

Predmet C-575/20**Zahtjev za prethodnu odluku****Datum podnošenja:**

3. studenoga 2020.

Sud koji je uputio zahtjev:

Fővárosi Törvényszék (Mađarska)

Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:

29. rujna 2020.

Tužitelj:

Apollo Tyres (Hungary) Kft.

Tuženik:

Innovációért és Technológiáért Felelős Miniszter

Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti, Mađarska)

[omissis]

U upravnom sporu između društva **Apollo Tyres (Hungary) Kft.** ([omissis] Gyöngyöshalász [omissis] [Mađarska]) [omissis], tužitelja, i **Innovációért és Technológiáért Felelős Miniszter** (Ministar inovacija i tehnologije) ([omissis] Budimpešta [omissis]) [omissis], Fővárosi Törvényszék (Okružni sud u Budimpešti, Mađarska) donio je sljedeću

Odluku:

Ovaj sud pokreće prethodni postupak pred Sudom Europske unije u svrhu tumačenja odredbi Direktive 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2003. o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice.

Ovaj sud Sudu Europske unije upućuje [sljedeće prethodno pitanje]:

Može li se Direktiva 2003/87/EZ, a posebno njezin Prilog I. točka 3., tumačiti na način da u svrhe utvrđivanja je li [izgaranje] u postrojenju obuhvaćeno područjem primjene sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih

plinova unutar Unije (EU ETS) na izračun ukupne nazivne ulazne toplinske snage postrojenja utječe dokazana činjenica da oprema koja je sastavni dio postrojenja radi ograničeno?

[omissis] [postupovni elementi u nacionalnom pravu]

Obrazloženje

Ovaj sud od Suda Europske unije traži tumačenje članka 3. točke (e) i točke 3. Priloga I. Direktivi 2003/87/EZ u svrhu utvrđivanja ukupne nazivne ulazne toplinske snage postrojenja uključenih u sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Unije (u daljnjem tekstu: EU ETS).

I. Relevantne pravne odredbe

Pravo Unije

[orig. str. 2.]

Direktiva 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice i o izmjeni Direktive Vijeća 96/61/EZ

Smjernice Europske komisije za tumačenje Priloga I. Direktivi

Mađarsko pravo

Az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában történő részvételtől szóló 2012. évi CCXVII. törvény (Zakon br. CCXVII iz 2012. o sudjelovanju u sustavu trgovanja [emisijskim jedinicama] stakleničkih plinova i primjeni Odluke o raspodjeli napora; u daljnjem tekstu: Zakon br. CCXVII iz 2012.).

U skladu s člankom 2. točkom 24. tog zakona:

„postrojenje” znači nepomična tehnička jedinica u kojoj se odvija jedna ili više djelatnosti navedenih u točkama I. do XXI. Priloga I. ili bilo koje druge djelatnosti koje su s njima tehnološki povezane, kao i djelatnosti koje su tehnički povezane s djelatnostima koje se odvijaju na tom mjestu i koje uzrokuju emisiju stakleničkih plinova iz Priloga I. ili koje imaju izravan utjecaj na tu emisiju”.

U članku 2. točkama 46. i 47. istog zakona nalaze se sljedeće definicije:

„46. pričuvna jedinica: oprema koja stvara emisiju i koja služi za zamjenu opreme koja radi u uobičajenim uvjetima rada u postrojenju;

47. pomoćna jedinica: oprema koja stvara emisiju i koja je operativna te se pušta u rad u postrojenju ako primarni izvor energije nije dostupan zbog više sile”.

Za potrebe točke 3.I Priloga I., djelatnošću se smatra „izgaranje goriva u postrojenjima ukupne nazivne ulazne toplinske snage iznad 20 MWt (osim postrojenja za spaljivanje opasnog ili komunalnog otpada)”.

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 br. 410/2012 od 28. prosinca, o određenim pravilima za provedbu Zakona br. CCXVII iz 2012. o sudjelovanju u sustavu trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova i primjeni Odluke o raspodjeli napora; u daljnjem tekstu: Uredba Vlade br. 410/2012)

Članak 1. stavak 5. glasi: „Nadležno tijelo izdaje dozvolu za emisiju na temelju upravnog rješenja kojim se određuju uvjeti ekološke uporabe kada ocijeni da operater ispunjava uvjete propisane Zakonom br. CCXVII iz 2012. U Prilogu 3. detaljno su navedeni materijalnopravni zahtjevi za izdavanje dozvole za emisiju”.
[orig. str. 3.]

U skladu s točkom 3.I tablice u Prilogu 2., djelatnošću se smatra „izgaranje goriva u postrojenjima ukupne nazivne ulazne toplinske snage iznad 20 MWt (osim postrojenja za spaljivanje opasnog ili komunalnog otpada te dizelskih generatora koji se upotrebljavaju kao sigurnosni izvori energije u nuklearnim elektranama)”.

Točka 2.7 Priloga 2. glasi kako slijedi: „Ako se izračunava ukupna nazivna toplinska snaga nekog postrojenja da bi se odlučilo o njegovu uključivanju u EU sustav, nazivna ulazna toplinska snaga svih tehničkih jedinica od kojih se postrojenje sastoji, uključujući opremu koja je izuzeta u skladu s člankom 15/B Zakona br. CCXVII iz 2012., odnosno pričuvnu i pomoćnu jedinicu, te u kojima dolazi do izgaranja goriva se zbraja. Te jedinice mogu obuhvaćati sve vrste kotlova, plamenika, turbina, grijača, industrijskih peći, spalionica, kalcinatora (peći za žarenje), peći za sušenje, peći za pečenje, naprava za sušenje, motora, gorivih ćelija, CLC jedinica, baklji te jedinica za toplinsko ili katalitičko naknadno izgaranje, uključujući opremu koja je izuzeta u skladu s člankom 15/B Zakona br. CCXVII iz 2012. Za taj izračun ne uzimaju se u obzir jedinice nazivne ulazne toplinske snage manje od 3 MW i jedinice koje koriste isključivo biomasu. Pojam ‚jedinice koje koriste isključivo biomasu’ odnosi se na jedinice koje fosilna goriva koriste samo tijekom pokretanja i zaustavljanja rada jedinice”.

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 br. 53/2017 ministra poljoprivrede od 18. listopada o uvjetima rada jedinica za izgaranje s ukupnom ulaznom toplinskom snagom od 140 kWt ili

višom, ali nižom od 50 MWt, i o graničnim vrijednostima emisije onečišćujućih tvari u zraku; u daljnjem tekstu: Ministarska uredba br. 53/2017 od 18. listopada).

U skladu s člankom 2. stavkom 7.: „Nazivna ulazna toplinska snaga kalorijski je sadržaj goriva, izražen u [termičkim] kilovatima (kW) ili [termičkim] megavatima (MWt), koje se isporučuje po vremenskoj jedinici predmetnoj jedinici za izgaranje i koje je potrebno da jedinica za izgaranje radi nazivnom ulaznom snagom utvrđenom u upravnom rješenju”.

II. Predmet glavnog postupka i relevantne činjenice

Društvo tužitelj započelo je s proizvodnjom guma 2017. Pri obavljanju navedene djelatnosti koristi se trima parnim kotlovima tipa Bosch Universal UL-S 18000. društvo Kazántrade Kft. potvrdilo je da se najveća dopuštena snaga izgaranja u kotlovima podešava računalnim programom na sljedeće vrijednosti: 8991 kW – 8791 kW – 8962 kW. Kako bi tužitelj u svakom slučaju mogao održavati ulaznu toplinsku snagu ispod 20 MWt, jedan od kotlova uvijek se isključuje tako da najviša nazivna ulazna snaga ne premašuje 17 953 kW (8991 kW + 8962 kW). To dokazuju i sustav evidentiranja potrošnje plina koji je dostupan na internetu, kao i dnevne evidencije o kotlovima te dokumenti u kojima se evidentira potrošnja plina i koji se čuvaju u postrojenju. [orig. str. 4.] U obnovljenoj tužiteljevoj dozvoli za rad također se u području zaštite kvalitete zraka navodi da „istodobno smiju raditi najviše dva kotla, zbog čega najviša ukupna nazivna ulazna toplinska snaga može iznositi najviše 17 953 kW”.

Ministar inovacija, tuženik i tijelo ovlašteno za izdavanje dozvole za emisiju, izrekao je tužitelju novčanu kaznu zbog obavljanja djelatnosti koja stvara stakleničke plinove bez odgovarajuće dozvole za emisiju. To je predmet spora o kojem odlučuje upravni sud. Tuženik smatra da poslovna praksa na koju upućuje tužitelj i koja [pokazuje] nižu vrijednost ulazne toplinske snage koja se postiže radom parnih kotlova, odnosno 17 953 MWt koji označavaju „referentnu vrijednost tehnologije”, pokazuje ukupnu nazivnu ulaznu toplinsku snagu samo dvaju kotlova, umjesto svih (triju) kotlova, odnosno zbroj ulazne toplinske snage kotlova na koje se primjenjuje ograničenje i koji postižu veći učinak.

Tuženik, koji se poziva na nacionalno pravo i propise o EU ETS-ovima, ističe da nema nijednog važećeg pravila kojim se dopušta način rada opreme koja se nalazi u navedenom postrojenju (ograničenje s pomoću računalnog programa) kako bi se izmijenila nazivna ulazna toplinska snaga. Ukupna nazivna ulazna snaga triju parnih kotlova čiji se rad ograničava računalnim programom još uvijek prelazi 20 MWt.

Slijedom navedenog, tuženik je u svojem rješenju došao do zaključka da analiza uključivanja u sustav Unije (EU ETS) ne zahtjeva uzimanje u obzir izgaranje goriva do kojeg dolazi u određenom trenutku, nego stoga treba uzeti u obzir nazivnu ulaznu toplinsku snagu svih tehničkih jedinica koje su sastavni dio postrojenja.

Bitna argumentacija stranaka

Tužitelj je od ovog suda, među ostalim, zahtijevao da, što se tiče nazivne ulazne toplinske snage, odluči da u trenutku uključivanja u sustav EU ETS treba uzeti u obzir ograničenje kojim se zabranjuje opremi koja podliježe takvom ograničenju istodobni rad s radom opreme u pogonu ili koja radi s ulaznom toplinskom snagom koja prelazi navedeno ograničenje.

Prema mišljenju tužitelja, kako na temelju odredbi prava Unije tako i na temelju odredbi nacionalnog prava, prilikom uključivanja djelatnosti u sustav EU ETS važno je znati postoji li oprema, bez obzira je li riječ o proizvodnoj jedinici, pričuvnoj ili pomoćnoj jedinici, koja izravno utječe na emisiju, obavljaju li se njome djelatnosti za koje se koristi gorivo ili izravno povezane djelatnosti ili pak koristi li se ta oprema za djelatnosti koje su tehnički izravno povezane s tim djelatnostima. **[orig. str. 5.]**

Osobito navodi da Direktivom i pravom Unije nije definiran pojam nazivne ulazne toplinske snage. U skladu s točkom 3.3.1. Smjernica Europske komisije o tumačenju Priloga I. Direktivi, proizvođač opreme navodi ukupnu nazivnu ulaznu toplinsku snagu, obično na opremi i uz suglasnost inspekcijskog tijela. Kada nema podataka o ukupnoj nazivnoj ulaznoj toplinskoj snazi koju je utvrdio proizvođač, tada je utvrđuje vlasnik na temelju procjena (na primjer, na temelju najveće obrade goriva u razdoblju od dvadeset četiri sata tijekom zadnje godine) te je dostavlja nadležnom tijelu radi dobivanja suglasnosti.

U skladu s mađarskim propisima, upravnim rješenjem se određuje nazivna snaga opreme koja pak nije istovjetna nazivnoj ulaznoj toplinskoj snazi opreme jer je ova potonja kalorijski sadržaj isporučenog goriva koje je potrebno za rad s nazivnom snagom.

Stoga, člankom 2. točkom 7. Ministarske uredbe br. 53/2017 od 18. listopada nije propisano da se upravnim rješenjem mora utvrditi termička snaga postrojenja. Prvotnom dozvolom bila je utvrđena nazivna ulazna toplinska snaga kotlova, pri čemu je treći kotao kvalificiran kao „pričuvni”, jer se radom istodobno dvaju kotlova mogla osigurati najviša stvarna toplinska potražnja od proizvodne tehnologije. Prije tuženikova pokretanja upravnog postupka obnovljena je prvotna dozvola u smislu da je, uzimajući u obzir fizičko ograničavanje kotlova s pomoću računalnih programa, njome bilo utvrđena referentna snaga tehnologije u službenom dokumentu. Tužitelj je tijekom postupka koji je pokrenuo tuženik više puta dokazivao (zapisnicima i izjavama) da se kotlovi fizički ograničavaju s pomoću računalnog programa, ali to tuženik nije prihvatio jer je pri ispitivanju uključivanja u sustav EU ETS uzeo u obzir samo podatak o ukupnoj nazivnoj ulaznoj toplinskoj snazi iz prvotne dozvole. Prema mišljenju tužitelja, tuženik treba za potrebe izdavanja dozvole za emisiju izričito ispitati jesu li ispunjeni uvjeti iz Zakona br. CCXVII iz 2012. (ukupna nazivna ulazna toplinska snaga postrojenja u kojem tužitelj obavlja djelatnost veća je od 20 MWt), i to detaljnije od onog što je navedeno u prvotnoj dozvoli. Tijekom postupka izdavanja dozvole

za emisiju, ispitivanje ukupne nazivne ulazne toplinske snage važno je osobito radi donošenja obrazložene odluke jer je utvrđivanje ukupne nazivne ulazne toplinske snage obvezno pri izdavanju dozvole za emisiju u skladu s Prilogom 3. Uredbi vlade br. 410/2012. Međutim, tužitelj je tijekom postupka dokazivao da je zbog ograničenja koje se primjenjuje na kotlove, njihova stvarna toplinska snaga manja od vrijednosti koja se u prvotnoj dozvoli navodi kao ukupna nazivna ulazna toplinska snaga. S obzirom na navedeno, argument tuženika da se pri utvrđivanju uključivanja u sustav EU ETS može uzimati u obzir samo ukupna nazivna ulazna toplinska energija navedena u prvotnoj dozvoli nije smislen. **[orig. str. 6.]** Dakle, ako prvotna dozvola kao službeni dokument priznaje kao ograničenu snagu referentnu snagu tehnologije, tuženik je ne uzima u obzir, ali kad bi je evidentirao kao ukupnu nazivnu ulaznu toplinsku energiju, tuženik bi uzeo ograničenje u obzir samo nominalno, a da pri tom nije ispitao njezine značajke. U skladu s točkom 3. Priloga I. Direktivi, može se uzeti u obzir nazivna ulazna toplinska snaga tehničkih jedinica postrojenja u kojima se koristi gorivo. To znači da se oprema na koju se primjenjuje ograničenje, do vrijednosti koja je određena tim ograničenjem, ne može smatrati tehničkim jedinicama koje koriste gorivo pa se pri izračunu ukupne nazivne ulazne toplinske snage te opreme ne može uzeti u obzir njezina nazivna ulazna toplinska snaga. Polazeći od definicije postrojenja iz članka 3. točke (e) Direktive, tehnička jedinica u kojoj se ne može obavljati djelatnost zbog nekog ograničenja ili se može obavljati u manjoj mjeri zbog ograničenja uvedenog računalnim programom odnosno u kojoj djelatnost nije izravno tehnički povezana s djelatnostima koje se odvijaju na tom mjestu, ne utječe na emisiju i onečišćenje sve dok postoji to ograničenje i do vrijednosti koja je njime određena pa dio opreme na koji se primjenjuje ograničenje ne može ni biti sastavni dio postrojenja za potrebe uključivanja u sustav EU ETS-a.

Na temelju usporedbe s mađarskim propisima može se smatrati da se pri uključivanju djelatnosti u sustav EU ETS za izračun ukupne nazivne ulazne toplinske energije uzima u obzir nazivna ulazna toplinska snaga tehničkih jedinica postrojenja u kojima se koristi gorivo. Budući da se u slučaju opreme na koju se primjenjuje ograničenje djelatnost ne obavlja do vrijednosti koja je određena tim ograničenjem, pa nema ni emisije stakleničkih plinova te s obzirom na to da zbog ograničenja ona može utjecati na emisije samo neizravno u slučaju da se to ograničenje ukine, dio opreme na koju se primjenjuje ograničenje nije sastavni dio postrojenja. Budući da se oprema na koju se primjenjuje ograničenje ne može smatrati operativnom jedinicom koja radi do vrijednosti određene tim ograničenjem, ona se ne kvalificira kao pričuvna ili pomoćna jedinica u skladu s mađarskim propisima.

Nastavno na iznesena razmatranja, kako na temelju odredbi prava Unije tako i na temelju odredbi nacionalnog prava, prilikom uključivanja djelatnosti u sustav EU ETS ključno je znati postoji li oprema, bilo da se radi o jedinici koja je dio postrojenja ili pričuvnoj odnosno pomoćnoj jedinici, koja izravno utječe na emisiju, obavljaju li se njome djelatnosti za koje se koristi gorivo ili izravno povezane djelatnosti ili pak koristi li se ta oprema za djelatnosti koje su tehnički izravno povezane s tim djelatnostima. Ako je odgovor negativan, pri izračunu

ukupne nazivne ulazne toplinske snage te opreme ne može se uzeti u obzir njezina nazivna ulazna toplinska snaga. **[orig. str. 7.]**

Prema mišljenju **tuženika**, za dokazivanje ograničene snage prikladni su samo oni dokumenti kojima se dokazuje usklađenost s aspekta tehničke sigurnosti nakon preinake ili ograničenja i u kojima se ujedno vjerodostojno navodi nazivna ulazna toplinska snaga jedinice za izgaranje. Pri utvrđivanju nazivne ulazne toplinske snage u okviru postupka izdavanja dozvole za emisiju „toplinska snaga koja odražava činjenično stanje” nije odlučujuća jer su odlučujuće isključivo specifikacije proizvođača (priručnik s uputama, oznake na opremi). S obzirom na prethodno navedeno, nazivna ulazna toplinska snaga nepromjenjiv je podatak iz specifikacije proizvođača i može se mijenjati samo ako se kotao preinači.

Na temelju Priloga 2. točke 2.7. Vladinoj uredbi br. 410/2012 i njezina članka 1. stavka 5., što se tiče ukupne nazivne toplinske snage, mogu se priznati samo službeni dokumenti pa se pri uključivanju tužiteljeve djelatnosti u sustav EU ETS uzima u obzir zbroj nazivnih ulaznih toplinskih snaga jedinica za izgaranje koje su navedene u prvotnoj tužiteljevoj dozvoli. U skladu s propisima o sustavu EU ETS nema važećeg pravila na temelju kojeg bi se radi ograničenja nazivne ulazne toplinske snage mogao prihvatiti rad opreme u postrojenju koji se ograničava s pomoću računalnih programa ili ručno. Odobrena tehnička praksa također mora biti navedena u prvotnoj dozvoli kako bi je tuženik mogao uzeti u obzir pri izdavanju dozvole za emisiju. Ograničenje kotlova može se uzeti u obzir pri utvrđivanju ukupne nazivne ulazne toplinske snage postrojenja ako postoje službeni dokumenti kojima se dokazuje to ograničenje.

III. Razlozi zbog kojih se upućuje zahtjev za prethodnu odluku:

Za potrebe rješavanja spora koji je predmet ovog postupka nužno je razjasniti treba li prilikom uključivanja djelatnosti u sustav EU ETS uzeti u obzir utječe li oprema, odnosno jedinica koja je dio postrojenja, uključujući pričuvnu ili pomoćnu jedinicu, izravno na emisiju, obavljaju li se njome djelatnosti za koje se koristi gorivo ili izravno povezane djelatnosti ili koristi li se ta oprema za djelatnosti koje su tehnički izravno povezane s tim djelatnostima. Ako je odgovor negativan, [sud se pita] treba li pri izračunu ukupne nazivne ulazne toplinske snage te opreme uzeti u obzir njezinu nazivnu ulaznu toplinsku snagu.

[omissis] **[orig. str. 8.]** [omissis] [postupovni elementi u nacionalnom pravu]

U Budimpešti 29. rujna 2020.

[omissis] [potpisi]