

Predmet C-58/17**Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 98. stavka 1.
Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

6. ožujka 2020.

Sud koji je uputio zahtjev:

Verwaltungsgericht Berlin (Njemačka)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

24. veljače 2020.

Tužitelj:

ExxonMobil Production Deutschland GmbH

Tuženik:Savezna Republika Njemačka, koju zastupa Umweltbundesamt
Deutsche Emissionshandelsstelle**Predmet glavnog postupka**

Pobijanje rješenja o dodjeli koje je donio Deutsche Emissionshandelsstelle (Njemačko tijelo za trgovanje emisijskim jedinicama) – Pojam „potpostrojenje s referentnom vrijednosti za toplinu” – Pojam „potpostrojenje s procesnim emisijama” – Zahtjev za pojašnjenje odnosa između dodjele prema referentnoj vrijednosti za toplinu i dodjele prema procesnim emisijama

Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku

Tumačenje prava Unije, konkretno Odluke 2011/278/EU; pravna osnova: čl. 267. UFEU-a

Prethodna pitanja

1. Je li u slučaju CO₂ izdvojenog iz smjese plinova i ispuštenog u atmosferu, u kontekstu obrade prirodnog plina (koji je u obliku kiselog plina) tijekom

„Clausova postupka” koji podrazumijeva izdvajanje CO₂ koji je prisutan u prirodnom plinu, riječ o emisijama koje u smislu članka 3. točke (h) prve rečenice Odluke 2011/278/EU nastaju zbog postupka navedenog u članku 3. točki (h) podtočki v.?

2. Mogu li emisije CO₂ u smislu članka 3. točke (h) prve rečenice Odluke 2011/278/EU „nastati” zbog postupka tijekom kojeg se CO₂ koji se prirodno nalazi u sirovini ispušta u atmosferu a da se tim postupkom usto ne stvara dodatni CO₂ ili ta odredba pak nužno zahtijeva da CO₂ ispušten u atmosferu prvi put nastane kao rezultat tog postupka?

3. Je li riječ o „korištenju” sirovina koje sadržavaju ugljik, u smislu članka 3. točke (h) podtočke v. Odluke 2011/278/EU, ako se prirodni plin u svojem izvornom stanju koristi za proizvodnju sumpora tijekom tzv. Clausova postupka i ako se u tom kontekstu CO₂ koji je prirodno prisutan u prirodnom plinu ispušta u atmosferu a da pritom ne sudjeluje u kemijskoj reakciji u postupku ili pojam „korištenje” pak nužno podrazumijeva da ugljik sudjeluje u kemijskoj reakciji do koje dolazi, odnosno da je čak nužan za kemijsku reakciju do koje dolazi?

4. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo, drugo i treće pitanje:

Prema kojoj će se referentnoj vrijednosti odvijati dodjela besplatnih emisijskih jedinica kada postrojenje koje podliježe obvezi trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova ispunjava materijalne uvjete za potpostrojenje s referentnom vrijednosti za toplinu kao i materijalne uvjete za potpostrojenje s procesnim emisijama? Ima li pravo na dodjelu emisijskih jedinica na temelju referentne vrijednosti za toplinu prednost pred pravom na dodjelu na temelju procesnih emisija ili pak pravo na dodjelu emisijskih jedinica na temelju procesnih emisija, zbog načela specijalnosti, ima prednost pred pravom na dodjelu na temelju referentne vrijednosti za toplinu i na temelju referentne vrijednosti za gorivo?

5. U slučaju potvrdnog odgovora na prvo, drugo, treće i četvrto pitanje:

Mogu li se prava na višestruku dodjelu besplatnih emisijskih jedinica za treće razdoblje trgovanja nakon završetka tog razdoblja trgovanja ostvariti emisijskim jedinicama iz četvrtog razdoblja trgovanja ako se postojanje takvog prava na dodjelu sudski utvrđuje tek nakon isteka trećeg razdoblja trgovanja ili pak sa završetkom trećeg razdoblja trgovanja prava na dodjelu koja još nisu ostvarena prestaju?

Navedene odredbe prava Unije

Direktiva 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 2003., L 275, str. 32.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 9., str. 28.), kako je izmijenjena Direktivom 2009/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja

2009. (SL 2009., L 87, str. 109.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 30., str. 3.), i kako je zadnje izmijenjena Odlukom (EU) 2015/1814 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. listopada 2015. (SL 2015., L 264, str. 1.), čl. 2., čl. 10.a st. 1. i 4., čl. 13., Prilog I.

Odluka 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 Europskog parlamenta i Vijeća (SL 2011., L 130, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 29., str. 257.), kako je izmijenjena, čl. 3. t. (c) i čl. 3. t. (h) podt. v.

Odluka (EU) 2015/1814 Europskog parlamenta i Vijeća od 6. listopada 2015. o uspostavi i funkcioniranju rezerve za stabilnost tržišta za sustav trgovanja emisijama stakleničkih plinova Unije i o izmjeni Direktive 2003/87/EZ (SL 2015., L 264, str. 1.), uvodna izjava 7.

- Smjernice Komisije o trgovini emisijama

Guidance Document n°8 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012 Waste gases and process emissions sub-installation

Navedena sudska praksa Suda Europske unije

Presuda od 8. rujna 2016., Borealis i dr. (C-180/15, EU:C:2016:647, osobito t. 62. i 69.)

Presuda od 20. lipnja 2019., ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:518)

Navedene nacionalne odredbe

Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Zakon o trgovanju emisijama stakleničkih plinova, u daljnjem tekstu: TEHG 2011.) od 27. srpnja 2011.; čl. 9. st. 1. i 6., Prilog I. dio 2. točka 1.; Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 (Uredba o dodjeli emisija stakleničkih plinova u razdoblju trgovanja 2013. do 2020., u daljnjem tekstu: ZuV 2020.), u verziji od 26. rujna 2011.; čl. 2. t. 29. (element dodjele s procesnim emisijama), t. (b) podtočke (dd) i (ee) i točka (c) podtočka 30. (element dodjele s toplinskom vrijednošću), čl. 3. st. 1. (opis elemenata dodjele)

Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 (Uredba o dodjeli emisija stakleničkih plinova u razdoblju trgovanja 2013. do 2020., u daljnjem tekstu: ZuV 2020.), u verziji od 26. rujna 2011.; čl. 2. t. 29. (element dodjele s procesnim emisijama), t. (a), (b) i (c), podtočka 30. (element dodjele s toplinskom vrijednošću); čl. 3. st. 1.

Kratak prikaz činjenica i postupka

- 1 Tužitelj, koji je također bio tužitelj u predmetu C-682/17, u Großenknetenu (Donja Saska) upravlja postrojenjem za obradu zemnog plina, u kojem izdvaja sumpor. To postrojenje za izdvajanje sumpora upotrebljava takozvani Clausov postupak. Postrojenje služi za obradu zemnog plina (sirovog plina) dobivenog iz nalazišta prirodnog plina. Zbog visoke koncentracije sadržanog sumporovodika naziva se i kiseli plin. Zemni plin iz podzemlja sadržava prirodno prisutan ugljikov dioksid. Ugljikov se dioksid prije ubrizgavanja zemnog plina u električnu mrežu, kao i druge tvari u sirovom plinu, mora djelomično odstraniti, kako bi se zadovoljila kvaliteta koju zahtijeva operator mreže. U tužiteljevu postrojenju za obradu zemnog plina iz dobivenog zemnog plina odstranjuju se komponente sumpora i ugljikov dioksid i dobiva se elementarni sumpor. Postrojenje za obradu zemnog plina sastoji se osobito od postrojenja za dobivanje sumpora (koje se sastoji od Clausovih uređaja, pregrijača pare, parnog kotla i plinskih motora), postrojenja za odsumporavanje (pročišćavanje) i dehidraciju zemnog plina, postrojenja za pročišćavanje otpadnih plinova i sustava za hitno spaljivanje na baklji. Clausovi uređaji glavni su izvori emisija ugljikova dioksida.
- 2 Deutsche Emissionshandelsstelle (Njemačko tijelo za trgovanje emisijama, u daljnjem tekstu: DEHSt) dodijelio je tužitelju za razdoblje dodjele od 2013. do 2020. (treće razdoblje trgovanja) ukupno 4 216 048 besplatnih emisijskih jedinica. Dodjela se dijelom odvijala na temelju primjene vrijednosti emisija topline, a dijelom razmjerno vrijednosti emisija goriva. Tužitelj je također zatražio dodjelu procesnih emisija, no to mu je odbijeno uz obrazloženje da emisije ugljikova dioksida ne nastaju iz postupka obrade zemnog plina (tzv. Clausov postupak), nego su sadržane već u sirovini koja se koristi za obradu zemnog plina, tj. da se emisije stoga samo provode kroz postrojenje kao nužan dio postupka.
- 3 Tužitelj je protiv rješenja o dodjeli podnio pritužbu 12. ožujka 2014., koju je DEHSt odbio rješenjem od 7. listopada 2019. U obrazloženju je u biti navedeno da se dodjela prema procesnim emisijama u skladu s člankom 2. stavkom 29. točkom (b) podtočkom (ee) ne može odobriti. Clausov postupak sastoji se od egzotermne kemijske reakcije u kojoj se sumporovodik pretvara u elementarni sumpor. Toplina koja nastaje u tom postupku odstranjuje se preko kotla za odstranjivanje topline i upotrebljava se u samom postrojenju. Dodjela za upotrebu nastale topline u Clausovim uređajima u potpostrojenju s referentnom vrijednošću za toplinu pravilno je provedena. Prilikom prerade sirovog plina u zemni plin stvara se sumpor u egzotermnoj reakciji. Ugljikov dioksid ne sudjeluje u Clausovu postupku i za njega nije nužan. Ugljikov dioksid treba smatrati samo vezanim plinom korištenog goriva. U smislu relevantne odredbe u Uredbi o dodjeli koristi se samo sumporovodik koji ne sadržava ugljik. Clausovom reakcijom ne nastaje dodatan ugljikov dioksid. Stoga taj ugljikov dioksid, koji se u daljnjem tijeku emitira u atmosferu preko dimnjaka, ne nastaje zbog Clausova postupka.
- 4 Tužbom podnesenom 8. studenoga 2019. tužitelj ustraje u svojem zahtjevu.

Bitna argumentacija stranaka glavnog postupka

- 5 **Tužitelj** tvrdi sljedeće: za Clausov postupak nužan je visoki udio sumporovodika u korištenom plinu. U Clausovu postupku egzotermno pretvaranje sumporovodika u sumpor odvija se u dvije faze. U prvoj, termičkoj fazi u Clausovoj peći oko trećina sumporovodika se sagorijeva i dobiva se sumporov dioksid. Tijekom druge faze dobiva se dodatan sumpor uslijed egzotermne reakcije u dva ili tri uzastopna katalitička stupnja. Nakon posljednjeg katalitičkog stupnja uz dušik, vodenu paru i ugljikov dioksid nalaze se još tragovi spojeva sumpora u Clausovu plinu, koji se odstranjuju u priključenom postrojenju za pročišćavanje otpadnog plina. CO₂ koji je kao sirovina sadržan u kiselom plinu i koji se iz ispiraća plinova unosi u Clausov uređaj, čija je prerada ovdje sporna, ne sudjeluje u Clausovu postupku koji se odvija, već se s Clausovim plinom koji sadržava sumporovodik dovodi na pročišćavanje ispušnih plinova i preko dimnjaka odvodi u atmosferu. Glavni izvor emisije CO₂ je CO₂ koji se već neizostavno nalazi u prirodnom kiselom plinu. On se ispušta u atmosferu prilikom dobivanja sumpora u okviru Clausova procesa. U skladu s presudom Suda Europske unije od 20. lipnja 2019., ispuštanje inherentnog ugljikova dioksida podliježe sustavu trgovanja emisijama.
- 6 Tužitelj smatra da ima pravo na besplatnu dodjelu za element dodjele s procesnim emisijama u skladu s člankom 2. stavkom 29. točkom (b) podtočkom (ee) ZuV 2020., tj. člankom 3. točkom (h) podtočkom v. Odluke Komisije 2011/278. Emisije ugljikovog dioksida koje su predmet spora nastaju zbog korištenja sirovine koja sadržava ugljik. Kiseli plin koji se koristi za dobivanje sumpora dobiva se iz prirodnih procesa u podzemnim ležištima i sadržava mješavinu sumporovodika, vodene pare, metana i ugljikovog dioksida. Ugljikov dioksid sadržava ugljik.
- 7 Suprotno stajalištu tuženika, ugljikov dioksid ne treba smatrati samo vezanim plinom. Daljnji tužiteljevi argumenti u vezi s time odgovaraju onima u glavnom postupku u predmetu C-682/17.
- 8 Suprotno stajalištu tuženika, ne dolazi samo do provođenja ugljikovog dioksida. Tužiteljevi argumenti u tom smislu odgovaraju onima iznesenima u predmetu C-682/17.
- 9 Tužitelj smatra da tekst definicije pojma „potpostrojenje s procesnim emisijama” pretpostavlja da korištena sirovina sadržava ugljik. Tekst relevantnih odredbi ne zahtijeva da ugljik sudjeluje i u kemijskoj reakciji koja se odvija. Korištenje samo pretpostavlja da se nešto upotrebljava u određenu svrhu. To proizlazi i iz različitih jezičnih verzija članka 3. točke (h) podtočke v. Odluke 2011/278. Za razliku od članka 3. točke (h) podtočke, v., tj. odredbe koja je ovdje relevantna, primjerice kod postupaka prema članku 3. točki (h) podtočki iv. u tekstu se izričito propisuje da materijal koji sadržava ugljik sudjeluje u reakciji.
- 10 Daljnji argumenti koji se temelje na sustavnim i teleološkim razmatranjima, a kojima se argumentira da se za procesne emisije ne treba osloniti na sudjelovanje

ugljika u Clausovoj reakciji, nego na puku uzročnost tog postupka za nastanak emisija CO₂, odgovaraju onima koji su izneseni u predmetu C-682/17.

- 11 Naposljetku tužitelj navodi da pravila EU-a o dodjeli nisu željela ograničiti postrojenja za proizvodnju sumpora na dodjelu prema vrijednosti topline. Ograničenje na vrijednosti topline, s obzirom na brojne druge kemijske produkte, za koje je u Prilogu I. Odluci 2011/278 izričito predviđena referentna vrijednost produkta, bilo bi nejednako postupanje koje se ne može opravdati. Treba uzeti u obzir da količine ugljikova dioksida koje se dobivaju iz podzemlja nisu obuhvaćene nikakvim drugim elementom dodjele.
- 12 Argumenti **tuženika** u biti odgovaraju onima koji su izneseni u predmetu C-682/17.

Kratak prikaz obrazloženja zahtjeva za prethodnu odluku

- 13 Ovaj sud ističe da je, za razliku od predmeta C-682/17 o kojem je Sud odlučivao, u ovom slučaju tužiteljev pogon priključen na mrežu tek 2014. i u ljetu 2014. i stoga nakon početka trećeg razdoblja trgovanja i nakon donošenja rješenja o dodjeli prvi put isporučio struju javnoj mreži.
- 14 Prvo, drugo i treće prethodno pitanje, o tome postoji li pravo na besplatnu dodjelu emisijskih jedinica i, ovisno o slučaju, prema kojoj emisijskoj vrijednosti za Clausov postupak koji se odvija u spornom postrojenju, imaju posljedice na cjelokupni iznos tužiteljevih prava na dodjelu.
- 15 Četvrto prethodno pitanje temelji se na razmatranjima Suda u njegovoj presudi od 8. rujna 2016., Borealis i dr., tj. konkretno u točkama 62. do 69. te presude.
- 16 Sud koji je uputio zahtjev smatra da iz tih razmatranja proizlazi da se prilikom dodjele ne bi smjelo postaviti pitanje hijerarhije triju pomoćnih metoda. Ako se definicije međusobno isključuju u svim slučajevima koji dolaze u obzir, dodjela dolazi u obzir ionako samo razmjerno jednoj od triju referentnih vrijednosti. U više postupaka koji su u tijeku pred sudom koji je uputio zahtjev tuženik i dalje zastupa stajalište da postoji hijerarhija triju pomoćnih metoda i polazi od toga da referentna vrijednost za toplinu ima prednost pred dodjelom razmjerno referentnoj vrijednosti za procesne emisije.
- 17 Ne dovodeći u pitanje odgovore na prvo, drugo i treće prethodno pitanje, čini se da je u ovom slučaju moguće da emisije koje rezultiraju iz Clausova postupka mogu ispunjavati kako definiciju referentne vrijednosti za toplinu tako i definiciju referentne vrijednosti za procesne emisije. Razgraničenje referentne vrijednosti za toplinu i referentne vrijednosti za gorivo jest očito zbog razlikovanja mjerljive i nemjerljive topline. Ovom se sudu čini nužnim pojašnjenje odnosa između dodjele prema referentnoj vrijednosti za toplinu i one za procesne emisije, ovisno o odgovorima na prvo, drugo i treće prethodno pitanje. Naime, kad se u Clausovu postupku upotrebljava sirovina koja sadržava ugljik u smislu članka 3. točke (h)

podtočke v. Odluke 2011/278, tada za toplinu koja nastaje u egzotermnom Clausovu postupku dolazi u obzir kako dodjela prema referentnoj vrijednosti za toplinu u skladu s člankom 3. točkom (c) tako i dodjela prema referentnoj vrijednosti za procesne emisije u skladu s člankom 3. točkom (h) podtočkom v. Odluke 2011/278.

Peto prethodno pitanje ovom se sudu čini bitnim za odlučivanje ako se u ovom tužbenom postupku neće moći donijeti pravomoćna odluka prije kraja trećeg razdoblja trgovanja.

- 18 Treće razdoblje trgovanja završava 31. prosinca 2020. Prema sudskoj praksi njemačkih sudova, završetak prvog i drugog razdoblja trgovanja doveo je do toga da se do 30. travnja godine koja slijedi nakon završetka razdoblja trgovanja prava na dodjelu koja su još otvorena više nisu mogla ostvariti, nego su prestala zbog nepostojanja izričite prijelazne odredbe u nacionalnom pravu. U trećem razdoblju trgovanja također ne postoji prijelazna odredba u nacionalnom pravu za prava na dodjelu koja su još u tijeku pred sudom i stoga otvorena. Taj nedostatak nacionalne prijelazne odredbe obrazložen je time da su pravila o besplatnoj dodjeli jedinica u razdoblju trgovanja od 2021. do 2030. u konačnici utvrđena u Uredbi EU-a o dodjeli i poravnanje prava na dodjelu koje prelazi razdoblja dopušteno je samo ako je to predviđeno u Uredbi EU-a za dodjelu za četvrto razdoblje trgovanja (koja je prema izjavi njemačke vlade još u izradi).
- 19 Ovaj sud sklon je jedinstvenoj ocjeni još otvorenih prava na dodjelu u skladu s pravom Unije. Ističe da se izričito pravilo ne nalazi ni u Direktivi 2003/87 ni u Odluci 2011/278. Ni u Delegiranoj uredbi Komisije (EU) 2019/331 od 19. prosinca 2018. (SL 2019., L 59, str. 8.) nema pravila o poravnanju prava na dodjelu između razdoblja, primjerice, u obliku pridržaja sudskoj praksi.
- 20 Pravilo iz članka 13. Direktive 2003/87 o valjanosti certifikata ne rješava problem certifikata koji nakon završetka trećeg razdoblja trgovanja još nisu dodijeljeni. Prema uvodnoj izjavi 7. Odluke 2015/1814 (EU) Europskog parlamenta i Vijeća od 6. listopada 2015., certifikati koji u skladu s člankom 10.a stavkom 7. Direktive 2003/87 i člankom 10.a stavcima 19. i 20. te direktive nisu dodijeljeni nijednom postrojenju („nedodijeljeni certifikati”) stavlja se u rezervu u 2020. Prema mišljenju ovog suda, uvodna izjava 7. govori u prilog tomu da prijelaz iz trećeg u četvrto razdoblje trgovanja ne dovodi do prestanka prava na dodjelu koja do tog trenutka još nisu ostvarena. No, nema jasnog pravila o sudbini prava na dodjelu koja nisu ostvarena do kraja trećeg razdoblja trgovanja.
- 21 To se pitanje postavlja u nekoliko postupaka koji su u tijeku pred ovim i drugim sudovima. Budući da pravomoćna odluka do kraja razdoblja trgovanja neće biti moguća u svim postupcima i budući da se zbog dosadašnje sudske prakse njemačkih sudova operatori postrojenja pribojavaju prestanka prava na dodjelu, pred ovim sudom su već pokrenuti postupci za privremenu pravnu zaštitu. U takvim postupcima ovaj sud ne može predvidjeti potrebnu odluku Suda EU-a o tom pitanju.

- 22 Ovaj sud moli Sud EU-a da pojasni pitanje posljedica kraja trećeg razdoblja trgovanja na sudbinu prava na dodjelu koja do ovog trenutka još nisu ostvarena, i to i neovisno o odgovorima na ostala prethodna pitanja, jer je riječ o temeljnom pitanju koje se postavlja u svim sudskim postupcima koji su još u tijeku u Uniji i koje treba hitno pojašnjenje radi pravne sigurnosti i jedinstvene primjene europskog prava o trgovanju emisijama.

RADNI DOKUMENT