

Predmet C-320/19

Zahtjev za prethodnu odluku

Datum podnošenja:

19. travnja 2019.

Sud koji je uputio zahtjev:

Verwaltungsgericht Berlin (Njemačka)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

1. travnja 2019.

Tužitelj:

Ingredion Germany GmbH

Tuženik:

Savezna Republika Njemačka

VG 10 K 771.17

VERWALTUNGSGERICHT BERLIN (UPRAVNI SUD, BERLIN)

RJEŠENJE

U upravnom postupku

Ingredion Germany GmbH,

[*omissis*] Hamburg,

tužitelj,

[*omissis*]

protiv

Savezne Republike Njemačke,

zastupana po Umweltbundesamtu (Savezni ured za okoliš)

[omissis]

tuženik,

10. vijeće Verwaltungsgerichta Berlin

[omissis]

1. travnja 2019. odlučilo je:

Postupak pred Verwaltungsgerichtom Berlin prekida se.

Sudu Europske unije u skladu s člankom 267. UFEU-a upućuje se sljedeće prethodno pitanje: **[orig. str. 2.]**

Treba li članak 18. stavak 1. točku (c), stavak 2. drugi podstavak Odluke Komisije 2011/278/EU u vezi s člankom 3. točkom (h) i člankom 10.a Direktive 2003/87/EZ tumačiti na način da je za nove sudionike na tržištu relevantni faktor iskorištenja kapaciteta za razinu djelatnosti vezanu uz gorivo ograničen na vrijednost manju od 100 %?

Obrazloženje

I. Tužitelj u Hamburgu upravlja postrojenjem za proizvodnju proizvoda od škroba. Postrojenje obuhvaća nove dijelove postrojenja za grijanje zraka i proizvodnju pare. Ukupna toplinska snaga postrojenja sada iznosi 30,045 MW. U postrojenju se para i zemni plin upotrebljavaju za proizvodnju topline za proizvodnju škroba.

Tužitelj je 8. listopada 2014. od Deutsche Emissionshandelsstelle (DEHSt) zatražio dodjelu besplatnih emisijskih jedinica za novo postrojenje, i to, s jedne strane, prema vrijednosti toplinskih emisija, podložno *carbon leakage* i, s druge strane, prema vrijednosti emisija za gorivo, podložno *carbon leakage*. Početak redovnog pogona postrojenja bio je 15. kolovoza 2013. Za vrijednost emisija za gorivo DEHSt je najprije pošao od relevantnog faktora iskorištenja kapaciteta od 109 %, prema navodima tužitelja. Instalirani početni kapacitet određen je pomoću količine proizvodnje unutar 90 dana nakon početka redovnog pogona u trenutku u kojem postrojenje još nije doseglo planiranu proizvodnju. Zbog toga je stvarni kapacitet u relevantnom razdoblju od 15. kolovoza 2013. do 20. lipnja 2014. iznosio preko 100 % instaliranog početnog kapaciteta.

Odlukom od 1. rujna 2015. DEHSt je tužitelju za razdoblje dodjele od 2013. do 2020. dodijelio 124 908 besplatnih emisijskih jedinica. U obrazloženju je navedeno da je DEHSt najprije Europskoj komisiji prijavio količinu dodjele na temelju relevantnog faktora iskorištenja kapaciteta od 109 %. Komisija je odlukom od 24. ožujka 2015. C(2015) 1733 *final* za tri druga njemačka postrojenja odbila relevantni faktor iskorištenja kapaciteta od 100 % ili više. U skladu s time DEHSt je pošla od faktora iskorištenja kapaciteta od 99,9 %.

Komisija je odobrila tako izračunanu količinu dodjele. DEHSt je odlukom od 7. srpnja 2017., dostavljenom 10. srpnja 2017., odbio prigovor protiv te odluke podnesen 30. rujna 2015. **[orig. str. 3.]** Tuženik se kao obrazloženje uz odluku Komisije od 24. ožujka 2015. pozvao na Guidance Document No. 2 i na dokument „Frequently Asked Questions on New Entrants & Closures Applications”, koji pravno nisu obvezujući, ali su pomoćno sredstvo državama članicama za tumačenje.

Svojom tužbom podnesenom 9. kolovoza 2017. tužitelj dalje traži svoje zahtjeve. Odlukom o povlačenju od 28. siječnja 2019. DEHSt je povukao odluku od 1. rujna 2015. u dijelu u kojem dodjela prelazi 116 088 emisijskih jedinica. U obrazloženju je naveo da je tužitelj dopisom od 16. travnja 2018. obavijestio da zahtjev za dodjelu u pogledu elementa za vrijednost emisija za gorivo sadržava pogrešku u izračunu. Tužitelj je u skladu s time prilagodio tužbeni zahtjev 20. siječnja 2019. i više ne traži 8273, nego samo 7467 dodatnih emisijskih jedinica.

Tužitelj smatra da odredbe relevantne za izračun relevantnog faktora iskorištenja kapaciteta novih postrojenja iz članka 17. stavka 2. Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 (u daljnjem tekstu: ZuV 2020) odnosno članka 18. stavka 2. drugog podstavka Odluke 2011/278/EU ne predviđaju ograničenje faktora iskorištenja kapaciteta na vrijednost od 100 %. Njezin izričaj, koji čini granicu tumačenja, u tom smislu ništa ne precizira. Pravno stajalište Komisije nije opravdano s aspekta jednakog postupanja prema postojećim i novim postrojenjima. Odluka Komisije od 24. ožujka 2015. nema ni izravni ni neizravni obvezujući učinak na tužitelja. Ni Guidance Document No. 2 i „Frequently Asked Questions” nisu pravno obvezujući.

Tužitelj zahtijeva,

da se tuženika djelomičnom izmjenom odluke Deutsche Emissionshandelsstelle od 1. rujna 2015. u obliku prema odluci o prigovoru **[orig. str. 4.]** od 7. srpnja 2017. i odluke o povlačenju od 29. siječnja 2019. obveže da tužitelju dodijeli dodatnih 7467 emisijskih jedinica, pod uvjetom da to Europska komisija ne odbije,

podredno,

da se tuženika djelomičnom izmjenom odluke Deutsche Emissionshandelsstelle od 1. rujna 2015. u obliku prema odluci o prigovoru od 7. srpnja 2017. i odluke o povlačenju od 29. siječnja 2019. obveže da odluči o zahtjevu tužitelja od 8. listopada 2014. u obliku izračuna od 16. travnja 2018. s obzirom na pravno mišljenje Suda, na način da za element dodjele emisijskih jedinica za gorivo, podložno *carbon leakage*, relevantni faktor iskorištenja kapaciteta iznosi 109 %.

Tuženik zahtijeva,

da se tužba odbije.

Tuženik smatra da relevantni faktor iskorištenja kapaciteta od 109 %, koji traži tužitelj, nije dopušten. Pri tumačenju članka 17. stavka 2. ZuVa 2020, koji prenosi članak 18. stavak 2. drugi podstavak Odluke 2011/278/EU, treba poći od toga da se vrijednost od 100 % ne smije prijeći ili dosegnuti. To mišljenje Komisije, koje je u obrazloženju Odluke od 24. ožujka 2015. detaljnije objašnjeno, slijedi iz zahtjeva jednakog postupanja prema postojećim i novim postrojenjima i novim postrojenjima s emisijama za proizvode, koji upotrebljavaju standardni faktor iskorištenja kapaciteta.

II. Relevantne odredbe prava Unije nalaze se u Direktivi 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2003. o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice i o izmjeni Direktive Vijeća 96/61/EZ (SL L 275, str. 32., kako je izmijenjena), osobito u članku 3. stavku (h) i članku 10.a stavku 7. Direktive 2003/87 i u Odluci Komisije 2011/278/EU od 27. travnja 2011. o utvrđivanju prijelaznih propisa na razini Unije za usklađenu besplatnu dodjelu emisijskih jedinica na temelju članka 10.a Direktive 2003/87/EZ, osobito u članku 3. točkama (d) i (n) i u člancima 17. do 19.

Relevantne odredbe nacionalnog prava nalaze se u članku 9. Gesetza über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Zakon o trgovanju emisijskim jedinicama stakleničkih plinova) (TEHG 2011) od 27. srpnja 2011. (BGBl. I str. 3154.) u vezi s člankom 34. TEHG-a u verziji od 18. siječnja 2019. i u Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 (Uredba o dodjeli emisijskih jedinica stakleničkih plinova u razdoblju od 2013. do 2020.) (ZuV 2020) od 26. rujna 2011., osobito u članku 2. točki 2., 10. i 27. i u člancima 16. do 18.: **[orig. str. 5.]**

Članak 34. TEHG-a od 18. siječnja 2019.

(1) Za ispuštanje stakleničkih plinova zbog djelatnosti u smislu Priloga 1. u odnosu na razdoblje od 2013. do 2020. i dalje se primjenjuju članci 1. do 36. u verziji koja vrijedi do 24. siječnja 2019.

Članak 9. TEHG-a 2011

(1) Operatorima postrojenja dodjeljuju se besplatne jedinice prema načelima iz članka 10.a stavaka 1. do 5., 7. i 11. do 20. Direktive 2003/87/EZ u važećoj verziji i Odluke Komisije 2011/278/EU od 27. travnja 2011. o utvrđivanju prijelaznih propisa na razini Unije za usklađenu besplatnu dodjelu emisijskih jedinica na temelju članka 10.a Direktive 2003/87/EZ (SL L 130, 17. 5. 2011., str. 1.).

ZuV 2020:

Članak 2. Definicije

Za ovu uredbu uz definicije iz članka 3. Zakona o trgovanju emisijskim jedinicama stakleničkih plinova vrijede i ove definicije:

2. Početak redovnog pogona

prvi dan stalnog devedesetodnevnog razdoblja ili, ako uobičajeni proizvodni ciklus u dotičnom sektoru ne predviđa stalnu proizvodnju, prvi dan devedesetodnevnog razdoblja podijeljenog u proizvodne cikluse specifične za sektor, u kojem postrojenje radi s prosječno najmanje 40 posto proizvodnog kapaciteta za koji je namijenjen, prema potrebi uzimajući u obzir uvjete rada za specifično postrojenje;

10. Nova postrojenja

svi novi sudionici na tržištu u skladu s člankom 3. točkom (h) prvom alinejom Direktive 2003/87/EZ;

27. Element dodjele s vrijednošću emisija za gorivo [orig. str. 6.]

Skup ulaznih i izlaznih struja i povezanih emisija koje nisu obuhvaćene elementom dodjele prema točki 28. ili 30. za slučajeve proizvodnje nemjerljive topline kroz sagorijevanje goriva, pod uvjetom da se nemjerljiva toplina

a) koristi za proizvodnju proizvoda, proizvodnju mehaničke energije, zagrijavanje ili hlađenje ili

b) se proizvodi kroz sigurnosne baklje, pod uvjetom da je s time povezano sagorijevanje goriva i varijabilnih količina procesnog ili preostalog plina predviđeno odobrenjem za isključivo rasterećenje postrojenja prilikom poremećaja ili drugih izvanrednih situacija;

od čega se oduzima nemjerljiva toplina koja se koristi za proizvodnju struje ili izvozi za proizvodnju struje;

Članak 16. Zahtjev za besplatnu dodjelu jedinica

(1) Zahtjevi za besplatnu dodjelu za nove sudionike na tržištu moraju se podnijeti unutar jedne godine nakon početka redovnog pogona, kod bitnog proširenja kapaciteta unutar jedne godine nakon početka izmijenjenog pogona.

(4) Instalirani početni kapacitet za nova postrojenja odgovara za svaki element dodjele odstupanjem od članka 4. prosjeku dvaju najvećih mjesečnih proizvodnih količina unutar stalnog devedesetodnevnog razdoblja, na temelju kojeg je određen početak redovnog pogona, preračunato na jednu kalendarsku godinu

§ 17 Razine djelatnosti novih sudionika na tržištu

(1) Za elemente dodjele za nova postrojenja koji se moraju odrediti prema članku 3. razine djelatnosti relevantne za dodjelu jedinica određuju se kako slijedi:

3. razina djelatnosti u vezi s gorivom za element dodjele s emisijskim jedinicama za gorivo odgovara instaliranom početnom kapacitetu dotičnog elementa dodjele, pomnoženo s relevantnim faktorom iskorištenja kapaciteta

(2) Relevantni faktor iskorištenja kapaciteta u skladu sa stavkom 1. točkama 2. do 4. određuju se na temelju podataka podnositelja zahtjeva o **[orig. str. 7.]**

1. stvarnom radu elementa dodjele do podnošenja zahtjeva i planiranog rada postrojenja ili elementa dodjele, njegova razdoblja počeka i proizvodnih ciklusa,

2. upotrebi tehnika učinkovitih s obzirom na energiju i stakleničke plinove, koji mogu utjecati na relevantni faktor iskorištenja kapaciteta postrojenja,

3. tipičnom iskorištenju kapaciteta u dotičnom sektoru.

Članak 18. Dodjela za nove sudionike na tržištu

(1) Za dodjelu jedinica za nova postrojenja nadležno tijelo računa privremeni godišnji iznos jedinica koji treba besplatno dodijeliti prilikom početka redovnog rada postrojenja za preostale godine razdoblja od 2013. do 2020. na sljedeći način i za svaki element dodjele zasebno:

3. za svaki element dodjele za emisije goriva privremeni godišnji iznos jedinica koje treba besplatno dodijeliti odgovara umnošku vrijednosti emisija goriva i razine djelatnosti u vezi s gorivom:

III. Prethodno pitanje je bitno za rješenje spora.

Tužitelj ima pravo na dodatnu dodjelu besplatnih emisijskih jedinica ako kao relevantni faktor iskorištenja kapaciteta treba uzeti 109 %. Tumačenje relevantnih odredbi iz članka 18. stavka 2. drugog podstavka Odluke 2011/278/EU, koji treba primijeniti radi tumačenja članka 17. stavka 2. ZuVa 2020 koje je u skladu s pravom Unije, u tom smislu nije jasno i očito.

S jedne strane, izričaj ne sadržava ograničenje relevantnog faktora iskorištenja kapaciteta na ispod 100 %. U ovom slučaju veći faktor iskorištenja kapaciteta proizlazi iz potkrijepljenih i neovisno provjerenih informacija ne samo o planiranom nego i o stvarnom normalnom radu postrojenja do podnošenja zahtjeva. Za razliku od postojećih postrojenja, za određivanje instaliranog početnog kapaciteta kod novih sudionika na tržištu uzima se u obzir devedesetodnevno razdoblje nakon početka normalnog rada (v. članak 17. stavak 4. Odluke 2011/278/EU), a ne razdoblje od četiri godine (v. članak 7. stavak 3. točku (a) Odluke 2011/278/EU), tako da se češće može dogoditi da planirani normalni rad još nije dosegnut. **[orig. str. 8.]**

S druge strane, članak 18. stavak 2. drugi podstavak Odluke 2011/278/EU također se odnosi na tipično iskorištenje kapaciteta u dotičnom sektoru, koje je redovito ispod 100 %. Usto se kod novih sudionika na tržištu s dijelovima postrojenja s

referentnom vrijednošću za proizvod uzima u obzir standardni faktor iskorištenja kapaciteta (v. članak 18. stavak 1. točka (a) Odluke 2011/278/EU), koji je određen u Odluci Komisije 2013/447/EU i ni u jednom slučaju ne doseže 100 %. Besplatnom dodjelom certifikata u skladu s člankom 10.a Direktive 2003/87/EZ privremeno se odstupa od načela dražbe certifikata, što govori u prilog restriktivnom tumačenju odgovarajućih odredaba (v. mišljenje nezavisnog odvjetnika od 28. veljače 2019. u postupku C-682/17, t. 69.).

Naposljetku, postavlja se pitanje koliku marginu prosudbe ima Europska komisija prilikom tumačenja odredaba o jamčenju ujednačene provedbe u državama članicama i je li ovdje prekoračena granica tumačenja.

[omissis]

[potpisi]

[omissis]

RADNI DOKUMENT