Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (peto vijeće)

26. rujna 2014.*

„Okoliš – Direktiva 2003/87/EZ – Sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova – Prijelazna pravila za usklađenu besplatnu dodjelu emisijskih jedinica od 2013. nadalje – Odluka 2011/278/EU – Nacionalne provedbene mjere koje je predložila Njemačka – Klauzula za slučajeve s prekomjernim teškoćama – Sloboda izbora zanimanja i sloboda poduzetništva – Pravo vlasništva – Proporcionalnost“

U predmetu T-614/13,

Romonta GmbH, sa sjedištem u Seegebiet Mansfelder Landu (Njemačka), koju zastupaju I. Zenke, M.-Y. Vollmer, C. Telschow i A. Schulze, odvjetnici,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju E. White, C. Hermes i K. Herrmann, u svojstvu agenata,

tuženik,

povodom tužbe za poništenje Odluke Komisije 2013/448/EU od 5. rujna 2013. o nacionalnim provedbenim mjerama za prijelaznu besplatnu dodjelu emisijskih jedinica stakleničkih plinova u skladu s člankom 11. stavkom 3. Direktive 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 240, str. 27.) u dijelu u kojem se u članku 1. stavku 1. te odluke tužitelju odbijaju dodijeliti dodatne količine emisijskih jedinica koje je zatražio na temelju klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama iz članka 9. stavka 5. Treibhausgas-Emissionshandelsgesetza (njemačkog Zakona o trgovanju emisijama stakleničkih plinova) od 21. srpnja 2011., za treće razdoblje trgovanja emisijskim jedinicama, koje teče od 2013. do 2020.

OPĆI SUD (peto vijeće),

u sastavu: A. Dittrich (izvjestitelj), predsjednik, J. Schwarcz i V. Tomljenović, suci,

tajnik: J. Plingers, administrator,

uzimajući u obzir pisani postupak i nakon rasprave održane 14. svibnja 2014.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: njemački

Presudu

Okolnosti spora

1 Tužitelj, Romonta GmbH, poduzeće je iz Njemačke koje je jedini proizvođač voska od lignita u Europi. Iz lignita osobito bogatog bitumenom dobiva bitumen koji obrađuje i stavlja u prodaju u obliku voska od lignita. Ostatke lignita tužitelj upotrebljava u kogeneracijskom postrojenju visoke učinkovitosti čiju toplinsku energiju koristi u svom industrijskom postupku. Električnu energiju koju usputno proizvede u tom postrojenju tužitelj prodaje. Od 1. siječnja 2005. potonji je podvrgnut sustavu trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Europske unije na temelju Direktive 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 L 275, str. 32.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 9., str. 28.), kako je zadnje izmijenjena Direktivom 2009/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o izmjeni Direktive 2003/87/EZ u svrhu poboljšanja i proširenja sustava Zajednice za trgovanje emisijskim jedinicama stakleničkih plinova (SL L 140, str. 63.) (u daljnjem tekstu: Direktiva 2003/87). U skladu s člankom 1. Direktive 2003/87, sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova uspostavljen je radi smanjenja takvih emisija unutar Unije.

2 U tu je svrhu u članku 9. stavku 1. Direktive 2003/87 određeno da se količina emisijskih jedinica koja će se na razini Unije izdavati svake godine, od 2013. nadalje, mora linearno smanjivati od sredine razdoblja između 2008. i 2012. Prema stavku 2. istog članka Europska komisija mora za 2013. objaviti apsolutnu količinu emisijskih jedinica za cijelu Uniju. Komisija je u tom pogledu donijela Odluku 2010/384/EU od 9. srpnja 2010. o količini emisijskih jedinica koje se u 2013. izdaju na razini Zajednice u okviru sustava Unije za trgovanje emisijskim jedinicama stakleničkih plinova (SL L 175, str. 36.), koja je stavljena izvan snage Odlukom Komisije 2010/634/EU od 22. listopada 2010. o prilagodbi te količine (SL L 279, str. 34). Navedena apsolutna količina raspodjeljuje se u skladu s odredbama članaka 10., 10.a i 10.c Direktive 2003/87. Tako se jedan dio jedinica dodjeljuje besplatno na temelju članaka 10.a i 10.c te direktive. Od 2013. nadalje države članice na temelju članka 10. Direktive 2003/87 prodaju na dražbi jedinice koje nisu dodijeljene besplatno u skladu s člancima 10.a i 10.c te direktive.

3 Za jedinice koje se na temelju članka 10.a Direktive 2003/87 dodjeljuju besplatno Komisija je trebala donijeti potpuno usklađene provedbene mjere na razini Unije za besplatnu dodjelu emisijskih jedinica. U tom je pogledu osobito bila dužna utvrditi *ex ante* referentne vrijednosti u pojedinačnim sektorima i podsektorima, uzimajući u tu svrhu kao polazišnu točku prosječni učinak 10% najučinkovitijih postrojenja u predmetnom sektoru ili podsektoru u okviru Unije u razdoblju između 2007. i 2008. Na temelju tih referentnih vrijednosti izračunao bi se broj emisijskih jedinica koje će se, od 2013. nadalje, dodjeljivati svakom pojedinom postrojenju.

4 Komisija je 27. travnja 2011. donijela Odluku 2011/278/EU o utvrđivanju prijelaznih pravila na razini Unije za usklađenu besplatnu dodjelu emisijskih jedinica na temelju članka 10.a Direktive 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL L 130, str. 1.). U toj odluci, kako to proizlazi iz uvodne izjave 4. i Priloga I., Komisija je, u mjeri u kojoj je to bilo moguće, utvrdila referentnu vrijednost za svaki proizvod. U slučajevima u kojima to nije bilo moguće učiniti, a u kojima su bili prisutni staklenički plinovi koji mogu dati pravo na besplatnu dodjelu emisijskih jedinica, utvrđena je, u skladu s uvodnom izjavom 12. te odluke, hijerarhija triju pomoćnih metoda. Tako se referentna vrijednost za toplinu primjenjuje kod postupaka s potrošnjom topline u kojima se koristi mjerljivi nositelj topline. Referentna vrijednost za gorivo primjenjuje se u slučajevima kad se koristi nemjerljiva toplina. U slučaju procesnih emisija emisijske se jedinice dodjeljuju na temelju povijesnih razina emisija.

5 Članak 10. Odluke 2011/278 sadrži pravila na temelju kojih su države članice dužne za svaku godinu izračunati broj emisijskih jedinica koje se dodjeljuju besplatno svakom postojećem postrojenju na svom teritoriju od 2013. nadalje. Na temelju stavka 2. istog članka, države članice prvo utvrđuju preliminarni godišnji broj emisijskih jedinica koje se dodjeljuju besplatno svakom pojedinom dijelu postrojenja s referentnom vrijednosti za proizvod, referentnom vrijednosti za toplinu, referentnom vrijednosti za gorivo i procesnim emisijama.

6 Na temelju članka 11. stavka 1. Direktive 2003/87 i članka 15. stavaka 1. i 2. Odluke 2011/278, države članice bile su dužne do 30. rujna 2011. dostaviti Komisiji popis postrojenja na svom teritoriju obuhvaćenih tom direktivom i broj emisijskih jedinica dodijeljenih besplatno svakom od tih postrojenja, izračunat u skladu s odredbama članka 10.a stavka 1. i članka 10.c. Komisija je trebala u skladu s člankom 15. stavkom 3. Odluke 2011/278 ocijeniti svako uvrštenje postrojenja u popis i preliminarne ukupne godišnje količine emisijskih jedinica koje su mu besplatno dodijeljene te odrediti jedinstveni međusektorski faktor korekcije. Takvo je određenje bilo nužno jer je maksimalna godišnja količina emisijskih jedinica koja se besplatno dodjeljuje ograničena na temelju članka 10.a stavka 5. Direktive 2003/87. U skladu s člankom 15. stavkom 4. Odluke 2011/278, ako Komisija ne odbije uvrštenje postrojenja u navedeni popis te pripadajuće preliminarne ukupne godišnje količine besplatnih emisijskih jedinica koje su tom postrojenju dodijeljene, država članica o kojoj je riječ odredit će konačnu godišnju količinu emisijskih jedinica koje se besplatno dodjeljuju za svaku godinu u razdoblju od 2013. do 2020. Prema članku 11. stavku 3. Direktive 2003/87 države članice ne smiju izdavati besplatne emisijske jedinice postrojenjima čije je uvrštenje na popis iz stavka 1. tog članka Komisija odbila.

7 Odluka 2011/278 u Njemačkoj je provedena osobito u Treibhausgas-Emissionshandelsgesetzu (Zakonu o trgovanju emisijama stakleničkih plinova; u daljnjem tekstu: TEHG) od 21. srpnja 2011. Članak 9. stavak 5. TEHG-a sadrži klauzulu za slučajeve s prekomjernim teškoćama i predviđa sljedeće:

„Ako dodjela emisijskih jedinica na temelju članka 10. izazove prekomjerne teškoće upravitelju postrojenja i povezanom društvu koje na temelju pravila trgovačkog prava i prava društava mora preuzeti poslovne rizike upravitelja, nadležno tijelo na zahtjev potonjeg dodjeljuje dodatnu količinu emisijskih jedinica koja odgovara pravičnoj naknadi, pod uvjetom da Europska komisija ne odbije tu dodjelu na temelju članka 11. stavka 3. Direktive 2003/87/EZ.“

8 Dana 21. prosinca 2011. tužitelj je od njemačkog tijela nadležnog za trgovanje emisijskim jedinicama zatražio besplatnu dodjelu emisijskih jedinica za svoje postrojenje identifikacijske oznake DE000000000000978 na temelju kriterija procesnih emisija, referentne vrijednosti za toplinu i klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama iz članka 9. stavka 5. TEHG-a. S tim u svezi tužitelj navodi da njegov opstanak ovisi o dodjeli dodatnih emisijskih jedinica na temelju navedene klauzule, bez koje će biti izložen stečajnom postupku.

9 Dana 7. svibnja 2012. Savezna Republika Njemačka dostavila je Komisiji popis postrojenja na svom teritoriju, obuhvaćenih Direktivom 2003/87, te broj emisijskih jedinica koje će se besplatno dodijeliti svakom od tih postrojenja u skladu s člankom 15. stavkom 1. Odluke 2011/278. Za tužiteljevo postrojenje ta je država članica izračunala preliminarnu količinu emisijskih jedinica za besplatnu dodjelu osobito primjenjujući klauzulu za slučajeve s prekomjernim teškoćama iz članka 9. stavka 5. TEHG-a.

10 Dana 5. rujna 2013. Komisija je donijela Odluku 2013/448/EU o nacionalnim provedbenim mjerama za prijelaznu besplatnu dodjelu emisijskih jedinica stakleničkih plinova u skladu s člankom 11. stavkom 3. Direktive 2003/87 (SL L 240, str. 27.; u daljnjem tekstu: pobijana odluka).

11 U članku 1. stavku 1. pobijane odluke, u vezi s točkom A njenog priloga I., Komisija je odbila uvrštenje tužiteljeva postrojenja na popise postrojenja obuhvaćenih Direktivom 2003/87 koje su države članice dostavile sukladno članku 11. stavku 1. te direktive, kao i preliminarne ukupne godišnje količine emisijskih jedinica besplatno dodijeljenih tom postrojenju.

12 Komisija je u uvodnoj izjavi 11. pobijane odluke ocijenila da besplatnu dodjelu emisijskih jedinica tužitelju na temelju članka 9. stavka 5. TEHG-a treba odbiti s obzirom na to da Odlukom 2011/278 nisu predviđene prilagodbe koje Savezna Republika Njemačka želi primijeniti na temelju te odredbe. Prema Komisijinom mišljenju, Njemačka nije dokazala da je količina dodijeljena predmetnom postrojenju i izračunata na temelju Odluke 2011/278/EU očito neprikladna s obzirom na željeni cilj potpune usklađenosti dodijeljenih količina. Dodjela većeg broja besplatnih emisijskih jedinica pojedinim postrojenjima narušila bi ili bi prijetila narušavanjem tržišnog natjecanja te bi, prema mišljenju Komisije, imala prekogranični učinak s obzirom na postojeću trgovinsku razmjenu na razini Unije u svim sektorima obuhvaćenima Direktivom 2003/87/EZ. Imajući u vidu načelo jednakog postupanja prema postrojenjima u okviru sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova, Komisija je ocijenila potrebnim osporiti preliminarne količine emisijskih jedinica koje su besplatno dodijeljene pojedinim postrojenjima uključenima u njemačke nacionalne provedbene mjere i nabrojanima u točki A Priloga I. pobijanoj odluci.

13 U skladu s člankom 2. pobijane odluke, ne dovodeći u pitanje njen članak 1., Komisija nije imala prigovora u pogledu popisa postrojenja obuhvaćenih Direktivom 2003/87/EZ koje su države članice dostavile na temelju članka 11. stavka 1. Direktive 2003/87/EZ i u pogledu odgovarajućih preliminarnih ukupnih godišnjih količina emisijskih jedinica besplatno dodijeljenih tim postrojenjima.

14 U članku 3. pobijane odluke Komisija je izmijenila ukupnu količinu emisijskih jedinica koje će se dodjeljivati od 2013. nadalje, određenu na temelju članaka 9. i 9.a Direktive 2003/87 i ranije utvrđenu u Odluci 2010/634.

15 Naposljetku, u članku 4. pobijane odluke, a u vezi s njenim Prilogom II., Komisija je sukladno članku 15. stavku 3. Odluke 2011/278 utvrdila jedinstveni međusektorski faktor korekcije iz članka 10.a stavka 5. Direktive 2003/87.

Postupak i zahtjevi stranaka

16 Tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 26. studenoga 2013. tužitelj je pokrenuo ovaj postupak.

17 Zasebnim aktom koji je istog dana podnio tajništvu Općeg suda zatražio je da se o podnesenoj tužbi odlučuje u ubrzanom postupku., u skladu s člankom 76.a Poslovnika Općeg suda. Dana 10. prosinca 2013. Komisija je podnijela očitovanje o tom zahtjevu.

18 Zasebnim aktom koji je 27. studenoga 2013. podnio tajništvu Općeg suda tužitelj je podnio zahtjev za privremenu pravnu zaštitu u kojem je u bitnom zatražio od predsjednika Općeg suda suspenziju izvršenja pobijane odluke u dijelu u kojem je njome odbijena dodjela emisijskih jedinica na temelju članka 9. stavka 5. TEHG-a.

19 Odlukom od 17. prosinca 2013. Opći sud (peto vijeće) prihvatio je zahtjev za odlučivanje u ubrzanom postupku.

20 Rješenjem od 20. siječnja 2014., Romonta/Komisija (T-614/13 R, EU:T:2014:16), zahtjev za privremenu pravnu zaštitu je odbijen, a odluka o troškovima odgođena do donošenja presude.

21 Dana 21. siječnja 2014. zatvoren je pisani dio postupka.

22 Na temelju izvještaja suca izvjestitelja Opći sud (peto vijeće) odlučio je otvoriti usmeni dio postupka.

23 U okviru jedne od mjera upravljanja postupkom iz članka 64. Poslovnika Opći je sud pozvao Komisiju da odgovori na pitanje postavljeno tijekom rasprave.

24 Izlaganja stranaka i njihovi odgovori na pitanja Općeg suda saslušana su na raspravi održanoj 14. svibnja 2014.

25 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:

— poništi pobijanu odluku u dijelu u kojem se u njenom članku 1. stavku 1. tužitelju odbijaju dodijeliti dodatne količine emisijskih jedinica koje je zatražio na temelju klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama iz članka 9. stavka 5. TEHG-a za treće razdoblje trgovanja tim jedinicama, koje teče od 2013. do 2020.

— naloži Komisiji snošenje troškova.

26 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:

— odbije tužbu;

— naloži tužitelju snošenje troškova.

Pravo

27 Komisija osporava dopuštenost tužbe, iako formalno ne ističe prigovor nedopuštenosti. Stoga prije razmatranja tužbenih razloga koje je iznio tužitelj valja ispitati je li tužba dopuštena.

Dopuštenost

28 Komisija osporava aktivnu procesnu legitimaciju tužitelja, točnije to da akt na njega izravno utječe. Smatra da su člankom 15. stavcima 4. i 5. Odluke 2011/278 nacionalne provedbene mjere predviđene prije dodjele emisijskih jedinica.

29 U skladu s člankom 263. stavkom 4. UFEU-a svaka fizička ili pravna osoba može pod uvjetima utvrđenima u stavcima 1. i 2. tog članka pokrenuti postupke protiv akta koji joj je upućen ili se na nju izravno i osobno odnosi te protiv regulatornog akta koji se izravno na nju odnosi, a ne podrazumijeva provedbene mjere.

30 U predmetnom slučaju je nesporno da pobijana odluka nije upućena tužitelju koji, prema tome, nije njen primatelj. U tim okolnostima tužitelj može podnijeti tužbu za poništenje navedenog akta samo ako se, među ostalim, na njega izravno odnosi.

31 Ustaljena je sudska praksa zahtijevati u pogledu izravnog utjecaja osporavane mjere da ona, kao prvo, izravno proizvodi učinke na pravni položaj pojedinca i da, kao drugo, onima kojima je upućena, a zaduženi su za njenu provedbu, ne ostavlja nikakvo diskrecijsko pravo s obzirom na to da je ta provedba u potpunosti automatska i proizlazi isključivo iz propisa Unije bez primjene drugih posrednih pravila (presuda od 5. svibnja 1998., Dreyfus/Komisija, C-386/96 P, Zb., EU:C:1998:193, t. 43.; presuda od 29. lipnja 2004., Front national/Parlament, C-486/01 P, Zb., EU:C:2004:394, t. 34., i presuda od 10. rujna 2009., Komisija/Ente per le Ville vesuviane i Ente per le Ville vesuviane/Komisija, C-445/07 P i C-455/07 P, Zb., EU:C:2009:529, t. 45.).

32 Treba istaknuti da na temelju članka 11. stavka 3. Direktive 2003/87 države članice ne mogu izdavati besplatne emisijske jedinice postrojenjima čije je uvrštenje na popis iz stavka 1. tog članka Komisija odbila. Odbijanje uvrštenja tužiteljeva postrojenja na taj popis, te odgovarajućih preliminarnih ukupnih godišnjih količina emisijskih jedinica besplatno dodijeljenih tom postrojenju stoga izravno proizvodi učinke na pravni položaj tužitelja i ne ostavlja Saveznoj Republici Njemačkoj, zaduženoj za provedbu pobijane odluke, nikakvo diskrecijsko pravo. K tome, valja ustvrditi da su ti učinci pobijane odluke također vidljivi u članku 9. stavku 5. TEHG-a, prema kojem nadležno tijelo može dodijeliti dodatnu količinu emisijskih jedinica na temelju klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama samo ako tu dodjelu Komisija ne odbije na temelju članka 11. stavka 3. Direktive 2003/87 (vidjeti točku 7. ove presude).

33 Argumentacija Komisije ne dovodi u pitanje takav zaključak. Iako je točno, kako navodi Komisija, da su člankom 15. stavcima 4. i 5. Odluke 2011/278 predviđene nacionalne provedbene mjere, ta odredba ne sprečava izravan utjecaj pobijane odluke na tužitelja.

34 Kao prvo, valja istaknuti da se u članku 15. stavku 4. Odluke 2011/278 predviđa da će država članica o kojoj je riječ, ako Komisija ne odbije uvrštenje postrojenja u popis iz članka 11. stavka 1. Direktive 2003/87 te pripadajuće preliminarne ukupne godišnje količine besplatnih emisijskih jedinica koje su tom postrojenju dodijeljene, odrediti konačnu godišnju količinu emisijskih jedinica koje se dodjeljuju za svaku godinu u razdoblju od 2013. do 2020., sukladno članku 10. stavku 9. Odluke 2011/278. Potonjom je odredbom propisan način utvrđivanja konačne ukupne godišnje količine emisijskih jedinica koje se besplatno dodjeljuju svakom postojećem postrojenju. Ta se količina dobiva množenjem preliminarne ukupne godišnje količine besplatno dodijeljenih emisijskih jedinica s međusektorskim faktorom korekcije koji je odredila Komisija.

35 U predmetnom slučaju, Komisija je u pobijanoj odluci konačno utvrdila sve čimbenike koje Savezna Republika Njemačka uzima u obzir pri izračunu konačnih godišnjih količina emisijskih jedinica koje se besplatno dodjeljuju tužiteljevom postrojenju za svaku godinu u razdoblju od 2013. do 2020. Naime, u toj je odluci Komisija utvrdila i preliminarne ukupne godišnje količine emisijskih jedinica besplatno dodijeljenih svakom postrojenju i međusektorski faktor korekcije. Da bi u skladu s odredbom članka 10. stavka 9. Odluke 2011/278 izračunala konačnu ukupnu godišnju količinu emisijskih jedinica koje se besplatno dodjeljuju predmetnom postrojenju, Savezna Republika Njemačka nije znači raspolagala nikakvim diskrecijskim pravom. Izračun te količine proizlazio je iz same pobijane odluke u kojoj su svi relevantni čimbenici bili konačno utvrđeni. Provedba pobijane odluke putem izračuna konačne ukupne godišnje količine emisijskih jedinica koje se besplatno dodjeljuju predmetnom postrojenju bila je stoga u potpunosti automatska.

36 Kao drugo, valja istaknuti da članak 15. stavak 5. Odluke 2011/278 obvezuje države članice da Komisiji dostave popis konačnih godišnjih količina emisijskih jedinica koje se besplatno dodjeljuju u razdoblju od 2013. do 2020. u skladu s člankom 10. te odluke, nakon što su odredile konačnu godišnju količinu za sva postojeća postrojenja na svom teritoriju. U tom pogledu dovoljno je istaknuti da takva obveza obavješćivanja državama članicama ne daje nikakvo diskrecijsko pravo i sastoji se samo u tome da se Komisiji priopći rezultat izračuna konačne ukupne godišnje količine emisijskih jedinica koje se besplatno dodjeljuju svakom pojedinom postrojenju.

37 Treba, prema tome, smatrati da se pobijana odluka izravno odnosi na tužitelja. Budući da navedena odluka utječe na tužitelja i osobno jer je njome Komisija pojedinačno odbila preliminarne ukupne godišnje količine emisijskih jedinica koje su besplatno dodijeljene njegovom postrojenju, što Komisija ne osporava, tužitelj ima aktivnu procesnu legitimaciju.

38 Tužba je stoga dopuštena.

Meritum

39 Tužitelj u prilog tužbi ističe tri tužbena razloga koji se temelje, kao prvo, na povredi načela proporcionalnosti, kao drugo, na povredi nadležnosti država članica i načela supsidijarnosti te, kao treće, na povredi temeljnih prava. Opći sud smatra prikladnim ispitati najprije prvi i treći tužbeni razlog zajedno, a nakon toga i drugi tužbeni razlog.

Prvi i treći tužbeni razlog, utemeljeni na povredi načela proporcionalnosti i povredi temeljnih prava

40 Tužitelj ističe da je Komisija povrijedila načelo proporcionalnosti i njegova temeljna prava odbijajući besplatnu dodjelu emisijskih jedinica u slučajevima prekomjernih poteškoća. U bitnom tvrdi da je pogrešno protumačila Odluku 2011/278 te povrijedila načelo proporcionalnosti i njegova temeljna prava smatrajući da ta odluka sprečava dodjelu emisijskih jedinica na temelju klauzule o prekomjernim poteškoćama. Tužitelj podredno navodi da bi, u slučaju da njegov glavni argument bude odbijen s obrazloženjem da se u Odluci 2011/278 izričito ne spominje mogućnost dodjele dodatnih emisijskih jedinica u slučajevima prekomjernih poteškoća, trebalo smatrati da je ta odluka neproporcionalna i da se njome povređuju njegova temeljna prava.

– Glavni argument: povreda načela proporcionalnosti i temeljnih prava zbog pogrešnog tumačenja Odluke 2011/278

41 Tužitelj ističe da je Komisija pogrešno protumačila Odluku 2011/278 smatrajući da ona sprečava dodjelu emisijskih jedinica na temelju klauzule o prekomjernim teškoćama. Odbijajući odobriti dodjelu jedinica na temelju članka 9. stavka 5. TEHG-a, Komisija je prema njegovom mišljenju povrijedila načelo proporcionalnosti i njegova temeljna prava, i to slobodu izbora zanimanja, slobodu poduzetništva i pravo vlasništva, predviđene u člancima 15. do 17. Povelje Europske unije o temeljnim pravima.

42 Treba ustvrditi da bi se moglo zaključiti da je Komisija pogrešno protumačila Odluku 2011/278 i stoga povrijedila načelo proporcionalnosti i temeljna prava tužitelja odbijajući odobriti besplatnu dodjelu emisijskih jedinica na temelju klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama, ako bi takva dodjela bila moguća prema toj odluci koja se temelji na Direktivi 2003/87, što Komisija osporava.

43 U predmetnom slučaju valja ustvrditi da besplatna dodjela emisijskih jedinica na temelju klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama nije bila moguća u skladu s Odlukom 2011/278 koja se temelji na Direktivi 2003/87 jer, kako to ističe Komisija, ta joj odluka, sukladno važećim pravnim pravilima, nije dopuštala da odobri dodjelu emisijskih jedinica na temelju takve klauzule niti je raspolagala bilo kakvim diskrecijskim pravom.

44 Kao prvo, valja istaknuti da Odluka 2011/278 ne dopušta Komisiji da odobri besplatnu dodjelu emisijskih jedinica na temelju klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama poput one navedene u članku 9. stavku 5. TEHG-a. Naime, članak 10. Odluke 2011/278 sadrži pravila na temelju kojih su države članice dužne za svaku godinu izračunati broj emisijskih jedinica koje se dodjeljuju besplatno svakom postojećem postrojenju na svom teritoriju od 2013. nadalje. Prema toj odredbi države članice izračunavaju količinu emisijskih jedinica za besplatnu dodjelu postrojenjima na svom teritoriju na temelju referentnih vrijednosti utvrđenih u Odluci 2011/278 ili vrijednosti procesnih emisija, određenih koeficijenata množenja i međusektorskog faktora korekcije određenog u skladu s člankom 15. stavkom 3. te odluke.

45 Ta su pravila o dodjeli objašnjena u uvodnim izjavama Odluke 2011/278. Kako proizlazi iz uvodne izjave 4. Odluke 2011/278, Komisija je, u mjeri u kojoj je to bilo moguće, izradila referentne vrijednosti za proizvode. U skladu s uvodnom izjavom 12. te odluke, u slučajevima u kojima nije bilo moguće izračunati referentnu vrijednost za proizvod, a u kojima stakleнički plinovi mogu dati pravo

na besplatnu dodjelu emisijskih jedinica, utvrđena je hijerarhija triju pomoćnih metoda. Iz navedene uvodne izjave 12. proizlazi da se referentna vrijednost za toplinu primjenjuje kod postupaka s potrošnjom topline u kojima se mjerljiva toplina prenosi putem nositelja topline. Referentna vrijednost za gorivo primjenjuje se u slučajevima kad se koristi nemjerljiva toplina. U slučaju procesnih emisija emisijske se jedinice dodjeljuju na temelju povijesnih razina emisija.

46 Sustav ustanovljen Odlukom 2011/278 predviđa, prema tome, iscrpna pravila za besplatnu dodjelu stakleničkih plinova tako da je isključena bilo kakva besplatna dodjela mimo tih pravila. Ovaj zaključak potvrđuje i činjenica da klauzula za slučajeve s prekomjernim teškoćama nije unesena u Odluku 2011/278, iako se na inicijativu jedne države članice raspravljalo o njenom uvrštavanju u postupku donošenja te odluke, kako je to tijekom rasprave naznačila Komisija odgovarajući na pitanje Općeg suda.

47 Kao drugo, treba istaknuti da Komisija nije raspolagala nikakvim diskrecijskim pravom kada je odbila uvrštenje tužiteljeva postrojenja na popise postrojenja obuhvaćenih Direktivom 2003/87 koje su države članice dostavile sukladno članku 11. stavku 1. te direktive, kao i preliminarne ukupne godišnje količine emisijskih jedinica besplatno dodijeljenih tom postrojenju. Pobijana odluka, naime, svoj pravni temelj nalazi u člancima 10.a i 11. Direktive 2003/87. Sukladno članku 11. stavku 1. te direktive svaka država članica Komisiji dostavlja popis postrojenja na svom teritoriju obuhvaćenih tom direktivom i broj emisijskih jedinica besplatno dodijeljenih svakom od tih postrojenja, izračunat u skladu s odredbama članka 10.a stavka 1. i članka 10.c navedene direktive. U skladu s člankom 11. stavkom 3. te direktive države članice ne smiju izdavati besplatne emisijske jedinice postrojenjima čije je uvrštenje na popis iz stavka 1. tog članka Komisija odbila. Kako to navodi Komisija, iz članka 11. stavaka 1. i 3. Direktive 2003/87 proizlazi da njena odluka o tome hoće li odbiti uvrštenje postrojenja na predmetnu listu ovisi isključivo o tome jesu li emisijske jedinice koje je postrojenju dodijelila dotična država članica izračunate u skladu s odredbama članka 10.a stavka 1. i članka 10.c navedene direktive. Ako to nije slučaj, Komisija je dužna odbiti uvrštenje ne raspolažući diskrecijskim pravom u tom pogledu.

48 Kao treće, tužiteljev argument treba odbiti i u dijelu u kojem navodi da je moguće priznati slučaj više sile i tako dopustiti besplatnu dodjelu emisijskih jedinica kada postoji opasnost da će poduzetnik postati insolventan i da zbog nedostatka sredstava neće moći ispuniti svoju obvezu predaje. Točno je, naime, da je prema sudskoj praksi, čak i u nedostatku posebne odredbe, moguće priznati slučaj više sile kada se subjekti prava pozovu na vanjski uzrok čije se posljedice nisu mogle spriječiti ni izbjeći u toj mjeri da osobe o kojima je riječ objektivno nisu mogle poštovati svoje obveze (presuda od 17. listopada 2013., Billerud Karlsborg i Billerud Skärblacka, C-203/12, Zb., EU:C:2013:664, t. 31.; vidjeti u tom smislu također presudu od 18. ožujka 1980., Ferriera Valsabbia i dr./Komisija, 154/78, 205/78, 206/78, 226/78 do 228/78, 263/78, 264/78, 31/79, 39/79, 83/79 i 85/79, Zb., EU:C:1980:81, t. 140.). Međutim, budući da je tužitelj od 1. siječnja 2005. podvrgnut sustavu trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova koji predviđa Direktiva 2003/87, opasnost da će postati insolventan i da zbog nedostatnih sredstava neće moći ispuniti obvezu predaje nije dovoljna da bi se utvrdio slučaj više sile u kojem je riječ o neuobičajenim i nepredvidim okolnostima, različitima od onih na koje se tužitelj poziva, čije se posljedice ni uz svu potrebnu pažnju ne bi mogle izbjeći (vidjeti presudu od 18. srpnja 2013., Eurofit, C-99/12, Zb., EU:C:2013:487, t. 31. i navedenu sudsku praksu).

49 Komisija, prema tome, nije pogrešno protumačila Odluku 2011/278 odbijajući besplatnu dodjelu emisijskih jedinica na temelju klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama.

50 Glavni argument tužitelja stoga treba odbiti.

– Podredno izneseni argument: povreda načela proporcionalnosti i temeljnih prava Odlukom 2011/278

51 Tužitelj ističe da se Odlukom 2011/278 povređuju njegova temeljna prava i načelo proporcionalnosti jer se ne dopušta besplatna dodjela emisijskih jedinica na temelju klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama.

52 Valja stoga ispitati je li Komisija povrijedila temeljna prava tužitelja i načelo proporcionalnosti time što u pravilima o besplatnoj dodjeli emisijskih jedinica iz Odluke 2011/278 nije predvidjela mogućnost besplatne dodjele tih jedinica na temelju klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama.

53 Treba istaknuti da se ne može odmah isključiti mogućnost da su temeljna prava i načelo proporcionalnosti povrijeđeni time što u pravilima o besplatnoj dodjeli emisijskih jedinica iz Odluke 2011/278 nema klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama, s obzirom na to da članak 10.a Direktive 2003/87, koji čini pravni temelj za tu odluku, ne sprečava Komisiju da besplatno dodijeli emisijske jedinice na temelju takve klauzule. Kao prvo, na temelju članka 10.a stavka 1. podstavaka 1. i 2. Direktive 2003/87, Komisija je bila dužna donijeti potpuno usklađene provedbene mjere na razini Unije za besplatnu dodjelu emisijskih jedinica, kojima je trebalo izmijeniti dijelove Direktive 2003/87 koji nisu bili ključni, na taj je način upotpunjavajući. Da je Komisija kojim slučajem utvrdila klauzulu za slučajeve s prekomjernim teškoćama mjerodavnu za sve države članice poštovala bi zahtjev potpune usklađenosti tih provedbenih mjera na razini Unije. K tome, budući da se takva klauzula tiče samo iznimnih slučajeva pa, prema tome, ne dovodi u pitanje sustav ustanovljen Direktivom 2003/87, ona ne bi bila namijenjena tome da izmijeni ključne dijelove te direktive. Kao drugo, na temelju članka 10.a stavka 1. podstavka 3. Direktive 2003/87, Komisija je bila dužna utvrditi, u mjeri u kojoj je to bilo moguće, *ex ante* referentne vrijednosti. U slučajevima u kojima nije bilo moguće izračunati referentnu vrijednost za proizvod, a u kojima staklenički plinovi mogu dati pravo na besplatnu dodjelu emisijskih jedinica, Komisija je raspolagala diskrecijskim pravom da utvrdi pravila, što je i učinila odredivši hijerarhiju triju pomoćnih metoda. Koristeći se tim pravom Komisija je načelno mogla predvidjeti i besplatnu dodjelu emisijskih jedinica na temelju klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama.

54 U prilog navedenom argumentu tužitelj ističe da se Odlukom 2011/278, time što ne predviđa klauzulu za slučajeve s prekomjernim teškoćama, ne poštuju njegova sloboda izbora zanimanja, sloboda poduzetništva i pravo vlasništva, predviđeni u člancima 15. do 17. Povelje o temeljnim pravima, te načelo proporcionalnosti.

55 Na temelju članka 6. stavka 1. podstavka 1. UEU-a Unija priznaje prava, slobode i načela određena Poveljom o temeljnim pravima, koja ima istu pravnu snagu kao Ugovori.

56 U članku 15. stavku 1. Povelje o temeljnim pravima određeno je da svatko ima pravo na obavljanje slobodno izabranog ili prihvaćenog zanimanja. U skladu s člankom 16. Povelje o temeljnim pravima sloboda poduzetništva priznaje se u skladu s pravom Unije te nacionalnim zakonodavstvima i praksom. Zaštita koju pruža članak 16. obuhvaća slobodu provođenja gospodarske ili komercijalne aktivnosti, slobodu ugovaranja i slobodno tržišno natjecanje, kako to proizlazi iz obrazloženja uz taj članak, koja se sukladno članku 6. stavku 1. podstavku 3. UEU-a i članku 52. stavku 7. Povelje o temeljnim pravima trebaju uzeti u obzir pri njegovu tumačenju (presuda od 22. siječnja 2013., Sky Österreich, t. 56. *supra*, C-283/11, Zb., EU:C:2013:28, t. 42.).

57 U skladu s člankom 17. stavkom 1. Povelje o temeljnim pravima, svatko ima pravo vlasništva nad svojom na zakonit način stečenom imovinom, ima pravo njome se koristiti, njome raspolagati i ostaviti je u nasljedstvo. Vlasništvo nikome ne može biti oduzeto, osim u javnom interesu u slučajevima i pod uvjetima koje propisuje zakon, ako se pravodobno isplati pravična naknada za gubitak vlasništva. Uživanje prava vlasništva može biti uređeno zakonom u mjeri u kojoj je to potrebno radi općeg interesa. Zaštita koju pruža taj članak odnosi se na prava koja imaju imovinsku

vrijednost i iz kojih, ovisno o pravnom poretku, proizlazi stečeni pravni položaj u okviru kojeg je moguće korištenje tih prava od strane i u korist njihova nositelja (presuda Sky Österreich, t. 56. *supra*, EU:C:2013:28, t. 34.).

58 Valja istaknuti da je Komisija, s obzirom na nepostojanje klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama u Odluci 2011/278, bila dužna odbiti besplatnu dodjelu emisijskih jedinica tužitelju mimo pravila o dodjeli sadržanih u toj odluci. Budući da je navedena klauzula namijenjena tome da se predmetno postrojenje suoči s prekomjernim teškoćama koje prijete njegovom opstanku, njeno nepostojanje predstavlja zadiranje u slobodu izbora zanimanja, slobodu poduzetništva i pravo vlasništva tužitelja.

59 Međutim, prema ustaljenoj sudskoj praksi slobodno provođenje profesionalnih aktivnosti kao i pravo vlasništva ne daju apsolutne povlastice, nego ih treba promatrati s obzirom na njihovu društvenu funkciju. Zbog toga je moguće uvesti ograničenja pri ostvarivanju tih sloboda i prava vlasništva, pod uvjetom da ona odgovaraju ciljevima od općeg interesa kojima teži Unija i ne predstavljaju u odnosu na cilj koji se želi postići neproporcionalno i neprihvatljivo miješanje kojim se krši sama bit tih prava (presuda od 14. svibnja 1974., Nold/Komisija, 4/73, Zb., EU:C:1974:51, t. 14.; vidjeti također presudu od 21. veljače 1991., Zuckerfabrik Süderdithmarschen i Zuckerfabrik Soest, C-143/88 i C-92/89, Zb., EU:C:1991:65, t. 73. i navedenu sudsku praksu; presudu od 6. rujna 2012., Deutsches Weintor, C-544/10, Zb., EU:C:2012:526, t. 54. i navedenu sudsku praksu, i Sky Österreich, EU:C:2013:28, t. 45. i navedenu sudsku praksu). U skladu s člankom 52. stavkom 1. Povelje o temeljnim pravima, svako ograničenje pri ostvarivanju prava i sloboda priznatih ovom Poveljom mora biti predviđeno zakonom i mora poštovati bit tih prava i sloboda. Podložno načelu proporcionalnosti, ograničenja su moguća samo ako su potrebna i ako doista odgovaraju ciljevima od općeg interesa koje priznaje Unija ili potrebi zaštite prava i sloboda drugih osoba.

60 Glede prethodno navedenih ciljeva od općeg interesa, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da se među njima nalazi i zaštita okoliša (vidjeti presudu od 9. ožujka 2010., ERG i dr., C-379/08 i C-380/08, Zb., EU:C:2010:127, t. 81. i navedenu sudsku praksu).

61 Treba ustvrditi da nepostojanje klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama u Odluci 2011/278 ne utječe na bit slobode izbora zanimanja, slobode poduzetništva i prava vlasništva. Nepostojanje takve klauzule, naime, ne sprečava operatere postrojenja podvrgnutih sustavu trgovanja emisijskim jedinicama da ostvaruju profesionalnu i poduzetničku aktivnost kao takvu niti im uskraćuje njihovo pravo vlasništva. Opterećenje koje nastaje zbog nepostojanja takve klauzule svodi se na obvezu predmetnih postrojenja da na dražbi kupe jedinice koje im nedostaju, što je pravilo uvedeno Direktivom 2009/29.

62 Što se tiče proporcionalnosti utvrđenog zadiranja, valja podsjetiti na to da, prema ustaljenoj sudskoj praksi, načelo proporcionalnosti, koje je jedno od općih načela prava Unije, zahtijeva da akti institucija ne prelaze granice onoga što je prikladno i nužno za ostvarenje legitimnih ciljeva koje slijedi zakonodavstvo o kojem je riječ, s time da, ako postoji izbor između više prikladnih mjera, treba izabrati onu manje otegotnu, a uzrokovane nepovoljnosti ne smiju biti neproporcionalne u odnosu na ciljeve koje se želi postići (vidjeti presudu od 8. srpnja 2010., Afton Chemical, C-343/09, Zb., EU:C:2010:419, t. 45. i navedenu sudsku praksu).

63 U pogledu sudskog nadzora nad uvjetima navedenima u točki 62. ove presude, treba priznati da Komisija raspolaže širokim diskrecijskim pravom u području poput onog u predmetnom slučaju, u kojem se očekuju njene odluke političke, ekonomske i socijalne naravi i u kojem je ona pozvana provoditi složene prosudbe i ocjene u vezi s općim ciljem smanjenja emisija stakleničkih plinova putem sustava trgovanja emisijskim jedinicama na način koji je učinkovit u troškovnom i gospodarskom smislu (članak 1. stavak 1. i uvodna izjava 5. Direktive 2003/87). Samo očita neprikladnost mjere donesene u tom području u odnosu na cilj kojem teže nadležne institucije može utjecati na zakonitost takve mjere (vidjeti u tom smislu presudu od 12. prosinca 2006.,

Njemačka/Parlament i Vijeće, C-380/03, Zb., EU:C:2006:772, t. 145. i navedenu sudsku praksu, te presudu od 7. ožujka 2013., Poljska/Komisija, T-370/11, Zb., EU:T:2013:113, t. 65. i citiranu sudsku praksu).

64 Tužitelj osporava prikladnost Odluke 2011/278 i ističe da je ona očito neproporcionalna u užem smislu.

65 Na prvom mjestu, što se tiče prikladnosti Odluke 2011/278 tužitelj ističe da nepostojanje klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama ne ide u korist zaštite okoliša. Smatra, s jedne strane, da svako povećanje broja emisijskih jedinica u pojedinom slučaju dovodi do povećanja međusektorskog faktora korekcije koji ima za cilj zajamčiti poštovanje konačno utvrđene količine besplatno dodijeljenih emisijskih jedinica za cijelu Uniju. S druge strane smatra da gašenje njegovog postrojenja ne bi dovelo do apsolutnog smanjenja emisija jer bi i dalje postojala potražnja za proizvodima koju bi zadovoljavali konkurenti sa sjedištem izvan Unije koji ne uzrokuju manje emisija.

66 U tom pogledu treba istaknuti da je glavni deklarirani cilj Direktive 2003/87, prije nego što je izmijenjena Direktivom 2009/29, bio znatno smanjiti emisije stakleničkih plinova kako bi se ispoštovale obveze Unije i država članica iz Kyotskog protokola, odobrenog Odlukom Vijeća 2002/358/EZ od 25. travnja 2002. o odobravanju, u ime Europske zajednice, Kyotskog protokola uz Okvirnu konvenciju Ujedinjenih naroda o promjeni klime i zajedničkom ispunjavanju obveza koje iz njega proizlaze (SL L 130, str. 1.) (presuda od 29. ožujka 2012., Komisija/Poljska, C-504/09 P, Zb., EU:C:2012:178, t. 77., i Komisija/Estonija, C-505/09 P, Zb., EU:C:2012:179, t. 79.). Na temelju uvodne izjave 4. Direktive 2003/87 Kyotski protokol obvezuje Uniju i njene države članice da u razdoblju od 2008. do 2012. smanje emisije skupnih stakleničkih plinova nastalih ljudskom djelatnošću za 8% u usporedbi s vrijednostima iz 1990. (presuda Poljska/Komisija, t. 63. *supra*, EU:T:2013:113, t. 67.).

67 Iz članka 1. stavka 2. i uvodne izjave 3. Direktive 2003/87 proizlazi da ona, nakon što je izmijenjena Direktivom 2009/29, predviđa veća smanjenja emisija stakleničkih plinova kako bi se postigle razine smanjenja koje se sa znanstvenog stajališta smatraju nužnima za sprečavanje opasnih klimatskih promjena. Kako proizlazi iz tih odredaba te uvodnih izjava 3., 5., 6. i 13. Direktive 2009/29, glavni cilj Direktive 2003/87, nakon što je izmijenjena Direktivom 2009/29, smanjivanje je ukupnih emisija stakleničkih plinova u Uniji do 2020. za najmanje 20% u odnosu na razine iz 1990. (presuda Poljska/Komisija, t. 63. *supra*, EU:T:2013:113, t. 68.).

68 Taj cilj treba ostvariti uz poštovanje više podciljeva te uz korištenje određenih instrumenata. Kako to proizlazi iz članka 1. stavka 1. i uvodne izjave 2. Direktive glavni instrument u tom pogledu sustav je trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova. U članku 1. stavku 1. te direktive navodi se da taj sustav promiče smanjenje emisija stakleničkih plinova na način koji je učinkovit u troškovnom i gospodarskom smislu. Drugi podciljevi kojima treba udovoljiti navedeni sustav osobito su, kako je to navedeno u uvodnim izjavama 5. i 7. te direktive, očuvanje gospodarskog razvoja i zapošljavanja, te cjelovitosti unutarnjeg tržišta i uvjeta tržišnog natjecanja (presuda Komisija/Poljska, t. 66. *supra*, EU:C:2012:178, t. 77.; Komisija/Estonija, t. 66. *supra*, EU:C:2012:179, t. 79., i Poljska/Komisija, t. 63. *supra*, EU:T:2013:113, t. 69.).

69 Kao prvo, što se tiče glavnog cilja Direktive 2003/87, to jest smanjenja emisija stakleničkih plinova u Uniji, nije moguće tvrditi da su u uvjetima nepostojanja klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama pravila o dodjeli iz Odluke 2011/278 očito neprikladna za ostvarivanje tog cilja. Naime, pravila za izračun emisijskih jedinica koje treba dodijeliti, sadržana u Odluci 2011/278 i utemeljena na referentnim vrijednostima za proizvod, toplinu i gorivo te na procesnim emisijama, namijenjena su smanjenju količine besplatno dodijeljenih emisijskih jedinica u trećem razdoblju trgovanja, to jest od 2013. nadalje, u odnosu na količinu u drugom razdoblju trgovanja, to jest u razdoblju od 2008. do 2012. Te su mjere dio prijelaznih pravila o besplatnoj dodjeli emisijskih jedinica, predviđenih u članku 10.a Direktive 2003/87, i namijenjena su tome da se, kako to proizlazi iz stavka 1. podstavka 3.

te odredbe, osigura dodjela emisijskih jedinica kojom se neće poticati povećanje emisija stakleničkih plinova, nego korištenje učinkovitih tehnika radi smanjenja tih emisija i poboljšanja energetske učinkovitosti.

70 Takav zaključak ne dovodi u pitanje činjenica da se ukupna godišnja količina besplatnih emisijskih jedinica koja je navedena u članku 10.a stavku 5. Direktive 2003/87 ne bi povećala odobravanjem besplatne dodjele dodatnih emisijskih jedinica na temelju klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama jer se obvezno primjenjuje jedinstven međusektorski faktor korekcije koji dovodi do jedinstvenog smanjenja početnih količina besplatnih emisijskih jedinica u svim predmetnim sektorima i podsektorima. Doista, kako to navodi Komisija, kada bi postojala klauzula za slučajeve s prekomjernim teškoćama, operateri postrojenja mogli bi biti manje spremni na to da emisije smanjuju mjerama gospodarske i tehničke prilagodbe jer bi u slučajevima prekomjernih teškoća mogli zahtijevati besplatnu dodjelu dodatnih emisijskih jedinica svojim postrojenjima.

71 U pogledu argumenta tužitelja, prema kojem gašenje njegova postrojenja ne bi dovelo do apsolutnog smanjenja emisija jer bi i dalje postojala potražnja za proizvodima koju bi zadovoljavali konkurenti sa sjedištem izvan Unije koji ne uzrokuju manje emisija, valja istaknuti, s jedne strane, da se glavni cilj Direktive 2003/87 sastoji u smanjivanju emisija stakleničkih plinova u Uniji. S druge strane, treba napomenuti da je općim pravilima o dodjeli svojstven različit učinak na pojedina postrojenja (presuda Poljska/Komisija, t. 63. *supra*, EU:T:2013:113, t. 85.). K tome, članak 10.a stavak 12. Direktive 2003/87 sadrži posebno pravilo o dodjeli besplatnih emisijskih jedinica postrojenjima u sektorima ili podsektorima koji su izloženi velikom riziku od „istjecanja ugljika“, drugim riječima riziku od premještanja aktivnosti poduzetnikâ iz Unije u sektorima izloženima snažnom međunarodnom tržišnom natjecanju u treće zemlje u kojima zahtjevi u pogledu emisija stakleničkih plinova nisu tako strogi. To posebno pravilo smanjuje rizik jednostavnog premještanja emisija.

72 Kao drugo, u pogledu podciljeva Direktive 2003/87, to jest očuvanja gospodarskog razvoja i zapošljavanja, točno je da je Opći sud već ocijenio da cilj smanjenja emisija stakleničkih plinova u skladu s obvezama koje su Unija i države članice preuzele u okviru Kyotskog protokola treba ostvariti, u mjeri u kojoj je to moguće, poštujući potrebe europskog gospodarstva (presuda od 23. studenoga 2005., Ujedinjena Kraljevina/Komisija, T-178/05, Zb., EU:T:2005:412, t. 60.). Međutim, treba voditi računa o činjenici da se dodjela emisijskih jedinica od trećeg razdoblja trgovanja, kako je to naznačeno u uvodnoj izjavi 15. Direktive 2009/29, temelji na dražbovnoj prodaji predviđenoj u članku 10. Direktive 2003/87 (presuda Poljska/Komisija, t. 63. *supra*, EU:T:2013:113, t. 72.). Budući da su predviđene iznimke od te prodaje kako bi se ublažili mogući negativni učinci sustava trgovanja emisijskim jedinicama na te podciljeve, to jest prijelazna pravila iz članka 10.a Direktive 2003/87 koja uključuju besplatnu dodjelu emisijskih jedinica u prijelaznom razdoblju, mogućnost financijskih mjera predviđenih u stavku 6. tog članka i posebna pravila iz stavka 12. navedenog članka koja se primjenjuju na sektore izložene velikom riziku od istjecanja ugljika, nije moguće tvrditi da su pravila o dodjeli iz Odluke 2011/278 očito neprikladna u odnosu na te podciljeve.

73 Slijedom navedenog, tužitelj nije ponudio dokaze na temelju kojih bi bilo moguće zaključiti da je Odluka 2011/278, zbog nepostojanja klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama, očito neprikladna u odnosu na ciljeve koje treba ostvariti.

74 Na drugom mjestu, u svezi s pitanjem proporcionalnosti Odluke 2011/278 u užem smislu s obzirom na nepostojanje klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama, valja podsjetiti da u skladu s načelom proporcionalnosti Odluka 2011/278, iako prikladna i nužna za ostvarenje legitimnih ciljeva koje se želi postići, ne smije uzrokovati nepovoljnosti koje su neproporcionalne u odnosu na te ciljeve (vidjeti u tom smislu presudu Poljska/Komisija, t. 63. *supra*, EU:T:2013:113, t. 89.).

75 Stoga valja ispitati može li nepostojanje klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama u Odluci 2011/278 izazvati operaterima postrojenja obuhvaćenih sustavom trgovanja emisijskim jedinicama nepovoljnosti koje su neproporcionalne u odnosu na ciljeve kojima se težilo prilikom uspostave tog sustava, što bi odluku činilo očito neproporcionalnom u užem smislu.

76 U tom pogledu valja ustvrditi da je Komisija, donoseći na temelju članka 10.a stavka 1. Direktive 2003/87 potpuno usklađene provedbene mjere na razini Unije za besplatnu dodjelu emisijskih jedinica, morala dovesti u ravnotežu, s jedne strane, temeljna prava operatera postrojenja obuhvaćenih sustavom trgovanja emisijskih jedinica i, s druge strane, zaštitu okoliša predviđenu u članku 37. Povelje o temeljnim pravima, te u članku 3. stavku 3. podstavku 1., članku 11. i članku 191. UFEU-a.

77 Kada je u pitanju više temeljnih prava i sloboda zaštićenih pravnim poretkom Unije, moguću neproporcionalnost odredbe prava Unije treba ocjenjivati poštujući nužan sklad između zahtjeva povezanih uz zaštitu tih različitih prava i sloboda te pravednu ravnotežu među njima (vidjeti presudu Sky Österreich, t. 56. *supra*, EU:C:2013:28, t. 60. i navedenu sudsku praksu; vidjeti u tom smislu također presudu od 12. lipnja 2003., Schmidberger, C-112/00, Zb., EU:C:2003:333, t. 77. i 81.).

78 Tužitelj ističe da Komisija nije pravilno ocijenila ni dovela u ravnotežu zaštitu okoliša i njegovo gospodarsko uništenje. Prema njegovu mišljenju ona je smatrala njegov stečaj pozitivnom mjerom koja pridonosi boljoj zaštiti okoliša. Tužitelj smatra da je Komisija zanemarila činjenicu da poboljšanje zaštite okoliša u predmetnom slučaju nije bilo osigurano jer postoji rizik premještanja emisija izvan Unije. K tome, smatra da je Komisija zanemarila teške posljedice koje bi tužitelju, njegovim zaposlenicima i strankama mogle nastati uslijed prestanka njegovih aktivnosti. Prema njegovu mišljenju, Komisija je pogrešno smatrala da zaštita okoliša treba prevagnuti pred očuvanjem velikog broja radnih mjesta.

79 Valja istaknuti da tužitelj nije ponudio dokaze na temelju kojih bi bilo moguće zaključiti da je Odluka 2011/278, zbog nepostojanja klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama, očito neproporcionalna u užem smislu.

80 Kao prvo, suprotno onome što tvrdi Komisija, uvrštavanje klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama sigurno nije nespojivo s ciljevima Direktive 2003/87, s obzirom na to da glavni cilj koji se sastoji u smanjenju emisija stakleničkih plinova unutar Unije treba postići uz poštovanje više podciljeva te uz korištenje određenih instrumenata (vidjeti točku 68. ove presude). U članku 1. stavku 1. te direktive propisano je da se sustavom trgovanja emisijama stakleničkih plinova potiče smanjenje navedenih emisija na način koji je učinkovit u troškovnom i gospodarskom smislu. Među drugim podciljevima kojima treba udovoljiti taj sustav nalaze se, kako je to navedeno u uvodnoj izjavi 5. te direktive, očuvanje gospodarskog razvoja i zapošljavanja. Besplatna dodjela emisijskih jedinica na temelju klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama namijenjena je upravo tome da postrojenja o kojima je riječ izbjegnu takve teškoće, zbog čega je pogodna za očuvanje gospodarskog razvoja i zapošljavanja.

81 Međutim, uvrštavanje takve klauzule teško je spojivo s načelom onečišćivač plaća, koje je u području okoliša utvrđeno člankom 191. stavkom 2. UFEU-a. U skladu s tim načelom, cilj sustava trgovanja emisijskim jedinicama jest utvrditi cijenu emisija stakleničkih plinova i ostaviti operaterima izbor između plaćanja te cijene i smanjenja emisija (presuda Poljska/Komisija, t. 63. *supra*, EU:T:2013:113, t. 90.). Načelom onečišćivač plaća načelno se teži tome da svako pojedino postrojenje postane osobno odgovorno. Uvrštavanje klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama dovelo bi, međutim, do besplatne dodjele dodatnih emisijskih jedinica pojedinim postrojenjima i jedinstvenog smanjenja iste količine tih jedinica postrojenjima u svim predmetnim sektorima i podsektorima, s obzirom na to da se, zbog nemogućnosti povećanja ukupne godišnje količine besplatnih emisijskih jedinica navedene u članku 10.a stavku 5. Direktive 2003/87, obvezno primjenjuje jedinstven međusektorski faktor korekcije. Povećanje količina emisijskih jedinica koje se na temelju klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama besplatno dodjeljuju predmetnim postrojenjima moglo bi stoga dovesti do

smanjenja broja istovrsnih jedinica za druga postrojenja (vidjeti u tom smislu presudu Poljska/Komisija, t. 63. *supra*, EU:T:2013:113, t. 83.). To bi bilo moguće predvidjeti kada bi se besplatna dodjela emisijskih jedinica unutar sustava trgovanja tim jedinicama temeljila na načelu solidarnosti, kako je to bio slučaj u sustavu emisijskih jedinica ustanovljenom na temelju članka 58. EZUČ-a, za slučaj očite krize u industriji čelika, kako bi se u cijeloj toj industriji pravično rasporedile posljedice prilagodbe proizvodnje smanjenim mogućnostima prodaje (presuda od 29. rujna 1987., Fabrique de fer de Charleroi i Dillinger Hüttenwerke/Komisija, 351/85 i 360/85, Zb., EU:C:1987:392, t. 13. do 16.). Sustav trgovanja emisijskim jedinicama pripada, međutim, području okoliša čije se uređenje temelji na načelu onečišćivač plaća.

82 Kao drugo, važno je istaknuti da su u pravilima za razdoblje trgovanja od 2013. Nadalje, koja su uvedena Direktivom 2009/29, temeljito izmijenjene metode dodjele emisijskih jedinica kako bi se, s obzirom na iskustva stečena tijekom prva dva razdoblja trgovanja, to jest u razdobljima od 2005. do 2007. i od 2008. do 2012., uspostavio usklađeniji sustav trgovanja emisijskim jedinicama radi boljeg iskorištavanja prednosti tog trgovanja, izbjegavanja narušavanja unutarnjeg tržišta i lakšeg međusobnog povezivanja različitih sustava trgovanja, kako je to navedeno u uvodnoj izjavi 8. Direktive 2009/29 (presuda Poljska/Komisija, t. 63. *supra*, EU:T:2013:113, t. 53.). K tome, iz članka 1. stavka 2. i uvodne izjave 3. Direktive 2003/87 proizlazi da ona, nakon što je izmijenjena Direktivom 2009/29, predviđa veća smanjenja emisija stakleničkih plinova kako bi se postigle razine smanjenja koje se sa znanstvenog stajališta smatraju nužnima za sprečavanje opasnih klimatskih promjena (presuda Poljska/Komisija, t. 63. *supra*, EU:T:2013:113, t. 68.). Za treće razdoblje trgovanja određeno je u članku 9. Direktive 2003/87 da se količina emisijskih jedinica koja će se na razini Unije izdavati svake godine, od 2013. nadalje, mora linearno smanjivati od sredine razdoblja između 2008. i 2012. Sukladno članku 10. stavku 1. Direktive 2003/87 i uvodnoj izjavi 15. Direktive 2009/29, od 2013. godine nadalje dodjela emisijskih jedinica temelji se na dražbovnoj prodaji. Na temelju članka 10.a stavka 3. Direktive 2003/87 besplatne emisijske jedinice načelno se više ne dodjeljuju proizvođačima električne energije. Sukladno drugoj rečenici u članku 10.a stavku 11. Direktive 2003/87, besplatna dodjela emisijskih jedinica treba se nakon 2013. svake godine smanjivati za jednake iznose da bi u 2020. iznosila 30%, a s ciljem da od 2027. uopće više ne bude besplatnih dodjela.

83 Da bi se ublažile posljedice navedenog sustava trgovanja za predmetne sektore i podsektore, zakonodavac Unije predvidio je u članku 10.a Direktive 2003/87 prijelazna pravila s ciljem poštovanja temeljnih prava i načela, osobito onih priznatih Poveljom o temeljnim pravima, kako to proizlazi iz uvodne izjave 50. Direktive 2009/29. Tako je uspostavio prijelazni sustav za besplatnu dodjelu emisijskih jedinica u sektorima različitima od sektora proizvodnje električne energije u kojem se, na temelju članka 10.a stavka 3. Direktive 2003/87, ne dodjeljuju besplatne emisijske jedinice. Kako je vidljivo iz uvodne izjave 19. Direktive 2009/29, zakonodavac je mišljenja da povećane troškove emisija CO_2 taj sektor može prenijeti drugamo.

84 K tome, zakonodavac je utvrdio posebna pravila za pojedine sektore kako bi što je moguće manje naudio gospodarskom razvoju i zapošljavanju, kako to proizlazi iz uvodne izjave 5. Direktive 2003/87.

85 S jedne strane, sukladno članku 10.a stavku 6. Direktive 2003/87, države članice mogu donijeti financijske mjere u korist sektora ili podsektora koje smatraju izloženima velikom riziku od istjecanja ugljika zbog troškova vezanih uz emisije stakleničkih plinova ugrađenih u cijene električne energije, kako bi im se naknadili ti troškovi, sve dok su takve financijske mjere u skladu s važećim ili budućim pravilima o državnim potporama u tom području. U tom pogledu Komisija je donijela Smjernice za određene državne potpore u okviru sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova nakon 2012. (SL 2012, C 158, str. 4.). Usto je već odobrila državne potpore njemačkim poduzetnicima izloženima velikom riziku od istjecanja ugljika zbog troškova vezanih uz emisije stakleničkih plinova ugrađenih u cijene električne energije (SL 2013, C 353, str. 2.).

86 S druge strane, zakonodavac je u članku 10.a stavku 12. Direktive 2003/87 predvidio posebno pravilo za besplatnu dodjelu emisijskih jedinica postrojenjima u sektorima ili podsektorima koji su izloženi velikom riziku od istjecanja ugljika. Prema tom pravilu, predmetnim se postrojenjima 2013. i svake sljedeće godine sve do 2020. dodjeljuju besplatne emisijske jedinice u iznosu od 100% količine utvrđene u skladu s mjerama iz članka 10.a stavka 1. Direktive 2003/87. Sukladno uvodnoj izjavi 24. Direktive 2009/29 to je pravilo uvedeno kako bi se izbjeglo dovođenje u gospodarski nepovoljan položaj nekih energetski intenzivnih sektora i podsektora unutar Unije koji su izloženi međunarodnom tržišnom natjecanju koje ne podliježe sličnim ograničenjima u pogledu emisija ugljičnog dioksida.

87 K tome, na temelju članka 10. stavka 3. Direktive 2003/87 države članice odlučuju o namjeni prihoda od dražbovne prodaje emisijskih jedinica. U tom su pogledu obvezne najmanje 50% prihoda od dražbovne prodaje emisijskih jedinica koristiti za neku od namjena nabrojanih u toj odredbi, među kojima su, u skladu s točkama (a) i (g), s jedne strane, smanjivanje emisija stakleničkih plinova i, s druge strane, financiranje istraživanja i razvoja u području energetske učinkovitosti i čistih tehnologija u sektorima na koje se odnosi Direktiva 2003/87.

88 Prema tome, budući da tužitelj ne osporava osnovno načelo dražbovne prodaje emisijskih jedinica predviđeno Direktivom 2003/87, nepovoljnost kojoj mogu biti izloženi operateri postrojenja obuhvaćenih sustavom trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova zbog nepostojanja klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama sastoji se u tome što tijekom prijelaznog razdoblja oni mogu ishoditi besplatne emisijske jedinice samo na temelju odredaba Odluke 2011/278, a ne i na osnovi takve klauzule.

89 Iz toga slijedi da Odluka 2011/278 očito nije neproporcionalna u užem smislu jer za posebne slučajeve ne predviđa dodatnu klauzulu za slučajeve s prekomjernim teškoćama. Tužitelj nije ponudio dokaze na temelju kojih bi bilo moguće zaključiti da je opstanak operatera postrojenja obuhvaćenih sustavom trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova, uz rizik svojstven tržišnom gospodarstvu, posebno ugrožen primjenom pravila o dodjeli iz Odluke 2011/278. Činjenica da u toj odluci nije predviđena klauzula kojom bi se izbjegle okolnosti u kojima je postojanje poduzetnika ugroženo zbog gospodarskih i financijskih teškoća koje su rezultat njegova pojedinačnog vođenja ne dopušta zaključak o očitoj neproporcionalnosti te odluke u užem smislu. U tom pogledu valja istaknuti da države članice mogu, poštujući članke 107. i 108. UFEU-a, razmotriti donošenje mjera državne potpore.

90 U predmetnom slučaju treba ustvrditi da se, prema mišljenju tužitelja, te gospodarske i financijske teškoće u bitnom temelje na činjenici da je Komisija pogrešno odbila utvrditi u Odluci 2011/278 posebnu referentnu vrijednost za vosak od lignita koji u Europi samo on proizvodi. Tužitelj smatra da bi mu pravila iz Odluke 2011/278 omogućila da ishodi dostatan broj besplatnih jedinica da je takva referentna vrijednost za proizvod bila utvrđena. Međutim, okolnosti u kojima su nastale te teškoće, koje se tiču Komisijinog utvrđivanja referentne vrijednosti za specifičan proizvod, ne dopuštaju zaključak o posebnoj ugroženosti postrojenja primjenom pravila o dodjeli iz Odluke 2011/278, tim više što tužitelj u okviru predmetne tužbe nije istaknuo nijedan tužbeni razlog koji bi se odnosio na neutvrđivanje referentne vrijednosti za vosak od lignita u navedenoj odluci, što također proizlazi iz rasprave.

91 Činjenični i pravni elementi koje je iznio tužitelj uopće ne potvrđuju tezu prema kojoj se odredbom članka 10.a stavka 12. Direktive 2003/87 u određenim situacijama ne mogu izbjeći gospodarske teškoće u kojima se nalaze postrojenja koja na temelju Odluke Komisije od 24. prosinca 2009. o utvrđivanju, u skladu s Direktivom 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, popisa sektora i podsektora koji se smatraju izloženima značajnom riziku od istjecanja ugljika (SL 2010, L 1, str. 10.), kako je posljednje izmijenjena Odlukom Komisije 2014/9/EU od 18. prosinca 2013. (SL 2014, L 9, str. 9.), čine dio takvog sektora. U tom pogledu valja ustvrditi da na temelju točke 1.2 Priloga Odluci 2010/2 tužitelj pripada jednom od tih sektora. Naime, tužitelj pripada sektoru „Proizvodnja naftnih derivata“ koji nosi oznaku 2320 Statističke klasifikacije gospodarskih djelatnosti u Europskim

zajednicama (NACE). Tužitelj, prema tome, već uživa poseban tretman jer je u 2013. ishodio, a i svake će sljedeće godine sve do 2020., ishoditi besplatne emisijske jedinice u iznosu od 100% količine utvrđene u skladu s Direktivom 2003/87, a ne samo 80% količine koja se svake godine smanjuje za jednake iznose da bi u 2020. iznosila 30%, što je na temelju članka 10.a stavka 11. Direktive 2003/87 predviđeno u općem režimu.

92 Prema sudskoj praksi, konačna korist za okoliš ovisna je o strogosti pri utvrđivanju ukupne količine dodijeljenih emisijskih jedinica koja čini opću granicu emisija dopuštenu u sustavu trgovanja tim jedinicama (presuda Billerud Karlsborg i Billerud Skärblacka, t. 48. *supra*, EU:C:2013:664, t. 26.). Kako to navodi Komisija, da je postojala klauzula za slučajeve s prekomjernim teškoćama, operateri postrojenja bili bi manje spremni na to da emisije smanjuju mjerama gospodarske i tehničke prilagodbe jer bi u slučajevima prekomjernih teškoća uvijek mogli zahtijevati besplatnu dodjelu dodatnih emisijskih jedinica.

93 K tome, već je odlučeno da unatoč tome što institucije trebaju u izvršavanju svojih ovlasti paziti na to da tereti nametnuti gospodarskim subjektima ne prelaze ono što je nužno za ostvarenje ciljeva koje nadležno tijelo mora postići, to ne znači da tu obvezu treba ocjenjivati s obzirom na posebne okolnosti u kojima se nalazi određena skupina subjekata. Takva ocjena, imajući u vidu brojnost i složenost gospodarskih okolnosti, bila bi ne samo neprovediva, nego bi k tome predstavljala trajni izvor pravne nesigurnosti (presuda od 24. listopada 1973., Balkan-Import-Export, 5/73, Zb., EU:C:1973:109, t. 22., i presuda od 15. prosinca 1994., Unifruit Hellas/Komisija, T-489/93, Zb., EU:T:1994:297, t. 74.). Nadalje je ocijenjeno da konsolidacija tržišta obuhvaćenog Unijinim restriktivnim mjerama ne nameće Komisiji obvezu da svakom pojedinom poduzetniku zajamči minimum proizvodnje, s obzirom na njegova vlastita mjerila rentabilnosti i razvoja (vidjeti u tom smislu presudu od 7. srpnja 1982., Klöckner-Werke/Komisija, 119/81, Zb., EU:C:1982:259, t. 13., i presudu od 30. studenoga 1983., Ferriere San Carlo/Komisija, 235/82, Zb., EU:C:1983:356, t. 18.).

94 Iz navedenog proizlazi da treba odbiti argument koji je tužitelj iznio podredno, a slijedom toga i prvi i treći tužbeni razlog.

Drugi tužbeni razlog, utemeljen na povredi nadležnosti država članica i načela supsidijarnosti

95 Tužitelj navodi da je Komisija, odbijajući besplatnu dodjelu emisijskih jedinica na temelju klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama iz članka 9. stavka 5. TEHG-a, povrijedila nadležnost država članica. Prema njegovom mišljenju države članice su nadležne utvrditi sva pravila o dodjeli koja bi se mogla primjenjivati uz metode dodjele koje je Komisija odredila u Odluci 2011/278. Tužitelj smatra da Direktiva 2003/87 ne predviđa isključivu nadležnost Unije za utvrđivanje pravila o dodjeli. Također ističe da je Komisija na taj način povrijedila načelo supsidijarnosti.

96 Na prvom mjestu, u pogledu tvrdnje da su države članice nadležne utvrditi sva pravila o dodjeli koja bi se mogla primjenjivati uz metode dodjele koje je Komisija odredila u Odluci 2011/278, tužitelj ističe da iz članka 11. stavka 3. Direktive 2003/87 proizlazi da uz metode koje je odredila Komisija mogu postojati i druga pravila o dodjeli, bez čega odbijanje navedeno u toj odredbi ne bi imalo nikakvog smisla. Tužitelj smatra da područje primjene članka 11. stavka 3. Direktive 2003/87 ne može obuhvaćati pojedinačne dodjele i njihov izračun, nego isključivo opća pravila o dodjeli, s obzirom na to da je pravo Komisije da nadzire pojedinačne dodjele emisijskih jedinica od strane država članica već predviđeno u članku 51. Uredbe Komisije (EU) br. 389/2013 od 2. svibnja 2013. o uspostavi registra Unije u skladu s Direktivom 2003/87/EZ i s odlukama br. 280/2004/EZ i br. 406/2009/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, te o ukidanju uredbi Komisije (EU) br. 920/2010 i br. 1193/2011 (SL L 122, str. 1.).

97 Navedeni argument treba odbiti. Naime, članak 11. stavak 3. Direktive 2003/87 tiče se pojedinačnih dodjela jer među ostalim predviđa, u vezi sa stavkom 1. istog članka, obvezu Komisije da provjeri jesu li popisi postrojenja i emisijske jedinice koje su besplatno dodijeljene svakom postrojenju u skladu s odredbom članka 10.a Direktive 2003/87.

98 Što se tiče argumenta koji se odnosi na Uredbu br. 389/2013, valja istaknuti da je riječ o provedbenoj uredbi koja se temelji na članku 19. Direktive 2003/87 i koja, prema tome, ne može derogirati njen članak 11. stavak 3. Usto valja istaknuti da se Uredba br. 389/2013, kako je naznačeno u njenom članku 1., odnosi, s jedne strane, na vođenje i održavanje neovisnog dnevnika transakcija iz članka 20. stavka 1. Direktive 2003/87 te registara iz članka 6. Odluke br. 280/2004/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 11. veljače 2004. o mehanizmu za praćenje emisija stakleničkih plinova u Zajednici i za provedbu Kyotskog protokola (SL L 49, str. 1.) i s, druge strane, na komunikaciju s tim registrom.

99 Tužitelj također ističe da iz opće analize strukture sustava dodjele emisijskih jedinica predviđenog Odlukom 2011/278 proizlazi da je Savezna Republika Njemačka, imajući u vidu činjenicu da se metode dodjele tiču samo uobičajenih slučajeva i ne predviđaju iznimke za one atipične, imala pravo člankom 9. stavkom 5. TEHG-a popuniti tu prazninu. Smatra da su države članice, iako nenadležne za reguliranje slučajeva već obuhvaćenih Odlukom 2011/278, nadležne za utvrđivanje svih drugih pravila o dodjeli koja bi se mogla primjenjivati uz metode dodjele koje je odredila Komisija.

100 Taj argument također treba odbiti.

101 Kao prvo, treba istaknuti da su u članku 10.a Direktive 2003/87 predviđena prijelazna pravila o besplatnoj dodjeli emisijskih jedinica. U skladu sa stavkom 1. podstavkom 1. te odredbe, Komisija donosi potpuno usklađene provedbene mjere na razini Unije za besplatnu dodjelu emisijskih jedinica, što je učinila usvajajući Odluku 2011/278 kojom se, sukladno njenom članku 1., utvrđuju prijelazna pravila na razini Unije za usklađenu besplatnu dodjelu emisijskih jedinica na temelju Direktive 2003/87/EZ od 2013. nadalje. Članak 10. Odluke 2011/278 sadrži metode za izračun broja emisijskih jedinica koje se besplatno dodjeljuju postrojenjima (vidjeti točku 44. ove presude). Kako to navodi Komisija, potpuno usklađivanje na razini Unije pretpostavlja da su pravila o dodjeli iz Odluke 2011/278 iscrpna i da nužno isključuju svaku mogućnost besplatne dodjele emisijskih jedinica na temelju nacionalnih pravila.

102 Kao drugo, besplatna dodjela emisijskih jedinica na temelju nacionalnog pravila koje prekoračuje ono što je propisano u Odluci 2011/278 protivna je cilju zakonodavca Unije koji se, kako je već utvrđeno (vidjeti točku 82. ove presude), sastoji u uspostavi usklađenijeg sustava trgovanja emisijskim jedinicama kako bi se bolje iskoristile prednosti tog trgovanja, izbjeglo narušavanje unutarnjeg tržišta i lakše međusobno povezali različiti sustavi trgovanja (presuda Poljska/Komisija, t. 63. *supra*, EU:T:2013:113, t. 41.).

103 Kao treće, nije moguće tvrditi da se pravila o dodjeli iz Odluke tiču samo uobičajenih slučajeva i da je stoga moguće one atipične urediti nacionalnim pravilima. Komisija je, naime, na temelju članka 10.a stavka 1. podstavka 1. Direktive 2003/87 trebala donijeti potpuno usklađene provedbene mjere na razini Unije za besplatnu dodjelu emisijskih jedinica. Budući da je takvim općim pravilima svojstveno to da na pojedina postrojenja imaju veći učinak nego na neka druga (vidjeti točku 71. ove presude), ona se odnose na sve slučajeve, pa tako i na one atipične. Država članica ne može jednostrano odobriti odstupanje od usklađenih pravila Unije (vidjeti analogijom presudu od 14. svibnja 1996., Faroe Seafood i dr., C-153/94 i C-204/94, Zb., EU:C:1996:198, t. 56.).

104 K tome valja istaknuti da člankom 9. stavkom 5. TEHG-a nije predviđena nadležnost Savezne Republike Njemačke za besplatnu dodjelu emisijskih jedinica operaterima postrojenja koji su suočeni s prekomjernim teškoćama. Dodjela na temelju te odredbe moguća je samo ako je Komisija ne odbije.

105 Na drugom mjestu, u pogledu tužiteljeva argumenta prema kojemu je Komisija povrijedila načelo supsidijarnosti odbijajući besplatnu dodjelu emisijskih jedinica na temelju klauzule za slučajeve s prekomjernim teškoćama iz članka 9. stavka 5. TEHG-a, valja podsjetiti da prema članku 5. stavku 3. UEU-a, u područjima koja nisu u njenoj isključivoj nadležnosti, Unija djeluje samo ako i u mjeri u kojoj ciljeve predloženog djelovanja države članice ne mogu dostatno ostvariti na središnjoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, nego se zbog opsega ili učinka predloženog djelovanja oni na bolji način mogu ostvariti na razini Unije.

106 Taj argument treba u predmetnom slučaju odbiti. Valja, naime, istaknuti da su prijelazna pravila o besplatnoj dodjeli emisijskih jedinica koja su na temelju članka 10.a stavka 1. podstavka 1. Direktive 2003/87 utvrđena u Odluci 2011/278 iscrpna i nužno isključuju svaku mogućnost besplatne dodjele emisijskih jedinica na temelju nacionalnih pravila (vidjeti točku 101. ove presude). K tome, tužitelj nije osporio činjenicu da države članice pojedinačnim djelovanjem ne mogu dostatno ostvariti cilj uspostave sustava trgovanja emisijskim jedinicama u Uniji, kako je predviđen Direktivom 2003/87, i da se taj cilj, zbog opsega i učinka navedenog sustava, može na bolji način ostvariti na razini Unije. Također, iz uvodne izjave 8. Direktive 2009/29 proizlazi da je preispitivanje provedeno 2007., uzimajući u obzir iskustva stečena tijekom prva dva razdoblja trgovanja, potvrdilo je da je nužan usklađeniji sustav trgovanja emisijama kako bi se bolje iskoristile prednosti tog trgovanja, izbjeglo narušavanje unutarnjeg tržišta i lakše međusobno povezali različiti sustavi trgovanja emisijama.

107 Slijedom navedenog, drugi tužbeni razlog valja odbiti.

108 S obzirom na sve prethodno navedeno, tužbu valja odbiti.

Troškovi

109 U skladu s člankom 87. stavkom 2. Poslovnika, svakoj stranci koja ne uspije u postupku nalaže se snošenje troškova, ako je postavljen takav zahtjev. Budući da tužitelj nije uspio u postupku valja mu, sukladno zahtjevu Komisije, naložiti snošenje troškova glavnog postupka i postupka privremene pravne zaštite.

Slijedom navedenoga,

OPĆI SUD (peto vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. Tužba se odbija.

2. Romonta GmbH snosit će troškove glavnog postupka i postupka privremene pravne zaštite.

Dittrich Schwarcz Tomljenović

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourgu 26. rujna 2014.

Potpisi