



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SPLOŠNEGA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 16. junija 2021 *

„Okolje – Uredba (EU) št. 517/2014 – Fluorirani toplogredni plini – Dodelitev kvot za dajanje fluoriranih ogljikovodikov na trg – Ugovor nezakonnosti – Člen 16 ter prilogi V in VI k Uredbi št. 517/2014 – Načelo prepovedi diskriminacije – Obveznost obrazložitve“

V zadevi T-126/19,

Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji s sedežem v Varšavi (Poljska), ki jo zastopa A. Galos, odvetnik,

tožeča stranka,

proti

Evropski komisiji, ki jo zastopajo J.-F. Brakeland, A. Becker, K. Herrmann in M. Jáuregui Gómez, agenti,

tožena stranka,

ob intervenciji

Evropskega parlamenta, ki ga zastopajo L. Visaggio, A. Tamás in W. Kuzmienko, agenti,

in

Sveta Evropske unije, ki ga zastopata K. Michoel in I. Tchórzewska, agentki,

intervenienta,

zaradi predloga na podlagi člena 263 PDEU za razglasitev ničnosti sklepa Komisije z dne 11. decembra 2018, s katerim je bila tožeči stranki za leto 2019 dodeljena kvota 4096 ton ekvivalenta CO₂ fluoriranih ogljikovodikov,

SPLOŠNO SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi H. Kanninen, predsednik, M. Jaeger (poročevalec), sodnik, in O. Porchia, sodnica,

sodni tajnik: E. Coulon,

izreka naslednjo

* Jezik postopka: poljščina.

Sodbo

Dejansko stanje, postopek in predlogi strank

Dejansko stanje

- 1 Uredba (EU) št. 517/2014 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 16. aprila 2014 o fluoriranih toplogrednih plinih in razveljavitvi Uredbe (ES) št. 842/2006 (UL 2014, L 150, str. 195) je bila sprejeta v okviru prizadevanja za zmanjšanje emisij toplogrednih plinov.
- 2 V skladu z uvodno izjavo 1 Uredbe št. 517/2014 bi morale razvite države do leta 2050 za 80–95 % zmanjšati emisije toplogrednih plinov, pod nivoje, izmerjene leta 1990, da bi se globalne podnebne spremembe omejile na zvišanje temperature za največ 2 °C in s tem preprečili neželeni podnebni vplivi.
- 3 Fluorirani ogljikovodiki (HFC) so vrsta fluoriranih toplogrednih plinov, ki imajo veliko višji potencial segrevanja kot ogljikov dioksid (CO₂) in ki se med drugim uporabljajo v hladilnih in klimatskih sistemih, razpršilcih in za proizvodnjo izolacijskih pen.
- 4 V skladu z uvodno izjavo 13 Uredbe št. 517/2014 se postopno zmanjševanje količine HFC, ki se daje na trg, šteje za najbolj uspešen in stroškovno učinkovit način dolgoročnega zmanjšanja emisij teh snovi.
- 5 Za izvajanje tega postopnega zmanjšanja Uredba št. 517/2014 določa, da mora Evropska komisija med drugim vsako leto določiti največjo količino HFC, ki se lahko da na trg Evropske unije, in kvote HFC, izražene v „tonah ekvivalenta CO₂“, ki jih smejo dati na trg proizvajalci ali uvozniki.
- 6 V tem okviru je Komisija v skladu s členom 17 navedene uredbe tudi vzpostavila elektronsko evidenco kvot za dajanje HFC na trg (v nadaljevanju: evidenca HFC), katere delovanje zagotavlja. Proizvajalci in uvozniki, ki delujejo na trgu HFC, se morajo vpisati v to evidenco.
- 7 Tožeča stranka, Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji, je poljsko podjetje, ki je od 1. julija 2014 vpisano v evidenci HFC kot „nov udeleženec na trgu“, to je podjetje, ki ni sporočilo podatkov v zvezi z dajanjem na trg HFC v obdobju med letoma 2009 in 2012, na katero se nanaša člen 16(2) Uredbe št. 517/2014, in za katero dodelitev kvot za HFC temelji izključno na letnih izjavah, ki jih je to podjetje v skladu s to določbo predložilo Komisiji.
- 8 Tožeča stranka je za leto 2015 sporočila, da potrebuje 298.059 ton ekvivalenta CO₂ HFC, dodeljena pa ji je bila kvota 65.004 ton ekvivalenta CO₂. Kljub temu leta 2015 HFC ni dala na trg.
- 9 Tožeča stranka je za leto 2016 sporočila, da potrebuje 320.945 ton ekvivalenta CO₂ HFC, dodeljena pa ji je bila kvota 47.690 ton ekvivalenta CO₂. Kljub temu leta 2016 HFC ni dala na trg.
- 10 Tožeča stranka je za leto 2017 sporočila, da potrebuje 221.320 ton ekvivalenta CO₂ HFC, in po podatkih, ki jih je predložila, ji je bila dodeljena kvota 34.690 ton ekvivalenta CO₂. Po podatkih, ki jih je predložila Komisija, pa ji je bila dodeljena kvota 34.060 ton ekvivalenta CO₂. Tožeča stranka je leta 2017 na trg dala 34.047 ton ekvivalenta CO₂.
- 11 Tožeča stranka je za leto 2018 sporočila, da potrebuje 218.915 ton ekvivalenta CO₂ HFC, dodeljena pa ji je bila kvota 11.650 ton ekvivalenta CO₂. Glede načasne podatke je leta 2018 na trg dala 15.884 ton ekvivalenta CO₂.
- 12 Za leto 2019 je tožeča stranka sporočila, da potrebuje 207.433 ton ekvivalenta CO₂ HFC.

13 S sklepom Komisije z dne 11. decembra 2018 (v nadaljevanju: izpodbijani sklep) je bila tožeči stranki za leto 2019 dodeljena kvota 4.096 ton ekvivalenta CO₂ HFC. O tem je bila tožeča stranka 12. decembra 2018 obveščena z elektronskim sporočilom.

Postopek in predlogi strank

- 14 Tožeča stranka je 21. februarja 2019 v sodnem tajništvu Splošnega sodišča vložila to tožbo.
- 15 Komisija je 29. maja 2019 vložila odgovor na tožbo.
- 16 Tožeča stranka je 31. julija 2019 vložila repliko.
- 17 Komisija je 19. septembra 2019 vložila dupliko.
- 18 Evropski parlament in Svet Evropske unije, ki jima je bila dovoljena intervencija v podporo Komisiji, sta intervencijski vlogi vložila 30. septembra 2019.
- 19 Komisija je 14. oktobra 2019 sporočila, da nima pripomb na intervencijski vlogi. Tožeča stranka se je do navedenih vlog opredelila 25. oktobra 2019.
- 20 Splošno sodišče (prvi senat) je 25. maja 2020 v okviru ukrepov procesnega vodstva na podlagi člena 89 Poslovnika glavnima strankama in intervenientoma postavilo vprašanja.
- 21 Glavni stranki in intervenienta so 10. julija 2020 odgovorili na vprašanja Splošnega sodišča.
- 22 Komisija se je 27. julija 2020 opredelila do odgovora tožeče stranke.
- 23 Tožeča stranka se je 6. avgusta 2020 opredelila do odgovorov Komisije.
- 24 Splošno sodišče (prvi senat) je 26. oktobra 2020 v okviru ukrepa procesnega vodstva na podlagi člena 89 Poslovnika Komisiji postavilo novo vprašanje, na katero je ta odgovorila 9. novembra 2020.
- 25 Tožeča stranka, ki jo je Splošno sodišče pozvalo, naj se opredeli do odgovora Komisije, stališč ni predložila.
- 26 Tožeča stranka Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- „člen 16 Uredbe [...] št. 517/2014 [...], ki je pravna podlaga izpodbijanega sklepa, razglasi za nič en in posledično ugotovi nezakonitost izpodbijanega sklepa v zvezi s tem“;
 - Komisiji naloži plačilo stroškov.
- 27 Komisija Splošnemu sodišču predlaga, naj:
- tožbo zavrne;
 - tožeči stranki naloži plačilo stroškov.
- 28 Intervenienta predlagata zavrnitev tožbe.
- 29 Ker nobena od strank ni predlagala, naj se opravi obravnava, je Splošno sodišče (prvi senat) na podlagi člena 106(3) Poslovnika sklenilo, da bo odločilo brez ustnega dela postopka.

Pravo

Predmet tožbe

- 30 Tožeča stranka s tožbo Splošnemu sodišču predlaga, naj v skladu z njenim predlogom „člen 16 Uredbe [...] št. 517/2014 [...], ki je pravna podlaga izpodbijanega sklepa, razglasi za ničen in posledično ugotovi nezakonnost izpodbijanega sklepa v zvezi s tem“.
- 31 Vendar je iz besedila tožbe razvidno, da je treba ta predlog, kot je Komisija navedla v odgovoru na tožbo, razumeti tako, da se z njim želi doseči razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa, in da se za to na podlagi člena 277 PDEU uveljavlja ugovor nezakonnosti, ki se nanaša na člen 16 Uredbe št. 517/2014.

Dopustnost ugovora nezakonnosti

- 32 Komisija trdi, da ugovor nezakonnosti, ki ga uveljavlja tožeča stranka, ni dopusten. V zvezi s tem trdi, prvič, da tožeča stranka ni dovolj natančno navedla konkretnih določb, na katere se nanaša ta ugovor nezakonnosti, drugič, da se tožeča stranka prvič – in torej prepozno – na nezakonnost člena 16(5) Uredbe št. 517/2014 in Priloge V k tej uredbi sklicuje v odgovoru na vprašanje Splošnega sodišča, tretjič, da ni izkazana pravna povezava med izpodbijanim sklepom in določbami, na katere se nanaša navedeni ugovor nezakonnosti, in četrtič, da tožeča stranka nima pravnega interesa, da z ugovorom nezakonnosti izpodbija odstavka 2 in 3 člena 16 Uredbe št. 517/2014.
- 33 V skladu z ustaljeno sodno prakso je ugovor nezakonnosti, ki je bil ob glavnem ugovoru, s katerim se izpodbija zakonitost nekega akta, dodatno naveden v skladu s členom 277 PDEU, dopusten le, če obstaja vzročna povezava med tem aktom in pravnim pravilom, na katerega domnevno nezakonnost se sklicuje. Ker cilj člena 277 PDEU ni omogočiti stranki, da s katerim koli pravnim sredstvom izpodbija uporabo katerega koli splošnega akta, mora biti obseg ugovora nezakonnosti omejen na to, kar je nujno potrebno za rešitev spora. Iz tega sledi, da se mora splošni akt, katerega zakonitosti se ugovarja, neposredno ali posredno uporabljati za zadevo, ki je predmet tožbe, ter da mora obstajati neposredna pravna povezava med izpodbijano posamično odločbo in zadevnim splošnim aktom (glej sodbo z dne 30. aprila 2019, Wattiau/Parlament, T-737/17, EU:T:2019:273, točka 56 in navedena sodna praksa).
- 34 Vendar iz ustaljene sodne prakse izhaja tudi, da je treba člen 277 PDEU razlagati dovolj široko, da se zagotovi učinkovit nadzor zakonitosti splošnih aktov institucij v korist oseb, ki nimajo pravice vložiti direktne tožbe zoper take akte. Zato je treba področje uporabe člena 277 PDEU razširiti na akte institucij, ki so bili upoštevni za sprejetje sklepa, ki je predmet ničnostne tožbe, tako da navedeni sklep v bistvu temelji na teh aktih, čeprav formalno niso bili pravna podlaga zanj (glej sodbo z dne 30. aprila 2019, Wattiau/Parlament, T-737/17, EU:T:2019:273, točka 57 in navedena sodna praksa). Poleg tega se pri preučitvi ugovora nezakonnosti pravila ene in iste ureditve ne smejo umetno ločiti (glej v tem smislu sodbo z dne 8. septembra 2020, Komisija in Svet/Carreras Sequeros in drugi, C-119/19 P in C-126/19 P, EU:C:2020:676, točka 76).
- 35 Prvič, v zvezi s tem je treba ugotoviti, da je tožeča stranka dovolj jasno opredelila določbe, katerih nezakonnost zatrjuje.
- 36 Kot je namreč razvidno iz prvega tožbenega predloga tožeče stranke, ta v ugovoru nezakonnosti navaja člen 16 Uredbe št. 517/2014. Poleg tega je treba navesti, da člen 16 Uredbe št. 517/2014 napotuje na Prilogo V k tej uredbi in da se prilogi V in VI k navedeni uredbi sklicujeta na člen 16 te uredbe, tako da je treba ugovor nezakonnosti razumeti tako, da je usmerjen zoper člen 16 navedene uredbe v povezavi z njenima prilogama V in VI. Nazadnje, iz tožbe jasno izhaja, da tožeča stranka trdi, da je sistem razdelitve kvot za HFC nezakonit zlasti zaradi diskriminacije podjetij, ki niso sporočila podatkov

v zvezi z dajanjem HFC na trg v obdobju med letoma 2009 in 2012 (v nadaljevanju: novi udeleženci) v primerjavi s podjetji, ki so sporočila podatke v zvezi dajanjem HFC na trg v tem obdobju (v nadaljevanju: uveljavljena podjetja). Tako se tožeča stranka sklicuje na celotno ureditev iz člena 16 Uredbe št. 517/2014 v povezavi z njenima prilogama V in VI.

- 37 Iz tega tudi izhaja, da trditev Komisije, da se je tožeča stranka na nezakonnost nekaterih določb zadevne ureditve sklicevala šele v poznejši fazi postopka in torej prepozno, nima dejanske podlage.
- 38 Drugič, v zvezi z domnevnim neobstojem povezave med določbami, na katere se nanaša ugovor nezakonnosti, in izpodbijanem sklepom je treba na eni strani ugotoviti, da je bil izpodbijani sklep sprejet na podlagi člena 16(5) Uredbe št. 517/2014 na podlagi izjave, ki jo je tožeča stranka predložila na podlagi člena 16(2) te uredbe. Na drugi strani je kvota, dodeljena tožeči stranki s tem sklepom, določena glede na število novih udeležencev, količino kvot, ki so jih zadnjenavedeni zahtevali, in količino kvot, ki so bile dodeljene uveljavljenim podjetjem in novim udeležencem, za katere je bila na datum sprejetja izpodbijanega sklepa že določena referenčna vrednost (glej točko 57 spodaj), tako da izpodbijani sklep nujno neposredno ali posredno temelji na vseh pravilih za razdelitev kvot iz člena 16 navedene uredbe in prilog, na kateri ta člen napotuje.
- 39 Poleg tega bi bilo v okoliščinah obravnavane zadeve, v katerih je ureditev, na katero se nanaša ugovor nezakonnosti, kombinacija pravil, določenih v členu 16 Uredbe št. 517/2014 ter v prilogah V in VI k tej uredbi, umetno, da bi Splošno sodišče to ureditev pri preučitvi ugovora nezakonnosti ločilo na posamezne določbe.
- 40 Glede na navedeno je treba ugotoviti, da je zahtevana povezava med določbami, katerih nezakonnost se zatrjuje, in izpodbijanem sklepom izkazana.
- 41 Tretjič, v zvezi z domnevnim neobstojem pravnega interesa tožeče stranke, trditve Komisije izhajajo iz predpostavke, da je mogoče odstavka 2 in 3 člena 16 Uredbe št. 517/2014 za preučitev ugovora nezakonnosti ločiti od ostalih določb tega člena in prilog, na kateri napotuje. Zadostuje pa ugotovitev, da je ta predpostavka, kot je razvidno iz točk 38 in 39 zgoraj, v obravnavanem primeru napačna.
- 42 Poleg tega, če bi se sprejela trditev Komisije v zvezi s členom 16(2) Uredbe št. 517/2014, bi bil s tem členu 277 PDEU odvzet polni učinek. Komisija namreč trdi, da tožeči stranki ne bi bilo mogoče dodeliti nobene kvote, če bi bila zadevna določba črtana iz pravnega reda, s čimer bi bil tožeči stranki odvzet interes za uveljavljanje nezakonnosti te določbe. Tako stališče pa pomeni, da se posamezniku odreče možnost izpodbijanja zakonitosti pogojev, ki jih ta določba določa za podelitev pravice.
- 43 Glede na navedeno je treba ugotoviti, da je ugovor nezakonnosti, ki ga uveljavlja tožeča stranka, dopusten.

Utemeljenost

- 44 Tožeča stranka s tožbo predlaga razglasitev ničnosti izpodbijanega sklepa. V zvezi s tem uveljavlja ugovor nezakonnosti v zvezi s sistemom dodeljevanja kvot, uvedenim z Uredbo št. 517/2014.
- 45 Tožeča stranka v utemeljitvi tega ugovora nezakonnosti navaja dva očitka, od katerih se prvi nanaša na kršitev načela prepovedi diskriminacije, drugi pa na nezadostno obrazložitev.

Očitek o kršitvi prepovedi diskriminacije

- 46 Tožeča stranka s prvim očitkom trdi, da so pravila za razdelitev kvot, uvedena z Uredbo št. 517/2014, v nasprotju z načelom prepovedi diskriminacije, ker vodijo v neupravičeno različno obravnavanje novih udeležencev in uveljavljenih podjetij. Komisija ob podpori Sveta in Parlamenta trditve tožeče stranke izpodbija.
- 47 V skladu z ustaljeno sodno prakso splošno načelo prepovedi diskriminacije ali enakega obravnavanja zahteva, da se primerljivi položaji ne obravnavajo različno in da se različni položaji ne obravnavajo enako, razen če tako obravnavanje ni objektivno utemeljeno (glej sodbo z dne 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine in drugi, C-127/07, EU:C:2008:728, točka 23 in navedena sodna praksa).
- 48 Zato je treba najprej preučiti, ali se različno obravnavanje, ki ga zatrjuje tožeča stranka, uporablja za primerljive položaje, nato, ali to različno obravnavanje povzroča slabši položaj in, nazadnje, ali je navedeno različno obravnavanje objektivno utemeljeno.

– Obstoj različnega obravnavanja primerljivih položajev

- 49 Glede trditve tožeče stranke v zvezi z diskriminatornim obravnavanjem novih udeležencev v primerjavi z uveljavljenimi podjetji je treba opozoriti, da kršitev načela enakega obravnavanja zaradi različnega obravnavanja predpostavlja, da so zadevni položaji primerljivi glede na vse njihove značilnosti (sodba z dne 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine in drugi, C-127/07, EU:C:2008:728, točka 25).
- 50 V skladu s sodno prakso je treba značilnosti različnih položajev in s tem njihovo primerljivost utemeljiti in presojeti zlasti ob upoštevanju predmeta in namena akta Unije, s katerim je uvedeno zadevno razlikovanje. Poleg tega je treba upoštevati načela in cilje področja, na katero spada zadevni akt (glej sodbo z dne 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine in drugi, C-127/07, EU:C:2008:728, točka 26 in navedena sodna praksa).
- 51 V obravnavanem primeru je treba na prvem mestu opozoriti na delovanje sistema razdelitve kvot za HFC, uvedenega z Uredbo št. 517/2014.
- 52 Komisija podjetjem vsako leto dodeli njihove kvote za dajanje HFC na trg v skladu s členom 16(5) Uredbe št. 517/2014 v povezavi s Prilogo VI k tej uredbi.
- 53 V okviru določanja kvot, ki se dodelijo podjetjem, Uredba št. 517/2014 v svoji Prilogi VI razlikuje med podjetji z referenčno vrednostjo in tistimi, za katera ta vrednost ni bila določena.
- 54 Vsako podjetje, za katero je bila določena referenčna vrednost, v skladu s točko 1 Priloge VI k Uredbi št. 517/2014 prejme kvoto, ki ustreza 89 % referenčne vrednosti, pomnožene z odstotkom, navedenim v Prilogi V k navedeni uredbi za zadevno leto.
- 55 Nasprotno pa podjetja, za katera ni bila določena nobena referenčna vrednost in ki so predložila izjavo na podlagi člena 16(2) Uredbe št. 517/2014, v skladu s točko 2 Priloge VI k navedeni uredbi prejmejo kvoto, ki se določi na podlagi izračuna v več fazah.
- 56 Najprej se določi skupna količina HFC, ki se lahko dodeli tem podjetjem. Za to se vsota kvot, dodeljenih podjetjem z referenčno vrednostjo, odšteje od največje razpoložljive količine za zadevno leto, določene v Prilogi V k Uredbi št. 517/2014. Nato vsako podjetje prejme določeno kvoto glede na zahtevano količino, količino, ki je še na voljo, ter število in obseg drugih izjav, predloženih na podlagi člena 16(2) Uredbe št. 517/2014.

- 57 Na drugem mestu je treba navesti, da se lahko referenčna vrednost načeloma določi za vsako podjetje. Referenčna vrednost namreč temelji na količini HFC, ki jo je podjetje v preteklosti v določenem obdobju zakonito dalo na trg Unije, in jo Komisija z izvedbenim aktom določi za obdobje treh let.
- 58 V prvi fazi izvajanja Uredbe št. 517/2014 pa je bila le za uveljavljena podjetja določena referenčna vrednost, ki v skladu s členom 16(1) navedene uredbe temelji na letnem povprečju količin HFC, za katere so ta podjetja sporočila, da so jih dala na trg med letoma 2009 in 2012.
- 59 V zvezi s tem je Komisija 31. oktobra 2014 sprejela Izvedbeni sklep 2014/774/EU o določitvi, v skladu z Uredbo št. 517/2014, referenčnih vrednosti za obdobje od 1. januarja 2015 do 31. decembra 2017 za vse proizvajalce ali uvoznike, ki so sporočili, da so dali na trg HFC v skladu z Uredbo (ES) št. 842/2006 Evropskega parlamenta in Sveta (UL 2014, L 318, str. 28; v nadaljevanju: Izvedbeni sklep z dne 31. oktobra 2014), s katerim je referenčne vrednosti določila le za uveljavljena podjetja.
- 60 V skladu s členom 16(3) Uredbe št. 517/2014 Komisija nato vsaka tri leta določi referenčne vrednosti za zadevna podjetja na podlagi letnih povprečnih količin HFC, zakonito danih na trg.
- 61 Tako je Komisija 24. oktobra 2017 sprejela Izvedbeni sklep (EU) 2017/1984 o določitvi, v skladu z Uredbo št. 517/2014, referenčnih vrednosti za obdobje od 1. januarja 2018 do 31. decembra 2020 za vsakega proizvajalca ali uvoznika, ki je zakonito dal na trg HFC od 1. januarja 2015 dalje, kot je sporočil v skladu z navedeno uredbo (UL 2017, L 287, str. 4; v nadaljevanju: Izvedbeni sklep z dne 24. oktobra 2017).
- 62 Čeprav je bila z Izvedbenim sklepom z dne 31. oktobra 2014 referenčna vrednost določena le za uveljavljena podjetja, je bila z Izvedbenim sklepom z dne 24. oktobra 2017 referenčna vrednost določena tako za uveljavljena podjetja kot za nove udeležence, ki so predložili izjave v skladu s členom 16(2) Uredbe št. 517/2014 in ki so HFC dali na trg v zadevnem obdobju.
- 63 Na tretjem mestu je treba navesti, da iz zgoraj navedenega izhaja, da se uveljavljena podjetja in novi udeleženci obravnavajo različno.
- 64 V zvezi s tem je treba na eni strani opozoriti, da so na podlagi člena 16(1) Uredbe št. 517/2014 v povezavi z njenima prilogama V in VI, točka 1, vsa uveljavljena podjetja v prvem triletnem obdobju imela na voljo kvote, ki so predstavljale 89 % največje količine HFC, ki se lahko vsako leto da na trg Unije, medtem ko so vsi novi udeleženci v tem obdobju imeli na voljo le 11 % navedene količine.
- 65 Na drugi strani, čeprav lahko novi udeleženci pridobijo referenčno vrednost, ko se vsaka tri leta določijo nove referenčne vrednosti, pa kljub tej možnosti različno obravnavanje še naprej obstaja, kot je razvidno iz podatkov, ki jih je predložila Komisija, in simulacije, ki jo je ta izvedla kot odgovor na vprašanja Splošnega sodišča.
- 66 Od vseh količin, dodeljenih leta 2015 (183,1 milijonov ton ekvivalenta CO₂), je bilo namreč uveljavljenim podjetjem dodeljenih 162,9 milijona ton ekvivalenta CO₂, novim udeležencem pa 20,1 milijonov ton ekvivalenta CO₂. Od vseh količin, dodeljenih leta 2016 (170,3 milijona ton ekvivalenta CO₂), je bilo uveljavljenim podjetjem dodeljenih 151,6 milijona ton ekvivalenta CO₂, novim udeležencem pa 18,7 milijonov ton ekvivalenta CO₂. Od vseh količin, dodeljenih leta 2017 (170,3 milijonov ton ekvivalenta CO₂), je bilo uveljavljenim podjetjem dodeljenih 151,4 milijona ton ekvivalenta CO₂, 18,9 milijona ton ekvivalenta CO₂ pa je bilo dodeljenih novim udeležencem, ki še niso imeli določene referenčne vrednosti. Od vseh količin, dodeljenih leta 2018 (101,5 milijona ton ekvivalenta CO₂), je bilo vsem podjetjem z referenčno vrednostjo dodeljenih 93,5 milijona ton ekvivalenta CO₂ (od katerih je bilo 78,2 milijona ton ekvivalenta CO₂ dodeljenih uveljavljenim podjetjem) in 7,9 milijona ton ekvivalenta CO₂ novim udeležencem, ki še niso imeli določene referenčne vrednosti. Nazadnje, od vseh količin, dodeljenih leta 2019 (100,3 milijona ton ekvivalenta CO₂), je bilo vsem podjetjem z referenčno vrednostjo dodeljenih 91,1 milijona ton ekvivalenta CO₂ (od

katerih je bilo 78 milijona ton ekvivalenta CO₂ dodeljenih uveljavljenim podjetjem), 9,1 milijona ton ekvivalenta CO₂ pa je bilo dodeljenih novim udeležencem, ki še niso imeli določene referenčne vrednosti. Poleg tega nezanemarljiv del vseh razpoložljivih količin skozi leta ostaja rezerviran za uveljavljena podjetja, kar za leto 2030 še vedno predstavlja približno 30 %.

- 67 Na četrtem mestu, v nasprotju s tem, kar trdijo Komisija, Svet in Parlament, so uveljavljena podjetja in novi udeleženci v primerljivem položaju glede na cilj Uredbe št. 517/2014.
- 68 Cilj Uredbe št. 517/2014 je namreč uvedba sistema kvot za dajanje HFC na trg.
- 69 V skladu z uvodno izjavo 13 Uredbe št. 517/2014 je njen cilj dolgoročno zmanjšanje emisij HFC s postopnim zmanjševanjem količin HFC, ki se lahko daje na trg.
- 70 Ta cilj spada v politiko Unije, katere namen je globalne podnebne spremembe omejiti na zvišanje temperature za največ 2 °C in s tem preprečiti neželene podnebne vplive, kot je razvidno iz uvodne izjave 1 Uredbe št. 517/2014.
- 71 Glede na te elemente so uveljavljena podjetja in novi udeleženci v primerljivem položaju.
- 72 Tako uveljavljena podjetja kot novi udeleženci namreč potrebujejo kvote za dajanje HFC na trg.
- 73 Poleg tega je učinek emisij toplogrednih plinov na podnebje enak, ne glede na to, ali te emisije izhajajo iz dajanja HFC na trg od uveljavljenih podjetij ali novih udeležencev.
- 74 Trditev Komisije, da so uveljavljena podjetja zaradi svojih naložb in legitimnih pričakovanj v drugačnem položaju, ni upoštevna za preučitev primerljivosti položajev glede na cilj Uredbe št. 517/2014.
- 75 Enako velja tudi za trditev Komisije, da so novi udeleženci glede na cilj postopnega zmanjšanja emisij HFC v drugačnem položaju kot uveljavljena podjetja, ker prvi začenjajo novo dejavnost, drugi pa nadaljujejo dejavnost, ki so jo že izvajali v preteklosti.
- 76 Različni položaji, ki jih navaja Komisija, namreč niso upoštevni za določitev njihove primerljivosti. Namen Uredbe št. 517/2014 je vzpostavitev sistema kvot za dajanje HFC na trg, da bi se dosegel cilj postopnega zmanjšanja emisij HFC. Glede na največjo razpoložljivo količino in njeno postopno zmanjševanje pa so uveljavljena podjetja in novi udeleženci v primerljivem položaju.
- 77 Zato je treba ugotoviti, da so uveljavljena podjetja in novi udeleženci za preučitev pravil za razdelitev kvot z vidika načela enakega obravnavanja v primerljivem položaju, vendar se obravnavajo različno.
- 78 Nasprotno pa tožeča stranka zlasti v zvezi z malimi in srednje velikimi podjetji (MSP) držav članic osrednje ali vzhodne Evrope ni predložila elementov, na podlagi katerih bi bilo mogoče sklepati, da zadevni sistem dodeljevanja kvot ta podjetja posredno diskriminira.
- 79 Nazadnje, ker tožeča stranka zatrjuje različno obravnavanje ne dveh, ampak treh kategorij gospodarskih subjektov, in sicer uveljavljenih podjetij, novih udeležencev, za katere je bila določena referenčna vrednost za leta od 2018 do 2020, in novih udeležencev, ki še nimajo določene referenčne vrednosti, je treba navesti, da se tožeča stranka hkrati sklicuje na to, da sta bili z Uredbo št. 517/2014 uvedeni „dve regulativni poti“, in položaj uveljavljenih podjetij primerja s položajem novih udeležencev, ne glede na to, ali je bila zanje določena referenčna vrednost ali ne. Njene trditve je torej treba razumeti tako, da se nanašajo le na domnevno diskriminacijo med uveljavljenimi podjetji in novimi udeleženci.
- 80 Glede na navedeno je treba ugotoviti, da se uveljavljena podjetja in novi udeleženci, čeprav so v primerljivih položajih glede na predmet in cilj Uredbe št. 517/2014, obravnavajo različno.

– Obstoje slabšega položaja zaradi različnega obravnavanja primerljivih položajev

- 81 V skladu s sodno prakso mora zakonodajalec Unije, da bi mu bilo mogoče očitati kršitev načela enakega obravnavanja, različno obravnavati primerljive položaje, zaradi česar morajo biti nekatere osebe v slabšem položaju v primerjavi z drugimi (glej sodbo z dne 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine in drugi, C-127/07, EU:C:2008:728, točka 39 in navedena sodna praksa).
- 82 V obravnavanem primeru Komisija ne zanika, da so zaradi različnega obravnavanja novih udeležencev v primerjavi z uveljavljenimi podjetji prvi v slabšem položaju. Vsekakor za dokaz obstoja takega slabšega položaja zadostuje napotilo na elemente, navedene zgoraj v točkah od 63 do 66.
- 83 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da so zaradi različnega obravnavanja uveljavljenih podjetij in novih udeležencev slednji v slabšem položaju.

– Utemeljenost različnega obravnavanja primerljivih položajev

- 84 Po mnenju tožeče stranke je različno obravnavanje uveljavljenih podjetij in novih udeležencev samovoljno in nikakor ni upravičeno. V tem okviru zakonodajalcu med drugim očita, da je določil ključ za razdelitev kvot, ne da bi zadostno analiziral podatke, oziroma v vsakem primeru, da zadevnih podatkov ni navedel. Uvedeni sistem naj bi v praksi povzročil „ogromno nesorazmerje“ pri dodeljevanju kvot. Diskriminacija naj bi se s povečanjem števila novih udeležencev še povečala, saj naj bi lahko uveljavljena podjetja ustvarila velike prihodke s prodajo svojih kvot in prav tako pridobila kvote iz rezerve.
- 85 Komisija ob podpori Sveta in Parlamenta izpodbija trditve tožeče stranke.
- 86 Različno obravnavanje je utemeljeno, če temelji na objektivnem in razumnem merilu, torej če je povezano z zakonito dopustnim ciljem, ki se želi doseči z zadevno ureditvijo, in če je ta različnost sorazmerna s ciljem, ki se želi doseči z zadevnim obravnavanjem (glej sodbo z dne 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine in drugi, C-127/07, EU:C:2008:728, točka 47 in navedena sodna praksa).
- 87 Ker gre v obravnavanem primeru za zakonodajni akt, mora zakonodajalec Unije dokazati obstoj objektivnih meril, zatrjevanih v zvezi z utemeljitvijo, in sodišču Unije predložiti dokaze, ki so potrebni za preizkus obstoja navedenih meril (glej v tem smislu sodbo z dne 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine in drugi, C-127/07, EU:C:2008:728, točka 48 in navedena sodna praksa).
- 88 Sodna praksa zakonodajalcu Unije v okviru izvajanja njegovih pristojnosti priznava široko diskrecijsko pravico, kadar je treba sprejeti politične, gospodarske in socialne odločitve in kadar mora opraviti zapletene presoje in ocene. Poleg tega sta mu, kadar mora prestrukturirati ali ustvariti zapleten sistem, dovoljena uporaba stopenjskega pristopa in ravnanje na podlagi pridobljenih izkušenj (glej sodbo z dne 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine in drugi, C-127/07, EU:C:2008:728, točka 57 in navedena sodna praksa).
- 89 Vendar mora zakonodajalec Unije kljub taki diskrecijski pravici svojo izbiro utemeljiti na objektivnih in primernih merilih glede na cilj, ki ga želi z zadevno zakonodajo doseči, ob upoštevanju vseh dejstev ter razpoložljivih tehničnih in znanstvenih podatkov v času sprejetja obravnavanega akta (glej sodbo z dne 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine in drugi, C-127/07, EU:C:2008:728, točka 58 in navedena sodna praksa).
- 90 V zvezi s tem je treba pojasniti, da široka diskrecijska pravica zakonodajalca Unije, ki narekuje omejen sodni nadzor njenega izvajanja, ne velja izključno le glede narave in obsega predpisov, ki jih je treba sprejeti, ampak delno tudi glede ugotavljanja osnovnih podatkov (glej sodbo z dne 3. decembra 2019, Češka republika/Parlament in Svet, C-482/17, EU:C:2019:1035, točka 78 in navedena sodna praksa).

- 91 Tak sodni nadzor, čeprav omejenega obsega, zahteva, da lahko institucije Unije, ki so avtorice zadevnega akta, pred sodiščem Unije dokažejo, da je bil akt sprejet z dejanskim izvajanjem njihove diskrecijske pravice, ki predpostavlja upoštevanje vseh upoštevnihih podatkov in okoliščin položaja, ki ga ta akt ureja. Iz tega izhaja, da morajo biti te institucije zmožne vsaj predložiti ter jasno in nedvoumno predstaviti osnovne podatke, ki jih je bilo treba upoštevati za utemeljitev izpodbijanih ukrepov tega akta in od katerih je bilo odvisno izvajanje njihove diskrecijske pravice (glej sodbo z dne 3. decembra 2019, Češka republika/Parlament in Svet, C-482/17, EU:C:2019:1035, točka 81 in navedena sodna praksa).
- 92 Nazadnje, zakonodajalec Unije mora pri izvajanju svoje diskrecijske pravice poleg glavnega cilja v celoti upoštevati vpletene interese. V okviru preučitve omejitev, vezanih na različne možne ukrepe, je treba upoštevati, da, čeprav so zastavljeni cilji tako pomembni, da upravičijo negativne gospodarske posledice, celo precejšnje, za določene gospodarske subjekte, izvajanje diskrecijske pravice zakonodajalca Unije ne more imeti znatno manj ustreznih posledic, kot bi jih imeli drugi ukrepi, ki so prav tako primerni za te cilje (glej v tem smislu sodbo z dne 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine in drugi, C-127/07, EU:C:2008:728, točka 59 in navedena sodna praksa).
- 93 Zato je treba pri preučitvi utemeljenosti različnega obravnavanja, ugotovljenega v obravnavani zadevi, na prvem mestu preučiti, ali presoja zakonodajalca Unije temelji na upoštevanju upoštevnihih podatkov in ali različno obravnavanje uveljavljenih podjetij in novih udeležencev temelji na objektivnih in ustreznih merilih glede na zastavljeni cilj zadevne zakonodaje.
- 94 V zvezi s tem je treba navesti, da je v skladu s členom 16(1) Uredbe št. 517/2014 merilo, na katerem temelji različno obravnavanje, to, ali je podjetje sporočilo podatke v skladu s členom 6 Uredbe (ES) št. 842/2006 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. maja 2006 o določenih fluoriranih toplogrednih plinih (UL 2006, L 161, str. 1) v zvezi z dajanjem HFC na trg med letoma 2009 in 2012 ali tega ni storilo. Glede na primer je odvisno, ali za podjetje velja sistem iz člena 16(1) ali iz člena 16(2) Uredbe št. 517/2014.
- 95 Elementi, na katere se je oprl zakonodajalec, in ugotovitve, na podlagi katerih je sprejel odločitve, izhajajo iz zgodovine nastanka Uredbe št. 517/2014.
- 96 Iz predloga uredbe Evropskega parlamenta in Sveta z dne 7. novembra 2012 o fluoriranih toplogrednih plinih (COM/2012/643 final – 2012/0305 (COD), v nadaljevanju: predlog uredbe) je namreč razvidno, da se je Komisija oprla na delovni dokument z dne 7. novembra 2012 (Impact Assessment – Review of Regulation (EC) N° 842/2006 on certain fluorinated greenhouse gases (Ocena učinka – Pregled Uredbe (ES) št. 842/2006) SWD(2012) 364 final, v nadaljevanju: ocena učinka), ki so ga pripravile njene službe in je bil priložen temu predlogu.
- 97 Kot je navedeno v točki 2 ocene učinka in ponovljeno v točki 2 predloga uredbe, je Komisija zbrala obsežne strokovne nasvete iz številnih strokovnih študij, vključno z obsežno pripravljalno študijo za pregled Uredbe (ES) št. 842/2006. Skupina 47 strokovnjakov iz različnih industrijskih panog, držav članic in nevladnih organizacij je bila pozvana, naj pripravi navodila in tehnično podporo za to študijo. Tudi Skupno raziskovalno središče je pripravilo makroekonomsko analizo možnih politik.
- 98 Poleg tega je iz teh dokumentov razvidno, da je Komisija izvedla obsežna posvetovanja z zainteresiranimi stranmi, vključno s trimesečnim javnim spletnim posvetovanjem, ki je potekalo od 26. septembra do 19. decembra 2011. Od 261 zainteresiranihih strani, ki so sodelovale v tem posvetovanju, jih je bilo 164 iz organizacij, od katerih jih je bilo 75 % povezanih z industrijo. Poleg tega je najmanj 47 zainteresiranihih strani od 161, s katerimi je bilo opravljeno posvetovanje, predstavljalo stališča MSP.

- 99 Nazadnje, iz teh dokumentov je razvidno, da je Komisija 13. februarja 2012 izvedla javno razpravo v Bruslju (Belgija), na kateri se je zbralo več kot 130 udeležencev, ki so zastopali industrijski sektor, države članice, NVO in Parlament. To srečanje je tem udeležencem omogočilo, da so podali povratne informacije in izrazili svoja stališča o različnih možnostih.
- 100 Razlogi, iz katerih je zakonodajalec kvote načeloma dodelil glede na količino HFC, ki je bila dana na trg v preteklosti, so razvidni zlasti iz strani od 164 do 166 ocene učinka.
- 101 Najprej, od tam izhaja, da se je zakonodajalec, ki je preučil možnosti prodaje kvot na dražbi in brezplačne dodelitve kvot, odločil za drugo možnost.
- 102 Na eni strani je menil, da prodaja na dražbi glede na velikost trga ne bi bila sorazmerna. Na drugi strani je menil, da bi dejstvo, da je zadevni trg zelo koncentriran, lahko škodovalo pravilnemu delovanju sistema prodaje na dražbi.
- 103 Dalje, v zvezi z odločitvami zakonodajalca je iz ocene učinka še razvidno, da se je ta, potem ko je preučil možnosti dodelitve kvot na podlagi zahtev in dodelitve kvot glede na pretekle emisije, načeloma odločil za uporabo druge možnosti.
- 104 V zvezi s tem se je zakonodajalec, kot je razvidno tudi iz ocene učinka, skliceval na izkušnje, pridobljene v okviru sistema kvot, vzpostavljenega za snovi, ki tanjšajo ozonski plašč. Izkazalo se je namreč, da so nekatera podjetja v svojih izjavah pretiravala na škodo tistih, ki so predložila bolj realistične izjave. Tako je bilo ugotovljeno, da bi „splošna praksa prekomernega prijavljanja“ lahko motila pravilno delovanje sistema dodeljevanja kvot.
- 105 Nazadnje, v zvezi s ključem za razdelitev kvot je iz uvodne izjave 15 Uredbe št. 517/2014 razvidno, da je različno obravnavanje posledica načelne odločitve zakonodajalca, da kvote dodeli glede na količino HFC, dano na trg v referenčnem obdobju, in sicer med letoma 2009 in 2012, hkrati pa novim udeležencem da na voljo rezervo v višini 11 % skupne količinske omejitve, „[d]a mala podjetja [...], ki v referenčnem obdobju niso dal[a] na trg 1 tone ali več fluoriranih toplogrednih plinov [ne bi bila izključena]“.
- 106 V zvezi s tem je Komisija na podlagi podatkov za obdobje med letoma 2007 in 2011, ki so ji jih sporočila podjetja, ki delujejo na trgu HFC, v skladu z Uredbo št. 842/2006 ugotovila, kot je razvidno iz ocene učinka, da mora ob upoštevanju zrelosti trga HFC v razsutem stanju 5-odstotni delež pretekle referenčne vrednosti zadostovati za zadovoljitev potreb novih udeležencev.
- 107 Ključ za razdelitev kvot, ki ga je predlagala Komisija, je bil predmet razprav med zakonodajnim postopkom. Med zakonodajnim postopku so namreč države članice v Svetu razpravljale o obsegu rezerve za nove udeležence in preučevale možnost njenega povečanja na 15 do 20 % skupne količine HFC. V tem okviru je 13. septembra 2013 potekal sestanek delovne skupine za okolje, katerega cilj je bil države članice spodbuditi, naj se med drugim opredelijo glede ustrezne višine rezerve za nove udeležence. Po teh razpravah je bil dosežen dogovor o ključu za razdelitev kvot, kot je določen z Uredbo št. 517/2014.
- 108 Glede na navedeno trditev tožeče stranke ni mogoče sprejeti.
- 109 Na eni strani namreč trditev tožeče stranke, da bi moral zakonodajalec slediti sistemu trgovanja s pravicami do emisije CO₂, kar naj bi preprečilo zatrevane trenutne pomanjkljivosti trga s HFC, ni podprta.
- 110 Na drugi strani očitek tožeče stranke, da je ključ za razdelitev kvot samovoljen in da ga je zakonodajalec določil, ne da bi opravil potrebne analize oziroma ne da bi se oprl na upoštevne podatke, nima dejanske podlage, kot je razvidno zgoraj iz točk od 105 do 107. Poleg tega je treba

ugotoviti, da določitev tega ključa za razdelitev kvot odraža politične odločitve – v tem primeru določitev deleža kvot, ki je potreben za to, da se novim udeležencem omogoči ustrezen dostop na trg s HFC – glede katerih sodna praksa zakonodajalcu priznava široko diskrecijsko pravico.

- 111 Glede na navedeno je treba ugotoviti, da odločitev zakonodajalca, da razlikuje med uveljavljenimi podjetji in novimi udeleženci, temelji na upoštevanju ustreznih podatkov in da različno obravnavanje temelji na objektivnih in ustreznih merilih za zagotovitev pravnega delovanja sistema dodeljevanja kvot in ustreznega dostopa na trg novim udeležencem.
- 112 Na drugem mestu, za preučitev utemeljenosti različnega obravnavanja je treba v skladu s sodno prakso, navedeno zgoraj v točkah 86 in 92, preučiti, ali je različno obravnavanje sorazmerno z zastavljenim ciljem in ali torej zakonodajalec ni prekoračil svojega polja proste presoje s tem, da ni upošteval obstoječih interesov ali da je sprejel ukrepe, ki imajo očitno manj ustrezne posledice, kot bi jih imeli drugi ukrepi, ki bi bili prav tako primerni za uresničitev zastavljenih ciljev.
- 113 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je zakonodajalec upošteval interese novih udeležencev s tem, da jim je zagotovil rezervo, ki je bila za prvo triletno obdobje dodelitve kvot določena na 11 % razpoložljivih količin HFC.
- 114 Vendar tožeča stranka meni, da različno obravnavanje uveljavljenih podjetij in novih udeležencev ni sorazmerno, saj je zakonodajalec prekoračil svojo polje proste presoje s kumuliranjem slabših položajev za nove udeležence.
- 115 Tožeča stranka namreč meni, da so novi udeleženci v slabšem položaju z več vidikov.
- 116 Prvič, število novih udeležencev naj bi stalno naraščalo, zaradi česar se količina, ki je na voljo za vsakega novega udeležencu, sorazmerno zmanjšuje. Nasprotno pa naj naraščajoče število podjetij, ki delujejo na trgu, ne bi vplivalo na razpoložljive količine za uveljavljena podjetja.
- 117 Drugič, novi udeleženci naj ne bi mogli predvideti količine, ki bo predmet dodelitve kvot v prihodnosti, kar naj bi zelo otežilo načrtovanje njihovih dejavnosti. Nasprotno pa naj bi bila uveljavljena podjetja natančno seznanjena s količino HFC, ki jo bodo lahko dala na trg do leta 2030.
- 118 Tretjič, uveljavljena podjetja naj bi s „prodajo“ svojih kvot ustvarila velike prihodke na škodo novih udeležencev, kar naj bi poleg tega dokazovalo, da so količine, dodeljene uveljavljenim podjetjem, prevelike.
- 119 Četrtrič, v nasprotju z uvodno izjavo 15 Uredbe št. 517/2014 naj bi uveljavljena podjetja lahko pridobila kvote iz rezerve, kar naj bi še povečalo diskriminacijo novih udeležencev.
- 120 Nazadnje in petič, različno obravnavanje naj bi bilo še toliko večje, ker naj novi udeleženci ne bi mogli učinkovito uporabiti kvot, ki so jim dodeljene. Uvoz HFC pod skupno kapaciteto zabojnika, naj bi bil namreč praktično nemogoč. Vendar naj majhna količina HFC, ki jim je dodeljena, ne bi zadostovala za uvoz HFC v količini, ki bi zadostovala za zapolnitev zabojnika.
- 121 S temi trditvami ni mogoče uspeti.
- 122 Najprej je treba navesti, da se v skladu s členom 16(3) Uredbe št. 517/2014 novim udeležencem določijo referenčne vrednosti na podlagi količin HFC, ki so bile zakonito dane na trg Unije v referenčnem obdobju.

- 123 Tako ta podjetja niso več omejena na dodelitev pravic za prihodnost na podlagi zahteve, vložene na podlagi člena 16(2) Uredbe št. 517/2014, ampak prejmejo kvote glede na referenčno vrednost, določeno za vsako od njih. Tako so nevšečnosti, ki jih zatrjuje tožeča stranka, le prehodne. Poleg tega bi bilo mogoče referenčno vrednost z Izvedbenim sklepom z dne 24. oktobra 2017 določiti tudi za tožečo stranko, če bi dala HFC na trg v skladu s kvotami, ki so ji bile dodeljene za leti 2015 in 2016.
- 124 Dalje, poudariti je treba potek razvoja razdeljevanja kvot. V zvezi s tem je iz podatkov, ki jih tožeča stranka ne izpodbija in ki izhajajo iz simulacije, ki jo je Komisija predložila kot odgovor na vprašanje Splošnega sodišča, razvidno, da se delež kvot, dodeljenih iz rezerve, skozi leta še naprej povečuje. Tako bo leta 2030 40–55 % vseh količin, ki bodo na voljo za vsa podjetja, dodeljeno iz rezerve. Vzoredno se delež količin, rezerviranih za uveljavljena podjetja, neprestano zmanjšuje in se bo z 89 % leta 2015 znižal na približno 33 % leta 2030.
- 125 Poleg tega je napačno očitati zakonodajalcu, da sistem razdelitve kvot, uveden z Uredbo št. 517/2014, ne spoštuje njene uvodne izjave 15.
- 126 Spomniti je namreč treba, da je bilo v skladu z uvodno izjavo 15 Uredbe št. 517/2014 „najprej“ treba 11 % skupne količinske omejitve rezervirati za nove udeležence. Iz Priloge VI, točka 3, k tej uredbi pa je razvidno, da so bile zahteve iz izjav uveljavljenih podjetij, podane v skladu s členom 16(2) navedene uredbe, v obdobju med letoma 2015 in 2017 izpolnjene šele po dodelitvi kvot novim udeležencem, kar pomeni točno to, da je bila v prvem triletnem obdobju rezerva 11 % v celoti na voljo novim udeležencem.
- 127 Poleg tega glede trditve v zvezi s prihodki od „prodaje“ kvot ni sporno, da iz podatkov, ki jih je Komisija predložila v odgovoru na vprašanje Splošnega sodišča, izhaja, da so uveljavljena podjetja vsako leto zelo velik odstotek kvot, ki so jim bile dodeljene, prenesla. Leta 2017 je bilo na primer 151,4 milijona ton ekvivalenta CO₂ HFC dodeljenih uveljavljenim podjetjem, ki so prenesla 63,1 milijona ton ekvivalenta CO₂.
- 128 Vendar Komisija trdi – ne da bi ji tožeča stranka v zvezi s tem oporekala – da je bila velika večina navedenih prenosov opravljena med podjetji iste skupine in da se je le majhen delež teh prenosov nanašal na nova podjetja.
- 129 V teh okoliščinah trditve tožeče stranke, da ima skupina uveljavljenih podjetij – za razliko od skupine novih udeležencev – velike prihodke, ustvarjene s „prodajo“ kvot, ni mogoče sprejeti.
- 130 Prav tako ni mogoče sprejeti trditve, da naj bi bilo v praksi težko napolniti zabojnike, ker so kvote, dodeljene novim udeležencem, premajhne.
- 131 Po eni strani je namreč možnost, da dodeljena kvota ne bi bila dovolj velika, da bi bil mogoč uvoz HFC v zadostnih količinah za napolnitev zabojnika, hkrati hipotetična in zelo naključna, zato zakonodajalcu ni mogoče očitati, da tega ni upošteval. Po drugi strani Komisija vsekakor trdi – ne da bi ji tožeča stranka glede tega nasprotovala – da lahko več podjetij, ki razpolaga z majhno količino kvot, te majhne količine združi, da doseže minimalno količino, ki je tehnično potrebna za napolnitev zabojnika.
- 132 Nazadnje, glede števila novih udeležencev je res, da se je to precej zvišalo, kar je povzročilo, da so se razpoložljive količine HFC za vsakega novega udeleženca na trgu sorazmerno zmanjšale, medtem ko na razpoložljive količine za uveljavljena podjetja naraščajoče število novih udeležencev ni vplivalo.
- 133 Vendar v nasprotju s tem, kar trdi tožeča stranka, ta učinek ne pomeni, da je zakonodajalec prekoračil svojo široko polje proste presoje.

- 134 V zvezi s tem je treba poudariti, prvič, da lahko v skladu z načeli, navedenimi zgoraj v točki 92, pomembnost cilja varstva okolja in zlasti postopnega zmanjšanja emisij HFC upraviči negativne gospodarske posledice za nekatere kategorije podjetij.
- 135 Drugič, pomen zmanjšanja razpoložljivih količin HFC za nove udeležence glede na njihovo število je omiljen z dvema elementoma.
- 136 Na eni strani, kot je navedeno zgoraj v točki 57, lahko novi udeleženci pridobijo referenčno vrednost in so tako deležni dodelitve kvot, ki ni več določena glede na naraščajoče število novih udeležencev.
- 137 Na drugi strani, kot je bilo ugotovljeno zgoraj v točki 124, se delež količin HFC, ki se dodelijo iz rezerve in so torej na voljo novim udeležencem, skozi leta še naprej povečuje, medtem ko se delež količin, ki se dodelijo uveljavljenim podjetjem, stalno zmanjšuje.
- 138 Tretjič, v skladu s sodno prakso, navedeno zgoraj v točki 89, mora zakonodajalec upoštevati vsa dejstva ter razpoložljive tehnične in znanstvene podatke v času sprejetja zadevnega akta.
- 139 Tožeča stranka pa ni trdila, da je zakonodajalec ob sprejetju Uredbe št. 517/2014 vedel ali bi moral vedeti, da se bo število novih udeležencev zelo povečalo.
- 140 Četrto, če je količina HFC, ki je na voljo v rezervi, omejena, povečanje števila novih udeležencev nujno povzroči, da se količina, ki je na voljo vsakemu novemu udeležencu, zmanjša glede na naraščajoče število novih udeležencev.
- 141 Vendar na eni strani tožeča stranka, kot je razvidno zgoraj iz točke 111, ni uspela izpodbiti dejstva, da je sistem dodeljevanja kvot, uveden z Uredbo št. 517/2014, rezultat odločitve zakonodajalca, ki temelji na objektivnih in ustreznih merilih.
- 142 Na drugi strani tožeča stranka poleg svoje nepodprte trditve, da bi moral zakonodajalec vzpostaviti sistem, ki je enak sistemu trgovanja s pravicami do emisije CO₂, ni poskušala dokazati, da je imel zakonodajalec možnost sprejeti milejše, vendar enako učinkovite alternativne ukrepe, da bi dokazala, da je zakonodajalec prekoračil svoje široko polje proste presoje.
- 143 V teh okoliščinah je treba ugotoviti, da negativne posledice za nove udeležence, ki so rezultat povečanja njihovega števila, ne pomenijo, da je zakonodajalec prekoračil svoje široko polje proste presoje.
- 144 Glede na navedeno na podlagi preučitve različnih trditve tožeče stranke ni mogoče ugotoviti, da je zakonodajalec prekoračil svoje široko polje proste presoje s tem, da je sprejel ukrepe, ki imajo znatno manj ustrezne posledice, kot bi jih imeli drugi ukrepi, ki so prav tako primerni za uresničitev zastavljenih ciljev.
- 145 V teh okoliščinah je treba skleniti, da je različno obravnavanje uveljavljenih podjetij v primerjavi z novimi udeleženci sorazmerno in utemeljeno. Zato je treba prvi očitke zavrniti kot neutemeljen.

Očitek o kršitvi obveznosti obrazložitve

- 146 Tožeča stranka z drugim očitkom zatrjuje, da zakonodajalec ni ustrezno obrazložil pravil za dodeljevanje kvot za HFC.
- 147 Tega očitka, ki ni z ničemer podprt, ni mogoče sprejeti.

- 148 V skladu z ustaljeno sodno prakso mora biti obrazložitev prilagojena naravi zadevnega akta ter mora jasno in nedvoumno izražati razlogovanje institucije, ki je akt sprejela, tako da se lahko zadevne osebe seznanijo z utemeljitvijo sprejetega ukrepa in da lahko pristojno sodišče opravi nadzor (glej sodbo z dne 12. septembra 2017, *Anagnostakis/Komisija*, C-589/15 P, EU:C:2017:663, točka 28 in navedena sodna praksa).
- 149 Prav tako je treba zahtevo po obrazložitvi presojeti glede na okoliščine posameznega primera. Ne zahteva se, da morajo biti v obrazložitvi natančno navedeni vsi upoštevni dejanski in pravni elementi, saj vprašanja, ali obrazložitev akta izpolnjuje zahteve iz člena 296 PDEU, ni treba presojeti le glede na njegovo besedilo, ampak tudi glede na njegov okvir in celoto pravnih pravil, ki urejajo zadevno področje (glej sodbo z dne 12. septembra 2017, *Anagnostakis/Komisija*, C-589/15 P, EU:C:2017:663, točka 29 in navedena sodna praksa).
- 150 Poleg tega iz ustaljene sodne prakse izhaja, da je obseg obveznosti obrazložitve odvisen od narave zadevnega akta, pri splošnih aktih pa se obrazložitev lahko po eni strani omeji na navedbo celotnega položaja, ki je pripeljal do njegovega sprejetja, in po drugi splošnih ciljev, ki se z njim skušajo doseči. Sodišče je v tem okviru med drugim že razsodilo, da bi bilo pretirano zahtevati posebno obrazložitev različnih izvedenih tehničnih izbir, če izpodbijani akt jasno razkriva bistvo cilja, ki mu sledi institucija (glej sodbo z dne 30. aprila 2019, *Italija/Svet (Ribolovna kvota za sredozemsko mečarico)*, C-611/17, EU:C:2019:332, točka 42 in navedena sodna praksa).
- 151 Poleg tega iz sodne prakse izhaja, da se elementi iz ocene učinka lahko upoštevajo pri presoji, ali je avtor akta izpolnil svojo obveznost obrazložitve (glej v tem smislu sodbi z dne 4. maja 2016, *Poljska/Parlament in Svet*, C-358/14, EU:C:2016:323, točki 123 in 124, in z dne 22. novembra 2018, *Swedish Match*, C-151/17, EU:C:2018:938, točka 80).
- 152 Vendar je treba navesti, da kadar imajo institucije Unije široko diskrecijsko pravico in predvsem kadar sprejemajo zlasti politične odločitve in kompleksne presoje, mora sodni nadzor presoje, opravljene v okviru te diskrecijske pravice, obsegati preveritev neobstoja očitne napake (glej sodbo z dne 19. decembra 2019, *Puppinck in drugi/Komisija*, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, točka 95 in navedena sodna praksa).
- 153 Čeprav je tako široka diskrecijska pravica institucij predmet omejenega sodnega nadzora, pri katerem se zlasti preveri zadostnost obrazložitve in neobstoj očitne napake pri presoji (sodba z dne 19. decembra 2019, *Puppinck in drugi/Komisija*, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, točka 96), mora biti ta omejeni nadzor obrazložitve vseeno učinkovit.
- 154 V obravnavanem primeru je treba glede različnega obravnavanja gospodarskih subjektov v zvezi z dodelitvijo kvot navesti, da so razlogi, iz katerih je zakonodajalec določil dodeljevanje kvot za HFC glede na pretekle emisije, in razlogi, ki se nanašajo na ključ za razdelitev razpoložljivih količin, razvidni iz uvodnih izjav 15 in 16 Uredbe št. 517/2014 ter iz ocene učinka. Namreč, kot je navedeno zgoraj v točkah od 100 do 107, so na straneh od 164 do 166 ocene učinka navedeni razlogi, iz katerih se je zakonodajalec odločil za sistem, ki temelji na dodelitvi kvot glede na pretekle emisije, dopolnjen z dodeljevanjem kvot na zahtevo za nove udeležence.
- 155 V oceni učinka je bilo sicer navedeno, da glede na zrelost trga HFC v razsutem stanju zadostuje, da se za nove udeležence rezervira 5 % razpoložljivih količin, medtem ko je ključ za razdelitev kvot med uveljavljena podjetja in nove udeležence, ki je bil na koncu sprejet, 89 % oziroma 11 % ter da razlogi, iz katerih se je zakonodajalec odločil za ta ključ za razdelitev, v Uredbi št. 517/2014 niso navedeni.
- 156 Vendar iz sodne prakse, navedene zgoraj v točki 150, izhaja, da bi bilo pretirano zahtevati posebno obrazložitev različnih izvedenih tehničnih izbir, če izpodbijani akt jasno razkriva bistvo cilja, ki mu sledi institucija.

- 157 Nazadnje je treba ugotoviti, da je uporabljena obrazložitev, kot je razvidno iz preučitve prvega očitka, tožeči stranki vsekakor omogočila, da se je seznanila z utemeljitvijo izpodbijanega ukrepa, Splošnemu sodišču pa, da opravi nadzor.
- 158 V teh okoliščinah je treba drugi očitek zavrni kot neutemeljen, posledično pa tudi ugovor nezakonnosti tožeče stranke.
- 159 Glede na vse navedeno in ker tožba temelji le na navedenem ugovoru nezakonnosti, uveljavljanem na podlagi člena 277 PDEU zoper Uredbo št. 517/2014, je treba tožbo zavrni.

Stroški

- 160 V skladu s členom 134(1) Poslovnika se plačilo stroškov na predlog naloži neuspeli stranki. V skladu s členom 138(1) navedenega poslovnika države članice in institucije, ki so intervenirale v postopku, nosijo svoje stroške.
- 161 Tožeča stranka ni uspela, zato se ji v skladu s predlogi Komisije naloži, da poleg svojih stroškov nosi tudi stroške Komisije. Intervenienta nosita svoje stroške.

Iz teh razlogov je

SPLOŠNO SODIŠČE (prvi senat)

razsodilo:

- 1. Tožba se zavrne.**
- 2. Družba Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji nosi svoje stroške in stroške Evropske komisije.**
- 3. Svet Evropske unije in Evropski parlament nosita svoje stroške.**

Kanninen

Jaeger

Porchia

Razglašeno na javni obravnavi v Luxembourggu, 16. junija 2021.

Podpisi