

Věc C-320/19

Žádost o rozhodnutí o předběžné otázce

Datum doručení:

19. dubna 2019

Předkládající soud:

Verwaltungsgericht Berlin (Německo)

Datum předkládacího rozhodnutí:

1. dubna 2019

Žalobkyně:

Ingredion Germany GmbH

Žalovaná:

Spolková republika Německo

VG 10 K 771.17

VERWALTUNGSGERICHT BERLIN (SPRÁVNÍ SOUD V BERLÍNĚ,
Německo)

USNESENÍ

Ve správní věci

Ingredion Germany GmbH,
[omissis] Hamburk (Německo),

žalobkyně,

[omissis]

proti

Spolkové republice Německo,

zastoupené Umweltbundesamt (Spolkový úřad pro životní prostředí, Německo)

[*omissis*]

žalované,

10. senát Verwaltungsgericht Berlin (Správní soud v Berlíně)

[*omissis*]

dne 1. dubna 2019 rozhodl takto:

Řízení vedené u Verwaltungsgericht Berlin (Správní soud v Berlíně) se přerušuje.

Soudnímu dvoru Evropské unie se podle článku 267 SFEU předkládá k rozhodnutí o předběžné otázce následující otázka:

Musí být čl. 18 odst. 1 písm. c) a odst. 2 druhý pododstavec rozhodnutí Evropské komise 2011/278/EU ve spojení s čl. 3 písm. h) a článkem 10a směrnice 2003/87/ES vykládán tak, že pro nové účastníky na trhu je koeficient využití kapacity, který je relevantní pro úroveň činnosti týkající se paliva, omezen na hodnotu nižší než 100 %?

Odůvodnění

I. Žalobkyně v Hamburku (Německo) provozuje zařízení pro výrobu škrobárenských výrobků. Toto zařízení zahrnuje nově vybudovaná dílčí zařízení – zařízení pro ohřev vzduchu a parní kotel. Celkový jmenovitý tepelný příkon zařízení nyní činí 30,045 MW. Pára a zemní plyn jsou v zařízení využívány k výrobě tepla pro výrobu škrobu.

Dne 8. srpna 2014 žalobkyně podala u Deutsche Emissionshandelsstelle (Německá správa pro obchodování s emisemi, dále jen „DEHSt“) žádost o přidělení bezplatných povolenek na emise pro výše uvedené nové zařízení, a to jednak o přidělení podle referenční úrovně tepla s hrozbou úniku oxidu uhličitého a jednak podle referenční úrovně paliva s hrozbou úniku oxidu uhličitého. Běžný provoz zařízení byl zahájen dne 15. srpna 2013. U referenční úrovně emisí paliva DEHSt podle informací žalobkyně nejprve vycházela z příslušného koeficientu využití kapacity ve výši 109 %. Počáteční instalovaná kapacita byla určena na základě objemů výroby v období 90 dnů od zahájení běžného provozu v době, kdy zařízení ještě nedosáhlo plánované výrobní kapacity. Skutečné využití kapacity proto ve sledovaném období od 15. srpna 2013 do 20. června 2014 překračovalo 100 % počáteční instalované kapacity.

Rozhodnutím ze dne 1. září 2015 DEHSt žalobkyni na alokační období 2013 až 2020 přidělila 124 908 bezplatných povolenek na emise. Jako odůvodnění bylo uvedeno, že DEHSt nejprve Evropské komisi (dále jen „Komise“) oznámila

množství přidělených povolenek vycházející z příslušného koeficientu využití kapacity ve výši 109 %. Komise rozhodnutím ze dne 24. března 2015 – C(2015) 1733 final – u tří jiných německých zařízení zamítla příslušný koeficient využití kapacity ve výši 100 % nebo více. Na základě toho DEHSt již vycházela z koeficientu využití kapacity ve výši 99,9 %. Takto vypočtené množství přidělených povolenek Komise schválila. Opravný prostředek, podaný proti výše uvedenému rozhodnutí dne 30. září 2015, DEHSt zamítla rozhodnutím ze dne 7. července 2017, doručeným dne 10. července 2017. V rámci odůvodnění se žalovaná kromě rozhodnutí Komise ze dne 24. března 2015 dovolávala *Guidance Document No. 2* a dokumentu „*Frequently Asked Questions on New Entrants & Closures Applications*“, které nejsou právně závazné, ale členským státům slouží jako výkladové pomůcky.

Žalobou podanou dne 9. srpna 2017 se žalobkyně i nadále domáhá svých nároků. Rozhodnutím o zrušení ze dne 28. ledna 2019 DEHSt zrušila rozhodnutí ze dne 1. září 2015 v rozsahu, v jakém přidělený počet přesahuje 116 088 povolenek na emise. Jako odůvodnění uvedla, že žalobkyně ve svém podání ze dne 16. dubna 2018 oznámila, že žádost o přidělení obsahovala chybu ve výpočtu týkající se dílčího zařízení pro referenční úroveň paliva. Žalobkyně dne 20. ledna 2019 odpovídajícím způsobem upravila svůj žalobní návrh a již nepožaduje 8 273, nýbrž pouze 7 467 dodatečných povolenek na emise.

Žalobkyně zastává názor, že ustanovení § 17 odst. 2 [Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020] (nařízení o přidělování povolenek na emise skleníkových plynů pro obchodovací období 2013 až 2020, dále jen „ZuV 2020“), resp. ustanovení čl. 18 odst. 2 druhého pododstavce rozhodnutí 2011/278/EU, která jsou relevantní pro výpočet příslušného koeficientu využití kapacity nových zařízení, nestanoví omezení koeficientu využití kapacity na hodnotu nižší než 100 %. Z jejich znění, které tvoří meze výkladu, v tomto směru nic neplyne. Právní názor Komise není opodstatněn hlediskem rovného zacházení se stávajícími a novými zařízeními. Rozhodnutí Komise ze dne 24. března 2015 žalobkyni přímo ani nepřímo nezavazuje. Právně závazné nejsou ani *Guidance Document No. 2* a „*Frequently Asked Questions*“.

Žalobkyně navrhuje, aby předkládající soud

částečně změnil rozhodnutí Německé správy pro obchodování s emisemi ze dne 1. září 2015 ve znění jejího rozhodnutí o odvolání ze dne 7. července 2017 a jejího rozhodnutí o zpětvzetí ze dne 29. ledna 2019 a uložil žalované, aby žalobkyni přidělila dalších 7 467 povolenek na emise, pokud to Evropská komise nezamítne,

podpůrně, aby předkládající soud

částečně změnil rozhodnutí Německé správy pro obchodování s emisemi ze dne 1. září 2015 ve znění jejího rozhodnutí ze dne 7. července 2017 a jejího

rozhodnutí o zpětvzetí ze dne 29. ledna 2019 a uložil žalované, aby rozhodla o žádosti žalobkyně ze dne 8. srpna 2014 ve znění výpočtů platných ke dni 16. dubna 2018 a řídila se při tom právním názorem soudu v tom smyslu, že se u dílčího zařízení s referenční úrovní paliva s rizikem úniku oxidu uhličitého bude vycházet z příslušného koeficientu využití kapacity ve výši 109 %.

Žalovaná navrhuje, aby předkládající soud

zamítl žalobu.

Zastává názor, že příslušný koeficient využití kapacity ve výši 109 %, požadovaný žalobkyní, je nepřijatelný. Při výkladu ustanovení § 17 odst. 2 ZuV 2020, které provádí čl. 18 odst. 2 druhý pododstavec rozhodnutí 2011/278/EU, je třeba mít za to, že nelze dosáhnout hodnoty 100 % nebo ji překročit. Tento názor Komise, který je blíže rozveden v odůvodnění rozhodnutí ze dne 24. března 2015, vyplývá z požadavku na rovné zacházení se stávajícími a novými zařízeními, jakož i s novými zařízeními pro referenční úroveň produktu, u kterých se používá koeficient standardního využití kapacity.

II. Rozhodná ustanovení unijního práva jsou obsažena ve směrnici Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES (Úř. věst. 2003, L 275, s. 32; Zvl. vyd. 15/07, s. 631; dále též jen „směrnice o obchodování s emisemi“, v platném znění), zejména v čl. 3 písm. h) a čl. 10a odst. 7 směrnice o obchodování s emisemi, jakož i v rozhodnutí Evropské komise 2011/278/EU ze dne 27. dubna 2011, kterým se stanoví přechodná pravidla harmonizovaného přidělování bezplatných povolenek na emise platná v celé Unii podle článku 10a směrnice 2003/87/ES, zejména v čl. 3 písm. d) a n) a v článcích 17 až 19.

Rozhodná ustanovení vnitrostátního práva jsou obsažena v § 9 Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (zákon o obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů, dále jen „TEHG 2011“) ze dne 27. července 2011 (BGBl. I, s. 3154) ve spojení s § 34 TEHG ve znění ze dne 18. ledna 2019, jakož i v nařízení o přidělování povolenek na emise skleníkových plynů pro obchodovací období 2013 až 2020 (ZuV 2020) ze dne 26. září 2011, zejména v § 2 bodě 2, 10 a 27, jakož i v § 16 až 18:

§ 34 TEHG ve znění ze dne 18. ledna 2019

(1) ¹Na uvolňování skleníkových plynů v důsledku činností uvedených v příloze 1 se ve vztahu k obchodovacímu období 2013 až 2020 nadále použijí ustanovení § 1 až 36 ve znění účinném do 24. ledna 2019.

§ 9 TEHG 2011

(1) Provozovatelům zařízení se přidělí bezplatné povolenky podle zásad stanovených v čl. 10a odst. 1 až 5, 7 a 11 až 20 směrnice 2003/87/ES v platném znění a v rozhodnutí Komise 2011/278/EU ze dne 27. dubna 2011, kterým se stanoví přechodná pravidla harmonizovaného přidělování bezplatných povolenek na emise platná v celé Unii podle článku 10a směrnice 2003/87/ES (Úř. věst. 2011, L 130, s. 1).

ZuV 2020:

§ 2 Definice

Pro účely tohoto nařízení se kromě definic uvedených v § 3 zákona o obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů rozumí:

2. „zahájením běžného provozu“

první den nepřetržitého devadesátidenního období, nebo v případě, že obvyklý výrobní cyklus v daném odvětví nepředpokládá nepřetržitou výrobu, první den devadesátidenního období rozděleného na výrobní cykly specifické pro dané odvětví, během něhož zařízení využívá alespoň 40 % výrobní kapacity, pro niž je konstruováno, případně s přihlédnutím k provozním podmínkám specifickým pro dané zařízení;

10. „novými zařízeními“

všichni noví účastníci na trhu podle čl. 3 písm. h) první odrážky směrnice 2003/87/ES;

27. „dílčím zařízením pro referenční úroveň paliva“

souhrn vstupů, výstupů a příslušných emisí, které nejsou zahrnuty do dílčího zařízení podle bodů 28 nebo 30 a které souvisejí s výrobou neměřitelného tepla spalováním paliva, pokud je toto neměřitelné teplo

a) spotřebováváno za účelem výroby produktů, za účelem výroby mechanické energie, za účelem topení nebo chlazení nebo

b) vyráběno při bezpečnostním spalování, pokud je spalování pilotních paliv a velmi kolísavého množství plynů ze zpracování nebo zbytkových plynů, které je s ním spojeno, podle příslušného povolení určeno výlučně ke snížení zatížení zařízení v případě poruchy nebo jiných mimořádných provozních situací;

a to s výjimkou neměřitelného tepla, které je spotřebováváno za účelem výroby elektřiny nebo vyváženo za účelem výroby elektřiny[.]

§ 16 Žádost o bezplatné přidělení povolenek

(1) Žádosti o bezplatné přidělení pro nové účastníky na trhu musejí být podány do jednoho roku od zahájení běžného provozu zařízení, při podstatném rozšíření kapacity do jednoho roku od zahájení změněného provozu.

(4) Odchylně od § 4 odpovídá počáteční instalovaná kapacita nových zařízení pro každé dílčí zařízení průměru dvou nejvyšších měsíčních objemů výroby dosažených v nepřetržitém devadesátidenním období, na jehož základě se určuje zahájení provozu, extrapolovaných na jeden kalendářní rok[.]

§ 17 Úrovně činnosti nových účastníků na trhu

(1) Úrovně činnosti rozhodné pro přidělování povolenek se u dílčích zařízení nových zařízení, která mají být vymezena podle § 3, určí následovně:

3. úroveň činnosti týkající se paliva dílčího zařízení pro referenční úroveň paliva odpovídá počáteční instalované kapacitě dotčeného dílčího zařízení vynásobené příslušným koeficientem využití kapacity[.]

(2) Příslušný koeficient využití kapacity uvedený v odstavci 1 bodech 2 až 4 se určuje na základě údajů žadatele o:

1. skutečném provozu dílčího zařízení do podání žádosti a plánovaném provozu zařízení nebo dílčího zařízení, plánovaných obdobích jejich údržby a jejich výrobních cyklech,
2. použití energeticky účinných technik a technik účinných z hlediska emisí, které mohou ovlivnit příslušný koeficient využití kapacity daného zařízení,
3. typickém využití kapacity v dotčených odvětvích.

§ 18 Přidělování novým účastníkům na trhu

(1) Pro účely přidělování povolenek novým zařízením příslušný orgán vypočte předběžné roční množství povolenek, které mají být při zahájení běžného provozu zařízení bezplatně přiděleny na zbývající roky obchodovacího období 2013 až 2020, a to následujícím způsobem a pro každé dílčí zařízení zvlášť:

3. u každého dílčího zařízení pro referenční úroveň paliva odpovídá předběžné roční množství povolenek, které mají být bezplatně přiděleny, produktu referenční úrovně paliva a úrovni činnosti týkající se paliva[.]

III. Předběžná otázka je relevantní pro rozhodnutí.

Pokud je při výpočtu třeba vycházet z příslušného koeficientu využití kapacity ve výši 109 %, má žalobkyně nárok na přidělení dodatečných povolenek na emise. Výklad příslušného ustanovení čl. 18 odst. 2 druhého pododstavce rozhodnutí 2011/278/EU, které je třeba použít za účelem výkladu § 17 odst. 2 ZuV 2020, který je v souladu s evropským právem, v tomto ohledu není jasný a jednoznačný.

Znění tohoto ustanovení na jednu stranu neobsahuje žádné omezení příslušného koeficientu využití kapacity na hodnotu nižší než 100 %. V projednávaném případě vyšší koeficient využití kapacity vyplývá z náležitě podložených a nezávisle ověřených informací nejen o plánovaném, ale i o skutečném běžném provozu zařízení v době do podání žádosti. Na rozdíl od stávajících zařízení se u nových zařízení při určování počáteční instalované kapacity vychází z devadesátidenního období po zahájení běžného provozu (viz čl. 17 odst. 4 rozhodnutí 2011/278/EU), a nikoli z období v délce čtyř let [viz čl. 7 odst. 3 písm. a) rozhodnutí 2011/278/EU], takže se častěji může stát, že ještě nebylo dosaženo plánovaného běžného provozu.

Na druhou stranu čl. 18 odst. 2 druhý pododstavec rozhodnutí 2011/278/EU odkazuje rovněž na typické využití kapacity v dotčeném odvětví, které zpravidla bude činit méně než 100 %. U nových účastníků na trhu s dílčími zařízeními pro referenční hodnotu produktu se nadto vychází z koeficientu standardního využití kapacity [viz čl. 18 odst. 1 písm. a) rozhodnutí 2011/278/EU], který byl stanoven v rozhodnutí Komise 2013/447/EU a v žádném případě nedosahuje 100 %. V důsledku přidělování bezplatných povolenek podle čl. 10a směrnice 2003/87/ES dochází k dočasnému odchýlení se od zásady dražeb povolenek, což svědčí ve prospěch restriktivního výkladu příslušných ustanovení (viz stanovisko generálního advokáta ze dne 28. února 2019 ve věci C-682/17, bod 69).

Nakonec vyvstává otázka, do jaké míry je třeba Komisi při výkladu ustanovení, která vydala za účelem zajištění jednotného provádění v členských státech, poskytnout volnost a zda byly v projednávané věci překročeny meze výkladu.

[omissis]

[podpisy]

[omissis]