



Zbornik sudske prakse

PRESUDA OPĆEG SUDA (prvo vijeće)

16. lipnja 2021.*

„Okoliš – Uredba (EU) br. 517/2014 – Fluorirani staklenički plinovi – Dodjela kvota za stavljanje na tržište fluoriranih ugljikovodika – Prigovor nezakonitosti – Članak 16. i prilozi V. i VI. Uredbi br. 517/2014 – Načelo nediskriminacije – Obveza obrazlaganja”

U predmetu T-126/19,

Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji, sa sjedištem u Varšavi (Poljska), koju zastupa A. Galos, odvjetnik,

tužitelj,

protiv

Europske komisije, koju zastupaju J.-F. Brakeland, A. Becker, K. Herrmann i M. Jáuregui Gómez, u svojstvu agenata,

tuženika,

koju podupire

Europski parlament, koji zastupaju L. Visaggio, A. Tamás i W. Kuzmienko, u svojstvu agenata,

i

Vijeće Europske unije, koje zastupaju K. Michoel i I. Tchórzewska, u svojstvu agenata,

intervenijenti,

povodom zahtjeva na temelju članka 263. UFEU-a za poništenje Odluke Komisije od 11. prosinca 2018. kojom se tužitelju dodjeljuje kvota od 4096 tona ekvivalenta CO₂ fluorouglikovodika za 2019. godinu,

OPĆI SUD (prvo vijeće),

u sastavu: H. Kanninen, predsjednik, M. Jaeger (izvjestitelj) i O. Porchia, suci,

tajnik: E. Coulon,

* Jezik postupka: poljski

donosi sljedeću

Presudu

Okolnosti spora, postupak i zahtjevi stranaka

Okolnosti spora

- 1 Uredba (EU) br. 517/2014 Europskog parlamenta i Vijeća od 16. travnja 2014. o fluoriranim stakleničkim plinovima i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 842/2006 (SL 2014., L 150, str. 195.) donesena je u okviru suzbijanja emisija stakleničkih plinova.
- 2 U skladu s uvodnom izjavom 1. Uredbe br. 517/2014, razvijene zemlje trebale bi do 2050. godine smanjiti emisije stakleničkih plinova za 80 % do 95 % ispod razina iz 1990. godine kako bi ograničile globalne klimatske promjene na rast temperature od 2° C te time spriječile nepoželjne klimatske učinke.
- 3 Fluorouglikovodici (FUV) su kategorija fluoriranih stakleničkih plinova čiji je potencijal zagrijavanja puno viši od onoga ugljikovog dioksida (CO₂) i koji se osobito koriste u sustavima za hlađenje i klimatizaciju, aerosolima i proizvodnji izolacijskih pjena.
- 4 Prema uvodnoj izjavi 13. Uredbe br. 517/2014, utvrđeno je da je postupno smanjenje količina FUV-a koje se mogu stavljati na tržište najučinkovitiji i najekonomičniji način dugoročnog smanjenja emisija tih tvari.
- 5 Kako bi se provelo to postupno smanjenje, Uredbom br. 517/2014 predviđa se da Europska komisija mora svake godine utvrditi maksimalnu količinu FUV-a koja se može staviti na tržište Europske unije kao i kvote FUV-a, izražene u „tonama ekvivalenta CO₂”, koje su proizvođači ili uvoznici ovlašteni staviti na tržište.
- 6 U tom kontekstu Komisija je također, u skladu s člankom 17. navedene uredbe, uspostavila elektronički registar za kvote za stavljanje FUV-a na tržište (u daljnjem tekstu: registar FUV-a) čiji rad osigurava. Proizvođači i uvoznici aktivni na tržištu FUV-a moraju se upisati u taj registar.
- 7 Tužitelj, Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji, poljski je poduzetnik koji je od 1. srpnja 2014. upisan u registru FUV-a kao „novi sudionik na tržištu”, odnosno poduzetnik koji nije prijavio da je stavio FUV na tržište u razdoblju između 2009. i 2012. godine, iz članka 16. stavka 2. Uredbe br. 517/2014, za koje se dodjela kvota FUV-a isključivo temelji na godišnjim izjavama koje se upućuju Komisiji u skladu s tom odredbom.
- 8 Za 2015. godinu tužitelj je izjavio da mu je potrebno 298 059 tona ekvivalenta CO₂ FUV-a i dodeljena mu je kvota od 65 004 tone ekvivalenta CO₂. Međutim, on nije stavio FUV na tržište 2015. godine.
- 9 Za 2016. godinu tužitelj je izjavio da mu je potrebno 320 945 tona ekvivalenta CO₂ FUV-a i dodeljena mu je kvota od 47 690 tona ekvivalenta CO₂. Međutim, on nije stavio FUV na tržište 2016. godine.

- 10 Za 2017. godinu tužitelj je izjavio da mu je potrebno 221 320 tona ekvivalenta CO₂ FUV-a i, u skladu s informacijama koje je dostavio, dodijeljena mu je kvota od 34 690 tona ekvivalenta CO₂. Suprotno tomu, prema informacijama koje je dostavila Komisija, dodijeljena mu je kvota od 34 060 tona ekvivalenta CO₂. Tužitelj je 2017. godine stavio 34 047 tona ekvivalenta CO₂ na tržište.
- 11 Za 2018. godinu tužitelj je izjavio da mu je potrebno 218 915 tona ekvivalenta CO₂ FUV-a i dodijeljena mu je kvota od 11 650 tona ekvivalenta CO₂. Prema privremenim podacima, 2018. godine je stavio 15 884 tone ekvivalenta CO₂ na tržište.
- 12 Za 2019. godinu tužitelj je izjavio da mu je potrebno 207 433 tone ekvivalenta CO₂ FUV-a.
- 13 Odlukom Komisije od 11. prosinca 2018. (u daljnjem tekstu: pobijana odluka) kvota od 4096 tona ekvivalenta CO₂ FUV-a dodijeljena je tužitelju za 2019. godinu. On je o tome obaviješten porukom elektroničke pošte 12. prosinca 2018.

Postupak i zahtjevi stranaka

- 14 Tužitelj je tužbom podnesenom tajništvu Općeg suda 21. veljače 2019. pokrenuo ovaj postupak.
- 15 Komisija je 29. svibnja 2019. podnijela odgovor na tužbu.
- 16 Tužitelj je 31. srpnja 2019. podnio repliku.
- 17 Komisija je 19. rujna 2019. podnijela odgovor na repliku.
- 18 Budući da je Europskom parlamentu i Vijeću Europske unije odobrena intervencija na strani Komisije, oni su 30. rujna 2019. podnijeli svoje intervencijske podneske.
- 19 Komisija je 14. listopada 2019. navela da nema primjedbi na intervencijske podneske. Tužitelj je 25. listopada 2019. zauzeo stajalište o navedenim podnescima.
- 20 Opći sud (prvo vijeće) 25. svibnja 2020. u okviru mjera upravljanja postupkom na temelju članka 89. svojeg Poslovnika postavio je pitanja glavnim strankama i intervenijentima.
- 21 Glavne stranke i intervenijenti odgovorili su 10. srpnja 2020. na pitanja koja je postavio Opći sud.
- 22 Komisija je 27. srpnja 2020. zauzela stajalište o tužiteljevu odgovoru.
- 23 Tužitelj je 6. kolovoza 2020. zauzeo stajalište o Komisijinim odgovorima.
- 24 Opći sud (prvo vijeće) 26. listopada 2020. postavio je Komisiji, u okviru mjere upravljanja postupkom na temelju članka 89. Poslovnika, novo pitanje, na koje je ona odgovorila 9. studenoga 2020.
- 25 Nakon što ga je Opći sud pozvao da zauzme stajalište o Komisijinu odgovoru, tužitelj nije podnio očitovanja.

- 26 Tužitelj od Općeg suda zahtijeva da:
- „poništi članak 16. [...] Uredbe br. 517/2014 [...] na kojem se temelji pobijana odluka i slijedom toga utvrdi nepravilnost pobijane odluke u tom pogledu”;
 - naloži Komisiji snošenje troškova.
- 27 Komisija od Općeg suda zahtijeva da:
- odbije tužbu;
 - naloži tužitelju snošenje troškova.
- 28 Intervenijenti zahtijevaju odbijanje tužbe.
- 29 Budući da stranke nisu tražile održavanje rasprave, Opći sud (prvo vijeće) odlučio je u skladu s člankom 106. stavkom 3. Poslovnika donijeti odluku bez provođenja usmenog dijela postupka.

Pravo

Predmet tužbe

- 30 Svojom tužbom tužitelj od Općeg suda zahtijeva da, u skladu s tekstom svojih zahtjeva, „poništi članak 16. Uredbe [...] br. 517/2014 [...] na kojem se temelji pobijana odluka i [da] slijedom toga utvrdi nepravilnost pobijane odluke u tom pogledu”.
- 31 Međutim, iz teksta tužbe proizlazi da taj zahtjev valja shvatiti, kao što to Komisija smatra u odgovoru na tužbu, kao da se odnosi na poništenje pobijane odluke i da u tu svrhu ističe prigovor nezakonitosti na temelju članka 277. UFEU-a, koji se odnosi na članak 16. Uredbe br. 517/2014.

Dopuštenost prigovora nezakonitosti

- 32 Komisija tvrdi da prigovor nezakonitosti koji je istaknuo tužitelj nije dopušten. U tom pogledu tvrdi, kao prvo, da tužitelj nije dovoljno pojasnio posebne odredbe na koje se odnosi taj prigovor nezakonitosti, kao drugo, da on prvi put i stoga nepravovremeno ističe nezakonitost članka 16. stavka 5. i Priloga V. Uredbi br. 517/2014 u okviru svojeg odgovora na pitanje koje je postavio Opći sud, kao treće, da pravna veza između pobijane odluke i odredbi na koje se odnosi navedeni prigovor nezakonitosti nije utvrđena i, kao četvrto, da tužiteljev pravni interes, u mjeri u kojoj se odnosi putem njegova prigovora nezakonitosti na stavke 2. i 3. članka 16. Uredbe br. 517/2014, ne postoji.
- 33 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, prigovor nezakonitosti koji je prilikom glavnog osporavanja zakonitosti akta treće strane podredno istaknut na temelju članka 277. UFEU-a dopušten je samo ako postoji veza između tog akta i propisa čija se navodna nezakonitost ističe. U mjeri u kojoj cilj članka 277. UFEU-a nije davanje stranci mogućnosti da osporava primjenjivost bilo kojeg općeg akta u korist bilo koje tužbe, doseg prigovora nezakonitosti mora se ograničiti na ono što je neophodno za rješenje spora. Iz toga slijedi da opći akt čija se nezakonitost ističe mora izravno ili

neizravno biti primjenjiv na slučaj koji je predmet tužbe te mora postojati izravna pravna veza između pojedinačne pobijane odluke i predmetnog općeg akta (vidjeti presudu od 30. travnja 2019., Wattiau/Parlament, T-737/17, EU:T:2019:273, t. 56. i navedenu sudsku praksu).

- 34 Međutim, iz ustaljene sudske prakse proizlazi da članak 277. UFEU-a treba tumačiti dovoljno široko kako bi se osigurao djelotvoran nadzor zakonitosti općih akata institucija u korist osoba koje nisu imale pravo podnošenja izravne tužbe protiv takvih akata. Stoga područje primjene članka 277. UFEU-a treba proširiti na akte institucija koji su bili relevantni za donošenje odluke na koju se odnosi tužba za poništenje u smislu da navedena odluka počiva ponajprije na tim aktima iako formalno ne čine pravnu osnovu (vidjeti presudu od 30. travnja 2019., Wattiau/Parlament, T-737/17, EU:T:2019:273, t. 57. i navedenu sudsku praksu). Osim toga, u svrhu ispitivanja prigovora nezakonitosti, pravila jednog te istog sustava ne mogu se umjetno rastaviti (vidjeti u tom smislu presudu od 8. rujna 2020., Komisija i Vijeće/Carreras Sequeros i dr., C-119/19 P i C-126/19 P, EU:C:2020:676, t. 76.).
- 35 U tom pogledu, kao prvo, valja utvrditi da je tužitelj dovoljno jasno utvrdio odredbe čija se nezakonitost ističe.
- 36 Naime, kao što to proizlazi iz prvog dijela tužiteljeva tužbenog zahtjeva, on se svojim prigovorom nezakonitosti odnosi na članak 16. Uredbe br. 517/2014. Osim toga, valja istaknuti da članak 16. Uredbe br. 517/2014 upućuje na njezin Prilog V. i da se njezini prilozima V. i VI. odnose na njezin članak 16., tako da prigovor nezakonitosti valja shvatiti kao da je usmjeren protiv članka 16. navedene uredbe u vezi s njezinim prilozima V. i VI. Naposljetku, iz tužbe jasno proizlazi da tužitelj tvrdi da je sustav raspodjele kvota FUV-a nezakonit, među ostalim, zbog diskriminacije poduzetnika koji nisu izjavili da su FUV-ove stavili na tržište u razdoblju od 2009. do 2012. godine (u daljnjem tekstu: novi sudionici) u odnosu na poduzetnike koji su izjavili da su FUV-ove stavili na tržište tijekom tog razdoblja (u daljnjem tekstu: dugogodišnji poduzetnici). Tužitelj time obuhvaća cijeli sustav uspostavljen člankom 16. Uredbe br. 517/2014 u vezi s njezinim prilozima V. i VI.
- 37 Iz toga također slijedi da Komisijina tvrdnja prema kojoj se tužitelj pozivao na nezakonitost određenih odredaba predmetnog sustava tek u poodmakloj fazi postupka i stoga sa zakašnjenjem nije činjenično osnovana.
- 38 Kao drugo, što se tiče navodnog nepostojanja povezanosti između odredbi na koje se odnosi prigovor nezakonitosti i pobijane odluke, valja utvrditi, s jedne strane, da je pobijana odluka donesena na temelju članka 16. stavka 5. Uredbe br. 517/2014, na bazi tužiteljeve izjave u skladu s člankom 16. stavkom 2. te uredbe. S druge strane, kvota dodijeljena tužitelju tom odlukom istodobno ovisi o broju novih sudionika, količini kvota koje su potonji zatražili kao i o količini dodijeljenih kvota dugogodišnjim poduzetnicima i novim sudionicima nakon što je već utvrđena referentna vrijednost na dan donošenja pobijane odluke (vidjeti točku 57. ove presude), tako da se pobijana odluka nužno izravno ili neizravno temelji na svim pravilima o raspodjeli kvota iz članka 16. navedene uredbe i na prilozima na koje taj članak upućuje.
- 39 Osim toga, u okolnostima ovog slučaja, u kojima sustav na koji se odnosi prigovor nezakonitosti čine kombinacija pravila utvrđenih u članku 16. i Prilozima V. i VI. Uredbi br. 517/2014, bilo bi neprirodno da Opći sud razdvoji taj sustav na različite odredbe radi ispitivanja prigovora nezakonitosti.

- 40 S obzirom na prethodno navedeno, valja zaključiti da je utvrđena povezanost koja se zahtijeva između odredaba čija se nezakonitost ističe i pobijane odluke.
- 41 Kao treće, što se tiče navodnog nepostojanja tužiteljeva pravnog interesa, Komisijina argumentacija polazi od pretpostavke da se stavci 2. i 3. članka 16. Uredbe br. 517/2014 mogu odvojiti radi ispitivanja prigovora nezakonitosti od ostalih odredaba tog članka i priloga na koje upućuje. Međutim, dovoljno je utvrditi da je ta pretpostavka u ovom slučaju pogrešna, kao što to proizlazi iz točaka 38. i 39. ove presude.
- 42 Uostalom, ako bi se prihvatila Komisijina argumentacija u pogledu članka 16. stavka 2. Uredbe br. 517/2014, time bi članak 277. UFEU-a bio lišen svakog korisnog učinka. Naime, Komisija tvrdi da se nikakva kvota ne može dodijeliti tužitelju u slučaju kada bi predmetna odredba nestala iz pravnog poretka, čime bi mu se uskratio interes da se pozove na njezinu nezakonitost. Međutim, takvim se stajalištem pojedincu negira mogućnost osporavanja zakonitosti uvjeta kojima odredba podvrgava dodjelu prava.
- 43 Slijedom svega navedenog, valja zaključiti da prigovor nezakonitosti, koji je tužitelj istaknuo, jest dopušten.

Meritum

- 44 Svojom tužbom tužitelj zahtijeva poništenje pobijane odluke. U tom pogledu ističe prigovor nezakonitosti koji se odnosi na sustav dodjele kvota uspostavljen Uredbom br. 517/2014.
- 45 U potporu tom prigovoru nezakonitosti tužitelj ističe dva prigovora, od kojih se prvi temelji na povredi načela nediskriminacije, a drugi na nedostatnosti obrazloženja.

Prigovor koji se temelji na povredi načela nediskriminacije

- 46 Svojim prvim prigovorom tužitelj ističe da su pravila o raspodjeli kvota uvedena Uredbom br. 517/2014 protivna načelu nediskriminacije jer stvaraju neopravdane razlike u postupanju između novih sudionika i dugogodišnjih poduzetnika. Komisija, koju podupiru Vijeće i Parlament, osporava tužiteljevu argumentaciju.
- 47 Prema ustaljenoj sudskoj praksi, opće načelo nediskriminacije ili jednakog postupanja zahtijeva da se u usporedivim situacijama ne postupa na različit način i da se u različitim situacijama ne postupa na jednak način, osim ako je takvo postupanje objektivno opravdano (vidjeti presudu od 16. prosinca 2008., Arcelor Atlantique i Lorraine i dr., C-127/07, EU:C:2008:728, t. 23. i navedenu sudsku praksu).
- 48 Stoga, najprije, valja ispitati primjenjuje li se različito postupanje na koje se tužitelj poziva na usporedive situacije, zatim, dovodi li to različito postupanje do nepovoljnih položaja i, naposljetku, je li navedeno različito postupanje objektivno opravdano.

– *Postojanje različitog postupanja u usporedivim situacijama*

- 49 Što se tiče tužiteljeve tvrdnje o diskriminatornom postupanju prema novim sudionicima u odnosu na dugogodišnje poduzetnike, valja podsjetiti na to da povreda načela jednakog postupanja kao posljedica različitog postupanja pretpostavlja da su predmetne situacije usporedive uzimajući u obzir sve elemente koji ih obilježavaju (presuda od 16. prosinca 2008., Arcelor Atlantique i Lorraine i dr., C-127/07, EU:C:2008:728, t. 25.).
- 50 U skladu sa sudskom praksom, elemente koji su svojstveni različitim situacijama i stoga njihovu usporedivost valja utvrđivati i ocijeniti osobito s obzirom na predmet i svrhu akta Unije kojim se uvodi predmetno razlikovanje. Usto se moraju uzeti u obzir načela i ciljevi područja u koje ulazi predmetni akt (vidjeti presudu od 16. prosinca 2008., Arcelor Atlantique i Lorraine i dr., C-127/07, EU:C:2008:728, t. 26. i navedenu sudsku praksu).
- 51 U ovom slučaju valja, kao prvo, podsjetiti na funkcioniranje sustava raspodjele kvota FUV-a uspostavljenog Uredbom br. 517/2014.
- 52 Komisija poduzetnicima dodjeljuje njihove kvote za stavljanje FUV-a na tržište svake godine, u skladu s člankom 16. stavkom 5. Uredbe br. 517/2014 u vezi s njezinim Prilogom VI.
- 53 U okviru određivanja kvota koje se dodjeljuju poduzetnicima Uredba br. 517/2014 u svojem Prilogu VI. pravi razliku između poduzetnika koji imaju referentnu vrijednost i onih koji je nemaju.
- 54 Svaki poduzetnik za kojeg je utvrđena referentna vrijednost, u skladu s prilogom VI. točkom 1. Uredbe br. 517/2014, dobiva kvotu koja odgovara 89 % referentne vrijednosti pomnožene s postotkom naznačenim u Prilogu V. navedenoj uredbi za dotičnu godinu.
- 55 Nasuprot tomu, poduzetnici za koje nije utvrđena nikakva referentna vrijednost i koji su podnijeli izjavu na temelju članka 16. stavka 2. Uredbe br. 517/2014, u skladu s Prilogom VI. točkom 2. navedenoj uredbi, dobivaju kvotu utvrđenu na temelju izračuna izvršenog u nekoliko stadija.
- 56 Kao prvo, utvrđuje se ukupna količina FUV-a koja se može dodijeliti tim poduzetnicima. U tu svrhu zbroj kvota dodijeljenih poduzetnicima koji raspolažu referentnom vrijednošću odbija se od maksimalne raspoložive količine za predmetnu godinu, navedene u Prilogu V. Uredbi br. 517/2014. Nadalje, svaki poduzetnik prima određenu kvotu s obzirom na traženu količinu, još raspoloživu količinu i broj i opseg drugih izjava danih na temelju članka 16. stavka 2. Uredbe br. 517/2014.
- 57 Kao drugo, treba istaknuti da se za svakog poduzetnika načelno može utvrditi referentna vrijednost. Naime, referentna vrijednost temelji se na količini FUV-a koju je poduzetnik zakonito stavio na tržište Unije u prošlosti tijekom određenog razdoblja te je provedbenim aktom utvrđuje Komisija na razdoblje od tri godine.
- 58 Međutim, tijekom prve faze primjene Uredbe br. 517/2014 samo je za dugogodišnje poduzetnike utvrđena referentna vrijednost koja se, u skladu s člankom 16. stavkom 1. navedene uredbe, temelji na godišnjem prosjeku količina FUV-a koje su ti poduzetnici prijavili da su stavili na tržište između 2009. i 2012. godine.

- 59 U tom pogledu Komisija je 31. listopada 2014. donijela Provedbenu odluku 2014/774/EU o utvrđivanju, u skladu s Uredbom br. 517/2014, referentnih vrijednosti za razdoblje od 1. siječnja 2015. do 31. prosinca 2017. za svakog proizvođača ili uvoznika koji je izvijestio o stavljanju FUV-a na tržište na temelju Uredbe (EZ) br. 842/2006 Europskog parlamenta i Vijeća (SL 2014., L 318, str. 28., u daljnjem tekstu: Provedbena odluka od 31. listopada 2014.) kojom je uspostavila samo referentne vrijednosti za dugogodišnje poduzetnike.
- 60 U skladu s člankom 16. stavkom 3. Uredbe br. 517/2014, Komisija od tada svake tri godine ponovno izračunava referentne vrijednosti za predmetne poduzetnike na temelju godišnjeg prosjeka količina FUV-a koje su zakonito stavljene na tržište.
- 61 Tako je Komisija 24. listopada 2017. donijela Provedbenu odluku (EU) 2017/1984 o utvrđivanju, u skladu s Uredbom br. 517/2014, referentnih vrijednosti za razdoblje od 1. siječnja 2018. do 31. prosinca 2020. za svakog proizvođača ili uvoznika koji je zakonito stavio na tržište FUV-ove od 1. siječnja 2015. kako je prijavio u skladu s tom uredbom (SL 2017., L 287, str. 4., u daljnjem tekstu: Provedbena odluka od 24. listopada 2017.).
- 62 Iako je Provedbenom odlukom od 31. listopada 2014. utvrđena referentna vrijednost samo za dugogodišnje poduzetnike, Provedbena odluka od 24. listopada 2017. utvrdila je referentnu vrijednost kako za dugogodišnje poduzetnike tako i za nove sudionike koji su dali izjave u skladu s člankom 16. stavkom 2. Uredbe br. 517/2014 i koji su FUV-ove stavili na tržište tijekom predmetnog razdoblja.
- 63 Kao treće, valja istaknuti da iz prethodno navedenog proizlazi da se prema dugogodišnjim poduzetnicima i novim sudionicima postupa različito.
- 64 U tom pogledu, s jedne strane, važno je podsjetiti na to da su na temelju članka 16. stavka 1. Uredbe br. 517/2014, u vezi s njezinim prilogima V. i VI. točkom 1., svi dugogodišnji poduzetnici tijekom prvog trogodišnjeg razdoblja raspolagali kvotama koje predstavljaju 89 % maksimalne količine FUV-a koje se svake godine mogu staviti na tržište Unije, dok su svi novi sudionici u tom razdoblju raspolagali samo s 11 % navedene količine.
- 65 S druge strane, iako novi sudionici mogu steći referentnu vrijednost prilikom trogodišnjeg utvrđivanja novih referentnih vrijednosti, činjenica je ipak da, neovisno o toj mogućnosti, razlika u postupanju postoji u tom vremenskom razdoblju kao što to proizlazi iz podataka koje je Komisija dostavila i simulacije koju je potonja provela u odgovoru na pitanja Općeg suda.
- 66 Naime, od ukupne količine dodijeljene 2015. godine (183,1 milijuna tona ekvivalenta CO₂) 162,9 milijuna tona ekvivalenta CO₂ dodijeljeno je dugogodišnjim poduzetnicima, a 20,1 milijuna tona ekvivalenta CO₂ novim sudionicima. Od ukupne količine dodijeljene 2016. godine (170,3 milijuna tona ekvivalenta CO₂) 151,6 milijuna tona ekvivalenta CO₂ dodijeljeno je dugogodišnjim poduzetnicima, a 18,7 milijuna tona ekvivalenta CO₂ novim sudionicima. Od ukupne količine dodijeljene 2017. godine (170,3 milijuna tona ekvivalenta CO₂) 151,4 milijuna tona ekvivalenta CO₂ dodijeljeno je dugogodišnjim poduzetnicima, a 18,9 milijuna tona ekvivalenta CO₂ novim sudionicima koji još ne raspolažu referentnom vrijednošću. Od ukupne količine dodijeljene 2018. godine (101,5 milijun tona ekvivalenta CO₂) 93,5 milijuna tona ekvivalenta CO₂ dodijeljeno je svim poduzetnicima koji raspolažu referentnom vrijednošću (od čega je 78,2 milijuna tona ekvivalenta CO₂ dugogodišnjim poduzetnicima), a 7,9 milijuna tona ekvivalenta CO₂ dodijeljeno je novim sudionicima koji još ne raspolažu referentnom vrijednošću. Naposljetku, od ukupne količine dodijeljene 2019. godine (100,3 milijuna tona ekvivalenta CO

- 2) 91,1 milijuna tona ekvivalenta CO₂ dodijeljeno je svim poduzetnicima koji raspolažu referentnom vrijednošću (od čega 78 milijuna tona ekvivalenta CO₂ dugogodišnjim poduzetnicima), a 9,1 milijuna tona ekvivalenta CO₂ novim sudionicima koji još ne raspolažu referentnom vrijednošću. Osim toga, znatan dio svih raspoloživih količina i dalje je rezerviran za dugogodišnje poduzetnike tijekom godina, što je još otprilike 30 % za 2030. godinu.
- 67 Kao četvrto, suprotno onomu što tvrde Komisija, Vijeće i Parlament, dugogodišnji poduzetnici i novi sudionici nalaze se u usporedivoj situaciji s obzirom na predmet Uredbe br. 517/2014.
- 68 Naime, predmet Uredbe br. 517/2014 jest uspostava sustava kvota za stavljanje FUV-a na tržište.
- 69 U skladu s uvodnom izjavom 13. Uredbe br. 517/2014, njezin je cilj dugoročno smanjenje emisija FUV-a postupnim smanjenjem količina FUV-a koje se mogu stavljati na tržište.
- 70 Taj je cilj dio politike Unije kojom se nastoje ograničiti globalne klimatske promjene na rast temperature od 2° C te time spriječiti nepoželjni klimatski učinci, kao što to proizlazi iz uvodne izjave 1. Uredbe br. 517/2014.
- 71 S obzirom na te elemente, dugogodišnji poduzetnici i novi sudionici nalaze se u usporedivoj situaciji.
- 72 Naime, kako dugogodišnji poduzetnici tako i novi sudionici trebaju kvote za stavljanje FUV-a na tržište.
- 73 Osim toga, učinak emisija stakleničkih plinova na klimu jednak je, neovisno o tome proizlaze li oni iz stavljanja FUV-a na tržište od strane dugogodišnjeg poduzetnika ili od strane novog sudionika.
- 74 Komisijin argument koji se temelji na činjenici da se dugogodišnji poduzetnici nalaze u različitoj situaciji zbog svojih ulaganja i legitimnih očekivanja nije relevantan za ispitivanje usporedivosti situacija s obzirom na predmet Uredbe br. 517/2014.
- 75 To vrijedi i za Komisijin argument koji se temelji na činjenici da su se, s obzirom na cilj postupnog smanjenja emisija FUV-a, novi sudionici nalazili u situaciji različitoj od one dugogodišnjih poduzetnika jer se kod prvih radilo o započinjanju nove djelatnosti, a kod drugih o nastavku djelatnosti koja se već obavljala u prošlosti.
- 76 Naime, razlika u situacijama koju ističe Komisija nije relevantna za utvrđivanje usporedivosti navedenih situacija. Predmet Uredbe br. 517/2014 jest uspostava sustava kvota za stavljanje FUV-a na tržište kako bi se postigao cilj postupnog smanjenja emisija FUV-a. Međutim, s obzirom na maksimalnu raspoloživu količinu i njezino postupno smanjenje, dugogodišnji poduzetnici i novi sudionici nalaze se u usporedivoj situaciji.
- 77 Stoga valja zaključiti da se dugogodišnji poduzetnici i novi sudionici nalaze, u svrhu ispitivanja pravila o raspodjeli kvota s obzirom na načelo jednakog postupanja, u usporedivoj situaciji, iako se prema njima različito postupalo.
- 78 S druge strane, što se tiče, osobito, malih i srednjih poduzetnika (MSP) država članica središnje ili istočne Europe, tužitelj ne iznosi elemente na temelju kojih bi se moglo zaključiti da predmetni sustav dodjele kvota uspostavlja neizravnu diskriminaciju u odnosu na njih.

- 79 Naposljedku, u mjeri u kojoj tužitelj ističe razliku u postupanju između ne dvije, nego tri kategorije subjekata, odnosno dugogodišnjih poduzetnika, novih sudionika za koje je utvrđena referentna vrijednost za godine 2018. do 2020. i novih sudionika za koje još nije utvrđena referentna vrijednost, valja istaknuti da se on istodobno poziva na uvođenje, Uredbom br. 517/2014, „dvaju načina regulacije” i da suprotstavlja situaciju dugogodišnjih poduzetnika onoj novih sudionika, bez obzira na to je li za njih utvrđena referentna vrijednost. Stoga njegovu argumentaciju valja shvatiti na način da se odnosi samo na navodnu diskriminaciju između dugogodišnjih poduzetnika i novih sudionika.
- 80 S obzirom na prethodno navedeno, valja utvrditi da se prema dugogodišnjim poduzetnicima i novim sudionicima, unatoč činjenici da se nalaze u usporedivim situacijama s obzirom na predmet i cilj Uredbe br. 517/2014, postupalo različito.

– Postojanje nepovoljnog položaja koji proizlazi iz različitog postupanja u usporedivim situacijama

- 81 Prema sudskoj praksi, kako bi se zakonodavcu Unije moglo prigovoriti da je povrijedio načelo jednakog postupanja, potrebno je da je u usporedivim situacijama postupao na različit način i time određene osobe stavio u nepovoljniji položaj u odnosu na druge (vidjeti presudu od 16. prosinca 2008., Arcelor Atlantique i Lorraine i dr., C-127/07, EU:C:2008:728, t. 39. i navedenu sudsku praksu).
- 82 U ovom slučaju Komisija ne osporava da različito postupanje prema novim sudionicima u odnosu na dugogodišnje poduzetnike dovodi do nepovoljnog položaja za prvonavedene. U svakom slučaju, kako bi se utvrdilo postojanje takvog nepovoljnog položaja, dovoljno je uputiti na elemente navedene u točkama 63. do 66. ove presude.
- 83 U tim okolnostima valja zaključiti da različito postupanje prema dugogodišnjim poduzetnicima i novim sudionicima dovodi do nepovoljnog položaja potonjih.

– Opravdanje različitog postupanja u usporedivim situacijama

- 84 Prema tužiteljevu mišljenju, različito postupanje prema dugogodišnjim poduzetnicima i novim sudionicima proizvoljno je i ničime nije opravdano. U tom kontekstu on osobito prigovara zakonodavcu da je propisao ključ raspodjele kvota bez dostatne analize podataka ili, u svakom slučaju, da nije iznio predmetne podatke. U praksi, uspostavljeni sustav doveo bi do „golemog nesrazmjera” u dodjeli kvota. Diskriminacija bi osim toga bila pojačana povećanjem broja novih sudionika jer su dugogodišnji poduzetnici mogli ostvariti značajne prihode od prodaje svojih kvota i također dobiti kvote iz rezerve.
- 85 Komisija, koju podupiru Vijeće i Parlament, osporava tužiteljevu argumentaciju.
- 86 Razlika u postupanju opravdana je kada je utemeljena na objektivnom i razumnom kriteriju odnosno kada je u vezi s pravno dopuštenim ciljem kojem teži predmetni propis i kada je ta razlika proporcionalna cilju koji se želi postići predmetnim postupanjem (vidjeti presudu od 16. prosinca 2008., Arcelor Atlantique i Lorraine i dr., C-127/07, EU:C:2008:728, t. 47. i navedenu sudsku praksu).

- 87 Stoga kada je riječ o zakonodavnom aktu, valja podsjetiti na to da je zakonodavac Unije taj koji mora utvrditi postojanje objektivnih kriterija iznesenih radi opravdanja i sudu Unije iznijeti potrebne dokaze kako bi on provjerio da navedeni kriteriji postoje (vidjeti u tom smislu presudu od 16. prosinca 2008., Arcelor Atlantique i Lorraine i dr., C-127/07, EU:C:2008:728, t. 48. i navedenu sudsku praksu).
- 88 Sudska praksa priznaje zakonodavcu Unije, u okviru izvršavanja dodijeljenih mu nadležnosti, široku diskrecijsku ovlast kada njegovo djelovanje podrazumijeva izbore političke, gospodarske i socijalne prirode, i kada treba izvršiti složene ocjene i procjene. Usto, kada mora restrukturirati ili uspostaviti složen sustav, može koristiti postupni pristup te svoje daljnje djelovanje temeljiti na stečenom iskustvu (vidjeti presudu od 16. prosinca 2008., Arcelor Atlantique i Lorraine i dr., C-127/07, EU:C:2008:728, t. 57. i navedenu sudsku praksu).
- 89 U svakom slučaju, čak i kada ima takve ovlasti, zakonodavac Unije mora temeljiti svoj izbor na objektivnim kriterijima koji su prikladni u odnosu na cilj koji se želi postići predmetnim zakonodavstvom, vodeći računa o svim činjenicama kao i tehničkim i znanstvenim podacima raspoloživima u vrijeme usvajanja predmetnog akta (vidjeti presudu od 16. prosinca 2008., Arcelor Atlantique i Lorraine i dr., C-127/07, EU:C:2008:728, t. 58. i navedenu sudsku praksu).
- 90 U tom pogledu valja pojasniti da široka diskrecijska ovlast zakonodavca Unije, koja podrazumijeva ograničen sudski nadzor njezina izvršavanja, ne odnosi se isključivo na prirodu i opseg mjera koje treba poduzeti već u određenoj mjeri i na utvrđenje osnovnih podataka (vidjeti presudu od 3. prosinca 2019., Češka Republika/Parlament i Vijeće, C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 78. i navedenu sudsku praksu).
- 91 Takav sudski nadzor, iako ograničenog dosega, zahtijeva da tijela Unije, autori predmetnog akta, budu u stanju pred sudom Unije dokazati da su pri donošenju akta stvarno izvršavala svoje diskrecijske ovlasti, što podrazumijeva uzimanje u obzir svih relevantnih elemenata i okolnosti slučaja koji taj akt namjerava regulirati. Iz toga proizlazi da te institucije moraju barem jasno i nedvosmisleno podnijeti i izložiti osnovne podatke koji su se morali uzeti u obzir kao temelj osporavanih mjera iz tog akta i o kojima ovisi izvršavanje njihove diskrecijske ovlasti (vidjeti presudu od 3. prosinca 2019., Češka Republika/Parlament i Vijeće, C-482/17, EU:C:2019:1035, t. 81. i navedenu sudsku praksu).
- 92 Naposljetku, izvršavajući svoju diskrecijsku ovlast, zakonodavac Unije mora, uz glavni cilj, u potpunosti uzeti u obzir postojeće interese. U okviru ocjene obveza povezanih s različitim mogućim mjerama, treba smatrati da, iako važnost ciljeva kojima ta mjera teži može opravdati negativne ekonomske posljedice, čak i znatne, za određene gospodarske subjekte, izvršavanje diskrecijske ovlasti zakonodavca Unije ne može imati rezultate koji su manje primjereni od onih koji proizlaze iz drugih mjera koje su također prikladne tim ciljevima (vidjeti u tom smislu presudu od 16. prosinca 2008., Arcelor Atlantique i Lorraine i dr., C-127/07, EU:C:2008:728, t. 59. i navedenu sudsku praksu).
- 93 Slijedom toga, u svrhu ispitivanja opravdanosti različitog postupanja koje je utvrđeno u ovom slučaju valja ispitati, kao prvo, temelji li se ocjena zakonodavca Unije na uzimanju u obzir relevantnih podataka i temelji li se različito postupanje između dugogodišnjih poduzetnika i novih sudionika na objektivnim i prikladnim kriterijima u odnosu na cilj koji se želi postići predmetnim zakonodavstvom.

- 94 U tom pogledu valja istaknuti da je, u skladu s člankom 16. stavkom 1. Uredbe br. 517/2014, kriterij na kojem se temelji različito postupanje činjenica je li poduzetnik dostavio informacije na temelju članka 6. Uredbe (EZ) br. 842/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. svibnja 2006. o određenim fluoriranim stakleničkim plinovima (SL 2006., L 161, str. 1.) o stavljanju na tržište FUV-a između 2009. i 2012. godine. Ovisno o slučaju, poduzetnik ovisi o sustavu predviđenom člankom 16. stavkom 1. ili člankom 16. stavkom 2. Uredbe br. 517/2014.
- 95 Elementi na koje se zakonodavac oslonio i razmatranja koja su ga dovela do izvršenih izbora proizlaze iz nastanka Uredbe br. 517/2014.
- 96 Naime, iz Prijedloga uredbe Europskog parlamenta i Vijeća od 7. studenoga 2012. o fluoriranim stakleničkim plinovima (COM/2012/643 *final* – 2012/0305 (COD), u daljnjem tekstu: Prijedlog uredbe) proizlazi da se Komisija oslonila na radni dokument od 7. studenoga 2012. koji su sastavile njezine službe (Impact Assessment – Review of Regulation (EC) N° 842/2006 on certain fluorinated greenhouse gases (Procjena učinka – Revizija uredbe (EZ) br. 842/2006) SWD(2012) 364 *final*, u daljnjem tekstu: procjena učinka), koji je priložen navedenom prijedlogu.
- 97 Kao što je to izloženo u točki 2. procjene učinka i na koju se podsjeća u točki 2. Prijedloga uredbe, Komisija je prikupila mnoštvo tehničkih informacija iz velikog broja specijalističkih studija, a osobito detaljne pripreme studije za reviziju Uredbe br. 842/2006. Stručna skupina sastavljena od 47 članova koji predstavljaju razne industrijske sektore, države članice i nevladine organizacije (NGO) pozvana je da dostavi tehničke smjernice i informacije za to istraživanje. Zajednički istraživački centar proveo je i makroekonomsku analizu strateških mogućnosti.
- 98 Osim toga, iz tih dokumenata proizlazi da je Komisija provela široko savjetovanje sa zainteresiranim stranama, osobito u obliku javnog savjetovanja na internetu provedenog tijekom tri mjeseca, od 26. rujna do 19. prosinca 2011. Od 261 zainteresirane strane koja je odgovorila na to savjetovanje 164 su potjecale iz organizacija od kojih ih je 75 % bilo povezano s industrijom. Osim toga, najmanje 47 zainteresiranih strana od 161 s kojom se savjetovalo zastupalo je mišljenje MSP-a.
- 99 Naposljetku, iz toga proizlazi da je Komisija 13. veljače 2012. provela javnu raspravu u Bruxellesu (Belgija) koja je okupila više od 130 sudionika koji predstavljaju industriju, države članice, NGO-ove i Parlament. Taj je sastanak omogućio tim sudionicima da daju povratnu informaciju i da izraze svoja stajališta o različitim mogućnostima.
- 100 Razlozi zbog kojih je zakonodavac načelno dodijelio kvote ovisno o količini FUV-a stavljenog na tržište u prošlosti proizlaze osobito iz stranica 164. do 166. procjene učinka.
- 101 Iz toga najprije proizlazi da se zakonodavac, nakon što je ispitao mogućnosti prodaje kvota na dražbi ili besplatne dodjele, odlučio za drugu opciju.
- 102 S jedne strane, smatrao je da je prodaja na dražbi neproporcionalna u odnosu na veličinu tržišta. S druge strane, smatrao je da činjenica da je predmetno tržište vrlo koncentrirano može ugroziti dobro funkcioniranje sustava prodaje na dražbama.
- 103 Nadalje, što se tiče izbora zakonodavca, iz procjene učinka usto proizlazi da se on, s obzirom na to da je ispitao mogućnosti dodjele kvota na temelju zahtjeva i dodjele kvota ovisno o prijašnjim emisijama, odlučio u načelu primijeniti drugu opciju.

- 104 U tom pogledu zakonodavac se pozvao, kao što to također proizlazi iz procjene učinka, na iskustvo stečeno u okviru sustava kvota uspostavljenog za tvari koje oštećuju ozonski omotač. Naime, iz toga je proizašlo da je nekoliko poduzetnika nastojalo prenatglasiti svoje potrebe u svojim izjavama, na štetu onih koji su dali realističnije izjave. Stoga se smatralo da bi „opća praksa prekomjernog prijavljivanja” mogla narušiti dobro funkcioniranje sustava dodjele kvota.
- 105 Naposljetku, kada je riječ o ključu raspodjele kvota, iz uvodne izjave 15. Uredbe br. 517/2014 proizlazi da različito postupanje proizlazi iz zakonodavčevog izbora načela da dodijeli kvote ovisno o količini FUV-a stavljenog na tržište tijekom referentnog razdoblja, odnosno između 2009. i 2012. godine, stavljajući novim sudionicima na raspolaganje rezervu od 11 % ukupnog količinskog praga „kako mali poduzetnici ne bi bili isključeni [...] koji tijekom referentnog razdoblja nisu na tržište stavili jednu tonu ili više fluoriranih stakleničkih plinova”.
- 106 U tom pogledu Komisija je na temelju podataka o razdoblju od 2007. do 2011. godine koje su joj dostavili poduzetnici aktivni na tržištu FUV-a, u skladu s Uredbom br. 842/2006, zaključila, kao što to proizlazi iz procjene učinka, da je, s obzirom na zrelost tržišta FUV-a u rasutom stanju, udio od 5 % dugogodišnje referentne vrijednosti dovoljan da zadovolji potrebe novih sudionika.
- 107 O ključu raspodjele kvota koji predlaže Komisija raspravljalo se tijekom zakonodavnog postupka. Naime, tijekom zakonodavnog postupka države članice raspravljale su u Vijeću o količini rezerve za nove sudionike te su ispitale njezino povećanje sve od 15 % do 20 % ukupne količine FUV-a. U tom kontekstu 13. rujna 2013. održan je sastanak radne skupine „Okoliš” s ciljem poticanja država članica da odluče, među ostalim, o odgovarajućoj razini rezerve za nove sudionike. Nakon tih rasprava postignut je sporazum u korist ključa raspodjele kvota uspostavljenog Uredbom br. 517/2014.
- 108 S obzirom na prethodno navedeno, tužiteljevi argumenti ne mogu se prihvatiti.
- 109 Naime, s jedne strane, nije potkrijepljena tužiteljeva tvrdnja prema kojoj je zakonodavac trebao slijediti sustav tržišta prava na emisije CO₂, što bi spriječilo navodne postojeće rezultate tržišta FUV-a.
- 110 S druge strane, kritika tužitelja prema kojoj je ključ raspodjele kvota proizvoljan i zakonodavac ga je utvrdio a da nije proveo potrebne analize ili se nije oslonio na relevantne podatke nije činjenično osnovana, kao što to proizlazi iz točaka 105. do 107. ove presude. Osim toga, valja utvrditi da utvrđivanje tog ključa raspodjele odražava političke odabire, u ovom slučaju predviđanje udjela kvota koji je potreban kako bi se omogućio dovoljan pristup novim sudionicima na tržištu FUV-a, u pogledu kojih sudska praksa zakonodavcu priznaje široku diskrecijsku ovlast.
- 111 S obzirom na prethodno navedeno, valja zaključiti da se zakonodavčev odabir da razlikuje dugogodišnje poduzetnike i nove sudionike temelji na uzimanju u obzir relevantnih podataka i da se različito postupanje temelji na objektivnim i prikladnim kriterijima kako bi se osiguralo pravilno funkcioniranje sustava raspodjele kvota i kako bi se osigurao dovoljan pristup tržištu novim sudionicima.
- 112 Kao drugo, u svrhu ispitivanja opravdanja različitog postupanja, valja ispitati, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točkama 86. i 92. ove presude, je li razlika u postupanju proporcionalna zadanom cilju i je li stoga zakonodavac prekoračio svoju marginu prosudbe time što nije uzeo u

obzir postojeće interese ili što je donio mjere koje dovode do očito manje primjerenih rezultata od onih koji proizlaze iz drugih mjera koje su jednako prikladne za ostvarivanje postavljenih ciljeva.

- 113 U tom pogledu valja utvrditi da je zakonodavac vodio računa o interesima novih sudionika osiguravši im fiksnu rezervu za prvo trogodišnje razdoblje raspodjele kvota od 11 % raspoloživih količina FUV-a.
- 114 Međutim, tužitelj ocjenjuje da različito postupanje prema dugogodišnjim poduzetnicima i novim sudionicima nije proporcionalno jer je zakonodavac prekoračio svoju marginu prosudbe kumuliranjem nepogodnosti za nove sudionike.
- 115 Naime, tužitelj smatra da su novi sudionici u nepovoljnijem položaju u više pogleda.
- 116 Kao prvo, broj novih sudionika kontinuirano raste, što dovodi do toga da se količina dostupna za svakog novog sudionika proporcionalno smanjuje. S druge strane, na količine dostupne za dugogodišnje poduzetnike ne utječe rastući broj poduzetnika aktivnih na tržištu.
- 117 Kao drugo, novi sudionici ne mogu predvidjeti količinu koja će biti predmetom budućih dodjela kvota, što otežava planiranje njihovih aktivnosti. S druge strane, dugogodišnji poduzetnici precizno su upoznati s količinom FUV-a koju bi mogli staviti na tržište do 2030. godine.
- 118 Kao treće, dugogodišnji poduzetnici ostvarili su značajne prihode od „prodaje” svojih kvota na štetu novih sudionika, što, osim toga, dokazuje predimenzioniranost količina dodijeljenih dugogodišnjim poduzetnicima.
- 119 Kao četvrto, suprotno uvodnoj izjavi 15. Uredbe br. 517/2014, dugogodišnji poduzetnici mogli su nabavljati kvote koje potječu iz rezerve, dodatno povećavajući diskriminaciju prema novim sudionicima.
- 120 Naposljetku, kao peto, različito postupanje tim je teže jer se novi sudionici ne mogu stvarno koristiti kvotama koje su im dodijeljene. Naime, uvoz FUV-a ispod punog kapaciteta spremnika praktično je nemoguć. Međutim, niska količina FUV-a koja im je dodijeljena nije dovoljna da bi se FUV uvezio u dovoljnoj količini za ispunjavanje spremnika.
- 121 Ti argumenti ne stoje.
- 122 Naime, najprije valja istaknuti da se, u skladu s člankom 16. stavkom 3. Uredbe br. 517/2014, novim sudionicima utvrđuju referentne vrijednosti na temelju količina FUV-a koje su zakonito stavljene na tržište Unije tijekom referentnog razdoblja.
- 123 Stoga ti poduzetnici više nisu ograničeni na dodjelu kvota u budućnosti na temelju zahtjeva podnesenog na temelju članka 16. stavka 2. Uredbe br. 517/2014, nego dobivaju kvote s obzirom na referentnu vrijednost utvrđenu za svakog od njih. Prema tome, nedostaci koje tužitelj navodi samo su privremeni. Osim toga, samom tužitelju mogla se utvrditi referentna vrijednost Provedbenom odlukom od 24. listopada 2017. da je stavio FUV na tržište u skladu s kvotama koje su mu bile dodijeljene za 2015. i 2016. godinu.
- 124 Nadalje, valja istaknuti smjernice razvoja raspodjele kvota. U tom pogledu, iz podataka koje tužitelj ne osporava a koji proizlaze iz simulacije koju je Komisija pružila u odgovoru na pitanje Općeg suda, proizlazi da se udio kvota dodijeljenih iz rezerve nastavlja povećavati tijekom

- godina. Tako će se 2030. godine 40 do 55 % ukupnih količina dostupnih za sve poduzetnike dodijeliti iz rezerve. Istovremeno, udio količina rezerviranih za dugogodišnje poduzetnike trajno se smanjuje te će s 89 % u 2015. godini pasti na oko 33 % u 2030.
- 125 Osim toga, pogrešno je zakonodavcu prigovoriti činjenicu da se sustavom raspodjele kvota uspostavljenim Uredbom br. 517/2014 ne poštuje njezina uvodna izjava 15.
- 126 Naime, valja podsjetiti na to da bi se, u skladu s uvodnom izjavom 15. Uredbe br. 517/2014, „najprije” 11 % ukupnog količinskog praga trebalo namijeniti novim sudionicima. Međutim, iz točke 3. Priloga VI. toj uredbi proizlazi da su zahtjevi iz izjava dugogodišnjih poduzetnika koji su podneseni u skladu s člankom 16. stavkom 2. navedene uredbe u razdoblju između 2015. i 2017. godine plaćeni tek nakon dodjele kvota novim sudionicima, što upravo znači da je tijekom prvog trogodišnjeg razdoblja rezerva od 11 % u cijelosti bila na raspolaganju novim sudionicima.
- 127 Osim toga, što se tiče argumenta koji se temelji na prihodima ostvarenima „prodajom” kvota, nesporno je da iz podataka koje je Komisija dostavila u odgovoru na pitanje Općeg suda proizlazi da su dugogodišnji poduzetnici svake godine prenijeli vrlo visok postotak kvota koje su im dodijeljene. Primjerice, u 2017. godini 151,4 milijuna tona ekvivalenata CO₂ FUV-a dodijeljeno je dugogodišnjim poduzetnicima te su oni prenijeli 63,1 milijuna tona ekvivalenata CO₂.
- 128 Međutim, Komisija tvrdi, a da joj tužitelj u tome ne proturječi, da se velika većina navedenih prijenosa odvijala među poduzetnicima iste skupine i da se samo mali dio tih prijenosa odnosio na nove poduzetnike.
- 129 U tim okolnostima ne može se prihvatiti tužiteljeva teza prema kojoj bi skupina dugogodišnjih poduzetnika, za razliku od skupine novih sudionika, imala velike prihode ostvarene „prodajom” kvota.
- 130 Isto tako, ne može se prihvatiti argument koji se temelji na navodnoj praktičnoj poteškoći u ispunjavanju spremnika zbog preniskih kvota dodijeljenih novim sudionicima.
- 131 Naime, s jedne strane, mogućnost da dodijeljena kvota nije dovoljno velika da bi se moglo pristupiti uvozu FUV-a u količini koja je dovoljna za ispunjavanje spremnika istodobno je hipotetska i vrlo neizvjesna, za što se zakonodavcu ne može prigovoriti da to nije uzeo u obzir. S druge strane, Komisija u svakom slučaju tvrdi, a da joj tužitelj u tom pogledu nije proturječio, da više poduzetnika koji raspolažu s malo kvota može grupirati te male količine kako bi dosegli minimalnu količinu koja je tehnički potrebna za ispunjavanje spremnika.
- 132 Naposljetku, što se tiče broja novih sudionika, točno je da se on znatno povećao, što je dovelo do toga da su se količine FUV-a dostupne za svakog novog sudionika razmjerno smanjivale, dok povećani broj novih sudionika nije utjecao na količine dostupne za dugogodišnje poduzetnike.
- 133 Međutim, suprotno onomu što tvrdi tužitelj, taj učinak ne podrazumijeva da je zakonodavac prekoračio svoju široku marginu prosudbe.
- 134 U tom pogledu valja istaknuti, kao prvo, da, u skladu s načelima navedenima u točki 92. ove presude, značaj cilja zaštite okoliša i, osobito, postupnog smanjenja emisija FUV-a može opravdati negativne ekonomske posljedice za određene kategorije poduzetnika.

- 135 Kao drugo, važnost smanjenja količina FUV-a koje su na raspolaganju novim sudionicima s obzirom na njihov broj smanjena je dvama elementima.
- 136 S jedne strane, kao što je to navedeno u točki 57. ove presude, novi sudionici mogu steći referentnu vrijednost i tako dobiti dodjelu kvota koja stoga više nije određena s obzirom na veći broj novih sudionika.
- 137 S druge strane, kao što je to utvrđeno u točki 124. ove presude, udio količina FUV-a koje treba dodijeliti iz rezerve i koje su stoga dostupne novim sudionicima i dalje se povećava godinama, dok se udio količina koje treba dodijeliti dugogodišnjim poduzetnicima neprestano smanjuje.
- 138 Kao treće, u skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 89. ove presude, zakonodavac mora uzeti u obzir sve činjenične elemente kao i tehničke i znanstvene podatke dostupne u trenutku donošenja predmetnog akta.
- 139 Međutim, tužitelj nije naveo da je zakonodavac u trenutku donošenja Uredbe br. 517/2014 znao ili morao znati da će se broj novih sudionika znatno povećati.
- 140 Kao četvrto, budući da je količina FUV-a raspoloživa u rezervi ograničena, povećanje broja novih sudionika nužno ima za učinak da se količina koja je dostupna za svakog novog sudionika smanjuje ovisno o povećanom broju novih sudionika.
- 141 Međutim, s jedne strane, kao što to proizlazi iz točke 111. ove presude, tužitelj nije uspio dovesti u pitanje činjenicu da sustav dodjele kvota uspostavljen Uredbom br. 517/2014 proizlazi iz izbora zakonodavca koji se temelji na objektivnim i prikladnim kriterijima.
- 142 S druge strane, tužitelj, osim svoje nepotkrijepljene tvrdnje da je zakonodavac trebao uspostaviti sustav istovjetan onom tržišta prava na emisije CO₂, nije želio dokazati da je zakonodavac imao mogućnost donijeti manje ograničavajuće, ali jednako učinkovite mjere kako bi dokazao da je prekoračio svoju široku marginu prosudbe.
- 143 U tim okolnostima valja zaključiti da negativne posljedice koje za nove sudionike proizlaze iz povećanja njihova broja ne podrazumijevaju da je zakonodavac prekoračio svoju široku marginu prosudbe.
- 144 S obzirom na prethodno navedeno, na temelju ispitivanja različitih tužiteljevih argumenata ne može se zaključiti da je zakonodavac prekoračio granice svoje margine prosudbe donošenjem mjera koje proizvode očito manje prikladne rezultate od onih koji bi proizašli iz drugih jednako prikladnih mjera za postizanje zadanih ciljeva.
- 145 U tim okolnostima valja zaključiti da je različito postupanje prema dugogodišnjim poduzetnicima u odnosu na nove sudionike proporcionalno i opravdano. Stoga prvi prigovor valja odbiti kao neosnovan.

Prigovor koji se temelji na povredi obveze obrazlaganja

- 146 Svojim drugim prigovorom tužitelj tvrdi da zakonodavac nije valjano obrazložio pravila o dodjeli kvota FUV-a.
- 147 Taj prigovor, koji ni na koji način nije potkrijepljen, ne može se prihvatiti.

- 148 U skladu s ustaljenom sudskom praksom, obrazloženje mora odgovarati naravi akta o kojem je riječ i mora jasno i nedvosmisleno odražavati zaključke institucije koja je donijela akt kako bi se zainteresiranim osobama omogućilo da se upoznaju s razlozima poduzimanja mjere, ali i kako bi se nadležnom sudu omogućilo provođenje nadzora (vidjeti presudu od 12. rujna 2017., Anagnostakis/Komisija, C-589/15 P, EU:C:2017:663, t. 28. i navedenu sudsku praksu).
- 149 Isto tako zahtjev u vezi s obrazloženjem mora se ocijeniti s obzirom na okolnosti slučaja. U obrazloženju nije potrebno navesti sve relevantne činjenične i pravne elemente jer pitanje ispunjava li obrazloženje akta zahtjeve iz članka 296. UFEU-a treba ocijeniti ne samo s obzirom na tekst tog akta nego i na njegov kontekst kao i na sva pravna pravila koja uređuju predmetno područje (vidjeti presudu od 12. rujna 2017., Anagnostakis/Komisija, C-589/15 P, EU:C:2017:663, t. 29. i navedenu sudsku praksu).
- 150 Iz ustaljene sudske prakse također proizlazi da doseg obveze obrazlaganja ovisi o vrsti predmetnog akta i da se, kad je riječ o općem aktu, obrazloženje može ograničiti samo na navođenje, s jedne strane, ukupne situacije koja je dovela do njegova donošenja i, s druge strane, općih ciljeva čije se ostvarivanje predlaže. U tom je kontekstu Sud već presudio, osobito, da bi bilo pretjerano zahtijevati posebno obrazloženje za različite izvršene tehničke odabire ako iz pobijanog akta proizlazi bit cilja koji institucija nastoji ostvariti (vidjeti presudu od 30. travnja 2019., Italija/Vijeće (Ribolovna kvota za sredozemnu sabljarku), C-611/17, EU:C:2019:332, t. 42. i navedenu sudsku praksu).
- 151 Osim toga, iz sudske prakse proizlazi da se elementi sadržani u procjeni učinka mogu uzeti u obzir kako bi se ocijenilo je li autor akta ispunio svoju obvezu obrazlaganja (vidjeti u tom smislu presude od 4. svibnja 2016., Poljska/Parlament i Vijeće, C-358/14, EU:C:2016:323, t. 123. i 124., i od 22. studenoga 2018., Swedish Match, C-151/17, EU:C:2018:938, t. 80.).
- 152 S druge strane, valja podsjetiti na to da kada institucije Unije raspolažu širokom diskrecijskom ovlasti i osobito kada se od njih zahtijeva donošenje odluka koje su ponajprije političke naravi i izvršavanje složenih procjena, sudski nadzor procjena izvršenih u okviru izvršavanja te ovlasti mora se sastojati od provjere jesu li počinjene očite pogreške (vidjeti presudu od 19. prosinca 2019., Puppinck i dr./Komisija, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, t. 95. i navedenu sudsku praksu).
- 153 Stoga, iako je široka diskrecijska ovlast institucija predmet ograničenog sudskog nadzora kako bi se provjerilo, među ostalim, je li obrazloženje dostatno te postoje li očite pogreške u ocjeni (presuda od 19. prosinca 2019., Puppinck i dr./Komisija, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, t. 96.), taj ograničeni nadzor obrazloženja ipak mora biti stvaran.
- 154 U ovom slučaju, što se tiče različitog postupanja s gospodarskim subjektima u pogledu dodjele kvota, valja istaknuti da i razlozi koji su zakonodavca doveli do utvrđivanja dodjele kvota FUV-a ovisno o prijašnjim emisijama i oni koji se odnose na ključ raspodjele raspoloživih kvota proizlaze iz uvodnih izjava 15. i 16. Uredbe br. 517/2014 i procjene učinka. Naime, kao što je to navedeno u točkama 100. do 107. ove presude, stranice 164. do 166. procjene učinka iznose razloge koji su zakonodavca naveli na odabir sustava zasnovanog na dodjeli kvota ovisno o prijašnjim emisijama, dopunjen dodjelom kvota na zahtjev za nove sudionike.

- 155 Točno je da je u procjeni učinka navedeno da je, s obzirom na zrelost tržišta FUV-a u rasutom stanju, dovoljno osigurati 5 % raspoloživih količina novim sudionicima, dok ključ raspodjele kvota između dugogodišnjih poduzetnika i novih sudionika koji je konačno usvojen iznosi 89 % odnosno 11 % i da razlozi zbog kojih je zakonodavac donio taj ključ raspodjele nisu navedeni u Uredbi br. 517/2014.
- 156 Međutim, iz sudske prakse navedene u točki 150. ove presude proizlazi da bi bilo pretjerano zahtijevati posebno obrazloženje za različite tehničke izbore koji su izvršeni ako iz pobijanog akta proizlazi bit cilja koji institucija nastoji postići.
- 157 Naposljetku, valja utvrditi da je, u svakom slučaju i kao što to proizlazi iz ispitivanja prvog prigovora, prihvaćeno obrazloženje omogućilo tužitelju da se upozna s razlozima osporavane mjere, a Općem sudu da provede svoj nadzor.
- 158 U tim okolnostima drugi prigovor treba odbiti kao neosnovan, pa slijedom toga i prigovor nezakonitosti koji je tužitelj istaknuo.
- 159 S obzirom na sve prethodno navedeno i s obzirom na to da se tužba temelji samo na navedenom prigovoru nezakonitosti koji je na temelju članka 277. UFEU-a istaknut protiv Uredbe br. 517/2014, tužbu valja odbiti.

Troškovi

- 160 U skladu s člankom 134. stavkom 1. Poslovnika, stranka koja ne uspije u postupku dužna je, na zahtjev protivne stranke, snositi troškove. U skladu s člankom 138. stavkom 1. navedene uredbe, države članice i institucije koje su intervenirale u postupak snose vlastite troškove.
- 161 Budući da tužitelj nije uspio u postupku, valja mu naložiti snošenje, osim vlastitih troškova, i troškova Komisije sukladno njezinu zahtjevu. Intervenijenti će snositi vlastite troškove.

Slijedom navedenog,

OPĆI SUD (prvo vijeće)

proglašava i presuđuje:

1. Tužba se odbija.

2. Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji snosit će vlastite troškove i troškove Europske komisije.

3. Vijeće Europske unije i Europski parlament snosit će vlastite troškove.

Kanninen

Jaeger

Porchia

Objavljeno na javnoj raspravi u Luxembourggu, 16. lipnja 2021.

Potpisi