

C-320/19. sz. ügy

Előzetes döntéshozatal iránti kérelem

A benyújtás napja:

2019. április 19.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Verwaltungsgericht Berlin (Németország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2019. április 1.

Felperes:

Ingredion Germany GmbH

Alperes:

Bundesrepublik Deutschland

VG 10 K 771.17

VERWALTUNGSGERICHT BERLIN

VÉGZÉS

Az

Ingredion Germany GmbH,

[omissis] Hamburg,

felperes

[omissis]

és

a Bundesrepublik Deutschland,

képviseli: Umweltbundesamt

[omissis]

alperes

között folyamatban lévő közigazgatási peres ügyben a Verwaltungsgericht Berlin (berlini közigazgatási bíróság, Németország) tizedik tanácsa

[omissis]

2019. április 1-jén a következő határozatot hozta: **[eredeti 2. o.]**

A bíróság a Verwaltungsgericht Berlin (berlini közigazgatási bíróság) előtt folyamatban lévő eljárást felfüggeszti.

A bíróság az EUMSZ 267. cikk alapján előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti az Európai Unió Bírósága elé: **[eredeti 2. o.]**

Úgy kell-e értelmezni az Európai Bizottság 2011/278/EU határozatának a 2003/87/EK irányelv 3h. és 10a. cikkével összefüggésben értelmezett 18. cikke (1) bekezdésének c) pontját és (2) bekezdésének második albekezdését, hogy új belépők esetében a tüzelőanyaghoz kapcsolódó tevékenységi szintre vonatkozó kapacitásfelhasználási tényező 100%-nál kisebb értékre van korlátozva?

Indokolás

I. A felperes keményítő termékek gyártására szolgáló létesítményt üzemeltet Hamburgban. A létesítmény magában foglalja az újonnan létrehozott légmelegítő és gőzfejlesztő létesítményrészt. A létesítmény teljes névleges bemenő hőteljesítménye jelenleg 30,045 MW. A létesítményben gőzt és földgázt használnak a keményítő gyártásához szükséges hő előállításához.

2014. augusztus 8-án a felperes kérelmet terjesztett elő a Deutsche Emissionshandelsstellénél (német kibocsátáskereskedelmi hatóság, Németország; a továbbiakban: DEHSt) az új létesítményre vonatkozó ingyenes kibocsátási egységek kiosztása, mégpedig egyfelől a hővel kapcsolatos kibocsátási szint (szénzivárgás kockázata), másfelől a tüzelőanyaggal kapcsolatos kibocsátási szint (szénzivárgás kockázata) szerinti kiosztás iránt. A létesítmény üzemszerű működésének kezdete 2013. augusztus 15-e volt. A tüzelőanyaggal kapcsolatos kibocsátási szint tekintetében a DEHSt először – a felperes által szolgáltatott adatok alapján – 109%-os vonatkozó kapacitásfelhasználási tényezőtől indult ki. A kezdeti beépített kapacitást az üzemszerű működés kezdetétől számított 90 napon belüli termelési mennyiség alapján olyan időpontban határozták meg, amikor a létesítmény még nem érte el a tervezett kapacitást. A tényleges kapacitásfelhasználás ennél fogva a 2013. augusztus 15. és 2014. június 20. közötti mérési időszakban a kezdeti beépített kapacitás 100%-a felett volt.

A DEHSt a 2015. szeptember 1-jei határozatával a 2013 és 2020 közötti kiosztási időszakra 124 908 ingyenes kibocsátási egységet osztott ki a felperes részére.

Indokolásként kifejtette, hogy a DEHSt a kiosztási mennyiséget először a 109%-os vonatkozó kapacitásfelhasználási tényező alapulvételével jelentette be az Európai Bizottságnak. Az Európai Bizottság a 2015. március 24-i határozatával (C(2015) 1733 final) három másik német létesítmény tekintetében elutasította a 100%-os vagy annál magasabb vonatkozó kapacitásfelhasználási tényezőt. Ennek megfelelően a DEHSt immár 99,9%-os kapacitásfelhasználási tényezőtől indult ki. Az Európai Bizottság hozzájárult az így számított kiosztási mennyiséghez. Az ez ellen 2015. szeptember 30-án benyújtott kifogást **[eredeti 3. o.]** a DEHSt a 2017. július 10-én kézbesített 2017. július 7-i határozatával elutasította. Az alperes indokolásként – az Európai Bizottság 2015. március 24-i határozata mellett – a Guidance Document n°2 és a „Frequently Asked Questions on New Entrants & Closures Applications” elnevezésű dokumentumokra hivatkozott, amelyek jogilag nem kötelezőek, azonban értelmezési segítséget jelentenek a tagállamok számára.

A 2017. augusztus 9-én előterjesztett keresetével a felperes továbbra is érvényesíteni kívánja igényét. A DEHSt a 2019. január 28-i határozatával visszavonta a 2015. szeptember 1-jei határozatát annyiban, amennyiben a kiosztás meghaladja a 116 088 kibocsátási egységet. Indokolásként kifejtette, hogy a felperes a 2018. április 16-i levelével közölte, hogy a kiosztás iránti kérelem a tüzelőanyag kibocsátási szintjére vonatkozó kiosztási elem tekintetében számítási hibát tartalmazott. A felperes 2019. január 20-án ennek megfelelően pontosította a kereseti kérelmét, és már nem 8273, hanem csupán 7467 további kibocsátási egységet kér.

A felperes azt az álláspontot képviseli, hogy a ZuV 2020 17. §-a (2) bekezdésének, illetve a 2011/278/EU határozat 18. cikke (2) bekezdése második albekezdésének a vonatkozó kapacitásfelhasználási tényező új létesítmények esetében történő számítása szempontjából releváns rendelkezései nem írják elő a kapacitásfelhasználási tényező 100% alatti értékre történő korlátozását. E rendelkezések szövege, amely az értelmezés határát képezi, nem ad erre vonatkozó támpontot. A Bizottság jogi álláspontját nem igazolják a meglévő létesítmények és az új létesítmények tekintetében alkalmazott egyenlő bánásmód szempontjai. A Bizottság 2015. március 24-i határozata sem közvetlenül, sem közvetve nem bír kötőerővel a felperessel szemben. A Guidance Document n°2 és a „Frequently Asked Questions on New Entrants & Closures Applications” sem rendelkezik jogi kötőerővel.

A felperes azt kéri, hogy a bíróság

a német kibocsátáskereskedelmi hatóság 2015. szeptember 1-jei határozatának **[eredeti 4. o.]** a kifogásról szóló, 2017. július 7-i határozatában és a visszavonásról szóló, 2019. január 29-i határozatában szereplő változatának részleges megváltoztatásával kötelezze az alperest további 7467 kibocsátási egység kiosztására, amennyiben ezt az Európai Bizottság nem utasítja el,

másodlagosan

a német kibocsátáskereskedelmi hatóság 2015. szeptember 1-jei határozatának a kifogásról szóló, 2017. július 7-i határozatában és a visszavonásról szóló, 2019. január 29-i határozatában szereplő változatának részleges megváltoztatásával kötelezze az alperest, hogy a felperes 2014. augusztus 8-i kérelmének a 2018. április 16-i számítások szerinti változatáról – a bíróság jogi álláspontjának figyelembevételével – határozzon úgy, hogy a tüzelőanyaggal kapcsolatos kibocsátási szinttel rendelkező kiosztási elem (szénszivárgás kockázata) tekintetében 109%-os vonatkozó kapacitásfelhasználási tényezőt vesz alapul.

Az alperes azt kéri, hogy a bíróság

utasítsa el a keresetet.

Az alperes úgy véli, hogy a felperes ált. kért 109%-os vonatkozó kapacitásfelhasználási tényező nem megengedhető. A ZuV 2020-nak a 2011/278/EU határozat 18. cikke (2) bekezdésének második albekezdését átültető 17. §-a (2) bekezdésének értelmezése során abból kell kiindulni, hogy a 100%-os érték nem érhető el vagy nem léphető túl. A Bizottság e véleménye, amelyet a 2015. március 24-i határozat indokolásában részletesen kifejtettek, a meglévő létesítmények és az új létesítmények, valamint a termékhez kapcsolódó kibocsátási szinttel rendelkező, a standard kapacitásfelhasználási tényezőt figyelembe vevő új létesítmények tekintetében alkalmazott egyenlő bánásmód követelményéből következik.

II. A releváns uniós jogi rendelkezéseket az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló, 2003. október 13-i 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2003. L 275., 32. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 7. kötet, 631. o.; az akkor hatályos változat), különösen annak 3h. cikke és 10a. cikkének (7) bekezdése, valamint a kibocsátási egységekre vonatkozó harmonizált ingyenes kiosztás uniós szintű átmeneti szabályainak a 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 10a. cikke értelmében történő meghatározásáról szóló, 2011. április 27-i 2011/278/EU európai bizottsági határozat, különösen 3. cikkének d) és n) pontja, valamint 17–19. cikke tartalmazza.

A nemzeti jog releváns rendelkezéseit a 2011. július 27-i Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló törvény, a továbbiakban: TEHG 2011) (BGBl. I., 3154. o.) a TEHG 2019. január 18-i változatának 34. §-ával összefüggésben értelmezett 9. §-a, valamint a 2011. szeptember 26-i Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 (az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek a 2013 és 2020 közötti időszakban történő kiosztásáról szóló rendelet, a továbbiakban: ZuV 2020), különösen 2. §-ának 2., 10. és 27. pontja, valamint 16–18. §-a tartalmazza: **[eredeti 5. o.]**

A TEHG 2019. január 18-i változatának 34. §-a

(1) Üvegházhatású gázoknak az 1. melléklet értelmében vett tevékenységek útján történő kibocsátása tekintetében a 2013 és 2020 közötti időszakra vonatkozóan az 1–36. § 2019. január 24-ig hatályos változata alkalmazandó.

A TEHG 2011 9. §-a

(1) A létesítményüzemeltetők ingyenes kibocsátási egység-kiosztásra jogosultak a 2003/87/EK irányelv mindenkor hatályos változatának 10a. cikkének (1)–(5), (7) és (11)–(20) bekezdésében, valamint a kibocsátási egységekre vonatkozó harmonizált ingyenes kiosztás uniós szintű átmeneti szabályainak a 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 10a. cikke értelmében történő meghatározásáról szóló, 2011. április 27-i 2011/278/EU bizottsági határozatban (HL 2011. L 130., 1. o.) szereplő elvek szerint.

ZuV 2020:

2. § Fogalommeghatározások

Erre a rendeletre a Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelméről szóló törvény) 3. §-ának fogalommeghatározásai mellett a következő fogalommeghatározások vonatkoznak:

2. Az üzemszerű működés kezdete

egy folyamatos 90 napos időszak első napja, vagy – amennyiben az érintett ágazat szokásos termelési ciklusa nem tesz szükségessé folyamatos működést – egy ágazatspecifikus termelési ciklusokra felosztott 90 napos időszak első napja, amelynek során a létesítmény rendeltetése szerinti teljes kapacitásának átlagosan legalább 40%-án üzemel, adott esetben figyelembe véve sajátos működési körülményeit;

10. Új létesítmények

a 2003/87/EK irányelv 3. cikke h) pontjának első francia bekezdése szerinti valamennyi új belépő;

27. Tüzelőanyaggal kapcsolatos kibocsátási szinttel rendelkező kiosztási elem **[eredeti 6. o]**

A 28. vagy 30. pont szerinti kiosztási elem által magába nem foglalt bemeneti áramok, kimeneti áramok és erre vonatkozó kibocsátások összefoglalása nem mérhető hő tüzelőanyag elégetése útján történő termelése eseteire, amennyiben a nem mérhető hőt

a) termékek gyártására, mechanikus energia termelésére, fűtésre vagy hűtésre használják, vagy

b) biztonsági fáklyázással termelik, amennyiben az engedélyek üzemzavar vagy más rendkívüli üzemeltetési feltételek esetére előírják az órlánghoz szükséges tüzelőanyagok és rendkívül ingadozó mennyiségű, technológiai vagy visszamaradt gázok ezzel összefüggő elégetését kizárólagosan a létesítmény tehermentesítése céljából;

kivételt jelent ez alól az a nem mérhető hő, amelyet áramtermelésre használnak vagy áramtermelés céljából exportálnak;

16. § Az egységek ingyenes kiosztása iránti kérelem

(1) Új belépőknek az ingyenes kiosztás iránti kérelmet a létesítmény üzemszerű működésének kezdetétől számított egy éven belül, jelentős kapacitásbővítés esetén a megváltozott működés kezdetétől számított egy éven belül kell benyújtaniuk.

(4) Az új létesítményekre vonatkozó kezdeti beépített kapacitás – a 4. §-tól eltérően – az üzemszerű működés kezdete meghatározásának alapjául szolgáló folyamatos 90 napos időszakon belül mért két legmagasabb havi termelési mennyiség átlaga egy naptári évre számított mennyiségének felel meg valamennyi kiosztási elem tekintetében.

17. § Új belépők tevékenységi szintjei

(1) Az új létesítmények 3. § szerint meghatározandó kiosztási elemei tekintetében az egységek kiosztása szempontjából releváns tevékenységi szinteket a következők szerint kell meghatározni:

3. tüzelőanyaggal kapcsolatos kibocsátási szinttel rendelkező kiosztási elem esetében a tüzelőanyaghoz kapcsolódó tevékenységi szint az érintett kiosztási elem kezdeti beépített kapacitása, valamint a vonatkozó kapacitásfelhasználási tényező szorzatának felel meg

(2) Az (1) bekezdés 2–4. pontja szerinti vonatkozó kapacitásfelhasználási tényezőt a kérelmező által a következőkkel kapcsolatban szolgáltatott információk alapján határozzák meg: **[eredeti 7. o.]**

1. a kiosztási elem tényleges működése a kérelem benyújtásáig és a létesítmény vagy a kiosztási elem tervezett működése, annak tervezett karbantartási időszakai és termelési ciklusai,

2. energiahatékony és az üvegházhatást okozó gázok szempontjából hatékony műszaki megoldások, amelyek hatást gyakorolhatnak a létesítmény vonatkozó kapacitásfelhasználási tényezőjére,

3. az érintett ágazatokon belüli jellemző kapacitásfelhasználás.

18. § Új belépők részére történő kiosztás

(1) Új létesítményekre vonatkozó egységek kiosztása céljából az illetékes hatóság – minden kiosztási elem tekintetében külön – a következőképpen számítja a létesítmény üzemserű működésének kezdetekor a 2013 és 2020 közötti időszak fennmaradó éveire ingyenesen kiosztandó egységek előzetes éves számát:

3. az ingyenesen kiosztandó egységek előzetes éves száma a tüzelőanyaggal kapcsolatos kibocsátási szintből származó terméknek és a tüzelőanyaggal kapcsolatos tevékenységi szintnek felel meg a tüzelőanyaggal kapcsolatos kibocsátási szinttel rendelkező valamennyi kiosztási elem tekintetében;

III. Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés releváns az ügy eldöntése szempontjából.

A felperes akkor jogosult további ingyenes kibocsátási egységek kiosztására, ha a számítás során 109%-os vonatkozó kapacitásfelhasználási tényezőt kell alapul venni. A 2011/278/EU határozat 18. cikke (2) bekezdésének második albekezdése szerinti, a ZuV 2020 17. §-a (2) bekezdésének értelmezése során figyelembe veendő releváns rendelkezés értelmezése e tekintetben nem világos és egyértelmű.

Egyfelől a szöveg nem tartalmazza a vonatkozó kapacitásfelhasználási tényező 100% alá történő korlátozását. A jelen ügyben – kellően megalapozott és független hitelesítő által hitelesített információk alapján – nem csak a létesítmény tervezett működéséből, hanem a kérelem benyújtásáig történő tényleges üzemserű működéséből is magasabb kapacitásfelhasználási tényező következik. A meglévő létesítményektől eltérően az új belépőkre vonatkozó kezdeti beépített kapacitás meghatározása céljából az üzemserű működés kezdetétől számított 90 napos időszakot (lásd a 2011/278/EU határozat 17. cikkének (4) bekezdését) és nem egy négyéves időszakot (lásd a 2011/278/EU határozat 7. cikke (3) bekezdésének a) pontját) vesznek figyelembe, így gyakran előfordulhat, hogy a tervezett üzemserű működést még nem érték el. **[eredeti 8. o.]**

Másfelől a 2011/278/EU határozat 18. cikke (2) bekezdésének második albekezdése az adott ágazatra jellemző kapacitásfelhasználásra is vonatkozik, amely rendszerint minden bizonnyal 100% alatt van. Ezenfelül termék-referenciaértékkel rendelkező létesítményrészeket magukba foglaló új belépők esetében egy standard kapacitásfelhasználási tényezőt vesznek figyelembe (lásd a 2011/278/EU határozat 18. cikke (1) bekezdésének a) pontját), amelyet a 2013/447/EU bizottsági határozatban állapítottak meg, és egyetlen esetben sem éri el a 100%-ot. Az egységeknek a 2003/87/EK irányelv 10a. cikke szerinti ingyenes kiosztásával átmenetileg kivételt alkalmaznak az egységek árverezésének elve alól, ami a megfelelő rendelkezések megszorító értelmezése mellett szól (lásd: 2019. február 28-i főtanácsnoki indítvány, C-682/17, 69. pont).

Végül felmerül a kérdés, hogy mennyiben kell széles mozgásteret biztosítani az Európai Bizottság részére a tagállamokban történő egységes átültetés biztosítása céljából általa elfogadott rendelkezések értelmezése során, és hogy a jelen ügyben átlépte-e az Európai Bizottság az értelmezés határát.

[omissis]

Aláírások

[omissis]

MUNKADOKUMENTUM