Сборник съдебна практика

РЕШЕНИЕ НА ОБЩИЯ СЪД (пети състав)

26 септември 2014 година*

„Околна среда — Директива 2003/87/ЕО — Схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове — Преходни правила за хармонизираното безплатно разпределяне на квоти за емисии, считано от 2013 г. — Решение 2011/278/ЕС — Национални мерки за изпълнение, представени от Германия — Клауза относно случаи на крайно затруднено положение — Свобода при избор на професия и свобода на стопанска инициатива — Право на собственост — Пропорционалност“

По дело T-614/13

Romonta GmbH, установено в Зеегебит Мансфелдър Ланд (Германия), за което се явяват I. Zenke, M.-Y. Vollmer, C. Telschow и A. Schulze, адвокати,

жалбоподател,

срещу

Европейска комисия, за която се явяват E. White, C. Hermes и K. Herrmann, в качеството на представители,

ответник,

с предмет искане за отмяна на Решение 2013/448/ЕС на Комисията от 5 септември 2013 г. относно националните мерки за изпълнение за преходното безплатно разпределяне на квоти за емисии на парникови газове в съответствие с член 11, параграф 3 от Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 240, стр. 27), доколкото с член 1, параграф 1 от това решение за третия период на търгуване с квоти за емисии от 2013 г. до 2020 г., се отказва разпределяне на допълнителни квоти на жалбоподателя, поискани въз основа на клауза относно случаи на крайно затруднено положение, предвидена в член 9, параграф 5 от Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (германският Закон за търговия с емисии на парникови газове) от 21 юли 2011 г.,

ОБЩИЯТ СЪД (пети състав),

състоящ се от: A. Dittrich (докладчик), председател, J. Schwarcz и V. Tomljenović, съдии,

секретар: J. Plingers, администратор,

предвид изложеното в писмената фаза на производството и в съдебното заседание от 14 май 2014 г.,

постанови настоящото

* Език на производството: немски.

Решение

Обстоятелства, предхождащи спора

1 Жалбоподателят Romonta GmbH е установено в Германия предприятие, което е единствен производител на лигнитен восък в Европа. От богати на битум лигнитни въглища той извлича битум, който обработва и продава на пазара под формата на лигнитен восък. Жалбоподателят използва остатъците от лигнитните въглища във високоефективна когенерационна централа, чиято топлина употребява в производствения си процес. Той продава останалата електроенергия, произведена от когенерационната му централа. От 1 януари 2005 г. жалбоподателят е длъжен да спазва въведената схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в Европейския съюз съгласно Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 година за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета (ОВ L 275, стр. 32; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 78), последно изменена с Директива 2009/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 г. за изменение на Директива 2003/87/ЕО с оглед подобряване и разширяване на схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове на Общността (ОВ L 140, стр. 63) (наричана по-нататък „Директива 2003/87“). Съгласно член 1 от Директива 2003/87 схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове е установена, за да намалят тези емисии в Съюза.

2 За тази цел член 9, първа алинея от Директива 2003/87 гласи, че количеството на квотите, издавано ежегодно за целия Съюз, считано от 2013 г., намалява линейно от средата на периода 2008—2012 г. Съгласно втора алинея от същия член Европейската комисия трябва да публикува общото количество на квоти за целия Съюз за 2013 г. Във връзка с това тя приема Решение 2010/384/ЕС от 9 юли 2010 година относно количеството квоти в Общността като цяло за 2013 г., които да бъдат издадени в рамките на Европейската схема за търговия с емисии (ОВ L 175, стр. 36), отменено с Решение 2010/634/ЕС на Комисията от 22 октомври 2010 година за уточняване на това количество (ОВ L 279, стр. 34). Това общо количество се разпределя съгласно правилата, предвидени в членове 10, 10а и 10в от Директива 2003/87. Така на основание членове 10а и 10в от тази директива една част от квотите се разпределят безплатно. Всички квоти, които не са издадени безплатно в съответствие с членове 10а и 10в от Директива 2003/87, считано от 2013 г., се предлагат на търг от държавите членки, съгласно член 10 от посочената директива.

3 Относно квотите, които са разпределени безплатно на основание член 10а от Директива 2003/87, Комисията е трябвало да приеме напълно хармонизирани мерки по изпълнение на равнището на Съюза за безплатно хармонизирано разпределение на квоти за емисии. В това отношение Комисията е била длъжна по-специално да определи предварително параметри за всеки отрасъл или подотрасъл и да вземе предвид като отправна точка в това отношение средните резултати на първите 10 % най-ефективни инсталации в даден отрасъл или подотрасъл на Съюза за периода 2007—2008 г. Броят квоти за емисии, които следва да се разпределят безплатно от 2013 г. на всяка от съответните инсталации, се изчислява въз основа на тези параметри.

4 На 27 април 2011 г. Комисията приема Решение 2011/278/ЕС за определяне на валидни за целия Европейски съюз преходни правила за хармонизираното безплатно разпределяне на квоти за емисии съгласно член 10а от Директива 2003/87 (ОВ L 130, стр. 1). В това решение, доколкото това е възможно, Комисията определя показател за всеки продукт, както следва от съображение 4 от посоченото решение и от приложение I към него. В случаите, при които не е възможно извеждане на продуктов показател, но въпреки това съществуват емисии на парникови газове, отговарящи на условията за безплатно разпределяне на квоти, е разработена йерархична

последователност от три вида непряк подход съгласно съображение 12 от посоченото решение. Така топлинният показател е използван за тези съпроводени с консумация на топлинна енергия процеси, при които се използва измерим топлоносител. Горивният показател е подходящ за случаите, когато използваната в процеса топлина не може да се измери. За технологичните емисии квотите се разпределят въз основа на исторически данни за емисиите.

5 В член 10 от Решение 2011/278 се посочват правилата, въз основа на които държавите членки трябва да изчисляват за всяка година броя на квотите за емисии, разпределяни безплатно в периода от 2013 г. нататък на всяка работеща инсталация на тяхна територия. Съгласно параграф 2 от този член държавите членки трябва да определят поотделно за всяка подинсталация предварителния годишен брой на безплатните квоти за емисии с продуктов показател и за подинсталации с топлинен показател, с горивен показател и с технологични емисии.

6 Съгласно член 11, параграф 1 от Директива 2003/87 и член 15, параграфи 1 и 2 от Решение 2011/278 държавите членки трябва в срок до 30 септември 2011 г. да представят на Комисията списък на инсталациите на тяхна територия, попадащи в обхвата на тази директива, както и разпределените за всяка инсталация на тяхна територия безплатни квоти, изчислени съгласно правилата на член 10а, параграф 1 и на член 10в от посочената директива. Съгласно член 15, параграф 3 от Решение 2011/278 Комисията трябва да направи оценка на включването на всяка инсталация в списъка и на съответните предварителни общи годишни количества на безплатните квоти за емисии и да определи единния коефициент за междусекторна корекция. Това определяне е необходимо, тъй като съгласно член 10а, параграф 5 от Директива 2003/87 максималното годишно количество на безплатно предоставените квоти е ограничено. Съгласно член 15, параграф 4 от Решение 2011/278, ако Комисията не отхвърли включването на дадена инсталация в този списък, включително съответните предварителни общи годишни количества безплатни квоти за емисии, разпределени на тази инсталация, съответната държава членка определя окончателното количество безплатни квоти за емисии за всяка година в периода от 2013 г. до 2020 г. Съгласно член 11, параграф 3 от Директива 2003/87 държавите членки не могат да издават безплатно квоти за инсталации, на които Комисията е отказала включване в списъка, посочен в параграф 1 от този член.

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

„Ако извършеното на основание член 10 разпределяне на квоти води до крайно затруднено положение за оператора на инсталацията и за свързаното предприятие, което съгласно търговското право и дружественото право трябва да отговаря на собствено основание за икономическите рискове на посочения оператор, компетентният орган по искане на оператора разпределя необходимото количество допълнителни квоти, с цел да се постигне справедливо компенсиране, при условие че Европейската комисия не откаже такова разпределяне на основание член 11, параграф 3 от Директива 2003/87/ЕО“.

8 На 21 декември 2011 г. жалбоподателят е поискал от германския орган, на който е възложено изпълнението на търговията с квоти за емисии, разпределянето на безплатни квоти за неговата инсталация, чийто идентификационен код е DE000000000000978, въз основа на критерия за технологични емисии, критерия за топлинен показател и клаузата относно случаи на крайно затруднено положение, предвидена в член 9, параграф 5 от TEHG. Във връзка с това той посочва, че оцеляването му зависи от предоставянето съгласно тази клауза на допълнителни квоти, липсата на които ще доведе до ликвидацията му по съдебен ред.

9 На 7 май 2012 г. съгласно член 15, параграф 1 от Решение 2011/278 Федерална република Германия предоставя на Комисията списък на инсталациите на нейна територия, попадащи в обхвата на Директива 2003/87, както и безплатните квоти, които трябва да се разпределят за всяка инсталация на нейна територия. Тази държава членка е изчислила предварителното количество безплатни квоти за емисии за инсталацията на жалбоподателя, по-специално като е приложила предвидената в член 9, параграф 5 от TEHG клауза относно случаи на крайно затруднено положение.

10 На 5 септември 2013 г. Комисията е приела Решение 2013/448/ЕС относно националните мерки за изпълнение за преходното безплатно разпределяне на квоти за емисии на парникови газове в съответствие с член 11, параграф 3 от Директива 2003/87 (ОВ L 240, стр. 27, наричано по-нататък „обжалваното решение“).

11 С член 1, параграф 1 от обжалваното решение, във връзка с буква А от приложение I към същото решение, Комисията е отхвърлила вписването на инсталацията на жалбоподателя в списъците на инсталациите, попадащи в обхвата на Директива 2003/87, представени от държавите членки съгласно член 11, параграф 1 от тази директива, и предварителните общи годишни количества на квотите за емисии, разпределяни безплатно за тази инсталация.

12 В съображение 11 от обжалваното решение Комисията приема, че безплатното разпределяне на квоти по отношение на жалбоподателя въз основа на член 9, параграф 5 от TEHG се отказва по съображение, че в Решение 2011/278 не се предвижда корекцията, която Федерална република Германия би желала да се направи въз основа на тази разпоредба. Федерална република Германия не е доказала, че разпределянето за въпросната инсталация, изчислено въз основа на Решение 2011/278, е явно неподходящо по отношение на целта да се постигне пълна хармонизация на разпределянето. Предоставянето на повече безплатни квоти за емисии на някои инсталации нарушава или заплашва да наруши конкуренцията и има трансгранични последствия, тъй като Директива 2003/87/ЕО обхваща търговията в целия Съюз във всички отрасли. С оглед на принципа на равно третиране на инсталациите по схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове, Комисията е счела, че поради това е целесъобразно да възрази срещу предварителните количества безплатни квоти за емисии за определени инсталации, съдържащи се в германските национални мерки за изпълнение и включени в списъка в буква А от приложение I към обжалваното решение.

13 Съгласно член 2 от обжалваното решение, без да се засягат разпоредбите на член 1 от това решение, Комисията не повдига възражения по отношение на списъците на инсталации, попадащи в обхвата на Директива 2003/87, които са представени от държавите членки съгласно член 11, параграф 1 от посочената директива и по отношение на съответните предварителни общи годишни количества на квотите за емисии, разпределяни безплатно за тези инсталации.

14 Съгласно член 3 от обжалваното решение Комисията коригира общото количество на квотите, подлежащи на издаване през 2013 г., което е определено въз основа на членове 9 и 9а от Директива 2003/87, така както е посочено в Решение 2010/634.

15 Накрая, в член 4 от обжалваното решение, във връзка с приложение II към същото, Комисията определя съгласно член 15, параграф 3 от Решение 2011/278 единния коефициент за междусекторна корекция, посочен в член 10а, параграф 5 от Директива 2003/87.

Производство и искания на страните

16 На 26 ноември 2013 г. жалбоподателят подава настоящата жалба в секретариата на Общия съд.

17 С отделен акт, подаден в същия ден в секретариата на Общия съд, жалбоподателят прави искане настоящата жалба да бъде разгледана по реда на бързото производство съгласно член 76а от Процедурния правилник на Общия съд. На 10 декември 2013 г. Комисията представя становището си по това искане.

18 С отделен акт, подаден в секретариата на Общия съд на 27 ноември 2013 г., жалбоподателят предявява молба за допускане на обезпечение, като иска по същество от председателя на Общия съд да спре изпълнението на обжалваното решение, тъй като с него се отказва разпределянето на квоти въз основа на член 9, параграф 5 от TEHG.

19 С решение от 17 декември 2013 г. Общият съд (пети състав) уважава искането за произнасяне по реда на бързото производство.

20 С определение от 20 януари 2014 г., Romonta/Комисия (T-614/13 R, EU:T:2014:16), молбата за допускане на обезпечение е отхвърлена без произнасяне по съдебните разноски.

21 Писмената фаза на производство е приключена на 21 януари 2014 г.

22 След доклада на съдията докладчик Общият съд (пети състав) решава да започне устната фаза на производството.

23 В рамките на процесуално-организационните действия, предвидени в член 64 от процедурния му правилник, Общият съд приканва Комисията да отговори на един въпрос в съдебно заседание.

24 Устните състезания и отговорите на страните на поставените от Общия съд въпроси са изслушани в съдебното заседание, проведено на 14 май 2014 г.

25 Жалбоподателят моли Общия съд:

— да отмени обжалваното решение, доколкото в член 1, параграф 1 от това решение се отказва разпределяне на допълнителни квоти за третия период на търгуване с квоти за емисии за периода от 2013 г. до 2020 г., поискани въз основа на клаузата относно случаи на крайно затруднено положение, предвидена в член 9, параграф 5 от TEHG,

— да осъди Комисията да заплати съдебните разноски.

26 Комисията моли Общия съд:

— да отхвърли жалбата,

— да осъди жалбоподателя да заплати съдебните разноски.

От правна страна

27 Комисията оспорва допустимостта на жалбата, без формално да повдига възражение за недопустимост. Следователно, преди да се разгледат повдигнатите от жалбоподателя правни основания, следва да се разгледа допустимостта на жалбата.

По допустимостта

28 Комисията оспорва процесуалната легитимация на жалбоподателя, и по-точно прякото му засягане. Според нея член 15, параграфи 4 и 5 от Решение 2011/278 предвижда национални мерки за изпълнение преди разпределяне на квотите за емисии.

29 Съгласно член 263, четвърта алинея ДФЕС всяко физическо или юридическо лице може да подаде жалба, съгласно условията, предвидени в първа и втора алинея от този член, срещу решенията, които са адресирани до него или го засягат пряко и лично, както и срещу подзаконови актове, които го засягат пряко и не включват мерки за изпълнение.

30 В случая е безспорно, че обжалваното решение не е адресирано до жалбоподателя, който следователно не е негов адресат. При това положение съгласно член 263, четвърта алинея ДФЕС жалбоподателят може да подаде жалба за отмяна на посочения акт само при условие че той по-специално го засяга пряко.

31 Що се отнася до прякото засягане, съгласно постоянната съдебна практика това условие изисква, първо, оспорената мярка пряко да поражда последици за правното положение на частноправните субекти, и второ, да не оставя никакво право на преценка на адресатите на тази мярка, на които е възложено изпълнението ѝ, тъй като това изпълнение е напълно автоматично и произтича единствено от правната уредба на Съюза, без да се прилагат други правила с опосредяващ характер (решения от 5 май 1998 г., Dreyfus/Комисия, C-386/96 P, Rec, EU:C:1998:193, т. 43, от 29 юни 2004 г, Front national/Парламент, C-486/01 P, Rec, EU:C:2004:394, т. 34 и от 10 септември 2009 г., Комисия/Ente per le Ville vesuviane и Ente per le Ville vesuviane/Комисия, C-445/07 P и C-455/07 P, Сб., EU:C:2009:529, т. 45).

32 Следва да се отбележи, че съгласно член 11, параграф 3 от Директива 2003/87 държавите членки не могат да издават безплатно квоти на инсталации, на които Комисията е отказала включване в списъка на инсталациите, посочен в параграф 1 от този член. Отказът да се впише инсталацията на жалбоподателя в този списък, както и съответните предварителни общи годишни количества безплатни квоти за емисии, разпределени на тази инсталация, следователно пряко поражда правни последици по отношение на правното положение на жалбоподателя и не оставя никакво право на преценка на Федерална република Германия, на която е възложено изпълнението на обжалваното решение. Освен това следва да се отбележи, че правните последици от обжалваното решение се отразяват и на член 9 параграф 5 от TEHG, съгласно който разпределянето на безплатни квоти за емисии на основание на клауза относно случаи на крайно затруднено положение може да бъде осъществено от националния орган само ако Комисията не е изразила своя отказ съгласно член 11, параграф 3 от Директива 2003/87 (вж. точка 7 по-горе).

33 Доводите на Комисията не опровергават този извод. Макар и, както посочва Комисията, в член 15, параграфи 4 и 5 от Решение 2011/278 да се предвиждат национални мерки за изпълнение, това не променя факта, че тази разпоредба не е пречка жалбоподателят да бъде пряко засегнат от обжалваното решение.

34 Всъщност, първо, относно член 15, параграф 4 от Решение 2011/278 следва да се отбележи, че в него е предвидено, че ако Комисията не откаже вписване на дадена инсталация в списъка с инсталациите, предвиден в член 11, параграф 1 от Директива 2003/87, включително предварителните общи годишни количества безплатни квоти за емисии, разпределени на тази инсталация, съответната държава членка трябва да продължи с определянето на окончателното количество безплатни квоти за емисии за всяка година в периода 2013—2020 г., в съответствие с член 10, параграф 9 от Решение 2011/278. Последната разпоредба посочва как се определя окончателното общо годишно количество на безплатните квоти за емисии, разпределяни на

всяка работеща инсталация. Това количество се определя чрез умножаване на предварителния общ годишен брой на безплатните квоти за емисии на всяка инсталация по определен от Комисията коефициент за междусекторна корекция.

35 В случая с обжалваното решение Комисията окончателно е определила съвкупността от коефициенти, които следва да се вземат предвид при изчисляване от Федерална република Германия на окончателните общи годишни количества безплатни квоти за емисии за всяка година в периода 2013—2020 г. за инсталацията на жалбоподателя. Всъщност с това решение тя определя, от една страна, предварителните общи годишни количества безплатни квоти за емисии за всяка инсталация, и от друга страна, коефициента за междусекторна корекция. Следователно Федерална република Германия не разполага с никакво право на преценка, за да изчисли съгласно правилата, предвидени в член 10, параграф 9 от Решение 2011/278, окончателното общо годишно количество безплатно разпределени квоти за емисии за съответната инсталация. Изчисляването на това количество зависи единствено от обжалваното решение, в което окончателно са определени всички релевантни коефициенти. Следователно изпълнението на обжалваното решение, чрез изчисляване на окончателното общо годишно количество безплатно разпределени квоти за емисии на съответната инсталация, е с чисто автоматичен характер.

36 Второ, що се отнася до член 15, параграф 5 от Решение 2011/278, следва да се посочи, че с него държавите членки се задължават след определянето на окончателните годишни количества на квотите за емисии за всички работещи инсталации на тяхна територия да представят на Комисията списък с количеството на окончателните годишни безплатно разпределени квоти за емисии за периода 2013—2020 г., определени съгласно член 10, параграф 9 от това решение. Във връзка с това е достатъчно да се отбележи, че такова задължение за представяне на информация не дава право на преценка на държавите членки, а само ги задължава да изпратят на Комисията резултата от направените от тях изчисления на окончателното годишно количество на безплатно разпределени квоти за емисии за всяка съответна инсталация.

37 Следователно жалбоподателят трябва да бъде считан за пряко засегнат от обжалваното решение. Освен това, доколкото е лично засегнат от това решение, тъй като с него Комисията е отхвърлила индивидуално предварителните общи годишни количества безплатни квоти за емисии, разпределени за инсталацията му, което впрочем не е оспорено от Комисията, той притежава процесуална легитимация.

38 Следователно жалбата е допустима.

По съществото на спора

39 В подкрепа на жалбата си жалбоподателят посочва три правни основания, изведени, на първо място, от нарушение на принципа на пропорционалност, на второ място, от нарушение на правомощията на държавите членки и на принципа на субсидиарност, и на трето място, от нарушение на основните права. Общият съд счита, че най-напред следва да се разгледат заедно първото и третото правно основание, а след това — второто правно основание.

По първото и третото правно основание, изведени от нарушение на принципа на пропорционалност и от нарушение на основните права

40 Жалбоподателят твърди, че Комисията е нарушила принципа на пропорционалност и основните му права, като е отказала разпределянето на безплатни квоти за емисии, предвидени в случаи на крайно затруднено положение. С основното си искане той посочва, че Комисията не е изпълнила Решение 2011/278 и е нарушила принципа на пропорционалност и неговите основни права, като е счела, че това решение възпрепятства разпределянето на квоти въз основа на клауза относно

случаи на крайно затруднено положение. При условията на евентуалност, жалбоподателят твърди, че ако основните му доводи бъдат отхвърлени, по съображение че в Решение 2011/278 не се посочва изрично възможността за разпределяне на допълнителни квоти в случаи на крайно затруднено положение, би следвало тогава да се приеме, че това решение е непропорционално и нарушава основните му права.

– По представените като основно искане доводи относно нарушение на принципа на пропорционалност и на основните права във връзка с неизпълнение на Решение 2011/278

41 Жалбоподателят твърди, че Комисията не е изпълнила Решение 2011/278, тъй като е приела, че това решение възпрепятства разпределянето на квоти въз основа на клауза относно случаи на крайно затруднено положение. Според жалбоподателя, като е отказала да разреши разпределянето на квоти въз основа на член 9, параграф 5 от TEHG, Комисията е нарушила принципа на пропорционалност и основните му права, предвидени в членове 15—18 от Хартата на основните права на Европейския съюз, а именно свободата при избор на професия, свободата на стопанска инициатива и правото му на собственост.

42 Налага се изводът, че за да може да се приеме, че като е отказала да разреши разпределяне на безплатни квоти за емисии въз основа на клауза относно случаи на крайно затруднено положение, Комисията не е изпълнила Решение 2011/278 и следователно е нарушила принципа на пропорционалност и основните права на жалбоподателя, трябва съгласно това решение, основано на Директива 2003/87, да съществува възможност за такова разпределяне, което се оспорва от Комисията.

43 В случая следва да се приеме, че съгласно Решение 2011/278, което се основава на Директива 2003/87, не е възможно разпределянето на безплатни квоти за емисии въз основа на клауза относно случаи на крайно затруднено положение, тъй като съгласно приложимите правни норми Решение 2011/278 не допуска Комисията да разреши разпределянето на квоти въз основа на такава клауза, а Комисията не разполага с никакво право на преценка, както това се твърди от самата нея.

44 Всъщност, на първо място, следва да се отбележи, че Решение 2011/278 не позволява на Комисията да разреши разпределянето на безплатни квоти за емисии въз основа на клауза относно случаи на крайно затруднено положение като посочената в член 9, параграф 5 от TEHG. В действителност член 10 от Решение 2011/278 съдържа правила, въз основа на които държавите членки трябва да изчислят за всяка година броя на безплатните квоти за емисии, разпределени в периода от 2013 г. за всяка една работеща инсталация на тяхна територия. Съгласно тази разпоредба държавите членки трябва да изчислят количеството безплатно разпределени квоти на инсталациите на тяхна територия въз основа на определените в Решение 2011/278 стойности на показателите или въз основа на технологичните емисии, на определени коефициенти за умножение и на коефициента за междусекторна корекция, определен съгласно член 15, параграф 3 от това решение.

45 Тези правила за разпределяне са обяснени в съображенията на Решение 2011/278. Както обаче става ясно от съображение 4 от Решение 2011/278, Комисията разработва, доколкото това е възможно, показатели за продуктите. Съгласно съображение 12 от това решение за случаите, при които не е възможно извеждане на продуктов показател, но въпреки това съществуват емисии на парникови газове, отговарящи на условията за безплатно разпределяне на квоти, се разработва йерархична последователност от три вида непряк подход. Също така от посоченото съображение 12 следва, че топлинният показател е подходящ за тези съпроводени с консумация на топлинна енергия процеси, при които се използва измерим топлоносител. Горивният

показател е подходящ за случаите, когато използваната в процеса топлина не може да се измерва. За технологичните емисии квотите се разпределят въз основа на исторически данни за емисиите.

46 Следователно установената с Решение 2011/278 система предвижда изчерпателни правила за безплатно разпределяне на квоти за емисии, така че е изключено каквото и да било разпределяне на безплатни квоти извън тези правила. Този извод се потвърждава от обстоятелството, че макар по време на процедурата по приемането на Решение 2011/278 включването на клауза относно случаи на крайно затруднено положение да е било обсъждано по инициатива на една държава членка, в крайна сметка такава клауза не е била приета, както посочва Комисията в съдебно заседание в отговор на поставен от Общия съд въпрос.

47 На второ място, следва да се отбележи, че Комисията не разполага с право на преценка да откаже вписване на инсталацията на жалбоподателя в списъците на инсталации, попадащи в обхвата на Директива 2003/87, представени на Комисията съгласно член 11, параграф 1 от тази директива, както и да откаже разпределянето на съответните предварителни общи годишни количества безплатни квоти за емисии за тази инсталация. Всъщност членове 10а и 11 от Директива 2003/87 представляват правно основание на обжалваното решение. Съгласно член 11, параграф 1 от посочената директива всяка държава членка представя пред Комисията списък с инсталациите на нейна територия, които попадат в приложното поле на тази директива, както и количеството квоти, разпределени безплатно на всяка инсталация на нейна територия, изчислено в съответствие с правилата, посочени в член 10а, параграф 1 и член 10в от посочената директива. Съгласно член 11, параграф 3 от тази директива държавите членки не могат да издават безплатно квоти на инсталации, на които Комисията е отказала включване в списъка, посочен в параграф 1 от посочения член. Според Комисията от член 11, параграфи 1 и 3 от Директива 2003/87 следва, че решението ѝ да откаже или допусне вписване на инсталация в разглеждания списък зависи изключително от това дали разпределените от държавата членка квоти за инсталацията са изчислени в съответствие с правилата, посочени в член 10а, параграф 1 и член 10в от посочената директива. Ако случаят не е такъв, Комисията е длъжна да откаже това вписване, без в това отношение да разполага с право на преценка.

48 На трето място, следва да бъде отхвърлен и доводът на жалбоподателя, че доколкото може да се признае съществуването на непреодолима сила, това би позволило безплатно разпределяне на квоти за емисии, когато съществува опасност дадено предприятие да бъде обявено в несъстоятелност и да не може поради липса на достатъчно средства да изпълни задължението си за възстановяване. Всъщност е безспорно, че съгласно съдебната практика съществува възможност, дори при липсата на специална разпоредба, да се признае наличието на непреодолима сила, когато сочената от правните субекти външна причина има до такава степен непреодолими и неизбежни последици, че за въпросните субекти е обективно невъзможно да изпълнят задълженията си (решение от 17 октомври 2013, Billerud Karlsborg и Billerud Skärblacka, C-203/12, Сб., EU:C:2013:664, т. 31; в този смисъл вж. също така решение от 18 март 1980 г., Ferriera Valsabbia и др./Комисия, 154/78, 205/78, 206/78, 226/78—228/78, 263/78, 264/78, 31/79, 39/79, 83/79 и 85/79, Rec, EU:C:1980:81, т. 140). Тъй като обаче спрямо жалбоподателя от 1 януари 2005 г. се прилага предвидената с Директива 2003/87 схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове, единствено опасността да бъде обявен в несъстоятелност и да не може поради липса на достатъчно средства да изпълни задължението си за възстановяване не е достатъчна, за да се констатира случай на непреодолима сила, изискваща извънредни и непредвидими обстоятелства, които са извън контрола на позоваващото се на нея лице и чиито последици не са могли да бъдат избегнати въпреки положената дължима грижа (вж. решение от 18 юли 2013 г., Eurofit, C-99/12, Сб., EU:C:2013:487, т. 31 и цитираната съдебна практика).

49 Следователно, като е отхвърлила безплатното разпределяне на квоти за емисии на основание на клауза относно случаи на крайно затруднено положение, Комисията е изпълнила Решение 2011/278.

50 Следователно трябва да се отхвърлят представените от жалбоподателя доводи по основното искане.

– По представените при условията на евентуалност доводи за нарушаване с Решение 2011/278 на принципа на пропорционалност и на основните права.

51 Жалбоподателят твърди, че доколкото с Решение 2011/278 не се допуска безплатно разпределяне на квоти въз основа на клауза относно случаи на крайно затруднено положение, с него се нарушават основните му права и принципът на пропорционалност.

52 Поради това следва да се провери дали, като не е предвидила в правилата за разпределяне на безплатни квоти за емисии, установени с Решение 2011/278, че такива безплатни квоти могат да бъдат разпределяни въз основа на клауза относно случаи на крайно затруднено положение, Комисията е нарушила основните права на жалбоподателя и принципа на пропорционалност.

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

54 В подкрепа на доводите си жалбоподателят твърди, че с Решение 2011/278 не се зачита свободата му на избор на професия, свободата му на стопанска инициатива и правото му на собственост, предвидени в членове 15—17 от Хартата на основните права, както и принципът на пропорционалност, тъй като не е предвидена клауза относно случаи на крайно затруднено положение.

55 Съгласно член 6, параграф 1, първа алинея ДЕС Съюзът зачита правата, свободите и принципите, определени в Хартата на основните права, която има същата юридическа сила като Договорите.

56 Член 15, параграф 1 от Хартата на основните права гласи, че всеки има право да упражнява свободно избрана или приета професия. Съгласно член 16 от Хартата на основните права свободата на стопанската инициатива се признава в съответствие с правото на Съюза и с националните законодателства и практики. Закрилата, която посоченият член 16 дава, включва

свободата да се упражнява икономическа или търговска дейност, свободата на договаряне и свободната конкуренция, видно от разясненията относно този член, които съгласно член 6, параграф 1, трета алинея ДЕС и член 52, параграф 7 от Хартата на основните права трябва да се вземат предвид при нейното тълкуване (решение от 22 януари 2013 г., Sky Österreich, C-283/11, Сб., EU:C:2013:28, т. 42).

57 Съгласно член 17, параграф 1 от Хартата на основните права всеки има право да се ползва от собствеността на имуществото, което е придобил законно, да го ползва, да се разпорежда с него и да го завещава. Никой не може да бъде лишен от своята собственост, освен в обществена полза, в предвидените със закон случаи и условия и срещу справедливо и своевременно обезщетение за понесената загуба. Ползването на имуществото може да бъде уредено със закон до степен, необходима за общия интерес. Закрилата, предоставяна от този член, се отнася до права с имуществена стойност, от които от гледна точка на правния ред възниква едно придобито правно положение, позволяващо упражняване на тези права от и в полза на техния носител (решение Sky Österreich, EU:C:2013:28, т. 34).

58 Следва да се отбележи, че тъй като в Решение 2011/278 няма клауза относно случаи на крайно затруднено положение, Комисията е била длъжна да откаже на жалбоподателя безплатното разпределяне на квоти за емисии, с което разпределяне се надхвърлят предвидените в това решение правила за разпределяне на квоти. Доколкото една такава клауза е предназначена да се прилага в случай на крайно затруднение, пред който е изправена разглежданата инсталация и който поставя в опасност съществуването ѝ, нейната липсата представлява намеса в свободата при избора на професия и в свободата на стопанска инициатива, както и в правото на собственост на жалбоподателя.

59 Съгласно постоянната съдебна практика обаче свободното упражняване на професионална дейност, също както и правото на собственост не е абсолютно, а трябва да се разглежда във връзка с неговата социална функция. Следователно свободите и правото на собственост могат да бъдат предмет на определени ограничения, при условие че тези ограничения действително отговарят на преследваните от Съюза цели от общ интерес и не представляват по отношение на преследваната цел непропорционална и нетърпима намеса, която би могла да накърни самата същност на тези права (решение от 14 май 1974 г., Nold/Комисия, 4/73, Rec, EU:C:1974:51, т. 14, вж. също така решения от 21 февруари 1991 г., Zuckerfabrik Süderdithmarschen и Zuckerfabrik Soest, C-143/88 и C-92/89, Rec, EU:C:1991:65, т. 73 и цитираната съдебна практика, от 6 септември 2012 г., Deutsches Weintor, C-544/10, Сб., EU:C:2012:526, т. 54 и цитираната съдебна практика, и Sky Österreich, EU:C:2013:28, т. 45 и цитираната съдебна практика). Съгласно член 52, параграф 1 от Хартата на основните права всяко ограничаване на упражняването на правата и свободите, признати от нея, трябва да бъде предвидено в закон и да зачита основното съдържание на същите права и свободи. При спазване на принципа на пропорционалност ограничения могат да бъдат налагани само ако са необходими и ако действително отговарят на признати от Съюза цели от общ интерес или на необходимостта да се защитят правата и свободите на други хора.

60 Що се отнася до горепосочените цели от общ интерес, от постоянната съдебна практика следва също, че защитата на околната среда е една от тези цели (вж. решение от 9 март 2010 г., ERG и др., C-379/08 и C-380/08, Сб., EU:C:2010:127, т. 81 и цитираната съдебна практика).

61 Следва да се констатира, че липсата в Решение 2011/278 на клауза относно случаи на крайно затруднено положение не засяга основното съдържание нито на свободата на избор на професия и свободата на стопанска инициатива, нито на правото на собственост. Всъщност липсата на такава клауза не ограничава упражняването на професионална и стопанска дейност като тази на операторите на инсталации, за която се прилага схема за търговия с квоти за

емисии, нито ги лишава от правото им на собственост. Разходите за съответните инсталации, които произтичат от липсата на такава клауза, са свързани със задължението за закупуване чрез търгове на липсващите квоти, като това правило е въведено с Директива 2009/29.

62 Относно пропорционалността на установената намеса следва да се припомни, че съгласно постоянната съдебна практика принципът на пропорционалност, който е част от общите принципи на правото на Съюза, изисква актовете на институциите да не надхвърлят подходящото и необходимото за постигането на легитимните цели, преследвани от разглежданата правна уредба, като се има предвид, че когато съществува избор между няколко подходящи мерки, трябва да се прибегне до мярката, която създава най-малко ограничения, а породените от нея неудобства не трябва да бъдат несъразмерни с тези цели (вж. решение от 8 юли 2010 г., Afton Chemical, C-343/09, Сб., EU:C:2010:419, т. 45 и цитираната съдебна практика).

63 Що се отнася до съдебния контрол върху условията, споменати в точка 62 по-горе, на Комисията следва да се признае широко право на преценка в област като разглежданата в настоящия случай, която предполага извършването на политически, икономически и социален избор от нейна страна и в която тя следва да осъществява сложни проверки и преценки с оглед на общата цел за намаляване на емисиите на парникови газове чрез схема за търговия с квоти по икономичен и икономически ефективен начин (член 1, първа алинея и съображение 5 от Директива 2003/87). Единствено явно неподходящият характер на приета в тази област мярка с оглед на целта, която компетентните институции възнамеряват да постигнат, може да засегне законосъобразността на тази мярка (вж. в този смисъл решение от 12 декември 2006 г., Германия/Парламент и Съвет, C-380/03, Rec, EU:C:2006:772, т. 145 и цитираната съдебна практика, и от 7 март 2013 г, Полша/Комисия, T-370/11, Сб., EU:T:2013:113, т. 65 и цитираната съдебна практика).

64 Жалбоподателят оспорва подходящия характер на Решение 2011/278 и твърди, че това решение явно не е пропорционално в тесния смисъл на това понятие.

65 На първо място, по отношение на подходящия характер на Решение 2011/278 жалбоподателят твърди, че липсата на клауза относно случаи на крайно затруднено положение не е в полза на опазването на климата. Според него, от една страна, всеки довод относно броя на квотите при особен случай води до увеличаване на коефициента за междусекторна корекция, чиято цел е да се осигури спазване на определеното като фиксирана стойност количество на безплатните квоти, които трябва да се издават за целия Съюз. От друга страна, закриването на инсталацията му не води до абсолютно намаление на емисиите, тъй като търсенето на продукти няма да спре и ще бъде поето от конкуренти извън Съюза, които произвеждат не по-малко емисии.

66 В тази връзка следва да се припомни, че основната цел, обявена в Директива 2003/87, преди изменението ѝ с Директива 2009/29, е съществено намаляване на емисиите на парникови газове, така че да се спазят ангажиментите на Съюза и на държавите членки, произтичащи от Протокола от Киото, одобрен с Решение 2002/358/ЕО на Съвета от 25 април 2002 година за одобрение от името на Европейската общност на Протокола от Киото към Рамковата конвенция на Организацията на обединените нации за промените на климата и съвместното изпълнение на ангажиментите, произтичащи от нея (ОВ L 130, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 27, стр. 220) (решения от 29 март 2012 г., Комисия/Полша, C-504/09 P, Сб., EU:C:2012:178, т. 77 и Комисия/Естония, C-505/09 P, Сб., EU:C:2012:179, т. 79). По силата на съображение 4 от Директива 2003/87 Протоколът от Киото поражда задължение за Съюза и за държавите членки да намалят през периода 2008—2012 г. съвкупните си антропогенни емисии на парникови газове с 8 % спрямо стойностите от 1990 г. (решение Полша/Комисия, EU:T:2013:113, т. 67).

67 От член 1, втора алинея и от съображение 3 от Директива 2003/87 следва, че след изменението ѝ с Директива 2009/29 Директива 2003/87 предвижда по-нататъшно намаляване на емисиите на парникови газове, така че да се стигне до нивата на намаление, които се считат за необходими от научна гледна точка за предотвратяване на опасното изменение на климата. Както произтича от тези разпоредби, а също от съображения 3, 5, 6 и 13 от Директива 2009/29, основната цел на Директива 2003/87, след изменението ѝ с Директива 2009/29, е намаляване до 2020 г. на общото количество емисии на парникови газове на Съюза най-малко с 20 % в сравнение със стойностите от 1990 г. (решение Полша/Комисия, EU:T:2013:113, т. 68).

68 Тази цел трябва да се постигне посредством спазването на редица подцели и прибягването до определени инструменти. Основен инструмент в това отношение представлява схемата за търговия с права за емисии на парникови газове, както произтича от член 1, първа алинея от Директива 2003/87 и от съображение 2 от нея. В член 1, първа алинея от Директивата се посочва, че тази схема стимулира намаляването на посочените емисии по икономичен и икономически ефективен начин. Останалите подцели, на които трябва да отговаря посочената схема, са по-специално, както е отбелязано в съображения 5 и 7 от тази директива, запазването на икономическото развитие и на заетостта, както и запазването целостта на вътрешния пазар и условията на конкуренция (решения Комисия/Полша, EU:C:2012:178, т. 77, Комисия/Естония, EU:C:2012:179, т. 79 и Полша/Комисия, EU:T:2013:113, т. 69).

69 Първо, що се отнася до основната цел на Директива 2003/87, а именно намаляване на емисиите на парникови газове в Съюза, не може да се поддържа, че при липсата на клауза относно случаи на крайно затруднено положение съдържащите се в Решение 2011/278 правила за разпределяне са явно неподходящи, за да се постигне тази цел. Всъщност предвидените в Решение 2011/278 правила за изчисляване на разпределянето на квоти за емисии въз основа на продуктовия, на топлинния и на горивния показател, както и на технологичните емисии целят количеството квоти, които се разпределят безплатно за третия период на търгуване, а именно, считано от 2013 г., да бъдат намалени спрямо разпределеното количество квоти за втория период на търгуване, а именно за периода 2008—2012 г. Тези мерки са част от преходните правила за безплатно издаване на квоти, предвидено в член 10а от Директива 2003/87, и целят, както следва от параграф 1, трета алинея от тази разпоредба, да гарантират, че провеждането на разпределянето на квотите става по начин, при който се насърчава намаляването на емисиите на парникови газове и се постига по-добра енергийна ефективност, като не се предвиждат стимули за повишаване на емисиите.

70 Този извод не се опровергава от факта, че дори безплатното разпределяне на допълнителни квоти въз основа на клауза относно случаи на крайно затруднено положение да е било разрешено, максималното годишно количество на безплатно предоставени квоти, посочено в член 10а, параграф 5 от Директива 2003/87, не би се увеличило поради необходимостта от прилагане на единния коефициент за междусекторна корекция, което би довело до единно намаляване на първоначалните количества безплатни квоти във всички засегнати отрасли и подотрасли. Всъщност, както твърди Комисията, дори да има клауза относно случаи на крайно затруднено положение, операторите на инсталации биха били по-слабо мотивирани да намаляват емисиите си чрез икономически и технически мерки за адаптиране, тъй като биха могли в случай на крайно затруднено положение да поискат предоставянето на допълнителни безплатни квоти на инсталациите им.

71 Що се отнася до довода на жалбоподателя, че закриването на инсталацията му не води до абсолютно намаление на емисиите, тъй като търсенето на продукти няма да спре и ще бъде поето от конкуренти извън Съюза, които биха произвеждали не по-малко емисии, следва да се отбележи, че от една страна, основната цел на Директива 2003/87 е съществено да се намалят емисиите на парникови газове в Съюза. От друга страна, следва да се отбележи, че характерното за такива общи правила за разпределение е, че те имат по-осезаеми последици по отношение на някои инсталации, отколкото по отношение на други (решение Полша/Комисия,

EU:T:2013:113, т. 85). Освен това член 10а, параграф 12 от Директива 2003/87 съдържа специално правило за разпределяне на безплатни квоти на инсталациите в отрасли или подотрасли, изложени на съществен риск от „изтичане на въглерод“, а именно риск от релокализиране на дейностите на предприятията на предприятия на Съюза, които осъществяват дейност в отрасли, изложени на силна международна конкуренция, в трети страни, в които изискванията в областта на емисиите на парникови газове не са толкова строги. Това специално правило намалява риска от просто изместване на емисиите.

72 Второ, що се отнася до подцелите на Директива 2003/87, а именно запазването на икономическото развитие и на заетостта, е вярно, че Общият съд вече е постановил, че целта да се намалят парниковите газове в съответствие с ангажиментите на Съюза и на държавите членки в рамките на Протокола от Киото трябва да се осъществи, доколкото е възможно, като се зачитат нуждите на европейската икономика (решение от 23 ноември 2005 г., Обединено кралство/Комисия, T-178/05, Rec, EU:T:2005:412, т. 60). Трябва обаче да се отчита фактът, че от третия период на търгуване разпределянето на квотите, така както е предвидено в съображение 15 от Директива 2009/29, се основава на принципа на провеждане на търг, както е посочено в член 10 от Директива 2003/87 (решение Полша/Комисия, EU:T:2013:113, т. 72). Тъй като от този принцип са предвидени изключения, с цел да се ограничат потенциалните неблагоприятни последици на схемата за търговия с квоти върху тези подцели, а именно преходни правила относно безплатното разпределяне на квоти през преходния период, предвидени в член 10а от Директива 2003/87, възможност за финансови мерки, предвидена в параграф 6 от същия член, и специални правила, които се прилагат по отношение на отраслите, изложени на съществен риск от изтичане на въглерод, посочени в параграф 12 от посочения член, не може да се твърди, че правилата за разпределяне съгласно Решение 2011/278 са явно неподходящи по отношение на тези подцели.

73 Следователно жалбоподателят не е представил доказателства, позволяващи да се приеме, че поради липсата на клауза относно случаи на крайно затруднено положение Решение 2011/278 е явно неподходящо с оглед на подлежащите на постигане цели.

74 На второ място, по отношение на пропорционалността в тесния смисъл на това понятие на Решение 2011/278 относно липсата на клауза относно случаи на крайно затруднено положение следва да се припомни, че в приложение на този принцип, дори ако е подходящо и необходимо за постигането на законно преследваните цели, Решение 2011/278 не би трябва да причинява прекомерно увреждане спрямо посочените цели (вж. в този смисъл решение Полша/Комисия, EU:T:2013:113, т. 89).

75 Поради това следва да се провери дали липсата в Решение 2011/278 на клауза относно случаите на крайно затруднено положение може да предизвика по отношение на операторите на инсталации, за които се прилага схема за търговия с квоти за емисии, прекомерни увреждания спрямо преследваните с установяването на тази схема цели, по начин, при който това решение би било явно непропорционално в тесния смисъл на това понятие.

76 Във връзка с това следва да се констатира, че с приемането на напълно хармонизирани мерки по изпълнението на равнището на Съюза за безплатно хармонизирано разпределение на квоти съгласно член 10а, параграф 1, първа алинея от Директива 2003/87, Комисията трябва да намери равновесие между, от една страна, основните права на операторите на инсталации, за които се прилага схема за търговия с квоти за емисии, и от друга страна, опазването на околната среда, предвидено в член 37 от Хартата на основните права, в член 3, параграф 3, първа алинея ДЕС и в членове 11 ДФЕС и 191 ДФЕС.

77 Когато се разглеждат няколко основни права и свободи, закриляни от правния ред на Съюза, преценката за евентуално непропорционалния характер на конкретна разпоредба от правото на Съюза трябва да се извършва при спазване на необходимото съчетаване на изискванията,

свързани със защитата на тези различни права и свободи, и на справедливо равновесие между тях (вж. решение Sky Österreich, EU:C:2013:28, т. 60 и цитираната съдебна практика; в този смисъл вж. също решение от 12 юни 2003 г., Schmidberger, C-112/00, Rec, EU:C:2003:333, т. 77 и 81).

78 Жалбоподателят твърди, че Комисията неправилно е преценила и не е намерила равновесие между опазването на климата и тежкото му икономическо положение. Комисията приела, че приложената спрямо него ликвидация по съдебен ред би представлявала положителна мярка в полза на по-доброто опазване на климата. Според жалбоподателя Комисията пренебрегнала факта, че в случая не се осигурява подобряване на опазването на климата поради съществуването на риск емисиите да бъдат изместени извън Съюза. Освен това Комисията не отчела сериозните последици, които биха възникнали за него, работниците и клиентите му при прекратяване на дейността му. Според жалбоподателя Комисията погрешно приела, че опазването на климата трябва да има предимство пред запазването на голям брой работни места.

79 Следва да се отбележи, че жалбоподателят не е представил доказателства, позволяващи да се приеме, че при липсата на клауза относно случаи на крайно затруднено положение Решение 2011/278 е явно непропорционално в тесния смисъл на това понятие.

80 Всъщност, на първо място, противно на твърдяното от Комисията, е безспорно, че въвеждането на клауза относно случаи на крайно затруднено положение не е несъвместимо с целите на Директива 2003/87, доколкото основната цел за намаляване на емисиите на парникови газове в Съюза трябва да се постигне посредством спазването на редица подцели и прибягването до определени инструменти (вж. точка 68 по-горе). В член 1, първа алинея от тази директива се посочва, че схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове стимулира намаляването на посочените емисии по икономичен и икономически ефективен начин. Една от останалите подцели, на които трябва да отговаря посочената схема, както е отбелязано в съображение 5 от тази директива, е запазването на икономическото развитие и на заетостта. Безплатното разпределение на квоти въз основа на клауза относно случаи на крайно затруднено положение цели да се избегнат именно такива затруднения при разглежданите инсталации и по такъв начин да се стимулира запазването на икономическото развитие и на заетостта.

81 Включването на такава клауза обаче е трудно съвместимо с принципа „замърсителят плаща“, който в областта на околната среда е посочен в член 191, параграф 2 ДФЕС. Всъщност съгласно този принцип целта на схемата за търговия с квоти е да се определи цена за емисиите на парникови газове и да се предостави на операторите свобода на избора между плащането на цената и намаляването на техните емисии (решение Полша/Комисия EU:T:2013:113, т. 90). Следователно с принципа „замърсителят плаща“ по същество се цели да се определи отговорността на съответната инсталация по индивидуален начин. Въвеждането на клауза относно случаи на крайно затруднено положение обаче би довело до безплатното разпределяне на допълнителни квоти за някои инсталации и до еднакво намаляване на същото количество от този вид квоти за инсталациите от всички засегнати отрасли и подотрасли, поради необходимостта от прилагане на единния коефициент за междусекторна корекция, тъй като максималното годишно количество квоти, посочено в член 10а, параграф 5 от Директива 2003/87, не може да бъде увеличено. Ето защо увеличаването на количеството квоти, които следва да се разпределят безплатно за съответните инсталациите в приложение на клауза относно случаи на крайно затруднено положение, би могло да има за резултат намаляването на този вид квоти за другите инсталации (вж. в този смисъл решение Полша/Комисия, EU:T:2013:113, т. 83). Това би могло да се предвиди, ако безплатното разпределяне на квоти за емисии съгласно схемата за търговия с квоти се урежда от принципа на солидарност, какъвто е случаят с установената въз основа на член 58 ВС схема за квоти при наличието на явна криза в стоманодобивната промишленост, за да се разпределят справедливо върху цялата индустрия последиците, които произтичат от адаптирането на производството към намалените

възможности за реализация на продукцията (решение от 29 септември 1987 г., Fabrique de fer de Charleroi и Dillinger Hüttenwerke/Комисия, 351/85 и 360/85, Rec, EU:C:1987:392, т. 13—16). Установяването на схема за търговия с квоти за емисии обаче попада в областта на околната среда, която е уредена от принципа „замърсителят плаща“.

82 На второ място, е важно да се отбележи, че въведените с Директива 2009/29 правила за периода на търгуване, считано от 2013 г., променят съществено начините за разпределяне на квотите, с цел въвеждане, с оглед на опита, придобит през първия и втория период на търгуване, а именно през периодите 2005—2007 г. и 2008—2012 г., на по-хармонизирана схема за търговия с квоти за емисии с оглед на по-добро извличане на ползите от търговията с квоти, предотвратяване на смущения на вътрешния пазар и улесняване установяването на връзки между различните схеми за търговия, както се посочва в съображение 8 от Директива 2009/29 (решение Полша/Комисия, EU:T:2013:113, т. 53). Освен това от член 1, втора алинея и от съображение 3 от Директива 2003/87 следва, че след изменението ѝ с Директива 2009/29 Директива 2003/87 предвижда и по-значимо намаляване на емисиите на парникови газове, така че да се стигне до нивата на намаление, които се считат за необходими от научна гледна точка за предотвратяване на опасно изменение на климата (решение Полша/Комисия, EU:T:2013:113, т. 68). Относно третия период на търгуване член 9 от Директива 2003/87 гласи, че количеството на квоти, издавано ежегодно за целия Съюз, считано от 2013 г., намалява линейно от средата на периода 2008—2012 г. Съгласно член 10, параграф 1 от Директива 2003/87 и съображение 15 от Директива 2009/29, от 2013 г. разпределението на квотите се основава на принципа на продажба чрез търг. Съгласно член 10а, параграф 3 от Директива 2003/87 производителите на електроенергия по принцип не могат да се ползват от безплатно разпределение на квоти. Съгласно член 10а, параграф 11, второ изречение от Директива 2003/87 безплатното разпределяне на квоти след 2013 г. трябва да започне да намалява всяка година в еднакъв размер, така че до 2020 г. да се стигне до 30 % безплатно разпределяне на квоти, а през 2027 г. да се постигне прекратяване на безплатното разпределяне на квоти.

83 За да се ограничат последиците от тази схема за търговия с квоти за съответните отрасли и подотрасли, законодателят на Съюза е предвидил преходни правила в член 10а от Директива 2003/87, с които, както следва от съображение 50 от Директива 2009/29, се цели зачитане на основните права и принципи, признати по-конкретно в Хартата на основните права. Така той въвежда преходна схема относно безплатното разпределяне на квоти за отраслите извън отрасъла за производството на електроенергия, за който съгласно член 10а, параграф 3 от Директива 2003/87 не се извършва никакво безплатно разпределяне на квоти. Съгласно съображение 19 от Директива 2009/29 според законодателя този отрасъл притежава възможността да прехвърля повишената стойност на CO_2.

84 Освен това съгласно съображение 5 от Директива 2003/87 законодателят е създал специални правила за определени отрасли, с цел възможно най-малко да се забави икономическото развитие и намаляването на заетостта.

85 От друга страна, съгласно член 10а, параграф 6 от Директива 2003/87 държавите членки могат да приемат финансови мерки в полза на отраслите или подотраслите, за които е преценено, че са изложени на значителен риск от изтичане на въглерод, поради прехвърлянето на разходи по емисиите на парникови газове в цените на електроенергията, с цел да се компенсират тези разходи и когато тези финансови мерки съответстват на правила за държавните помощи, които се прилагат или предстои да бъдат приети в тази област. Във връзка с това Комисията приема Насоки относно определени мерки за държавна помощ в контекста на схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове след 2012 г. (ОВ C 158, 2012 г., стр. 4). Също така тя вече е одобрила държавните помощи за германските предприятия, изложени на значителен риск от изтичане на въглерод поради прехвърлянето на разходи за емисиите на парникови газове в цените на електроенергията (ОВ C 353, 2013 г., стр. 2).

86 От друга страна, в член 10а, параграф 12 от Директива 2003/87 законодателят е предвидил специално правило за разпределяне на безплатни квоти за инсталациите в отрасли или подотрасли, изложени на съществен риск от изтичане на въглерод. Съгласно това правило на съответните инсталации през 2013 г. и всяка следваща година до 2020 г. трябва да се разпределят безплатно квоти в размер на 100 % от количеството, определено в съответствие с мерките, посочени в член 10а, параграф 1 от Директива 2003/87. Съгласно съображение 24 от Директива 2009/29 това правило е въведено с цел да се избегне икономически неизгодно положение на определени енергоемки отрасли и подотрасли на Съюза, изложени на международна конкуренция, спрямо която не се прилагат съпоставими ограничения във връзка с емисиите на въглерод.

87 Освен това съгласно член 10, параграф 3 от Директива 2003/87 държавите членки определят как ще се използват приходите от отдаването на квотите чрез търг. Във връзка с това те са длъжни да използват най-малко 50 % от приходите, получени от търговете на квоти, за изброените в тази разпоредба цели, които по-специално съгласно параграф 3, букви а) и ж) от същата са, от една страна, да се намалят емисиите на парникови газове, и от друга страна, да се финансира научноизследователската и развойната дейност, свързана с енергийната ефективност и чистите технологии в отраслите, попадащи в приложното поле на Директива 2003/87.

88 Доколкото предвиденият в Директива 2003/87 основен принцип на продажба чрез търг на квоти за емисии не се поставя под съмнение от жалбоподателя, неизгодното положение, в което могат да бъдат поставени операторите на инсталации, за което поради липсата на клауза относно случаи на крайно затруднено положение се прилага схема за търговия с квоти за емисии, е, че през преходния период те могат да получат безплатни квоти само в приложение на правилата на Решение 2011/278, но не и допълнителни квоти въз основа на такава клауза.

89 При това положение не изглежда Решение 2011/278 да е явно непропорционално в тесния смисъл на това понятие, поради факта че по отношение на особените случаи не е предвидена в допълнение клауза относно случаи на крайно затруднено положение. Жалбоподателят не е представил доказателства, позволяващи да се приеме, че освен от риск в пазарната икономика, съществуването на оператори на инсталации, за които се прилага схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове, по принцип е застрашено от приложението на предвидените в Решение 2011/278 правила за разпределяне. Фактът, че в това решение не се предвижда клауза за избягване на положения, в които съществуването на дадено предприятие е застрашено поради икономически и финансови затруднения, произтичащи от индивидуалното му управление, не позволява да се заключи, че то е явно непропорционално в тесния смисъл на това понятие. Във връзка с това следва да се отбележи, че при спазване на членове 107 ДФЕС и 108 ДФЕС държавите членки могат да вземат предвид мерки за държавна помощ.

90 В случая следва да се констатира, че според жалбоподателя икономическите и финансовите му затруднения по същество се дължат на факта, че Комисията погрешно е отказала да определи в Решение 2011/278 отделен продуктов показател за лигнитния восък, на който той е единствен производител в Европа. Според жалбоподателя, ако е бил определен такъв продуктов показател, предвидените в Решение 2011/278 правила за разпределяне биха му позволили да получи достатъчно безплатни квоти. Обстоятелствата в основата на тези затруднения, които са свързани с определяне от страна на Комисията на показател за определен продукт, обаче не позволяват да се приеме, че съществуването на инсталациите по принцип е застрашено от приложението на правилата за разпределяне, предвидени с Решение 2011/278, още повече че в рамките на настоящата жалба, както става ясно и от съдебното заседание, жалбоподателят не изтъква никакво правно основание, изведено от неопределянето в това решение на продуктов показател за лигнитния восък.

91 По-специално от посочените от жалбоподателя обстоятелства от фактическа и правна страна не следва, че предвидените в член 10а, параграф 12 от Директива 2003/87 правила не биха могли при определени случаи да доведат до избягване на икономическите затруднения за инсталациите, които са част от отрасъл, изложен на съществен риск от изтичане на въглерод съгласно Решение 2010/2/ЕС на Комисията от 24 декември 2009 година за определяне съгласно Директива 2003/87 на списък с отрасли и подотрасли, за които се смята, че са изложени на съществен риск от изтичане на въглерод (ОВ L 1, 2010 г., стр. 10), последно изменено с Решение 2014/9/ЕС на Комисията от 18 декември 2013 г. (ОВ L 9, 2014 г., стр. 9). Във връзка с това следва да се констатира, че съгласно точка 1.2 от приложението към Решение 2010/2 жалбоподателят принадлежи към такъв отрасъл. Всъщност жалбоподателят е част от отрасъла „Производство на рафинирани нефтопродукти“, съответстващ на код 2320 от Общата класификация на икономическите дейности в Европейските общности (NACE). Следователно жалбоподателят вече се ползва от специално третиране, доколкото през 2013 г. получава и ще получава за всяка следваща година до 2020 г. количество от безплатни квоти, представляващи 100 % от количеството, определено съгласно Решение 2011/278, а не само 80 % от количеството, което ежегодно намалява в еднакъв размер, за да достигне 30 % от 2020 г., което е предвидено от общия режим съгласно член 10а, параграф 11 от Директива 2003/87.

92 Съгласно съдебната практика крайната полза за околната среда зависи от строгостта, с която се установява общото количество на предоставените квоти, което представлява общата граница на емисиите, разрешени от схемата за търговия с квоти (решение Billerud Karlsborg и Billerud Skärblacka, EU:C:2013:664, т. 26). Според твърденията на Комисията, ако има клауза относно случаи на крайно затруднено положение, операторите биха били по-слабо мотивирани да намаляват емисиите си чрез икономически или технически мерки за адаптиране, тъй като винаги биха могли да поискат разпределянето на допълнителни безплатни квоти в случай на крайно затруднено положение.

93 Освен това вече е постановено, че макар институциите да са били длъжни да следят при упражняване на правомощията си тежестите, наложени на икономическите оператори, да не надхвърлят необходимото за постигането на целите, които този орган е длъжен да осъществява, не следва, че това задължение трябва да се измерва с оглед на особеното положение на определена група оператори. Подобна оценка, като се има предвид многообразието и сложността на икономическите ситуации, не само би била невъзможна, но и би представлявала постоянен източник на правна несигурност (решения от 24 октомври 1973 г., Balkan-Import-Export, 5/73, Rec, EU:C:1973:109, т. 22 и от 15 декември 1994 г., Unifruit Hellas/Комисия, T-489/93, Rec, EU:T:1994:297, т. 74). Освен това е прието, че при оздравяването на даден пазар чрез ограничителните мерки на Съюза на Комисията не се налага задължение да осигури на всяко отделно предприятие минимално производство съгласно собствените му критерии за ефективност и развитие (вж. в този смисъл решения от 7 юли 1982 г., Klöckner-Werke/Комисия, 119/81, Rec, EU:C:1982:259, т. 13 и от 30 ноември 1983 г., Ferriere San Carlo/Комисия, 235/82, Rec, EU:C:1983:356, т. 18).

94 От това следва, че трябва да се отхвърлят изложените от жалбоподателя доводи при условията на евентуалност и следователно първото и третото правно основание.

По второто правно основание, изведено от нарушение на правомощията на държавите членки и на принципа на субсидиарност

95 Жалбоподателят твърди, че Комисията е нарушила правомощията на държавите членки, като е отхвърлила безплатното разпределяне на квоти въз основа на предвидената в член 9, параграф 5 от ТЕНG клауза относно случаи на крайно затруднено положение. Според него държавите членки притежават правомощия да установят всякакви правила за разпределяне, които да се прилагат наравно с методиките за разпределяне, определени от Комисията в

Решение 2011/278. В Директива 2003/87 не се предвижда, че Съюзът притежава изключителна компетентност, за да определи правилата за разпределяне. Също така жалбоподателят твърди, че Комисията по този начин е нарушила принципа на субсидиарност.

96 На първо място, що се отнася до довода, че държавите членки притежават правомощия да установяват всякакви правила за разпределяне, които да се прилагат наравно с методиките за разпределяне, определени от Комисията в Решение 2011/278, жалбоподателят твърди, че от член 11, параграф 3 от Директива 2003/87 следва, че наравно с определените от Комисията методики за разпределяне може да има и други правила за разпределяне, тъй като в противен случай посоченият в тази разпоредба отказ би бил лишен от смисъл. Според него приложното поле на член 11, параграф 3 от Директива 2003/87 включва само случаите, които не се отнасят до индивидуалното разпределяне и неговото изчисляване, а до общите правила за разпределяне, тъй като правото на Комисията да осъществява контрол върху индивидуалното разпределяне на квоти от държавите членки вече е предвидено в член 51 от Регламент (ЕС) № 389/2013 на Комисията от 2 май 2013 година за създаване на Регистър на ЕС съгласно Директива 2003/87 и решения № 280/2004/ЕО и № 406/2009/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и за отмяна на регламенти (ЕС) № 920/2010 и (ЕС) № 1193/2011 на Комисията (ОВ L 122, стр. 1).

97 Този довод трябва да се отхвърли. Всъщност член 11, параграф 3 от Директива 2003/87 се отнася до индивидуалното разпределяне, тъй като тази разпоредба във връзка с параграф 1 от същия член предвижда по-специално че Комисията проверява дали списъкът с инсталациите, както и безплатните квоти, разпределени на всяка инсталация, съответстват на правилата, посочени в член 10а от Директива 2003/87.

98 Що се отнася до довода относно Регламент № 389/2013, следва да се отбележи, че това е регламент за изпълнение, приет въз основа на член 19 от Директива 2003/87, с който следователно не може да се дерогира от разпоредбите на член 11, параграф 3 от тази директива. Освен това следва да се отбележи, че съгласно член 1 от Регламент № 389/2013 той се отнася само, от една страна, до функционирането и поддръжката на независимия дневник за трансакциите, предвиден в член 20, параграф 1 от Директива 2003/87, и на регистрите, предвидени в член 6 от Решение № 280/2004/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 11 февруари 2004 година относно механизма за мониторинг на емисиите на парникови газове в Общността и прилагане на Протокола от Киото (ОВ L 49, стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 194), както и, от друга страна, до обмена на информация с този регистър.

99 Жалбоподателят също така твърди, че от общия икономически анализ на предвидената в Решение 2011/278 схема за разпределяне на квоти следва, че тъй като методиките за разпределяне се отнасят само до общия случай и не предвиждат изключения за нетипични случаи, Федерална република Германия е имала право да попълни тази празнота посредством член 9, параграф 5 от TEHG. Според нея, макар държавите членки да не разполагат с правомощия да регламентират случаите, уредени с Решение 2011/278, те имат правомощия да определят всяко друго правило за разпределяне, което би следвало да се прилага наравно с определените от Комисията методики за разпределяне.

100 Този довод също трябва да бъде отхвърлен.

101 Всъщност, първо, следва да се отбележи, че в член 10а от Директива 2003/87 се предвиждат преходни правила за безплатно издаване на квоти. Съгласно параграф 1, първа алинея от тази разпоредба Комисията приема напълно хармонизирани мерки по изпълнението на равнището на Съюза за разпределянето на квоти за парникови газове, което тя е извършила с приемането на Решение 2011/278, в член 1 от което се формулират валидните за целия Европейски съюз преходни правила за хармонизираното безплатно разпределяне на квоти за емисии съгласно

Директива 2003/87 в периода от 2013 г. нататък. Член 10 от Решение 2011/278 съдържа методиките за изчисляване на разпределянето на тези квоти на инсталациите (вж. точка 44 по-горе). Както твърди Комисията, подобна пълна хармонизация на равнището на Съюза предполага приетите с Решение 2011/278 правила за разпределяне да бъдат изчерпателни и по необходимост изключва всяко разпределяне на безплатни квоти съгласно национални правила.

102 Второ, безплатното разпределяне на квоти за емисии въз основа на национално правило, което нахвърля приетите с Решение 2011/278 правила, противоречи на целта на законодателя на Съюза, който, както вече беше констатирано (вж. точка 82 по-горе), възнамерява да въведе по-хармонизирана схема за търговия с квоти за емисии с цел по-добро използване на ползите от търговията с емисии, предотвратяване на смущения на вътрешния пазар и улесняване на връзките между различните схеми за търговия с емисии (решение Полша/Комисия, EU:T:2013:113, т. 41).

103 Трето, не може да се твърди, че предвидените в Решение 2011/278 правила за разпределяне се отнасят само до общия случай и че при това положение нетипичните случаи могат да бъдат уредени от националното право. Всъщност съгласно член 10a, параграф 1, първа алинея от Директива 2003/87 Комисията е била длъжна да приеме напълно хармонизирани мерки на равнището на Съюза относно безплатното разпределяне на квоти. Тъй като за тези общи правила е характерно да имат по-осезаеми последици по отношение на някои инсталации, отколкото по отношение на други (вж. точка 71 по-горе), те се отнасят до всички случаи, включително и до нетипичните. Дадена държава членка не може да извърши едностранно дерогиране от хармонизираните правила на Съюза (вж. по аналогия решение от 14 май 1996 г., Faroe Seafood и др., C-153/94 и C-204/94, Rec, EU:C:1996:198, т. 56).

104 Освен това следва да се отбележи, че член 9, параграф 5 от TEHG не предвижда Федерална република Германия да разполага с правомощия безплатно да разпределя квоти на операторите на инсталации в крайно затруднено положение. Всъщност въз основа на посочената разпоредба такова разпределяне е възможно само при условие че Комисията не го откаже.

105 На второ място, що се отнася до довода на жалбоподателя, че като е отказала безплатното разпределяне на квоти въз основа на клауза относно случаи на крайно затруднено положение, предвидена в член 9, параграф 5 от TEHG, Комисията е нарушила принципа на субсидиарност, следва да се припомни, че съгласно член 5, параграф 3 ДЕС по силата на този принцип, в областите, които не попадат в неговата изключителна компетентност, Съюзът действа само в случай че и доколкото целите на предвиденото действие не могат да бъдат постигнати в достатъчна степен от държавите членки както на централно, така и на регионално и местно равнище, а поради обхвата или последиците от предвиденото действие могат да бъдат по-добре постигнати на равнището на Съюза.

106 В случая този довод трябва да се отхвърли. Всъщност следва да се отбележи, че преходните правила относно безплатното разпределяне на квоти, приети с Решение 2011/278 въз основа на член 10a, параграф 1, първа алинея от Директива 2003/87, са изчерпателни и задължително изключват всяко разпределяне на безплатни квоти съгласно национални правила (вж. точка 101 по-горе). Освен това жалбоподателят не оспорва факта, че установената в Съюза с Директива 2003/87 схема за търговия с квоти за емисии не би могла да бъде изпълнена в достатъчна степен от държавите членки, когато те действат поотделно, и следователно че въвеждането на тази схема, поради нейния размер и последици, би могло да бъде осъществено по-добре на равнището на Съюза. От съображение 8 от Директива 2009/29 също така става ясно, че предприетият през 2007 г. преглед, в който се отчита натрупаният през първите два периода на търговия опит, потвърждава, че е било задължително въвеждането на по-хармонизирана схема за търговия с квоти за емисии с цел по-добро използване на ползите от търговията с емисии, предотвратяване на смущения на вътрешния пазар и улесняване на връзките между различните схеми за търговия с емисии.

107 Следователно второто правно основание трябва да бъде отхвърлено.

108 От гореизложеното следва, че жалбата трябва да бъде отхвърлена.

По съдебните разноски

109 Съгласно член 87, параграф 2 от Процедурния правилник загубилата делото страна се осъжда да заплати съдебните разноски, ако е направено такова искане. Тъй като жалбоподателят е загубил делото, той следва да бъде осъден да заплати съдебните разноски по главното и по обезпечителното производство, в съответствие с искането на Комисията.

По изложените съображения

ОБЩИЯТ СЪД (пети състав)

реши:

1) **Отхвърля жалбата.**

2) **Romonta GmbH понася съдебните разноски, направени в главното и в обезпечителното производство.**

Dittrich Schwarcz Tomljenović

Обявено в открито съдебно заседание в Люксембург на 26 септември 2014 година.

Подписи