

**Zadeva C-575/20****Predlog za sprejetje predhodne odločbe****Datum vložitve:**

3. november 2020

**Predložitveno sodišče:**

Fővárosi Törvényszék (višje sodišče za glavno mesto, Madžarska)

**Datum predložitvene odločbe:**

29. september 2020

**Tožeča stranka:**

Apollo Tyres (Hungary) Kft.

**Tožena stranka:**

Innovációért és Technológiáért Felelős Miniszter (minister za inovacije in tehnologijo)

---

**Fővárosi Törvényszék (višje sodišče za glavno mesto)**

[...] (ni prevedeno)

V upravnem sporu med družbo **Apollo Tyres (Hungary) Kft.** ([...] (ni prevedeno) Gyöngyöshalász [...] (ni prevedeno) [Madžarska]) [...] (ni prevedeno), tožeča stranka, in **Innovációért és Technológiáért Felelős Miniszter** (minister za inovacije in tehnologijo) ([...] (ni prevedeno) Budimpešta [...] (ni prevedeno)) [...] (ni prevedeno), je Fővárosi Törvényszék (višje sodišče za glavno mesto) sprejelo naslednji

**Sklep:**

Predložitveno sodišče začinja postopek za predhodno odločanje pri Sodišču Evropske unije zaradi razlage določb Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti.

Predložitveno sodišče Sodišču Evropske unije postavlja [to vprašanje]:

**„Ali je mogoče Direktivo 2003/87/ES, zlasti njeno Prilogo I, točka 3, razlagati tako, da pri odločanju o tem, ali je [zgorevanje goriva], ki poteka v zadevni napravi, zajeto v EU ETS, to, da oprema, ki je del te naprave, dokazano deluje pod omejitvijo, vpliva na [izračun] skupne nazivne vhodne toplotne moči navedene naprave?“**

[...] (ni prevedeno) [postopkovni elementi nacionalnega prava]

### **Utemeljitev**

Predložitveno sodišče prosi Sodišče Evropske unije za razlago člena 3(e) in Priloge I, točka 3, Direktive 2003/87/ES, da bi se določila skupna nazivna vhodna toplotna moč nekaterih naprav, vključenih v sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov znotraj Unije (v nadaljevanju: EU ETS).

### **I. Upoštevni pravni predpisi**

#### ***Pravo Unije***

Direktiva 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES

Priročnik Evropske Komisije za razlago Priloge I k Direktivi.

#### ***Madžarska zakonodaja***

Az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában történő részvétetről szóló 2012. évi CCXVII. törvény (zakon št. CCXVII iz leta 2012 o vključitvi v sistem Skupnosti za trgovanje s [pravicami do emisije] toplogrednih plinov in izvajanje odločbe o porazdelitvi prizadevanj; v nadaljevanju: zakon št. CCXVII iz leta 2012).

V skladu s členom 2, točka 24, tega zakona:

„naprava“ pomeni nepremično tehnično enoto, kjer poteka eden ali več procesov, ki so naštetih v točkah od I do XXI Priloge I, ali kateri koli z njimi tehnološko povezan proces ter kateri koli proces, ki je tehnično povezan s procesi, ki se izvajajo na tem mestu, in ki povzroča ali neposredno vpliva na emisije toplogrednih plinov, opredeljenih v Prilogi I.“

Člen 2, točki 46 in 47, navedenega zakona vsebuje naslednji opredelitvi:

„46. rezervna enota: oprema, pri uporabi katere se sproščajo emisije in ki nadomešča opremo, ki deluje in se upravlja v običajnih pogojih uporabe znotraj določene naprave;

47. varnostna enota: oprema, pri uporabi katere se sproščajo emisije ter ki deluje in se zaganja znotraj naprave, kadar zaradi višje sile ni razpoložljiv primarni vir energije.“

Proces za namene točke 3.I Priloge I pomeni „[i]zgorevanje goriv v napravah s skupno nazivno vhodno toplotno močjo nad 20 MWth (razen v napravah za sežiganje nevarnih ali komunalnih odpadkov).“

Az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában való részvételtől szóló 2012. évi CCXVII. törvény végrehajtásának egyes szabályairól szóló 410/2012. (XII. 28.) Korm. rendelet (uredba vlade 410/2012 (XII. 28.) o nekaterih podrobnih pravilih za izvajanje zakona št. CCXVII iz leta 2012 o vključitvi v sistem Skupnosti za trgovanje s [praviciami do emisije] toplogrednih plinov in izvajanje odločbe o porazdelitvi prizadevanj; v nadaljevanju: izvedbena uredba št. 410/2012).

Člen 1(5): „Organ izda dovoljenje za emisije na podlagi upravne odločbe, ki določa pogoje okoljske uporabe, če presodi, da upravljavec izpolnjuje pogoje, določene v zakonu št. CCXVII iz leta 2012. Podrobne materialnopravne zahteve dovoljenja za emisije so opredeljene v Prilogi 3.“

Proces v smislu točke 3.I preglednice v Prilogi 2 je „[i]zgorevanje goriv v napravah s skupno nazivno vhodno toplotno močjo nad 20 MWth (razen v napravah za sežiganje nevarnih ali komunalnih odpadkov in dizelskih generatorjev, ki se uporabljajo kot zasilni vir energije v jedrskih elektrarnah).“

V točki 2.7 Priloge 2 je navedeno: „Če se skupna nazivna vhodna toplotna moč neke naprave izračuna zato, da bi se odločilo, ali je naprava zajeta v sistemu Skupnosti, se sešteje nazivna vhodna toplotna moč vseh tehničnih enot, iz katerih je naprava sestavljena – vključno z opremo, ki je v skladu s členom 15/B zakona št. CCXVII iz leta 2012 izvzeta (torej rezervne in varnostne enote) – in v katerih zgorevajo goriva. Te enote so lahko med drugim vse vrste kotlov, gorilnikov, turbin, grelnikov, industrijskih peči, sežigalnic, žgalnih peči, peči, sušilnih naprav, motorjev, gorivnih celic, enot CLC (chemical looping combustion units), bakel in toplotnega ali katalitičnega naknadnega zgorevanja, vključno z opremo, ki je v skladu s členom 15/B zakona CCXVII iz leta 2012 izvzeta. Za namen tega izračuna se ne upoštevajo enote, ki imajo nazivno vhodno toplotno moč pod 3 MW, in enote, ki uporabljajo izključno biomaso. „Enote, ki uporabljajo izključno biomaso“ vključujejo enote, ki uporabljajo fosilna goriva le pri zagonu in odklopu enote.“

A 140 kWth és annál nagyobb, de 50 MWth-nál kisebb teljes névleges bemenő hőteljesítményű tüzelőberendezések működési feltételeiről és légszennyező anyagainak kibocsátási határértékeiről szóló 53/2017. (X. 18.) FM rendelet (uredba 53/2017 (X. 18.) ministra za kmetijstvo o pogojih delovanja in mejnih vrednostih emisij onesnaževal v zraku kurilnih enot s skupno nazivno vhodno

toplotno močjo, ki je enaka ali višja od 140 kWth, vendar nižja od 50 MWth; v nadaljevanju: uredba 53/2017 (X. 18.) ministra za kmetijstvo ).

Člen 2, točka 7, zadnjenedene uredbe določa: „Nazivna vhodna toplotna moč je toplotna vsebnost goriva, izražena v [toplotnih] kilovatih (kWth) ali v [toplotnih] megavatih (MWth), ki se dovaja v določeni časovni enoti v zadevno kurilno enoto in je potrebno za njeno upravljanje pri nazivni vhodni moči, določeni v upravni odločbi.“

## **II. Predmet spora v glavni stvari in upoštevno dejansko stanje:**

Tožeče podjetje je leta 2017 začelo proizvajati pnevmatike. Pri opravljanju navedene dejavnosti upravlja tri parne kotle tipa Bosch Universal UL-S 18000. Družba Kazántrade Kft. je potrdila, da je največja vhodna moč zgorevanja uravnana z računalniškim programom na te vrednosti: 8 991 kW – 8 791 kW – 8 962 kW. Da bi tožeča stranka stalno ohranjala toplotno moč, nižjo od 20 MWth, je eden od kotlov vedno izklopljen, tako da lahko največja nazivna vhodna moč znaša 17.953 kW (8.991 kW + 8.962 kW). Ta podatek se lahko dokaže na podlagi sistema evidenc porabe plina, ki je razpoložljiv na spletu, pa tudi dnevnih evidenc za kotle in dokumentov, v katere se evidentira poraba plina, ki se vodijo v napravi. Tudi v posodobljenem dovoljenju za upravljanje v zvezi z zaščito kakovosti zraka, ki ga ima tožeča stranka, je navedeno, da „istčasno ne moreta delovati več kot dva kotla, zato je lahko največja skupna nazivna vhodna toplotna moč 17.953 kW.“

Minister za inovacije, ki je tožena stranka in organ, pristojen za izdajo dovoljenja za emisije, je tožeči stranki naložil globo, ker ta brez ustreznega dovoljenja za emisije opravlja dejavnost, pri kateri nastajajo emisije toplogrednih plinov. To je predmet spora, o katerem odloča predložitveno upravno sodišče. Tožena stranka meni, da praksa upravljanja, na katerega se sklicuje tožeča stranka in pri katerem se [navede] nižja vrednost vodne toplotne moči, dosežene z delovanjem parnih kotlov – to je vrednost 17.953 MWth, ki je navedena kot „tehnična referenčna vhodna moč“ – kaže skupno nazivno toplotno vhodno moč le dveh kotlov, to pomeni, vsoto toplotne moči kotlov, za katera velja omejitev in ki generirata več toplote, in s tem ne skupne nazivne toplotne moči vseh (treh) kotlov.

Tožena stranka ob sklicevanju na nacionalno pravo in na zakonodajo v zvezi z EU ETS opozarja, da ni nobenega veljavnega predpisa, na podlagi katerega bi bilo mogoče način upravljanja opreme v napravah, ki je bil pravkar predstavljen (omejevanje prek računalniškega programa), sprejeti za spremembo nazivne vhodne toplotne moči. Skupna nazivna vhodna toplotna moč treh parnih kotlov, ki se omejuje prek računalniškega programa, še naprej presega 20 MWth.

Tožena stranka je glede na navedeno v svoji odločbi ugotovila, da pri analizi vključitve v sistem Skupnosti (EU ETS) ni treba upoštevati zgorevanja goriva v določenem trenutku, zato je treba upoštevati skupno nazivno vhodno toplotno moč vseh tehničnih enot naprave.

### **Bistvene trditve strank v postopku:**

**Tožeča stranka** je predložitvenemu sodišču med drugim predlagala, naj ugotovi, da je treba pri odločanju, ali je naprava zajeta v EU ETS, v zvezi s skupno nazivno vhodno toplotno močjo upoštevati omejitvev, ki preprečuje, da oprema, za katero ta omejitev velja, deluje istočasno z delujočo opremo ali z vhodno toplotno močjo, ki presega navedeno omejitvev.

Po mnenju tožeče stranke je v skladu z določbami prava Skupnosti kot tudi nacionalnega prava ob vključitvi procesov v EU ETS pomembno vedeti, ali neka oprema – naj gre za enoto, ki proizvaja toploto, ali pa za rezervno ali varnostno enoto –neposredno vpliva na emisije, ali v tej opremi potekajo procesi zgorevanja goriv ali procesi, ki so z njimi neposredno povezani, oziroma ali je ta oprema tehnično neposredno povezana s takimi procesi.

Dodaja zlasti, da navedena direktiva in pravo Skupnosti ne opredeljujeta pojma vhodne nazivne toplotne moči. V skladu s točko 3.3.1 Priloge I k Direktivi skupno nazivno vhodno toplotno moč, ob soglasju kontrolnega organa, opredeli proizvajalec opreme, pri čemer se ta moč običajno navede na opremi. Kadar ni na voljo podatka o skupni nazivni vhodni toplotni moči, jo na podlagi ocen (na primer na podlagi največje uporabe goriva v 24 urah v zadnjem letu) določi upravljavec opreme, ki jo tudi predloži v odobritev pristojnemu organu.

V skladu z madžarsko zakonodajo se z upravno odločbo določi nazivna vhodna moč opreme, ki pa ni enaka nazivni vhodni toplotni moči opreme, saj slednja pomeni toplotno vsebnost goriva, ki ga je treba dovajati za delovanje pri nazivni vhodni moči.

Tako v členu 2, točka 7, uredbe 53/2017 (X. 18.) ministra za kmetijstvo ni predpisano, da se vhodna toplotna moč naprave določi z upravno odločbo. V osnovnem dovoljenju je določena nazivna vhodna toplotna moč kotlov, pri čemer je tretji kotel opredeljen kot „rezerva“, ker se lahko z istočasnim delovanjem dveh kotlov zadosti dejanskim največjim potrebam proizvodne tehnologije po toploti. Pred začetkom upravnega postopka, ki ga je vodila tožena stranka, je bilo osnovno dovoljenje posodobljeno tako, da je bila – ob upoštevanju fizične omejitve za kotle in njihove omejitve z uporabo računalniških programov– določena tehnična referenčna vhodna moč v obliki uradnega dokumenta. Tožeča stranka je med postopkom, ki ga je vodila tožena stranka, večkrat (z zapisniki in izjavami) dokazala, da za kotle velja fizična omejitev in omejitev z uporabo računalniškega programa, vendar se tožena stranka s tem ni strinjala, ker je pri preučitvi, ali so kotli zajeti v EU ETS, upoštevala le podatek, ki je v osnovnem dovoljenju opredeljen kot skupna nazivna vhodna toplotna moč. Po navedbah tožeče stranke mora tožena stranka za izdajo dovoljenja za emisije poleg navedb v osnovnem dovoljenju izrecno preučiti, ali so izpolnjeni pogoji, določeni v zakonu št. CCXVII iz leta 2012 (skupna nazivna vhodna toplotna moč opreme, ki jo upravlja tožeča stranka, višja od 20 MW). V postopku izdaje dovoljenja za emisije je



preučitev skupne nazivne vhodne toplotne moči za sprejetje utemeljene odločbe pomembo zlasti zato, ker je določitev vhodne nazivne toplotne moči v skladu s Prilogo 3 k izvedbeni uredbi št. 410/2012 obvezen element dovoljenja za emisije. Po drugi strani je tožeča stranka med navedenim postopkom dokazala, da je zaradi omejitve, ki velja za navedene kotle, njihova dejanska vhodna toplotna moč nižja od podatkov, ki so v osnovnem dovoljenju navedeni kot skupna nazivna vhodna toplotna moč. Glede na navedeno predpostavka tožene stranke, da se lahko pri odločanju, ali je naprava zajeta v EU ETS, lahko upošteva le skupna nazivna vhodna toplotna moč, navedena v osnovnem dovoljenju, ni skladna. Tako namreč v primeru, da osnovno dovoljenje kot uradni dokument za tehnično referenčno vhodno moč priznava omejeno vhodno moč, tožena stranka te ne bo upoštevala, če pa jo evidentira kot skupno nazivno vhodno moč, bo tožena stranka omejitev upoštevala zgolj na podlagi poimenovanja, ne da bi preučila značilnosti te omejitve. V skladu z določbami Priloge I, točka 3, Direktive je mogoče upoštevati nazivno vhodno toplotno moč tistih tehničnih enot naprave, v katerih izgorevajo goriva. To pomeni, da opreme, za katero velja omejitev, do vrednosti te omejitve ni mogoče opredeliti kot tehnične enote, v kateri izgorevajo goriva, zato se lahko pri izračunu skupne nazivne toplotne moči ne upošteva nazivna toplotna moč te opreme. Na podlagi opredelitve naprave, navedene v členu 3(e) Direktive, je izključeno, da tehnična enota, v kateri določen proces zaradi kakršne koli omejitve ne more potekati ali v kateri lahko ta proces poteka v manjši meri zaradi omejevanja z uporabo računalniškega programa, ali ki ni neposredno tehnično povezana s procesi na navedenem mestu, vpliva – dokler obstaja taka omejitev in do vrednosti te omejitve – na emisije in onesnaževanje, zato del opreme, za katerega velja omejitev, ne bo niti del opreme za namene odločanja o zajetju v EU ETS.

Če to primerjamo z madžarsko zakonodajo, je treba ugotoviti, da se ob vključitvi nekega procesa v EU ETS za izračun skupne nazivne vhodne toplotne moči upošteva nazivna vhodna toplotna moč tistih tehničnih enot naprave, v katerih izgorevajo goriva. Ker – v primeru opreme, za katero velja omejitev – proces ne poteka do vrednosti te omejitve in posledično ne povzroča niti emisij toplogrednih plinov in ker zaradi navedene omejitve lahko vpliva na emisije le posredno, če se omejitev odpravi, del te opreme, za katero velja omejitev, ni sestavni del opreme. Ker opreme, za katero velja omejitev, do vrednosti omejitve ni mogoče šteti za obratujočo in delujočo enoto, je v skladu z madžarsko zakonodajo ni mogoče opredeliti kot rezervne ali varnostne enote.

Če povzamemo predstavljene ugotovitve, je tako v skladu z določbami prava Skupnosti kot tudi nacionalnega prava ob vključitvi nekega procesa v EU ETS odločilno vedeti, ali neka oprema – naj gre za enoto, ki je sestavni del opreme ali pa za rezervno ali varnostno enoto – neposredno vpliva na emisije, ali v tej opremi potekajo procesi zgorevanja goriv ali procesi, ki so z njimi neposredno povezani, oziroma ali je ta oprema tehnično neposredno povezana s takimi procesi. To pomeni, da opreme, za katero velja omejitev, do vrednosti te omejitve ni mogoče opredeliti kot tehnične enote, v kateri izgorevajo goriva, zato se lahko pri izračunu skupne nazivne toplotne moči ne upošteva nazivna toplotna moč te opreme.

Po navedbah **tožene stranke** bi bili za dokaz omejene vhodne moči ustrezni le dokumenti, ki dokazujejo skladnost z vidika tehnične varnosti po transformaciji ali omejitvi ter obenem verodostojno vsebujejo nazivno vhodno toplotno moč kurilne enote. Pri določitvi nazivne vhodne toplotne moči v okviru postopka izdaje dovoljenja za emisije ni odločilna „vhodna toplotna moč, ki odraža dejansko stanje“, ker so merodajne le specifikacije proizvajalca (navodila za uporabo, oznake na opremi). Glede na pravkar navedeno nazivno vhodno toplotno moč opredeli proizvajalec in je konstantna, zato se lahko spremeni samo, če se spremeni kotel.

Glede na določbe Priloge 2, točka 2.7, izvedbene uredbe št. 410/2012 in člena 1, točka 5, te izvedbene uredbe so v zvezi s skupno nazivno vhodno toplotno močjo dopustni samo uradni dokumenti, zato se lahko pri vključitvi dejavnosti tožeče stranke v EU ETS upošteva samo vsota nazivnih vhodnih toplotnih moči kurilnih enot, ki so navedene v osnovnem dovoljenju tožeče stranke. V skladu z zakonodajo o EU ETS ni nobenega veljavnega predpisa, na podlagi katerega bi se lahko upravljanje naprave, omejeno z uporabo računalniških programov ali s fizičnimi omejitvami opreme v napravi, sprejelo za omejitev nazivne vhodne toplotne moči. Dovoljen tehnični postopek mora biti naveden tudi v osnovnem dovoljenju, da bi ga lahko tožena stranka upoštevala pri izdaji dovoljenja za emisije. Omejitev za kotle se lahko upošteva ob določitvi skupne nazivne toplotne moči naprave, če se razpolaga z uradnimi dokumenti, ki dokazujejo omejitev.

### **III. Razlogi za vložitev predloga za sprejetje predhodne odločbe**

Za rešitev spora, ki se obravnava v tem postopku, je treba pojasniti, ali je treba pri vključitvi dejavnosti v EU ETS upoštevati, ali neka oprema – naj gre za enoto, ki je sestavni del naprave, ali pa za rezervno ali varnostno enoto – neposredno vpliva na emisije, ali v tej opremi potekajo procesi zgorevanja goriv ali procesi, ki so z njimi neposredno povezani, oziroma ali je ta oprema tehnično neposredno povezana s takimi procesi. Če je odgovor nikalen, [se postavlja vprašanje, ali] se lahko pri izračunu skupne nazivne vhodne toplotne moči ne upošteva nazivna vhodna toplotna moč navedene opreme.

[...] (ni prevedeno) [...] (ni prevedeno) [postopkovni elementi nacionalnega prava]

Budimpešta, 29. septembra 2020.

[...] (ni prevedeno) [podpisi]