

**Дело C-76/21**

**Преюдициално запитване**

**Дата на постъпване в Съда:**

8 февруари 2021 г.

**Запитваща юрисдикция:**

Verwaltungsgericht Berlin (Германия)

**Дата на акта за преюдициално запитване:**

20 януари 2021 г.

**Жалбоподател:**

Wacker Chemie AG

**Отвeтник:**

Bundesrepublik Deutschland, представлявана от  
Umweltbundesamt Deutsche Emissionshandelsstelle

[...]

VERWALTUNGSGERICHT BERLIN

ОПРЕДЕЛЕНИЕ

По административно дело със страни

Wacker Chemie AG,

[...] Мюнхен,

жалбоподател,

[...]

срещу

Bundesrepublik Deutschland,

представявана от Umweltbundesamt (Федерална агенция за околната среда)

[...]

Deutsche Emissionshandelsstelle (Германска служба за търговия с квоти за емисии),

[...] Берлин,

ответник,

на 20 януари 2021 г. двадесет и шести състав на Verwaltungsgericht Berlin (Административен съд Берлин)

[...]

определи:

по спряното с определение от 27 ноември 2020 г. производство отправя до Съда на Европейския съюз следните преюдициални въпроси:  
**[ориг. 2]**

1. Трябва ли определението за нарастване на капацитета, съдържащо се в Насоките за СТЕ на Европейската комисия (ОВ С 158, 2012 г., стр. 4), съгласно което инсталацията може да бъде експлоатирана с капацитет, който е поне с 10 % по-висок от първоначалния капацитет, с който е разполагала инсталацията преди промяната, и това е следствие от инвестиция на физически капитал (или поредица от нарастващи инвестиции на физически капитал), да се тълкува в смисъл, че е от значение
  - а. наличието на причинно-следствена връзка между инвестицията на физически капитал и нарастването на максималния капацитет, който е възможен от техническа и от правна гледна точка, или
  - б. съпоставянето със средната стойност на двата най-големи месечни обема на производството в рамките на първите 6 месеца на експлоатация след промяната в съответствие с член 3, букви и) и л) от Решение 2011/278/ЕС на Комисията от 27 април 2011 г.?
2. При утвърдителен отговор на хипотезата по въпрос 1, буква б): Трябва ли член 3, буква и) от Решение 2011/278/ЕС на Комисията от 27 април 2011 г. да се тълкува в смисъл, че не е от значение обхватът на увеличението на максималния капацитет, който е

възможен от техническа и от правна гледна точка, а само да се разгледат средните стойности съгласно член 3, буква л) от Решение 2011/278, независимо от това дали и до каква степен те са резултат от извършената физическа промяна или от по-високо натоварване?

3. Трябва ли понятието за първоначален капацитет на инсталацията, съдържащо се в приложение I към Насоките за СТЕ, да се тълкува в съответствие с член 7, параграф 3 от Решение 2011/278/ЕС?
4. Трябва ли решение на Европейската комисия да не повдига възражение срещу схема за държавна помощ, за която е отправено уведомление, да се тълкува в смисъл,
  - а. че съвместимостта на националната правна уредба с насоките за помощи следователно е подробно установена и по отношение на други препратки в националната схема за помощи към други разпоредби на националното право или
  - б. че националната схема за помощи и останалите разпоредби на националното право, от своя страна, трябва да се тълкуват така, че в крайна сметка да са в съответствие с насоките за помощи?
5. При утвърдителен отговор на хипотезата по въпрос 4, буква а): що се отнася до установеното съответствие с релевантните насоки за помощи, решение на Европейската комисия да не повдига възражения срещу схема за помощи, за която е отправено уведомление, има ли обвързващо действие за националния съд?
6. Поради това, че в решение да не повдига възражения срещу схема за държавна помощ, за която е отправено уведомление, Комисията се позовава на насоките за помощи и разглежда съвместимостта на помощта, за която е отправено уведомление, с оглед на насоките, имат ли насоките за помощи на Европейската комисия обвързващо действие за държавата членка при тълкуването и прилагането на одобрената схема за помощи?
7. Релевантен ли е член 10а, параграф 6 от Директива 2003/87/ЕО, изменена с Директива (ЕС) 2018/410, съгласно който държавите членки следва да приемат финансови мерки за компенсирание на непреките разходи за намаляване на въглеродните емисии, за тълкуването на точка 5 от Насоките за СТЕ, съгласно която държавната помощ трябва да бъде ограничена до минималните нива, необходими за постигане на желаната степен на защита на околната среда? [ориг. 3]

#### Мотиви:

I.

- 1 Преюдициалните въпроси са отправени в рамките на спор относно предоставянето на държавна помощ за компенсиране на непреките разходи за намаляване на въглеродните емисии.
- 2 Жалбоподателят произвежда силиций с висока чистота. През 2014 г. и 2015 г. в един от производствените си обекти той извършва технически промени на електрозахранването чрез монтаж на различни нови компоненти в нагревателните елементи в т. нар. преобразуване, където чрез нагряване от тетрафлоросилан се образува необходимата за отделянето на силиций суровина трифлоросилан. За тази цел той прави инвестиция в размер над 2 милиона евро. След промяната нагревателните елементи се управляват успоредно, а не последователно, така че отделни нагревателни елементи могат да бъдат самостоятелно управлявани и евентуално в случаи на повреда поради заземяване да бъдат самостоятелно изключени. С това се цели да се избегне иначе необходимото изключване на целия преобразувател, което следва да позволи по-дълги експлоатационни срокове като цяло. Според жалбоподателя по този начин се постига увеличаване на производителността на инсталациите за улавяне с 1 050 t полисилиций.
- 3 На 22 май 2017 г. жалбоподателят подава до Deutsche Emissionshandelsstelle (Германска служба за търговия с квоти за емисии, наричана по-нататък „DEHSt“) към Umweltbundesamt (Федерална агенция за околната среда) искане за помощ за компенсация, свързана с цените на електроенергията, за отчетната 2016 г., включително за нарастване на капацитета за трите инсталации за улавяне Poly 4, 6 и 7. С решение от 1 декември 2017 г. DEHSt му предоставя помощ в размер на 14 902 385,43 EUR и отхвърля искането в останалата част относно предявеното нарастване на капацитета. Увеличаването на натоварването не представлявало нарастване на капацитета. С решение от 29 ноември 2018 г. DEHSt отхвърля подадената от жалбоподателя жалба по административен ред срещу това решение с мотива, че жалбоподателят не е доказал необходимата причинно-следствена връзка между физическата промяна и промяната на капацитета. С жалбата, подадена на 24 декември 2018 г. пред Verwaltungsgericht (Административен съд, Германия), жалбоподателят поддържа исканията си. Условието за увеличаване на капацитета били налице. През 2016 г. продукцията на трите разглеждани инсталации фактически се увеличила с 3 087 t, т.е. с повече от 10 %, в сравнение с референтния период. В съдебното заседание на 27 ноември 2020 г. съдът изяснява със страните обстоятелствата от фактическа и правна гледна точка и спира производството с цел отправяне на преюдициално запитване. [ориг. 4]
- 4 На основание член 267, втора алинея ДФЕС спорът е отнесен пред Съда за Европейския съюз за постановяване на преюдициално решение. Преюдициалните въпроси се отнасят до правната уредба на Съюза относно предоставянето на държавни помощи за компенсиране на непреките разходи

за намаляване на въглеродните емисии. От значение за разрешаването на спора са по-специално изискванията на правото на Съюза относно наличието на увеличаване на капацитета на спорните инсталации.

- 5 1. В националното право не съществува никакво правно основание, което да дава право на предоставяне на помощ. Искането се основава на „Richtlinie für Beihilfen für Unternehmen in Sektoren bzw. Teilsektoren, bei denen angenommen wird, dass angesichts der mit den EU-ETS-Zertifikaten verbundenen Kosten, die auf den Strompreis abgewälzt werden, ein erhebliches Risiko der Verlagerung von CO<sub>2</sub>-Emissionen besteht (Beihilfen für indirekte CO<sub>2</sub>-Kosten)“ (Насоки за помощи за предприятия в отрасли и подотрасли, за които е преценено, че са изложени на значителен риск от изтичане на въглерод поради прехвърлянето на разходите за КЕС, свързани със СТЕ, в цените на електроенергията (помощи за непреки разходи за въглеродни емисии), изменени на 23 юли 2013 г. (наричани по-нататък „Насоки за подпомагане“). Съгласно националното право с административната си практика ответникът сам се задължава да предоставя помощи, ако са налице условията, предвидени в Насоките за подпомагане.
- 6 Съгласно точка 5.2.4, буква а) от Насоките за подпомагане:
- „Ако в периода от 2013 г. до 2020 г. производственият капацитет на инсталацията нарасне значително, от отчетната година, която е след нарастването на капацитета, основният обем на производство се увеличава пропорционално на това нарастване на капацитета. По отношение на определянето на условията за наличие на значително нарастване на капацитета се прилагат *mutatis mutandis* разпоредбите на член 2, точка 24, буква а) и буква б) подточка аа) от Zuteilungsverordnung 2020 (Наредба за разпределянето 2020) от 26 септември 2011 г. (BGBl. I, 2011 г., стр. 1921).“
- 7 Съгласно член 2, точка 24, буква а) и буква б), подточка аа) от Наредбата за разпределянето 2020 (наричана по-нататък „ZuV 2020“ значително увеличение на капацитета е:
- „значително нарастване на първоначалния инсталиран капацитет на релевантния за разпределянето на квоти компонент със следните характеристики:
- а) една или повече определими физически промени, свързани с неговата техническа конфигурация и функциониране, с изключение на обикновена замяна на съществуваща производствена линия; и
  - б) увеличение
    - аа) на капацитета на релевантния за разпределянето на квоти компонент поне с 10 % спрямо първоначалния му инсталиран капацитет преди промяната“. [ориг. 5]

- 8 На 17 юли 2013 г. Европейската комисия решава да не повдига възражения срещу Насоките за подпомагане (вж. документ C(2013) 4422 окончателен).

В решението Комисията препраща към своите „Насоки относно определени мерки за държавна помощ в контекста на схемата за търговия с квоти за емисии на парников газ след 2012 година“ (ОВ С 158, 2012 г., стр. 4, изменени с поправка от 21 март 2013 г., ОВ С 82, 2013г., стр. 9) (наричани по-нататък „Насоките за СТЕ“) и съдържащите се в тях формули и определения. В точка 36 от решението тя посочва:

„В германската правна уредба по принцип се използват тези формули за изчисление на допустимия максимален размер на помощта, при които елементите на формулите съответстват на определенията в приложение I към Насоките и стойностите в приложения III и IV.“

- 9 2. Според преценката на запитващата юрисдикция при прилагане единствено на националното право би могло да се приеме, че е налице нарастване на капацитета, в резултат на което жалбоподателят би имал право на по-голяма помощ. В част 5, глава 7.1 от Leitfaden für das Zuteilungsverfahren 2013—2020 (Ръководство за процедурата за разпределяне квоти 2013—2020) ответникът разяснява прилагането на националната правна уредба относно разпределянето на квоти, към която за определянето на нарастването на капацитета препращат Насоките за подпомагането, в смисъл, че трябва

„да съществува причинно-следствена връзка между физическата промяна и промяната на капацитета в смисъл, че самата физическа промяна може да има (пряко или непряко) въздействие върху продукцията или потреблението, отговарящи на условията за разпределяне на квоти. Не е необходимо обаче да е налице количествена връзка между размера на физическата промяна и размера на промяната на капацитета“ (достъпно на <https://www.dehst.de>, стр. 80).

- 10 По-нататък ответникът разяснява това с пример, съгласно който увеличението на максималния капацитет, който е възможен от техническа и от правна гледна точка, с 5 % заедно с едновременното увеличаване на натоварването може да е достатъчно, за да се обоснове нарастване на капацитета като цяло поне с 10 % (вж. Ръководство за процедурата за разпределяне на квоти, стр. 81). Според запитващата юрисдикция Ръководството за процедурата за разпределяне на квоти отразява административната практика на ответника.
- 11 Запитващата юрисдикция счита, че са изпълнени условията за нарастване на капацитета, които са релевантни съгласно Ръководството за процедурата за разпределяне на квоти. По-специално става въпрос за физическа промяна на техническата конфигурация на инсталацията и на функционирането ѝ [ориг. б] въз основа на инвестиция на физически капитал. Фактическото

производство на трите инсталации е увеличено спрямо референтната стойност с повече от 10 %. Това се потвърждава от одиторите на жалбоподателя. Освен това след преценка на доводите на жалбоподателя, изложени в съдебното заседание, запитващата юрисдикция приема, че промяната на електрозахранването по принцип позволява увеличаване на капацитета на преобразуване, а оттам и повишаване на отделянето на силиций. Според запитващата юрисдикция при прилагане единствено на националното право не е от значение дали е възможно увеличението на производството да се дължи изцяло на техническата промяна.

- 12 3. От отговорите на преюдициалните въпроси зависи дали от правото на Съюза следва друг извод.

а) По първия въпрос:

- 13 Формулировката на определението за нарастване на капацитета в приложение I към Насоките за СТЕ се различава от националната правна уредба. Съгласно Насоките за СТЕ е необходимо инсталацията да може да бъде експлоатирана с капацитет, който е поне с 10 % по-висок от първоначалния капацитет, с който е разполагала инсталацията преди промяната, и това е следствие от инвестиция на физически капитал. Според запитващата юрисдикция това означава, че от значение е наличието на причинно-следствена връзка между инвестицията на физически капитал и нарастването на максималния капацитет, който е възможен от техническа и от правна гледна точка (хипотеза а). Само в този случай потенциалното нарастване на капацитета („инсталацията може да бъде експлоатирана“) действително е резултат от инвестицията на физически капитал.

- 14 От друга страна, при тълкуване в съответствие с член 3, букви и) и л) от Решение 2011/278/ЕС на Комисията от 27 април 2011 година (хипотеза б) не би било възможно позоваване на максималния капацитет, който е възможен от техническа и от правна гледна точка, а на съпоставяне на две средни стойности: 1) средната стойност на 2-та най-големи месечни обема на производството в периода от 1 януари 2005 г. до 31 декември 2008 г. съгласно член 7, параграф 3, буква а) от Решение 2011/278/ЕС и 2) средната стойност на двата най-големи месечни обема на производството в рамките на първите 6 месеца на експлоатация след промяната. Втората стойност обаче може да е обикновена последица от увеличено натоварване вследствие на търговско решение, без изцяло да е резултат от техническа промяна. Запитващата юрисдикция обаче счита, че подобно тълкуване не изглежда съвместимо с текста на Насоките за СТЕ. [ориг. 7]

б) По втория въпрос:

- 15 В случай че Съдът приеме, че определенията за нарастване на капацитета в Насоките за СТЕ и Решение 2011/278/ЕС съвпадат, се поставя допълнителният въпрос дали и в каква степен трябва да съществува

причинно-следствена връзка между техническата промяна и увеличения среден обем на производството. Ако се приеме, че техническата промяна трябва да е „*условие sine qua non*“ за увеличения обем на производството, т.е. не може да се пренебрегне, без да се пропусне конкретната ѝ форма/размер, запитващата юрисдикция счита, че е възможно да е необходимо единствено увеличаване с поне 10 % на максималния капацитет, който е възможен от техническа и от правна гледна точка. Само в този случай съществува строга причинно-следствена връзка.

- 16 Обратно, въз основа само на действителните средни стойности, без да е от значение дали те са резултат от техническа промяна или увеличено натоварване по други причини, причинно-следствената връзка не би била изцяло гарантирана. Техническата промяна би могла евентуално да не се отчита, без изцяло да се пренебрегва увеличеният обем на производството.

в) По третия въпрос:

- 17 В приложение I към Насоките за СТЕ е употребено понятието за първоначален капацитет на инсталацията, без в него да се съдържа самостоятелно определение за това понятие. Запитващата юрисдикция приема, че понятието за първоначален капацитет на инсталацията в Насоките за СТЕ трябва да се тълкува в съответствие с член 7, параграф 3 от Решение 2011/278/ЕС. С оглед на обстоятелството, че в Насоките за СТЕ нарастването на капацитета е самостоятелно и е определено в отклонение от Решение 2011/278/ЕС, се поставя въпросът дали това разбиране е правилно.

г) По четвъртия въпрос:

- 18 Този въпрос се отнася до действието и обхвата на решението на Европейската комисия в областта на държавните помощи в процедурата по предварително разследване. Ако в съответствие с член 4, параграф 3 от Регламент 1999/659, респ. Регламент 2015/1589 в решението си Комисията установи, че елементите на формулата за изчисление на национална схема за помощи съответства на определенията, съдържащи се в релевантните насоки за помощи, се поставя въпросът дали това се отнася до препратките към други разпоредби на националното право, които се съдържат в националната схема за помощи. **[ориг 8]** В разглеждания случай конкретното определение за нарастване на капацитета, съдържащо се в схемата за помощи, за която е отправено уведомление, следва единствено от препратката към правилата на националната процедура за разпределяне на квоти за емисии. Както е посочено в първия въпрос обаче, съдържащото се там определение се различава от Насоките за СТЕ на Комисията. Запитващата юрисдикция счита че, съгласно досегашната практика на Съда не изглежда ясен обхватът на декларативното действие на решенията на Комисията в областта на държавните помощи по отношение на констатациите относно националното право.



- 19 Възможно е да се приеме, че (хипотеза а) и в процедурата по предварително разследване Комисията подробно проверява всички национални разпоредби, приложими към изпълнението на схема за помощи, за която е отправено уведомление, и с решението да не се повдигат възражения отлагателната клауза, предвидена в член 108, параграф 3 ДФЕС за държавата членка по отношение на помощта, за която е отправено уведомление, е изцяло отменена, независимо от това дали Комисията правилно е приела, че приложимото национално право изцяло съответства на определенията на релевантните насоки за помощи. Тази идея би могла да бъде подкрепена, от една страна, от принципа на правната сигурност. От друга страна, в съответствие с член 4, параграф 6 от Регламент 2015/1589 дори при липсата на решение по член 4, параграф 3 от Регламент 2015/1589 след изтичането на срок от два месеца помощта се счита за разрешена, ако Комисията не е започнала официалната процедура по разследване. Това подкрепя идеята, че и евентуално грешното или непълно решение на Комисията не е пречка за изпълнението на помощта.
- 20 При всички положения обаче в случай като разглеждания за запитващата юрисдикция изглежда уместно да приеме (хипотеза б) констатацията на Комисията относно съответствието на елементите на националната формула за изчисление с определенията в Насоките за СТЕ в смисъл, че националната правна уредба следва да се тълкува с оглед на Насоките за СТЕ и че практическото ѝ прилагане трябва да е съответствие с тях. Действително съгласно практиката на Съда насоките за помощи по принцип нямат пряко обвързващо действие за държавите членки (вж. решение от 19 юли 2016 г., Kotnik и др., C-526/14, EU:C:2016:570, т. 44; вж. също шести въпрос). Въпреки това съгласно постоянната съдебна практика съществува самоограничаване от страна на Комисията. С оглед на това следва да се приеме, че Комисията счита, че от материално правна гледна точка националната правна уредба съответства на насоките за помощи и не повдига възражения само в това отношение. Следователно, доколкото съществува свобода на тълкуване при прилагането на националната схема за помощи, [ориг. 9] би трябвало държавата членка да я вземе предвид при изпълнението на мярката за помощ.
- д) По петия въпрос:
- 21 В случай че съгласно четвърти въпрос, хипотеза а) се приеме, че решението за разрешаване на Комисията пряко или косвено обхваща и отклонението от насоките за помощи, се поставя въпросът дали това има обвързващо действие и за националните съдилища. Съгласно практиката на Bundesverwaltungsgericht (Федерален административен съд, Германия) [...] не съществува такова обвързващо действие по отношение на решенията, приети в процедурата по предварително разследване.
- е) По шестия въпрос:

22 Съгласно практиката на Съда (посочена по-горе) насоките за помощи по принцип нямат обвързващо действие за държавите членки, а ограничават само собствената свобода на преценка на Комисията. В допълнение към четвъртия въпрос за запитващата юрисдикция не е ясно дали в случай като разглеждания обстоятелството, че в решението си за разрешаване Комисията многократно изрично се позовава на Насоките за СТЕ и те са предмет на решението ѝ поражда обвързващо действие за държавата членка при прилагането и тълкуването на схема за помощи, за която е отправено уведомление.

ж) По седмия въпрос:

23 Точка 5 от Насоките за СТЕ препраща към общия принцип, съгласно който държавната помощ трябва да е ограничена до минималните нива, необходими за постигане на желаната цел. Противно на първоначалната редакция, член 10а, параграф 6 от Директива 2003/87/ЕО, изменена с Директива (ЕС) 2018/410, понастоящем предвижда, че държавите членки следва да приемат финансови мерки за компенсиране на непреките разходи за намаляване на въглеродните емисии. Запитващата юрисдикция приема, че това не означава отклонение от общия принцип за необходимост на помощта.

[...]