



Zbirka odločb sodne prakse

Zadeva T-370/11

**Republika Poljska
proti
Evropski komisiji**

„Okolje — Direktiva 2003/87/ES — Sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov — Prehodna pravila za usklajeno brezplačno dodelitev pravic do emisije od leta 2013 — Referenčne vrednosti, ki se uporabijo pri izračunu dodelitve pravic do emisije — Enako obravnavanje — Sorazmernost“

Povzetek – Sodba Splošnega sodišča (sedmi senat) z dne 7. marca 2013

1. *Akti institucij — Izbira pravne podlage — Izbira, ki se mora utemeljiti z objektivnimi dejstvi, ki jih je mogoče sodno preizkusiti*

(Člen 5 PEU)

2. *Države članice — Pridržane pristojnosti — Določitev pogojev za izkoriščanje svojih energetskih virov, izbira med različnimi viri energije in določitev strukture svoje oskrbe z energijo — Pristojnost Unije za sprejemanje ukrepov na področju okolja*

(člena 192(2), prvi pododstavek, točka (c), in 194(2), drugi pododstavek, PDEU)

3. *Pravo Evropske unije — Načela — Enako obravnavanje — Pojem — Meje*

Listina Evropske unije o temeljnih pravicah (Listina Evropske unije o temeljnih pravicah, člena 20 in 21)

4. *Okolje — Oblikovanje politike Unije — diskrecijska pravica zakonodajalca Unije — Obseg — Meje — Spoštovanje načela sorazmernosti*

(Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2003/37, člen 10a(1))

5. *Okolje — Onesnaževanje zraka — Direktiva 2003/87 — Sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov — Prehodna ureditev za brezplačno dodelitev pravic do emisije — Referenčne vrednosti, ki jih je treba uporabiti pri izračunu obsega pravic, ki jih je treba dodeliti — Neobstoj razlikovanja med napravami, za katere se uporablja sistem za trgovanje, na podlagi uporabljenega goriva — Kršitev načela enakega obravnavanja — Neobstoj*

(Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2003/87, člen 10a(1); Sklep Komisije 2011/278)

6. *Okolje — Onesnaževanje zraka — Direktiva 2003/87 — Sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov — Prehodna ureditev za brezplačno dodelitev pravic do emisije — Referenčne vrednosti, ki jih je treba uporabiti pri izračunu obsega pravic, ki jih je treba dodeliti — Uporaba referenčne učinkovitosti zemeljskega plina — Kršitev načela enakega obravnavanja — Neobstoj*

(Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2003/87, člen 10a(1); Sklep Komisije 2011/278)

7. *Okolje — Onesnaževanje zraka — Direktiva 2003/87 — Nacionalni načrt razdelitve pravic do emisije toplogrednih plinov (NNR) — Razdelitev pristojnosti med Komisijo in državami članicami — Pristojnosti držav članic — Obdobja trgovanja s pravicami do emisije od leta 2013 — Polje proste presoje držav članic pri izvajanju njihovih pristojnosti — Meje*

(Direktivi Evropskega parlamenta in Sveta 2003/87, člena 9(3) in 10a(1), in 2009/29, uvodna izjava 8)

8. *Okolje — Onesnaževanje zraka — Direktiva 2003/87 — Cilj — Zmanjšanje emisij toplogrednih plinov — Upoštevanje več podciljev in uporaba nekaterih sredstev določenih v Direktivi*

(Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta 2003/87, kakor je bila spremenjena z direktivo 2009/29, uvodne izjave 2, 3, 5 in 7, in člena 1, prvi odstavek, in 2)

9. *Sodni postopek — Vloga, s katero se postopek začne — Formalne zahteve — Kratek povzetek navajanih razlogov*

(Statut Sodišča, člena 21, prvi odstavek, in 53, prvi odstavek; Poslovnik Splošnega sodišča, člen 44(1)(c))

1. Glej besedilo odločbe.

(Glej točko 14.)

2. Res je, da v skladu s členom 194(2), drugi pododstavek, PDEU ukrepi, ki se sprejmejo v skladu s postopkom iz prvega pododstavka tega odstavka in ki so potrebni za doseganje ciljev energetske politike Unije iz odstavka 1 tega člena, ne smejo vplivati na pravico države članice, da določi pogoje za izkoriščanje svojih energetskih virov, da opravi izbiro med različnimi viri energije in da določi splošno strukturo svoje oskrbe z energijo. Vendar pa ni mogoče na podlagi ničesar sklepati, da člen 194(2), drugi pododstavek, PDEU uvaja splošno prepoved poseganja v to pravico, ki bi jo bilo treba upoštevati pri izvajanju okoljske politike Unije. Po eni strani je namreč člen 194 PDEU splošna določba, ki velja le na energetskem področju in torej opredeljuje področno pristojnost. Po drugi strani člen 194(2), drugi pododstavek, PDEU izrecno napotuje na člen 192(2), prvi pododstavek, točka (c), PDEU. Člen 194(2), drugi pododstavek, PDEU namreč določa, da se pravica držav članic, da določijo pogoje za izkoriščanje svojih energetskih virov, da opravijo izbiro med različnimi viri energije in da določijo splošno strukturo njihove oskrbe z energijo, izvaja brez poseganja v člen 192(2), prvi pododstavek, točka (c), PDEU. Čeprav zadnjenavedena določba ni postopkovna, pa vsebuje posebna pravila v zvezi z okoljsko politiko Unije. Iz tega izhaja, da pravica iz člena 194(2), drugi pododstavek, PDEU ni upoštevna za ukrepe, ki jih Unija sprejme v okviru svoje okoljske politike.

(Glej točko 17.)

3. Glej besedilo odločbe.

(Glej točki 30 in 33.)

4. Komisija ima pri izvajanju svojih pristojnosti na področju okolja široko diskrecijsko pravico, kar pomeni da mora sprejeti politične, gospodarske in socialne odločitve in da mora opraviti zapletene presoje in ocene v zvezi s splošnim ciljem zmanjšanja emisij toplogrednih plinov s pomočjo sistema za trgovanje s pravicami do emisije na stroškovno in ekonomsko učinkovit način. Le očitna neprimernost na tem področju sprejetega ukrepa glede na cilj, ki mu sledi pristojna institucija, lahko vpliva na zakonitost tega ukrepa. V skladu z načelom sorazmernosti v ožjem smislu sklep Komisije, čeprav je primeren in nujen za uresničitev legitimnega cilja, ne sme povzročiti neugodnosti, ki niso v sorazmerju z zastavljenimi cilji.

(Glej točke 36, 65, 89 in 100.)

5. V okviru sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov, ki je bil vzpostavljen z Direktivo 2003/87 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti, se lahko šteje, da je pri določitvi referenčnih vrednosti za proizvode za namen dodelitve pravic do emisije s Sklepom 2011/278 o določitvi prehodnih pravil za usklajeno brezplačno dodelitev pravic do emisije na ravni Unije od leta 2013 enako obravnavanje naprav, ki so zaradi uporabe različnega goriva v različnih položajih, objektivno utemeljeno.

Razlikovanje referenčnih vrednosti za proizvod na podlagi uporabljenega goriva industrijskih naprav, ki uporabljajo gorivo, ki povzroča velike emisije CO₂, namreč ne bi spodbujalo k iskanju rešitev, ki bi jim omogočile zmanjšanje emisij, temveč bi jih, nasprotno, spodbudilo k ohranitvi obstoječega položaja, kar bi bilo v nasprotju s členom 10a(1), tretji pododstavek, Direktive 2003/87. Poleg tega bi se s takim razlikovanjem tvegalo povečanje emisij, ker bi bile industrijske naprave, ki uporabljajo gorivo, ki povzroča nizke emisije CO₂, lahko napeljene k temu, da to gorivo zamenjajo z gorivom, ki povzroča večje emisije CO₂, da bi lahko pridobile več brezplačnih pravic do emisije.

Poleg tega uvedba dodatnega faktorja, s katerim bi se upoštevala vrsta uporabljenega goriva, na ravni Unije ne bi spodbujala polne uskladitve izvedbenih ukrepov, povezanih z usklajenim brezplačnim dodeljevanjem pravic do emisije, temveč bi vhodni materiali povzročili različnost pravil za naprave znotraj enega sektorja ali dela sektorja. Z uvedbo korekcijskega faktorja glede na uporabljeno gorivo bi namreč nastala nevarnost, da bi se sektorji v posameznih državah članicah obravnavali različno. Ker takega korekcijskega faktorja ni, nobena naprava nima konkurenčne prednosti, ki bi izhajala iz večjega števila brezplačnih pravic do emisije zaradi uporabljanega goriva.

(Glej točke 39, od 41 do 44 in 81.)

6. V okviru sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov, ki je bil vzpostavljen z Direktivo 2003/87 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti, se lahko šteje, da je Komisija, s tem ko je referenčne vrednosti za toploto in goriva za namen dodelitve pravic do emisije s Sklepom 2011/278 o določitvi prehodnih pravil za usklajeno brezplačno dodelitev pravic do emisije na ravni Unije od leta 2013 določila na podlagi referenčne učinkovitosti zemeljskega plina, ravnala objektivno utemeljeno.

Zemeljski plin, kot gorivo, ki povzroča majhne emisije CO₂, je bil namreč izbran z namenom zmanjšanja emisij toplogrednih plinov. Natančneje, s to izbiro se želi spodbuditi uporaba učinkovitih tehnologij za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov in izboljšati energetska učinkovitost, kot je določeno v členu 10a(1), tretji pododstavek, Direktive 2003/87.

Poleg tega se v primeru izbire, da se uporabi učinkovitost kakega drugega goriva, ne bi bilo mogoče izogniti temu, da se naprave, ki so zaradi uporabe različnih goriv v različnih položajih, obravnavajo enako. Če bi te referenčne vrednosti temeljile na gorivu, ki povzroča večje izpuste CO₂ kot zemeljski plin, bi imelo to namreč za posledico le, da bi bili referenčni vrednosti za toploto in za gorivo višji. To

bi lahko povzročilo le, da bi se za isti faktor povečalo število pravic do emisije, ki bi se brezplačno dodelile vsem zadevnim napravam, torej tudi napravam, ki uporabljajo gorivo, ki povzroča manjše izpuste CO₂.

(Glej točke 49, 50, 58 in 106.)

7. Čeprav imajo države članice določeno polje proste presoje pri prenosu Direktive 2003/87 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in pri pripravi nacionalnih načrtov dodelitve pravic do emisije pred začetkom drugega obdobja trgovanja, to je do leta 2012, to ne velja za obdobja trgovanja od leta 2013. Pravila, ki so bila uvedena z Direktivo 2009/29, ki spreminja Direktivo 2003/87, za obdobja trgovanja od leta 2013, so namreč bistveno spremenila način dodeljevanja pravic do emisije.

V nasprotju s točko 1 Priloge III k Direktivi 2003/87, v različici pred spremembo z Direktivo 2009/29, namreč člen 10a(1) Direktive 2003/87 ne napotuje več na nacionalno energetska politiko. Nasprotno, kot je razvidno iz uvodne izjave 8 Direktive 2009/29, je zakonodajalec po drugem obdobju trgovanja menil, da je nujna vzpostavitev bolj usklajenega sistema trgovanja z emisijami, da bi se bolje izkoristile prednosti trgovanja z emisijami, da bi se izognilo izkrivljanju notranjega trga in da bi se olajšalo povezovanje sistemov trgovanja s pravicami do emisije.

(Glej točke od 51 do 53 in 56.)

8. Iz člena 1, drugi odstavek, in uvodne izjave 3 Direktive 2003/87 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti izhaja, da je po spremembi z Direktivo 2009/29 ta direktiva določala povečano zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, da bi prispevala k stopnji zmanjšanja, ki se iz znanstvenega vidika šteje za nujno za preprečevanje nevarnih sprememb podnebja.

Ta cilj je treba uresničiti ob spoštovanju več podciljev in z uporabo nekaterih sredstev. Glavno sredstvo za to je sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov, kot to izhaja iz člena 1, prvi odstavek, Direktive 2003/87 in njene uvodne izjave 2. Člen 1, prvi odstavek, te direktive določa, da ta sistem spodbuja zmanjšanje navedenih emisij na stroškovno in ekonomsko učinkovit način. Kot je navedeno v uvodnih izjavah 5 in 7 te direktive, so drugi podcilji, ki jim mora navedeni sistem slediti, med drugim ohranitev gospodarskega razvoja in zaposlovanja ter celovitosti notranjega trga in pogojev konkurence.

(Glej točki 68 in 69.)

9. Glej besedilo odločbe.

(Glej točko 113.)