitelj nije sporna i da o njoj ne postoje dvojbe. Naime, nije sigurno da bi tužitelj mogao zahtijevati poništenje dotične izmjene, uvedene Direktivom 2009/29, a nesporno je da je Komisija u pobijanoj odluci, na temelju primjene točke 1. Priloga I. Direktivi 2003/87, zaključila da tužitelja treba povući iz nacionalne provedbene mjere.

167 Međutim, u dijelu u kojem se tužitelj poziva na iste argumente kao što su oni istaknuti u prilog drugog dijela petog tužbenog razloga, dovoljno je podsjetiti na to da su ti argumenti odbijeni u točkama 120. do 122. ove presude.

168 Što se tiče ostalog, u području u kojem zakonodavac Unije raspolaže širokom marginom prosudbe, samo se na temelju očite povrede tih načela može utvrditi nezakonitost isključenja predviđenog spornom odredbom.

169 Međutim, nije sporno da postojeći sustav, tako kako je definiran, dovodi do kažnjavanja tužitelja zato što je svoje emisije ugljikova dioksida iz fosilnih goriva sveo gotovo na nulu. S jedne strane, tužitelj navodi, a pritom mu se nije ozbiljno proturječilo, da su za njegov prelazak na biomasu bila potrebna iznimno skupa ulaganja u odnosu na koja više neće dobiti ništa zauzvrat. S druge strane, iz izjava koje su stranke dale na raspravi proizlazi da stajalište koje je zauzela Komisija, a

to je da se tužitelj ne može smatrati „novim sudionikom” čak i u slučaju da odluči ponovno koristiti fosilna goriva, tužitelja lišava bilo kakve mogućnosti da ponovno ostvari pravo na besplatnu dodjelu emisijskih jedinica.

170 Međutim, kao što je to istaknuto u točki 122. ove presude, takvi su učinci svojstveni svakom sustavu koji predviđa pragove za uključivanje i isključenje. Isključenje predviđeno u točki 1. Priloga I. Direktivi 2003/87 o kojem je riječ u ovom slučaju ima za učinak oslobađanje od obveza svojstvenih sustavu trgovanja emisijama postrojenja koja su se u potpunosti odlučila za postupak proizvodnje korištenjem energije iz obnovljivih izvora i poticanje postrojenja koja nisu u potpunosti iskoristila tu mogućnost da biomasom zamijene fosilna goriva. U tom pogledu, valja osim toga primijetiti da bi stav koji zastupa tužitelj, prema kojem bi on – u slučaju da se ponovno vrati na korištenje fosilnih goriva – ponovno trebao imati pravo na besplatnu dodjelu emisijskih jedinica, bio izravno protivan tom cilju.

171 Stoga, unatoč negativnim posljedicama koje ono ima za tužitelja, isključenje postrojenja koja koriste isključivo biomasu kao i izjednačavanje s tim postrojenjima onih koja su tijekom referentnog razdoblja emitirala manje od 0,5 tona ugljikova dioksida iz fosilnih goriva nisu takve naravi da bi bili karakteristični za očitu povredu načela proporcionalnosti i jednakog postupanja koju je počinio zakonodavac Unije.

172 Naposljetku, tužitelj želi utemeljiti argument na zakonodavnom prijedlogu koji je Komisija proslijedila Parlamentu i Vijeću, kojim se prag emisija ugljikova dioksida iz fosilnih goriva ispod kojeg se smatra da postrojenja koriste isključivo biomasu utvrđuje na 5 %. Tužitelj smatra da ta volja zakonodavca da izmijeni sustav služi kao dokaz njegovih manjkavosti. Međutim, takve *de lege ferenda* primjedbe ne mogu dovesti do zaključka da su pravila koja su na snazi nezakonita i slijedom toga, neprimjenjiva.

173 Iz toga slijedi da valja odbiti prigovor nezakonitosti koji je istaknuo tužitelj, a iz svega prethodno navedenog proizlazi da tužbu treba odbiti.

Troškovi

174 Na temelju članka 134. stavka 1. Poslovnika Općeg suda, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. Međutim, u skladu s člankom 135. stavkom 1. tog poslovnika, kad to zahtijeva pravičnost, Opći sud može odlučiti da stranka koja ne uspije u postupku, osim vlastitih troškova, snosi samo dio troškova druge stranke ili da ih ne snosi uopće.

175 Odredbe članka 138. stavka 1. Poslovnika, prema kojima institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove, sprečavanju mogućnost da se prihvati zahtjev Vijeća da se tužitelju naloži snošenje troškova.

176 Osim toga, u okolnostima ovog slučaja, a osobito pogreškama istaknutima u točkama 78. i 79. ove presude, valja odlučiti da će svaka stranka snositi vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (drugo vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. Tužba se odbija.

2. Svaka stranka snosit će vlastite troškove.

Marcoulli Frimodt Nielsen Norkus

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu.

Potpisi

Sadržaj

Okolnosti spora 2

Zahtjevi stranaka 5

Pravo 5

Uvodna razmatranja o sustavu trgovanja emisijama i ciljevima koji se žele postići Direktivom 2003/87 6

Pravilnost postupka donošenja pobijane odluke 8

Uzimanje u obzir zaokruženih podataka prijavljenih tijekom postupka donošenja pobijane odluke 9

Treći tužbeni razlog koji se temelji na bitnoj povredi postupka 10

– Prvi dio trećeg tužbenog razloga, koji se temelji na povredi obveze dužne pažnje 11

– Drugi dio trećeg tužbenog razloga, koji se temelji na povredi prava na saslušanje 14

– Treći dio trećeg tužbenog razloga, koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja . . . 15

Osnovanost pobijane odluke 16

Peti tužbeni razlog koji se temelji na povredi Direktive 2003/87/EZ 17

– Prvi dio petog tužbenog razloga, koji se temelji na pogrešnom uzimanju u obzir ranijih vrijednosti 17

– Drugi dio petog žalbenog razloga, koji se temelji na pogreškama koje se tiču prava . . 18

Prvi tužbeni razlog, koji se temelji na očitoj pogrešci u ocjeni 20

Drugi tužbeni razlog, koji se temelji na povredi načela jednakog postupanja 23

Četvrti tužbeni razlog, koji se temelji na povredi načela zaštite legitimnih očekivanja 24

Šesti tužbeni razlog, koji se temelji na nezakonitosti točke 1. Priloga I. Direktivi 2003/87 . . . 26

Troškovi 27