

**Cauza C-320/19**

**Cerere de decizie preliminară**

**Data depunerii:**

19 aprilie 2019

**Instanța de trimitere:**

Verwaltungsgericht Berlin (Germania)

**Data deciziei de trimitere:**

1 aprilie 2019

**Reclamantă:**

Ingredion Germany GmbH

**Pârâtă:**

Bundesrepublik Deutschland

---

VG 10 K 771.17

VERWALTUNGSGERICHT BERLIN

ORDONANȚĂ

în cauza de contencios administrativ

introdusă de Ingredion Germany GmbH,

[omissis] Hamburg,

reclamantă,

[omissis]

împotriva

Bundesrepublik Deutschland (Republica Federală Germania),

reprezentată de Umweltbundesamt (Agenția Federală pentru Mediu)

[omissis]

pârâtă,

La 1 aprilie 2019, Secția a 10-a a Verwaltungsgericht Berlin (Tribunalul Administrativ din Berlin, Germania)

[omissis]

a hotărât:

Suspendă procedura desfășurată în fața Verwaltungsgericht Berlin (Tribunalul Administrativ din Berlin).

Adresează Curții de Justiție a Uniunii Europene, în temeiul articolului 267 TFUE, următoarea întrebare preliminară: **[OR 2]**

Articolul 18 alineatul (1) litera (c) și alineatul (2) al doilea paragraf din Decizia Comisiei Europene 2011/278/UE, coroborat cu articolul 3 litera (h) și articolul 10a din Directiva 2003/87/CE trebuie interpretate în sensul că, pentru operatorii nou intrați pe piață, factorul de utilizare a capacității aplicabil în ceea ce privește nivelul activității legate de combustibil trebuie să fie limitat la o valoare mai mică de 100%?

### Motive

I. Reclamanta exploatează în Hamburg o instalație pentru fabricarea produselor din amidon. Instalația cuprinde două subinstalații nou construite, una pentru încălzirea aerului și una pentru producerea aburului. Puterea termică nominală totală a instalației este în prezent de 30,045 MW. În cadrul instalației sunt utilizate aburul și gazele naturale în vederea producerii de căldură pentru fabricarea amidonului.

La 8 august 2014, reclamanta a solicitat Deutsche Emissionshandelsstelle (Oficiul german de comercializare a cotelor de emisii, denumit în continuare „DEHSt”) alocarea cu titlu gratuit a cotelor de emisii pentru noua instalație, și anume pe de o parte o alocare în funcție de nivelul emisiilor aferente subinstalației de încălzire, cu expunere la relocarea emisiilor de dioxid de carbon (carbon leakage) și, pe de altă parte, o alocare în funcție de nivelul emisiilor aferente subinstalației combustibilului, cu expunere la relocarea emisiilor de dioxid de carbon (carbon leakage). Data de începere a funcționării normale a instalației a fost 15 august 2013. În ceea ce privește nivelul emisiilor legate de combustibil, DEHSt a considerat inițial, potrivit datelor furnizate de reclamantă, că factorul de utilizare a capacității aplicabil a fost de 109%. Capacitatea instalată inițială a fost determinată pe baza cantităților de producție în termen de 90 de zile de la începerea funcționării normale, la o dată la care instalația nu ajunsese încă la producția preconizată. În consecință, utilizarea efectivă a capacității pe parcursul

perioadei de măsurare 15 august 2013-20 iunie 2014 a fost de peste 100% din capacitatea instalată inițială.

Prin decizia din 1 septembrie 2015, DEHSt a alocat cu titlu gratuit reclamantei, pentru perioada de alocare 2013-2020, 124.908 cote de emisii. Drept justificare, a fost menționat faptul că DEHSt a notificat într-o primă fază Comisiei Europene (denumită în continuare „Comisia”) cantitatea de cote care trebuie alocate, având în vedere factorul de utilizare a capacității aplicabil de 109%. Prin decizia C(2015) 1733 final din 24 martie 2015, Comisia ar fi respins un factor de utilizare a capacității de 100 % sau mai mult aplicabil în cazul altor trei instalații germane. În consecință, DEHSt ar fi considerat că factorul de utilizare a capacității a fost de 99,9 %. Comisia ar fi aprobat cantitatea astfel determinată de cote care urmau să fie alocate. În schimb, DEHSt a respins [OR 3], prin decizia privind calea de atac din 7 iulie 2017, comunicată la 10 iulie 2017, calea de atac formulată la 30 septembrie 2015. În susținerea poziției sale, pârâta a invocat, în plus față de decizia Comisiei din 24 martie 2015, Guidance Document No. 2 și documentul „Frequently Asked Questions on New Entrants & Closures Applications” care, deși nu ar fi avut un caracter juridic obligatoriu, ar fi reprezentat un set de orientări interpretative pentru statele membre.

Prin acțiunea introdusă la 9 august 2017, reclamanta urmărește în continuare soluționarea favorabilă a cererii sale. Prin decizia de retragere din 28 ianuarie 2019, DEHSt a retras decizia din 1 septembrie 2015, în măsura în care alocarea depășea 116.088 cote de emisii. Drept justificare, aceasta a menționat faptul că reclamanta a informat prin scrisoarea din 16 aprilie 2018 că cererea de alocare conținea o eroare de calcul în ceea ce privește elementul de alocare legat de nivelul emisiilor de combustibil. La 20 ianuarie 2019, reclamanta a ajustat în mod corespunzător cererea introductivă formulată, nemaisolicitând 8.273, ci doar 7.467 cote de emisii suplimentare.

Reclamanta consideră că dispozițiile relevante pentru calcularea factorului de utilizare a capacității aplicabil noilor instalații cuprinse la articolul 17 alineatul (2) din ZuV 2020, respectiv la articolul 18 alineatul (2) al doilea paragraf din Decizia 2011/278/UE (JO 2011, L 130, p. 1) nu prevăd o limitare a factorului de utilizare a capacității la valori mai mici de 100 %. Modul lor de redactare, care constituie limita de interpretare, nu furnizează nicio informație în acest sens. Opinia juridică a Comisiei nu ar fi justificată de argumente referitoare la egalitatea de tratament între instalațiile existente și cele noi. Decizia Comisiei Europene din 24 martie 2015 nu ar avea, nici în mod direct și nici în mod indirect, un efect obligatoriu față de reclamantă. Nici Guidance Document No. 2 și nici „Frequently Asked Questions” nu ar fi obligatorii din punct de vedere juridic.

Reclamanta solicită Tribunalului:

obligarea pârâtei ca, prin modificarea parțială a deciziei DEHSt din 1 septembrie 2015 în versiunea care rezultă din decizia privind calea de atac din [OR 4] 7 iulie 2017 și din decizia de retragere din 29 ianuarie 2019, să

alocare reclamantei 7.467 cote de emisie suplimentare, în măsura în care Comisia Europeană nu respinge această cerere,

în subsidiar:

obligarea pârâtei ca, prin modificarea parțială a deciziei DEHSt din 1 septembrie 2015 în versiunea care rezultă din decizia privind calea de atac din 7 iulie 2017 și din decizia de retragere din 29 ianuarie 2019, să soluționeze cererea reclamantei din 8 august 2014 în versiunea care rezultă din calculele din 16 aprilie 2018, având în vedere interpretarea dreptului de către instanța de trimitere, cu condiția ca, în privința elementului de alocare legat de combustibil, cu expunere la relocarea emisiilor de dioxid de carbon, să fie avut în vedere un factor de utilizare a capacității aplicabil de 109%.

Pârâta solicită Tribunalului:

respingerea acțiunii.

Aceasta consideră că factorul de utilizare a capacității aplicabil solicitat de reclamantă de 109% nu este admisibil. Interpretarea articolului 17 alineatul (2) din ZuV 2020, care transpune articolul 18 alineatul (2) al doilea paragraf din Decizia 2011/278/UE, ar implica faptul că valoarea de 100% nu poate fi atinsă sau depășită. Această opinie a Comisiei, care este prezentată în mod detaliat în motivarea deciziei din 24 martie 2015, reiese din cerința egalității de tratament în ceea ce privește instalațiile existente și instalațiile noi, precum și instalațiile noi cu un produs de referință, care utilizează un factor standard de utilizare a capacității.

II. Dispozițiile relevante din dreptul Uniunii se regăsesc în Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 octombrie 2003 de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității și de modificare a Directivei 96/61/CE a Consiliului (JO 2003, L 275, p. 32, Ediție specială, 15/vol. 10, p. 78, denumită în continuare „Directiva 2003/87/CE”, în actuala versiune), în special articolul 3 litera (h) și articolul 10a alineatul (7) din Directiva 2003/87/CE, precum și în Decizia Comisiei Europene 2011/278/UE de stabilire, pentru întreaga Uniune, a normelor tranzitorii privind alocarea armonizată și cu titlu gratuit a cotelor de emisii în temeiul articolului 10a din Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 27 aprilie 2011 (JO 2011, L 130, p. 1), în special articolul 3 literele (d) și (n) și articolele 17-19.

Dispozițiile relevante din dreptul intern se regăsesc în Legea germană privind comercializarea cotelor de emisii de gaze cu efect de seră (Gesetzes über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen, denumită în continuare „TEHG 2011”) din 27 iulie 2011 (BGBl. I, p. 3154), coroborată cu articolul 34 din TEHG în versiunea din 18 ianuarie 2019, precum și în Regulamentul de alocare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră pentru perioada de comercializare 2013-2020 (Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020,

denumit în continuare „ZuV 2020”) din 26 septembrie 2011, în special la articolul 2 punctele 2, 10 și 27, precum și la articolele 16-18: **[OR 5]**

Articolul 34 din TEHG din 18 ianuarie 2019

„(1) <sup>1</sup>În ceea ce privește eliberarea de gaze cu efect de seră prin activitățile enumerate în anexa 1 în perioada 2013-2020, rămân aplicabile articolele 1-36 în versiunea în vigoare până la 24 ianuarie 2019.”

Articolul 9 din TEHG 2011

„Operatorii instalațiilor beneficiază de o alocare de cote cu titlu gratuit, în conformitate cu principiile articolului 10a alineatele (1)-(5), (7) și (11)-(20) din Directiva 2003/87/CE, cu modificările ulterioare, și ale Deciziei 2011/278/UE a Comisiei din 27 aprilie 2011 de stabilire, pentru întreaga Uniune, a normelor tranzitorii privind alocarea armonizată și cu titlu gratuit a cotelor de emisii în temeiul articolului 10a din Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului (JO 2011, L 130, p. 1).”

ZuV 2020:

Articolul 2 Definiții

În sensul prezentului regulament se aplică, pe lângă definițiile prevăzute la articolul 3 din Legea privind comercializarea cotelor de emisii de gaze cu efect de seră [Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz], următoarele definiții:

2. « Începutul funcționării normale »

înseamnă prima zi dintr-o perioadă continuă de 90 de zile, sau, dacă ciclul de producție uzual din sectorul respectiv nu implică o producție continuă, prima zi dintr-o perioadă de 90 zile subdivizate în cicluri de producție specifice sectorului în cursul căreia instalația a funcționat în medie la cel puțin 40% din capacitatea pentru care a fost proiectată, ținând seama, dacă este cazul, de condițiile de operare specifice ale instalației;

10. « Instalații noi »

toți operatorii nou intrați pe piață în sensul articolului 3 litera (h) prima liniuță din Directiva 2003/87/CE;

27. Elementul de alocare în funcție de nivelul emisiilor aferente combustibilului **[OR 6]**

include fluxurile de intrare, fluxurile de ieșire și emisiile aferente producției de căldură nemăsurabilă prin arderea combustibilului, care nu sunt cuprinși în alocarea prevăzută la punctul 28 sau la punctul 30, în măsura în care căldura nemăsurabilă

a) este consumată pentru producția de produse, pentru producția de energie mecanică, pentru încălzire sau răcire sau

b) este produsă prin flăcări de siguranță, în măsura în care arderea unor combustibili pilot și a unor cantități foarte fluctuante de gaze de proces sau reziduale, asociată acestui proces, este prevăzută de normele de autorizare în scopul degrevării exclusive a instalației în caz de funcționare defectuoasă sau în alte condiții anormale de funcționare;

În fiecare dintre aceste cazuri, se exclude căldura măsurabilă, care este consumată sau exportată în vederea producerii de energie electrică;

#### Articolul 16 Cererea de alocare cu titlu gratuit a cotelor

(1) Cererile operatorilor nou intrați pe piață privind alocarea cu titlu gratuit a cotelor trebuie depuse în termen de un an de la începutul funcționării normale a instalației, iar în cazul unor extinderi semnificative ale capacității în termen de un an de la începutul funcționării modificate.

(4) În privința alocării în funcție de nivelul emisiilor aferente fiecărei subinstalații, capacitatea instalată inițială a instalațiilor noi corespunde, prin derogare de la articolul 4, mediei celor două cantități lunare maxime ale cotelor dintr-o perioadă continuă de 90 de zile, pe baza căreia se stabilește începutul funcționării normale, extrapolate la un an calendaristic

#### Articolul 17 Nivelurile activității instalațiilor nou intrate

(1) În ceea ce privește elementele de alocare pentru instalațiile nou intrate care vor fi determinate conform articolului 3, nivelurile activității în funcție de care se face alocarea cotelor sunt determinate după cum urmează:

3. nivelul activității legat de combustibil în cazul unei alocări în funcție de nivelul emisiilor aferente subinstalației combustibilului corespunde capacității instalate inițiale a subinstalației respective înmulțită cu factorul de utilizare a capacității aplicabil

(2) Factorul de utilizare a capacității aplicabil menționat la alineatul (1) punctele 2-4 se determină pe baza informațiilor furnizate de reclamant cu privire la **[OR 7]**

1. funcționarea efectivă a elementului de alocare până la depunerea cererii și funcționarea planificată a instalației sau a elementului de alocare, perioadele de întreținere planificate și ciclurile de producție ale acesteia;

2. utilizarea unor tehnici de eficiență energetică și reducere a emisiilor de gaze cu efect de seră, care pot influența factorul de utilizare a capacității instalației aplicabil;

3. utilizarea tipică a capacității în sectorul în cauză.

## Articolul 18 Alocarea către instalațiile nou intrate

(1) În ceea ce privește alocarea cotelor către instalațiile nou intrate, autoritatea competentă calculează numărul anual provizoriu al cotelor care trebuie alocate cu titlu gratuit la începutul funcționării normale a instalației pentru anii rămași din perioada de comercializare 2013-2020, după cum urmează și pentru fiecare element de alocare în mod separat:

3. Pentru fiecare element de alocare legat de nivelul emisiilor aferente combustibilului, numărul anual provizoriu al cotelor care trebuie alocate cu titlu gratuit corespunde producției subinstalației combustibilului și nivelului activității legat de combustibil:

III. Întrebarea preliminară este relevantă pentru soluționarea litigiului.

Reclamanta are dreptul la alocarea suplimentară a unor cote de emisie cu titlu gratuit, în cazul în care calculul este bazat pe un factor de utilizare a capacității aplicabil de 109%. Interpretarea dispoziției relevante cuprinse la articolul 18 alineatul (2) al doilea paragraf din Decizia 2011/278/UE, care trebuie utilizată pentru interpretarea în conformitate cu dreptul european a articolului 17 alineatul (2) din ZuV 2020, nu este foarte clară și precisă în această privință.

Pe de o parte, textul nu conține nicio limitare a factorului de utilizare a capacității aplicabil la valori mai mici de 100%. Un factor de utilizare a capacității mai mare rezultă, în speță, pe baza unor informații documentate corespunzător și verificate independent nu numai cu privire la funcționarea normală prevăzută, ci și la funcționarea normală efectivă a instalației până la data depunerii cererii. Spre deosebire de instalațiile existente, pentru determinarea capacității instalate inițiale a instalațiilor nou intrate pe piață este avută în vedere o perioadă de 90 zile de la data începerii funcționării normale [a se vedea articolul 17 alineatul (4) din Decizia 2011/278/UE] și nu o perioadă de patru ani [a se vedea articolul 7 alineatul (3a) din Decizia 2011/278/UE], astfel încât se poate întâmpla mai frecvent ca funcționarea normală planificată să nu fie încă atinsă. **[OR 8]**

Pe de altă parte, articolul 18 alineatul (2) al doilea paragraf din Decizia 2011/278/UE, se referă de asemenea la utilizarea tipică a capacității în sectorul în cauză, care de obicei ar trebui să fie mai mică de 100%. În plus, în cazul instalațiilor nou intrate pe piață care includ subinstalații cu produs de referință, este avut în vedere un factor standard de utilizare a capacității [a se vedea articolul 18 alineatul (31) din Decizia 2011/278/UE], care a fost definit în Decizia Comisiei 2013/447/UE și care nu este în niciun caz atins în proporție de 100%. Prin alocarea cu titlu gratuit a cotelor în conformitate cu articolul 10a din Directiva 2003/87/CE, se derogă temporar de la principiul licitării cotelor de emisii, ceea ce pledează pentru o interpretare în sens strict a dispozițiilor relevante (a se vedea concluziile avocatului general prezentate la 28 februarie 2019 în cauza C-682/17, punctul 69).

În sfârșit, se pune întrebarea în ce măsură ar trebui acordată Comisiei o putere de decizie largă în interpretarea dispozițiilor adoptate de aceasta în scopul asigurării unei puneri în aplicare unitare în statele membre și dacă, în cazul de față, au fost depășite limitele interpretării.

[*omissis*]

[Semnături]

[*omissis*]

DOCUMENT DE LUCRU