

Zadeva C-320/19

Predlog za sprejetje predhodne odločbe

Datum vložitve:

19. april 2019

Predložitveno sodišče:

Verwaltungsgericht Berlin (upravno sodišče v Berlinu, Nemčija)

Datum predložitvene odločbe:

1. april 2019

Tožeča stranka:

Ingredion Germany GmbH

Tožena stranka:

Bundesrepublik Deutschland (Zvezna republika Nemčija)

VG 10 K 771.17

VERWALTUNGSGERICHT BERLIN (upravno sodišče v Berlinu, Nemčija)

SKLEP

V upravnem sporu

Ingredion Germany GmbH,

[...] (ni prevedeno) Hamburg, Nemčija,

tožeča stranka,

[...] (ni prevedeno)

proti

Bundesrepublik Deutschland,

ki jo zastopa Umweltbundesamt (zvezna agencija za okolje, Nemčija)

[...] (ni prevedeno)

tožena stranka,

je deseti senat Verwaltungsgericht Berlin (upravno sodišče v Berlinu)

[...] (ni prevedeno)

1. aprila 2019 sklenil:

Postopek pred Verwaltungsgericht Berlin (upravno sodišče v Berlinu) se prekine.

Sodišču Evropske unije se na podlagi člena 267 PDEU v predhodno odločanje predloži to vprašanje:

Ali je treba člen 18(1)(c) in (2), drugi pododstavek, Sklepa Evropske komisije 2011/278/EU v povezavi s členoma 3(h) in 10a Direktive 2003/87/ES razlagati tako, da je zadevni faktor uporabe zmogljivosti, ki se uporablja za raven dejavnosti glede goriva, za nove udeležence omejen na vrednost, ki je manjša od 100 %?

Obrazložitev

I. Tožeča stranka upravlja v Hamburgu napravo za proizvodnjo škrobnih izdelkov. Naprava vključuje na novo postavljene podnaprave – grelnik zraka in parni generator. Skupna nazivna vhodna toplotna moč naprave sedaj znaša 30,045 MW. V napravi se za proizvodnjo toplote, ki se uporablja za proizvodnjo škrobnih izdelkov, uporabljata para in zemeljski plin.

Tožeča stranka je 8. avgusta 2014 pri Deutsche Emissionshandelsstelle (nemški organ za trgovanje z emisijami, v nadaljevanju: DEHSt) zaprosila za dodelitev brezplačnih pravic do emisije za novo napravo, in sicer dodelitev v skladu z referenčno vrednostjo emisij v zvezi s proizvodnjo toplote, pri katerih obstaja tveganje premestitve emisij CO₂, in dodelitev v skladu z referenčno vrednostjo emisij za gorivo, pri katerih obstaja tveganje premestitve emisij CO₂. Začetek običajne dejavnosti naprave je bil 15. avgusta 2013. Pri referenčni vrednosti za gorivo je DEHSt sprva upošteval podatke tožeče stranke, v katerih je zadevni faktor uporabe zmogljivosti 109 %. Začetna nastavljena zmogljivost je bila na podlagi obsegov proizvodnje znotraj 90-dnevnega obdobja po začetku običajne dejavnosti določena v času, ko naprava še ni dosegla načrtovane proizvodne zmogljivosti. Zato je dejanska uporaba zmogljivosti v obdobju beleženja od 15. avgusta 2013 do 20. junija 2014 presegala 100 % začetne nastavljene zmogljivosti.

Z odločbo z dne 1. septembra 2015 je DEHSt tožeči stranki za obdobje od leta 2013 do leta 2020 dodelil 124.908 brezplačnih pravic do emisije. V obrazložitvi je bilo navedeno, da je DEHSt za dodeljeno količino, ki jo je sporočil Evropski komisiji, sprva upošteval zadevni faktor uporabe zmogljivosti v višini 109 %.

Evropska komisija naj bi s sklepom z dne 24. marca 2015 – C(2015) 1733 final – še za tri druge nemške naprave zavrnila zadevni faktor uporabe zmogljivosti v višini 100 ali več odstotkov. Zato je potem DEHSt predpostavljala, da je faktor uporabe zmogljivosti 99,9 %. Evropska komisija je s to količino dodeljenih pravic do emisije soglašala. Pritožbo, ki je bila zoper to odločbo vložena 30. septembra 2015, je DEHSt zavrnil z odločbo z dne 7. julija 2017, ki je bila vročena 10. julija 2017. Tožena stranka se je poleg sklepa Evropske komisije z dne 24. marca 2015 sklicevala na Guidance Document No. 2 in na dokument „Frequently Asked Questions on New Entrants & Closures Applications“, ki sicer pravno niso zavezujoče, vendar so državam članicam v pomoč pri razlagi.

S tožbo, vloženo 9. avgusta 2017, tožeča stranka vztraja pri svojem zahtevku. Z odločbo o razveljavitvi z dne 28. januarja 2019 je DEHSt odločbo z dne 1. septembra 2015 razveljavil v delu, v katerem je dodeljenih več kot 116.088 pravic do emisije. V obrazložitvi je navedel, da je tožeča stranka v dopisu z dne 16. aprila 2018 sporočila, da je vloga za dodelitev v zvezi s podnapravo z referenčno vrednostjo emisij za gorivo, vsebovala računsko napako. Tožeča stranka je svoj tožbeni predlog 20. januarja 2019 temu ustrezno prilagodila in sedaj ne zahteva več 8.273, temveč zgolj 7.467 dodatnih pravic do emisij.

Tožeča stranka meni, da določbe člena 17(2) Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 (uredbe o dodelitvi pravic do emisije v trgovalnem obdobju od leta 2013 do leta 2020, v nadaljevanju: ZuV 2020) oziroma člena 18(2), drugi pododstavek, Sklepa 2011/278/EU, ki določajo izračun zadevnega faktorja uporabe zmogljivosti za nove naprave, faktorja uporabe zmogljivosti ne omejujejo na vrednost pod 100 %. V besedilu teh členov, na katero se omejuje razlaga, ni ničesar, kar bi upravičevalo omejitev. Po mnenju tožeče stranke pravno mnenje Evropske komisije z vidika enakega obravnavanja obstoječih in novih naprav ni upravičeno. Meni, da Sklep Evropske komisije z dne 24. marca 2015 za tožečo stranko nima niti neposrednega niti posrednega zavezujočega učinka. Tudi dokumenta Guidance Document No. 2 in „Frequently Asked Questions“ po njenem mnenju nista pravno zavezujoča.

Tožeča stranka predlaga,

naj se toženi stranki z delno spremembo odločbe DEHSt z dne 1. septembra 2015 v obliki njene odločbe o zavrnitvi z dne 7. julija 2017 in njene odločbe o razveljavitvi z dne 29. januarja 2019 naloži, naj tožeči stranki dodeli dodatnih 7.467 pravic do emisije, če Evropska komisija tega ne zavrača,

in podredno predlaga,

naj se toženi stranki z delno spremembo odločbe DEHSt z dne 1. septembra 2015 v obliki njene odločbe o zavrnitvi z dne 7. julija 2017 in njene odločbe o razveljavitvi z dne 29. januarja 2019 naloži, naj o zahtevku tožeče stranke z dne 8. avgusta 2014 v obliki izračunov z dne 16. aprila 2018 ob

upoštevanju pravnega mnenja sodišča odloči tako, da je za podnapravo z referenčno vrednostjo emisij za gorivo, za katerega obstaja tveganje premestitve emisij CO₂, zadevni faktor uporabe zmogljivosti 109 %.

Tožena stranka sodišču predlaga,

naj se tožba zavrne.

Meni, da zadevni faktor uporabe zmogljivosti v višini 109 %, ki ga predlaga tožeča stranka, ni dopusten. Pri razlagi člena 17(2) ZuV 2020, s katerim je prenesen člen 18(2), drugi pododstavek, Sklepa 2011/278/EU, bi bilo treba šteti, da se vrednost 100 % ne sme doseči ali preseči. To stališče Evropske komisije, ki je podrobneje predstavljeno v obrazložitvi sklepa z dne 24. marca 2015, upošteva načelo enakega obravnavanja tako obstoječih in novih naprav kot tudi novih naprav z referenčno vrednostjo emisij za izdelek, za katere se uporablja standardni faktor uporabe zmogljivosti.

II. Upoštevene določbe prava Unije so v Direktivi 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Uniji in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 631, v trenutno veljavni različici), zlasti v členih 3(h) in 10a(7) te direktive, ter v Sklepu Evropske komisije 2011/278/EU o določitvi prehodnih pravil za usklajeno brezplačno dodelitev pravic do emisije na ravni Unije v skladu s členom 10a Direktive 2003/87/ES z dne 27. aprila 2011, zlasti v členu 3(d) in (n) ter členih od 17 do 19.

Upoštevene določbe nacionalnega prava so v členu 9 Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (zakon o trgovanju s pravicami do emisije toplogrednih plinov, v nadaljevanju: TEHG 2011) z dne 27. julija 2011 (BGBl. I, str. 3154) v povezavi s členom 34 tega zakona v različici z dne 18. januarja 2019 ter v ZuV 2020 z dne 26. septembra 2011, zlasti v členu 2(2), (10) in (27) ter v členih od 16 do 18:

Člen 34 TEHG z dne 18. januar 2019

(1) ¹Za izpust toplogrednih plinov pri dejavnostih v smislu Priloge 1 se za obdobje trgovanja od leta 2013 do leta 2020 še naprej uporabljajo členi od 1 do 36 v različici, ki velja do vključno 24. januarja 2019.

Člen 9 TEHG 2011

(1) Upravljavcem se dodelijo brezplačne pravice do emisije v skladu z načeli iz člena 10a, od (1) do (5), (7) in od (11) do (20), Direktive 2003/87/ES v najnovejši različici ter Sklepa Komisije 2011/278/EU z dne 27. aprila 2011 o določitvi prehodnih pravil za usklajeno brezplačno dodelitev pravic do emisije na ravni Unije v skladu s členom 10a Direktive 2003/87/ES (UL L 130, 17. 5. 2011, str. 1).

ZuV 2020:

Člen 2 Opredelitve pojmov

V tej uredbi poleg opredelitev pojmov iz člena 3 TEHG veljajo naslednje opredelitve pojmov:

2. začetek običajne dejavnosti

prvi dan neprekinjenega 90-dnevnega obdobja ali, če običajen proizvodni cikel v zadevnem sektorju ne predvideva neprekinjene proizvodnje, prvi dan 90-dnevnega obdobja, razdeljenega na proizvodne cikle, ki so za sektor značilni, med katerim naprava deluje vsaj s povprečno 40 odstotki svoje zmogljivosti, za katero je zasnovana, ob upoštevanju, kjer je ustrezno, za napravo značilnih pogojev dejavnosti;

10. nove naprave

vsi novi udeleženci v skladu s členom 3(h), prva alineja, Direktive 2003/87/ES;

27. podnaprava z referenčno vrednostjo emisij za gorivo

sklop vseh dovodov, odvodov in z njimi povezanih emisij za proizvodnjo neizmerljive toplote z zgorevanjem goriva, ki ne spadajo pod podnapravo iz točke 28 ali 30, če se neizmerljiva toplota

a) uporablja za proizvodnjo izdelkov, za proizvodnjo mehanske energije, za segrevanje ali za hlajenje;

b) ustvarja pri sežiganju zaradi varnosti, če se s tem povezano zgorevanje pilotnih goriv in zelo spremenljivih količin procesnih ali odpadnih plinov v skladu z zahtevami za dovoljenje uporablja izključno za razbremenitev naprave v primeru motenj pri delovanju ali drugih izjemnih načinov delovanja;

iz tega je vsakič izvzeta neizmerljiva toplota, ki se uporablja ali izvaža za proizvodnjo električne energije;

Člen 16 Vloga za brezplačno dodelitev pravic do emisije

(1) Vloge za brezplačno dodelitev za nove udeležence je treba vložiti v roku enega leta po začetku običajne dejavnosti naprave, pri znatnih razširitvah zmogljivosti pa v roku enega leta po začetku spremenjene dejavnosti.

(4) Začetna nastavljena zmogljivost novih naprav je za vsako podnapravo ne glede na člen 4 vrednost, ki se za koledarsko leto preračuna iz povprečja dveh najvišjih mesečnih obsegov proizvodnje v neprekinjenem 90-dnevnem obdobju, na podlagi katerega se določi začetek običajne dejavnosti.

Člen 17 Ravni dejavnosti novih udeležencev

(1) Za podnaprave novih naprav, ki se določijo v skladu s členom 3, se ravni dejavnosti, na podlagi katerih se dodelijo pravice do emisije, določijo, kot sledi:

3. raven dejavnosti glede goriva za podnapravo z referenčno vrednostjo emisij za gorivo ustreza začetni nastavljeni zmogljivosti zadevne podnaprave, pomnoženi z zadevnim faktorjem uporabe zmogljivosti

(2) Zadevni faktor uporabe zmogljivosti iz odstavka (1), točke od 2 do 4, se določi na podlagi vložnikovih podatkov o

1. dejanskem delovanju podnaprave do vložitve vloge ter o načrtovanem delovanju naprave oziroma podnaprave, njenih načrtovanih vzdrževalnih obdobjih in proizvodnih ciklov,

2. uporabi tehnike z boljšo učinkovitostjo glede energije oziroma toplogrednih plinov, ki lahko vpliva na zadevni faktor uporabe zmogljivosti,

3. uporabi običajne zmogljivosti v zadevnih sektorjih.

Člen 18 Dodelitev za nove udeležence

(1) Za dodelitev pravic do emisije za nove naprave pristojni urad predhodno letno število pravic do emisije, ki se ob začetku običajne dejavnosti naprave brezplačno dodelijo za preostala leta trgovalnega obdobja od 2013 do 2020, izračuna za vsako podnapravo posebej, kot sledi:

3. za vsako podnapravo z referenčno vrednostjo emisij za gorivo začasno letno število brezplačno dodeljenih pravic do emisije ustreza produktu iz vrednosti emisij za gorivo in ravni dejavnosti, ki se nanaša na gorivo:

III. Vprašanje za predhodno odločanje je pomembno za odločitev.

Če se mora za izračun uporabljati zadevni faktor uporabe zmogljivosti v višini 109 %, je tožeča stranka upravičena do dodelitve dodatnih brezplačnih pravic do emisije. Razlaga zadevne določbe iz člena 18(2), drugi pododstavek, Sklepa 2011/278/EU, ki se mora uporabljati za razlago člena 17(2) ZuV 2020, ki je skladna s pravom Unije, v zvezi s tem ni jasna in nedvoumna.

Po eni strani besedilo ne omenja omejitve zadevnega faktorja uporabe zmogljivosti na vrednost pod 100 %. V zadevnem primeru višji faktor uporabe zmogljivosti temelji na neodvisno preverjenih informacijah ne le o načrtovani, temveč tudi dejanski običajni dejavnosti naprave do vložitve vloge. Drugače kot pri obstoječih napravah se začetna nastavljena zmogljivost pri novih udeležencih določi na podlagi 90-dnevnega obdobja po začetku običajne dejavnosti (glej člen 17(4) Sklepa 2011/278/EU) in ne na podlagi obdobja štirih let (glej člen 7(3)(a) Sklepa 2011/278/EU), zato se lahko pogosto zgodi, da načrtovana običajna dejavnost še ni dosežena.

Po drugi strani pa se člen 18(2), drugi pododstavek Sklepa 2011/278/EU nanaša na običajno uporabo zmogljivosti v zadevnem sektorju, ki verjetno redno znaša manj kot 100 %. Poleg tega se pri novih udeležencih s podnapravami z referenčno vrednostjo za proizvode uporablja standardni faktor uporabe zmogljivosti (glej člen 18(1)(a) Sklepa 2011/278/EU), ki je določen v Sklepu Komisije 2013/447/EU in v nobenem primeru ne dosega 100 %. Brezplačno dodeljevanje pravic do emisije v skladu s členom 10(a) Direktive 2003/87/ES prehodno odstopa od načela dražbe pravic, kar govori v prid ozki razlagi zadevnih določb (glej sklepne predloge generalnega pravobranilca z dne 28. februarja 2019 [v zadevi ExxonMobil Production Deutschland], C-682/17, točka 69).

Nazadnje se postavlja vprašanje, kako široko diskrecijsko pravico ima Evropska komisija pri razlaganju določb, ki jih je sprejela za zagotovitev enotnega izvajanja v državah članicah, in ali je v tem primeru mejo razlage prekoračila.

[...] (ni prevedeno)

[podpisi]

[...] (ni prevedeno)

DELOVNI DOKUMENT