

Vec C-320/19

Návrh na začatie prejudiciálneho konania

Dátum podania:

19. apríl 2019

Vnútroštátny súd:

Verwaltungsgericht Berlin

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

1. apríl 2019

Žalobkyňa:

Ingredion Germany GmbH

Žalovaná:

Spolková republika Nemecko

PRACOVNÝ DOKUMENT

VG 10 K 771.17

VERWALTUNGSGERICHT BERLIN

(Správny súd Berlín, Nemecko)

Uznesenie

V správnom spore medzi

Ingredion Germany GmbH,

[omissis] Hamburg,

žalobkyňa,

[omissis]

proti

Spolkovej republike Nemecko,

v zastúpení: Umweltbundesamt (Spolkový úrad pre životné prostredie,
Nemecko)

[omissis]

žalovanej,

10. senát Verwaltungsgericht Berlin (Správny súd Berlín)

[omissis]

1. apríla 2019 rozhodol:

Konanie pred Verwaltungsgericht Berlin (Správny súd Berlín) sa prerušuje.

Súdnemu dvoru Európskej únie sa v súlade s článkom 267 ZFEÚ predkladá návrh na začatie prejudiciálneho konania o tejto otázke:

Má sa článok 18 ods. 1 písm. c), ods. 2 druhý pododsek rozhodnutia Európskej komisie 2011/278/EÚ v spojení s článkom 3 písm. h), článkom 10a smernice 2003/87/ES vykladať v tom zmysle, že pre nových účastníkov sa faktor využitia kapacity, ktorý je relevantný z hľadiska úrovne činnosti v súvislosti s palivom, obmedzí na nižšiu hodnotu ako 100 %?

Odôvodnenie

I. Žalobkyňa prevádzkuje v Hamburgu zariadenie na výrobu škrobových produktov. Zariadenie pozostáva z novovybudovaných podzariadení: zariadenia na ohrev vzduchu a zariadenia na výrobu pary. Celkový menovitý tepelný príkon zariadenia dosahuje v súčasnosti 30,045 MW. V zariadení sa využíva para a zemný plyn na výrobu tepla potrebného pri produkcii škrobu.

Žalobkyňa 8. augusta 2014 požiadala Deutsche Emissionshandelsstelle (Nemecký orgán pre obchodovanie s emisiami, ďalej len „DEHSt“) o bezodplatné pridelenie emisných oprávnení pre nové zariadenie, a to konkrétne jednak o pridelenie podľa hodnoty emisie tepla s hrozbou úniku oxidu uhličitého a jednak o pridelenie podľa hodnoty emisie paliva s hrozbou úniku oxidu uhličitého. Riadna prevádzka zariadenia sa začala 15. augusta 2013. V súvislosti s hodnotou emisie palív vychádzal DEHSt na základe informácií predložených žalobkyňou najskôr z príslušného faktora využitia kapacity na úrovni 109 %. Inštalovaná počiatočná kapacita sa určila s pomocou výrobných množstiev počas obdobia 90 dní od začiatku riadnej prevádzky v okamihu, keď zariadenie ešte nedosiahlo predpokladanú výrobnú kapacitu. Skutočné využitie kapacity sa preto počas referenčného obdobia od 15. augusta 2013 do 20. júna 2014 pohybovalo na úrovni nad 100 % počiatočnej kapacity.

Rozhodnutím z 1. septembra 2015 prideliť DEHSt žalobkyňi pre pridelovacie obdobie rokov 2013 až 2020 celkovo 124 908 bezplatných emisných oprávnení. Na účely odôvodnenia uviedol, že DEHSt najskôr informoval Európsku komisiu (ďalej len „Komisia EÚ“) o pridelenom množstve, pričom vychádzal z príslušného faktora využitia kapacity na úrovni 109 %. Komisia EÚ rozhodnutím z 24. marca 2015 – C(2015)1733 final v prípade troch ďalších nemeckých zariadení odmietla príslušný faktor využitia kapacity na úrovni 100 % alebo viac. DEHSt preto v súčasnosti vychádza z uplatnenia faktora využitia kapacity na úrovni 99,9 %. Komisia EÚ s takto vypočítaným množstvom pridelených oprávnení súhlasila. Odvolanie namierené proti tomuto rozhodnutiu z 30. septembra 2015 zamietol DEHSt rozhodnutím o odvolaní zo 7. júla 2017, doručeným 10. júla 2017. V rámci odôvodnenia sa žalovaná okrem rozhodnutia Komisie EÚ z 24. marca 2015 odvolávala aj na Guidance Document No. 2 a na dokument „Frequently Asked Questions on New Entrants & Closures Applications“, ktoré nie sú právne záväzné, ale členským štátom slúžia ako výkladová pomôcka.

Žalobkyňa sa vo svojej žalobe podanej 9. augusta 2017 aj naďalej domáha svojich nárokov. Rozhodnutím o späťvzati z 28. januára 2019 zrušil DEHSt rozhodnutie z 1. septembra 2015 v rozsahu, v akom pridelenie presahuje počet 116 088 emisných oprávnení. Ako dôvod uviedol, že žalobkyňa vo svojom podaní zo 16. apríla 2018 oznámila, že žiadosť o pridelenie v súvislosti s prvkom pridelenia s emisnou hodnotou paliva obsahovala chybu vo výpočte. Žalobkyňa svoj žalobný návrh primerane upravila 20. januára 2019 a už sa nedomáha 8 273, ale len 7 467 dodatočných emisných kvót.

Žalobkyňa zastáva názor, že príslušné ustanovenia § 17 ods. 2 ZuV 2020 resp. článok 18 ods. 2 druhý pododsek rozhodnutia 2011/278/EÚ, ktoré sa zohľadnia na účely výpočtu príslušného faktora využitia kapacity v prípade nových zariadení, nestanovujú nijaké obmedzenie faktora využitia kapacity na hodnotu nižšiu ako 100 %. Znenie týchto ustanovení, ktoré tvorí hranice výkladu, v tomto ohľade neobsahuje nijaké údaje. Právny názor Komisie EÚ nie je odôvodnený z hľadiska rovnakého zaobchádzania s existujúcimi a novými zariadeniami. Rozhodnutie Komisie EÚ z 24. marca 2015 nemá voči žalobkyni priame ani nepriame účinky. Závazný charakter nemajú ani Guidance Document No. 2 a „Frequently Asked Questions“.

Žalobkyňa navrhuje,

uložiť žalovanej na základe čiastočnej zmeny rozhodnutia Nemeckého orgánu pre obchodovanie s emisiami z 1. septembra 2015 v znení jeho rozhodnutia o odvolaní [zo] 7. júla 2017 a jeho rozhodnutia o späťvzati z 29. januára 2019 povinnosť prideliť žalobkyni ďalších 7 467 emisných kvót, pokiaľ Európska komisia takéto pridelenie neodmietne,

subsidiárne,

uložiť žalovanej povinnosť, aby na základe čiastočnej zmeny rozhodnutia Nemeckého orgánu pre obchodovanie s emisiami z 1. septembra 2015 v znení jeho rozhodnutia o odvolaní [zo] 7. júla 2017 a rozhodnutia o späťvzati z 29. januára 2019 rozhodla o žiadosti žalobkyne z 8. augusta 2014 v znení výpočtov platných k 16. aprílu 2018 s ohľadom na právny názor súdu v tom zmysle, že na prvok pridelenia podľa hodnoty emisie paliva a hrozby úniku oxidu uhličitého sa uplatní príslušný faktor využitia kapacity na úrovni 109 %.

Žalovaná navrhuje,

žalobu zamietnuť.

Zastáva názor, že príslušný faktor využitia kapacity na úrovni 109 %, ktorého sa žalobkyňa domáha, nie je prípustný. Pri výklade § 17 ods. 2 ZuV 2020, ktorým sa preberá článok 18 ods. 2 druhý pododsek rozhodnutia 2011/278/EÚ, sa musí vychádzať z predpokladu, že nemožno dosiahnuť resp. presiahnuť hodnotu 100 %. Takýto názor Európskej komisie, ktorý spresnila v odôvodnení rozhodnutia z 24. marca 2015, vychádza z požiadavky rovnakého zaobchádzania s existujúcimi zariadeniami a novými zariadeniami, ako aj novými zariadeniami s emisnou hodnotou produktov, v prípade ktorých sa uplatňuje štandardný faktor využitia kapacity.

II. Relevantné ustanovenia práva Únie upravuje smernica 2003/87/ES Európskeho parlamentu a Rady z 13. októbra 2003, o vytvorení systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Únii, a ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 96/61/ES (Ú. v. ES L 275, 2003, S 32; Mim. vyd. 15/007, s. 631,

d'alej aj ako „smernica o obchodovaní s emisiami“ v platnom znení), najmä článok 3 písm. h) a článok 10a ods. 7 smernice o obchodovaní s emisiami a tiež rozhodnutie Komisie z 27. apríla 2011, ktorým sa ustanovujú prechodné pravidlá harmonizácie bezodplatného pridelovania emisných kvót podľa článku 10a smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/87/ES, platné v celej Únii, najmä článok 3 písm. d) a n) a články 17 až 19.

Relevantné ustanovenia vnútroštátneho práva upravuje § 9 Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (zákon o obchodovaní s oprávneniami na emisiu skleníkových plynov, ďalej len „TEHG 2011“) z 27. júla 2011 (BGBl. I s. 3154) v spojení s § 34 TEHG v znení platnom 18. januára 2019, ako aj Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 (nariadenie o pridelovaní emisných oprávnení skleníkových plynov pre obdobie obchodovania 2013 až 2020, ďalej len „ZuV 2020“) z 26. septembra 2011, najmä § 2 body 2, 10 a 27, ako aj § 16 až 18:

§ 34 TEHG z 18. januára 2019

(1) ¹Pre uvoľňovanie skleníkových plynov pri činnostiach v zmysle prílohy 1 sa pre obdobie obchodovania 2013 až 2020 ďalej uplatňujú ustanovenia § 1 až § 36 v znení platnom a účinnom do 24. januára 2019.

§ 9 TEHG 2011

(1) Prevádzkovateľom zariadení sa bezodplatne pridelia oprávnenia v súlade so zásadami upravenými v článku 10a ods. 1 až 5, 7 a 11 až 20 smernice 2003/87/ES v platnom znení a v rozhodnutí Komisie 2011/278/EÚ z 27. apríla 2011, ktorým sa ustanovujú prechodné pravidlá harmonizácie bezodplatného pridelovania emisných kvót podľa článku 10a smernice 2003/87/ES, platné v celej Únii (Ú. v. EÚ L 130, 2011, s. 1).

ZuV 2020:

§ 2 Vymedzenie pojmov

Na účely tohto nariadenia sa okrem vymedzenia pojmov podľa § 3 zákona o obchodovaní s oprávneniami na emisiu skleníkových plynov použijú aj tieto definície:

2. Začiatok riadnej prevádzky

Prvý deň nepretržitého 90-dňového obdobia alebo ak zvyčajný výrobný cyklus príslušného odvetvia nepredpokladá nepretržitú prevádzku, prvý deň 90-dňového obdobia rozdeleného na výrobné cykly špecifické pre dané odvetvie, počas ktorého zariadenie pracuje aspoň na 40 % výrobnej kapacity, na ktorú je navrhnuté, pričom sa podľa potreby zohľadňujú prevádzkové podmienky špecifické pre dané zariadenie.

10. Nové zariadenia

Všetci noví účastníci podľa článku 3 písm. h) prvej zarážky smernice 2003/87/ES.

27. Prvok pridelenia podľa hodnoty emisie paliva

Súčet vstupných napätí, výstupných napätí a s nimi súvisiacich emisií, na ktoré sa nevzťahuje prvok pridelenia podľa bodu 28 alebo bodu 30, ak ide o výrobu nemerateľného tepla, ktoré sa vytvára pri spaľovaní paliva, ak sa nemerateľné teplo

a) spotrebuje na výrobu produktov, produkciu mechanickej energie, vykurovanie alebo chladenie alebo

b) vyrába pri bezpečnostnom spaľovaní, ak sa s tým spojené spaľovanie pomocných palív a vysoko kolísavých množstiev plynov z priemyselných procesov alebo zvyškových plynov predpokladá v súlade s povolením výlučne na účely odbremenenia zariadenia v prípade prevádzkových porúch alebo iných mimoriadnych prevádzkových okolností;

vyššie uvedené však neplatí pre nemerateľné teplo, ktoré sa spotrebuje pri výrobe elektrickej energie alebo sa na účely výroby elektrickej energie vyváža;

§ 16 Žiadosť o bezodplatné pridelenie oprávnení

(1) Žiadosti o bezodplatné pridelenie pre nových účastníkov sa predložia do jedného roka od začiatku riadnej prevádzky zariadenia a v prípade významného zvýšenia kapacity do jedného roka od začatia zmenenej prevádzky.

(4) Začiatková inštalovaná kapacita nových zariadení zodpovedá odchyľne od § 4 pre každý prvok pridelenia priemernej hodnote dvoch najvyšších mesačných objemov produkcie v rámci prechodného 90-dňového obdobia, na základe ktorých sa určí začiatok bežnej prevádzky, v prepočte na kalendárny rok.

§ 17 Úrovně činnosti nových účastníkov

(1) V prípade prvkov pridelenia pre nové zariadenia, ktoré sa určia v súlade s § 3, sa príslušné úrovne činnosti pre pridelenie oprávnení stanovujú takto:

3. úroveň činnosti v súvislosti s palivom pre prvok pridelenia s hodnotou emisie paliva zodpovedá začiatkovej inštalovanej kapacite príslušného prvku pridelenia vynásobenej príslušným faktorom využitia kapacity;

(2) Príslušný faktor využitia kapacity uvedený v odseku 1 bodoch 2 až 4 sa určí na základe informácií predložených žiadateľom o:

1. skutočnej prevádzke prvku pridelenia do podania žiadosti a o plánovanej prevádzke zariadenia alebo prvku pridelenia, predpokladaných dobách ich údržby a výrobných cykloch.

2. použitie techník, ktoré sú energeticky účinné a spájajú sa s nízkymi emisiami skleníkových plynov, a ktoré môžu mať vplyv na faktor využitia kapacity zariadenia,
3. obvyklej kapacity v príslušných odvetviach.

§ 18 Pridelenie pre nových účastníkov

(1) Na účely pridelenia oprávnení pre nové zariadenia vypočíta príslušný orgán predbežné ročné množstvo pridelovaných emisných oprávnení v okamihu začatia riadnej prevádzky zariadenia pre zostávajúce roky obdobia obchodovania 2013 až 2020 na základe nižšie uvedeného postupu a samostatne pre každý prvok pridelenia:

3. pre každý prvok pridelenia s hodnotou emisie paliva zodpovedá predbežné ročné množstvo bezodplatne pridelovaných oprávnení produktu z hodnoty emisie paliva a úrovni činnosti v súvislosti s palivom.

III. Prejudiciálna otázka je relevantná pre rozhodnutie vo veci.

Žalobkyňa má právo na bezodplatné pridelenie vyššieho množstva emisných oprávnení, ak sa na účely výpočtu vychádza z príslušného faktora využitia kapacity na úrovni 109 %. Výklad príslušného ustanovenia článku 18 ods. 2 druhého pododseku rozhodnutia 2011/278/EÚ, ktorý sa zohľadní na účely výkladu § 17 ods. 2 ZuV 2020 v súlade s právom EÚ, nie je jasný a jednoznačný.

Na jednej strane sa v znení ustanovenia neuvádza nijaké obmedzenie príslušného faktora využitia kapacity na úroveň pod 100 %. Vyšší faktor využitia kapacity vyplýva v prejednávacom prípade z riadne podložených, úplných a nezávisle overených údajov nielen o plánovanej, ale aj o skutočnej bežnej prevádzke zariadenia do podania žiadosti. Na rozdiel od existujúcich zariadení, sa pri určovaní začiatkovej inštalovanej kapacity v prípade nových účastníkov vychádza z obdobia 90 dní od začatia bežnej prevádzky (pozri článok 17 ods. 4 rozhodnutia 2011/278/EÚ) a nie zo štvorročného obdobia [pozri článok 7 ods. 3 a) rozhodnutia 2011/278/EÚ], a preto sa môže častejšie stať, že sa ešte nedosiahne plánovaná bežná prevádzka.

Článok 18 ods. 2 druhý pododsek rozhodnutia 2011/278/EÚ sa na druhej strane týka obvyklého využitia kapacity v dotknutom odvetví, ktoré by sa spravidla malo pohybovať pod úrovňou 100 %. Okrem toho sa v prípade nových účastníkov s podzariadením spojeným s referenčným produktom vychádza zo štandardného faktora využitia kapacity [pozri článok 18 ods. 1 a) rozhodnutia 2011/278/EÚ], ktorý bol stanovený rozhodnutím Komisie 2013/447/EÚ a v žiadnom prípade nedosahuje úroveň 100 %. Na základe bezodplatného pridelovania certifikátov podľa článku 10a smernice 2003/87/ES dochádza k dočasnému odchýleniu sa od zásady dražby certifikátov, čo podporuje reštriktívny výklad príslušných ustanovení (pozri návrhy generálneho advokáta Saugmandsgaard Øe z 28. februára 2019 v konaní C-682/17, bod 69).

Napokon vzniká otázka, do akej miery sa má Európskej komisii pri výklade ňou prijatých ustanovení, ktorými sa má zabezpečiť jednotné prevzatie jednotlivými členskými štátmi, poskytnúť široký priestor pre voľnú úvahu, a či sa v tomto konaní prekročila hranica výkladu.

[*omissis*]

[Podpisy]

[*omissis*]

PRACOVNÝ DOKUMENT