



## Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (peti senat)

z dne 3. decembra 2020 \*

„Predhodno odločanje – Okolje – Direktiva 2003/87/ES – Sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov – Člen 3(h) – Novi udeleženci – Člen 10a – Prehodna ureditev brezplačne dodelitve pravic do emisije – Sklep 2011/278/EU – Člen 18(1)(c) – Raven dejavnosti glede goriva – Člen 18(2), drugi pododstavek – Vrednost zadevnega faktorja uporabe zmogljivosti“

V zadevi C-320/19,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Verwaltungsgericht Berlin (upravno sodišče v Berlinu, Nemčija) z odločbo z dne 1. aprila 2019, ki je na Sodišče prispela 19. aprila 2019, v postopku

**Ingredion Germany GmbH**

proti

**Bundesrepublik Deutschland,**

SODIŠČE (peti senat),

v sestavi E. Regan (poročevalec), predsednik senata, M. Ilešič, E. Juhász, C. Lycourgos in I. Jarukaitis, sodniki,

generalni pravobranilec: H. Saugmandsgaard Øe,

sodni tajnik: D. Dittert, vodja oddelka,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 12. marca 2020,

na podlagi stališč, ki so jih predložili:

- za Ingredion Germany GmbH D. Lang in L. Borchardt, Rechtsanwälte,
- za Bundesrepublik Deutschland J. Steegmann in H. Barth, agentki,
- za nemško vlado D. Klebs, agent,
- za Evropsko komisijo sprva J.-F. Brakeland in A. Becker, nato A. Becker in B. De Meester, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 18. junija 2020

izreka naslednjo

\* Jezik postopka: nemščina.

## Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 18(2), drugi pododstavek, 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 Evropskega parlamenta in Sveta (UL 2011, L 130, str. 1).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Ingredion Germany GmbH in Bundesrepublik Deutschland (Zvezna republika Nemčija), ki jo zastopa Umweltbundesamt (zvezni urad za okolje, Nemčija), glede določitve zadevnega faktorja uporabe zmogljivosti za brezplačno dodelitev pravic do emisije toplogrednih plinov (v nadaljevanju: pravice do emisije) novemu udeležencu s podnapravo z referenčno vrednostjo za gorivo.

### Pravni okvir

#### *Pravo Unije*

##### *Direktiva 2003/87*

- 3 Z Direktivo 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 in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 631), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/29/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 (UL 2009, L 140, str. 63) (v nadaljevanju: Direktiva 2003/87), je bil vzpostavljen sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov na ravni Evropske unije. Ta sistem se od 1. januarja 2005 uporablja v vseh državah Evropskega gospodarskega prostora (EGP). V skladu s členom 13(1) te direktive tretje obdobje trgovanja traja 8 let, od leta 2013 do leta 2020 (v nadaljevanju: tretje obdobje trgovanja).
- 4 V uvodnih izjavah 5 in 7 Direktive 2003/87 je navedeno:

„(5) Skupnost in njene države članice so se dogovorile, da bodo svojo obveznost zmanjšati antropogene emisije toplogrednih plinov po Kjotskem protokolu izpolnile skupaj, v skladu z Odločbo [Sveta] 2002/358/ES [z dne 25. aprila 2002 o odobritvi Kjotskega protokola k Okvirni konvenciji Združenih narodov o spremembi podnebja v imenu Evropske skupnosti in skupnega izpolnjevanja iz njega izhajajočih obveznosti (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 42, str. 24)]. Cilj te direktive je prispevati k učinkovitejšemu izpolnjevanju obveznosti Evropske skupnosti in njenih držav članic prek učinkovitega evropskega trga s pravicami do emisije toplogrednih plinov ob čim manjšem zmanjšanju gospodarskega razvoja in zaposlovanja.

[...]

(7) Potrebne so določbe Skupnosti o dodelitvi pravic v državah članicah za lažje ohranjanje celovitosti notranjega trga in preprečevanje izkrivljanja konkurence.“
- 5 Člen 3 Direktive 2003/87, naslovljen „Opredelitve pojmov“, določa:

„V tej direktivi izraz:

[...]

(h) ‚nov udeleženec‘ pomeni:

- vsako napravo, ki izvaja eno ali več dejavnosti iz Priloge I, ki je dovoljenje za emisije toplogrednih plinov prvič pridobila po 30. juniju 2011;
- vsako napravo, ki izvaja dejavnost, ki je v skladu s členom 24(1) ali (2) prvič vključena v sistem Skupnosti, ali
- vsako napravo, ki izvaja eno ali več dejavnosti iz Priloge I ali dejavnost, ki je vključena v sistem Skupnosti v skladu s členom 24(1) ali (2), ki je bila znatno razširjena po 30. juniju 2011, samo kar zadeva to razširitev;

[...]“

6 Člen 10 navedene direktive, naslovljen „Dražba pravic“, v odstavku 1 določa:

„Od leta 2013 naprej države članice prodajo brezplačno v skladu s členoma 10a in 10c na dražbi vse pravice, ki niso dodeljene [prodajo na dražbi vse pravice, ki niso dodeljene brezplačno v skladu s členoma 10a in 10c]. [...]“

7 Člen 10a te direktive, naslovljen „Prehodna pravila na ravni Skupnosti za usklajeno [harmonizirano] brezplačno dodelitev“, določa:

„1. Do 31. decembra 2010 Komisija sprejme polno usklajene [harmonizirane] izvedbene ukrepe na ravni Skupnosti za dodelitev pravic [...].

[...]

Ukrepi iz prvega pododstavka, kolikor je mogoče, določijo *ex-ante* referenčne vrednosti celotne Skupnosti za zagotovitev, da se dodelitev opravi na način, ki spodbuja tehnologije za zmanjševanje emisij toplogrednih plinov in energetske učinkovitosti ob upoštevanju najučinkovitejših tehnologij, nadomestnih proizvodov, alternativnih proizvodnih postopkov, sproizvodnje z visokim izkoristkom, energetske učinkovite predelave odpadnih plinov, uporabe biomase ter zajemanja in shranjevanja CO<sub>2</sub>, kjer so na voljo takšne zmogljivosti, da ne spodbuja povečanja emisij. Pravice v zvezi z morebitno proizvodnjo električne energije se ne dodelijo brezplačno, razen ko gre za primere, ki spadajo pod člen 10c, in električno energijo, proizvedeno iz odpadnih plinov.

[...]

2. Pri opredeljevanju načel za oblikovanje *ex-ante* referenčnih vrednosti v posameznih sektorjih ali delih sektorjev mora biti začetna točka povprečni učinek 10 % najbolj učinkovitih naprav v sektorju ali delu sektorjev v Skupnosti v letih 2007 in 2008. Komisija se posvetuje z zainteresiranimi stranmi, skupaj z zadevnimi sektorji in deli sektorjev.

Uredbe, ki so [sprejete] v skladu s členoma 14 in 15, omogočijo usklajena [harmonizirana] pravila o spremljanju, poročanju in preverjanju emisij toplogrednih plinov, povezanih s proizvodnjo, glede določanja *ex-ante* referenčnih vrednosti.

[...]

7. Pet odstotkov skupne količine pravic za Skupnost, določene v skladu s členoma 9 in 9a za obdobje 2013–2020, se odstopi novim udeležencem kot največja količina, ki se jim lahko dodeli, v skladu s pravili, sprejetimi v skladu z odstavkom 1 tega člena. Pravice iz skupne rezerve Skupnosti, ki se v obdobju 2013–2020 niso dodelile novim udeležencem niti niso bile uporabljene v skladu

z odstavki 8, 9 ali 10 tega člena, na dražbi prodajo države članice, ob upoštevanju ravni, do katere so naprave v državah članicah iz te rezerve bile upravičene, v skladu s členom 10(2), za podrobno ureditev in časovni okvir pa upoštevajo člen 10(4) in ustrezne izvedbene določbe.

[...]

Do 31. decembra 2010 Komisija sprejme usklajena [harmonizirana] pravila, ki veljajo za opredelitev ‚novega udeleženca‘, zlasti kar zadeva opredelitev ‚bistvenega povečanja‘.

[...]

11. Ob upoštevanju člena 10b znaša količina pravic, dodeljena brezplačno v okviru odstavkov 4 do 7 tega člena leta 2013, 80 % količine, določene v skladu z ukrepi iz odstavka 1. Nato se količina brezplačno dodeljenih pravic vsako leto zmanjšuje za enak znesek do 30 % količine brezplačno dodeljenih pravic leta 2020, z namenom, da leta 2027 pravice ne bi bile več dodeljene brezplačno.

[...]“

*Direktiva 2009/29*

8 V uvodnih izjavah 8, 15 in 23 Direktive 2009/29 je navedeno:

„(8) Medtem ko izkušnje, pridobljene v prvem obdobju trgovanja, kažejo na možnosti, da bosta sistem Skupnosti ter uresničevanje nacionalnih načrtov razdelitve pravic za drugo obdobje trgovanja prinesla znatno zmanjšanje emisij do leta 2012, je pregled iz leta 2007 potrdil, da je nujno potreben bolj usklajen [harmoniziran] sistem trgovanja z emisijami, da bi bolje izkoristili prednosti trgovanja z emisijami, se izognili izkrivljanju notranjega trga in olajšali povezovanje sistemov trgovanja s pravicami do emisije. Prav tako bi bilo treba zagotoviti večjo predvidljivost, področje uporabe sistema pa razširiti z vključevanjem novih sektorjev in plinov, z namenom okrepiti signal cene ogljika in tako sprožiti potrebne naložbe, ter s ponudbo novih priložnosti za zmanjševanje emisij, ki bodo prispevale k nižjim skupnim stroškom zmanjševanja emisij in večji učinkovitosti sistema.

[...]

(15) Gospodarstvo Skupnosti si mora med drugim dodatno prizadevati za to, da bo prenovljeni sistem Skupnosti deloval na najvišji možni ravni gospodarske učinkovitosti in pod popolnoma usklajenimi [harmoniziranimi] pogoji za dodelitev znotraj Skupnosti. Osnovno načelo za dodeljevanje pravic bi moralo biti prodajanje le- teh na dražbi, saj je ta sistem najpreprostejši in splošno velja za gospodarsko najbolj učinkovitega. S tem bi omejili tudi nepričakovane dobičke ter nove udeležence in gospodarstva z višjo rastjo od povprečne konkurenčno izenačili z obstoječimi napravami.

[...]

(23) Prehodna brezplačna dodelitev pravic napravam bi morala biti omogočena prek usklajenih [harmoniziranih] pravil Skupnosti (‚*ex-ante* referenčne vrednosti‘), da bi tako zmanjšali izkrivljanje konkurence v Skupnosti. [...]“

Sklep 2011/278

9 V uvodnih izjavah 12, 16, 35 in 36 Sklepa 2011/278 je navedeno:

„(12) Če ni bilo mogoče oblikovati referenčne vrednosti za proizvod, nastajajo pa toplogredni plini, upravičeni do brezplačne dodelitve pravic do emisije, bi bilo treba te pravice dodeliti na podlagi generičnih nadomestnih pristopov. Oblikovana je bila hierarhija treh nadomestnih pristopov, da se vsaj za del zadevnih proizvodnih procesov čim bolj zmanjšajo emisije toplogrednih plinov in povečajo prihranki energije. Referenčna vrednost za toploto se uporablja za procese, v katerih se porablja toplota, če se pri njih uporablja prenosnik izmerljive toplote. Če se porablja neizmerljiva toplota, se uporablja referenčna vrednost za gorivo. Višina referenčnih vrednosti za toploto in gorivo je bila oblikovana na podlagi načel preglednosti in enostavnosti z uporabo referenčne učinkovitosti široko dostopnega goriva, ki na področju učinkovitosti glede toplogrednih plinov šteje ja [za] drugega najučinkovitejšega, ob upoštevanju energetske učinkovitih tehnologij. Za emisije iz proizvodnih procesov je treba pravice dodeljevati na podlagi preteklih emisij. Za zagotovitev, da brezplačna dodelitev pravic do emisije za take emisije dovolj spodbuja zmanjševanje emisij toplogrednih plinov, in v izogib vsakemu razlikovanju med obravnavanjem emisij iz proizvodnih postopkov, dodeljenih na podlagi preteklih emisij, in tistih v okviru sistema referenčne vrednosti za proizvod, se za določitev števila brezplačnih pravic do emisije pretekle raven dejavnosti posamezne naprave pomnoži s faktorjem 0,9700.

[...]

(16) Količina pravic, ki se brezplačno dodeli obstoječim napravam, mora temeljiti na podatkih o pretekli proizvodnji. Za zagotovitev, da referenčno obdobje karseda reprezentativno odraža cikle industrije ter da zajema ustrezno obdobje, za katerega so na voljo kakovostni podatki, in zmanjšuje učinke posebnih okoliščin, kot je začasno zaprtje naprav, so bile pretekle ravni dejavnosti določene na podlagi središčne vrednosti proizvodnje v obdobju od 1. januarja 2005 do 31. decembra 2008, oziroma, kjer je ta višja, na podlagi središčne vrednosti proizvodnje v obdobju od 1. januarja 2009 do 31. decembra 2010. Primerno je tudi upoštevati vse znatne spremembe zmogljivosti, do katerih je prišlo v ustreznem obdobju. Za nove udeležence bi morale biti ravni dejavnosti določene na podlagi standardne uporabe zmogljivosti na temelju za sektor značilnih informacij ali na podlagi za napravo značilne uporabe zmogljivosti.

[...]

(35) Naložbe v znatne razširitve zmogljivosti, ki novim udeležencem omogočajo dostop do rezerv iz člena 10a(7) Direktive [2003/87] morajo biti nedvoumne in dovolj velike, da se izogne zgodnji porabi pravic iz rezerve za nove udeležence in nepotrebnim upravnim bremenom, prepreči izkrivljanje konkurence ter zagotovi enako obravnavanje naprav po vseh državah članicah. Zato je primerno določiti prag znatne spremembe zmogljivosti v višini 10 % nastavljene zmogljivosti naprave in pri tem zahtevati, da sprememba nastavljene zmogljivosti povzroči znatno višjo ali nižjo raven dejavnosti zadevne naprave. Vendar je pri ocenjevanju doseganja tega praga treba upoštevati postopne razširitve in zmanjšanja zmogljivosti.

(36) Glede na omejeno število pravic v rezervi za nove udeležence, je takrat, ko je novim udeležencem izdano znatno število teh pravic, primerno oceniti, ali je zagotovljen pravičen in enak dostop do preostalih pravic iz te rezerve. Glede na rezultate te ocene je mogoče vzpostaviti sistem za čakalno listo. Zasnova in opredelitev meril za upravičenost takega sistema morata upoštevati različne prakse izdajanja dovoljenj v državah članicah, morata se izogibati zlorabam ter ne smeta spodbujati k temu, da bi se pravice v rezervi zadrževale nerazumno dolgo.“

10 Člen 3 tega sklepa, naslovljen „Opredelitev pojmov“, določa:

„V tem sklepu se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

- (a) ‚obstoječa naprava‘ pomeni vsako napravo, ki izvaja eno ali več dejavnosti iz Priloge I k Direktivi [2003/87] ali dejavnost, ki je v skladu s členom 24 navedene direktive prvič vključena v sistem Unije, in ki
  - (i) je dovoljenje za emisije toplogrednih plinov pridobila pred 30. junijem 2011 ali
  - (ii) dejansko opravlja dejavnost ter je do 30. junija 2011 pridobila vsa ustrezna okoljska dovoljenja, vključno z dovoljenjem iz Direktive 2008/1/ES [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 15. januarja 2008 o celovitem preprečevanju in nadzoru onesaževanja (UL 2008, L 24, str. 8)], kjer je ustrezno, ter je do 30. junija 2011 izpolnila vsa druga merila, določena z nacionalnim pravnim redom zadevne države članice, na podlagi katerih bi bila naprava upravičena do dovoljenja za emisije toplogrednih plinov;

[...]

- (n) ‚začetek običajne dejavnosti‘ pomeni preverjen in odobren prvi dan neprekinjenega 90-dnevnega obdobja ali, kjer 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 opravlja dejavnost vsaj s 40 % svoje zmogljivosti, za katero je oprema zasnovana, da jo sprejme, ob upoštevanju, kjer je ustrezno, za napravo značilne pogoje dejavnosti;

[...]“

11 Člen 6 navedenega sklepa, naslovljen „Razdelitev na podnaprave“, določa:

„1. Države članice za namene tega sklepa vsako napravo, ki je upravičena do brezplačne dodelitve pravic do emisije v skladu s členom 10a Direktive [2003/87], razdelijo na eno ali več navedenih podnaprav, kakor je primerno:

- (a) podnaprava z referenčno vrednostjo za proizvode;
- (b) podnaprava z referenčno vrednostjo za toploto;
- (c) podnaprava z referenčno vrednostjo za gorivo;
- (d) podnaprava z emisijami iz proizvodnih procesov.

[...]“

12 Poglavje II tega sklepa, naslovljeno „Obstoječe naprave“, vsebuje člene od 5 do 14.

13 Člen 7 Sklepa 2011/278, naslovljen „Zbiranje izhodiščnih podatkov“, v odstavku 3 določa:

„Države članice od upravljavca zahtevajo, da predloži začetno nastavljeno zmogljivost vsake podnaprave z referenčno vrednostjo za proizvode, določeno, kot sledi:

- (a) načeloma je začetna nastavljena zmogljivost povprečje 2 najvišjih mesečnih obsegov proizvodnje v obdobju od 1. januarja 2005 do 31. decembra 2008, če podnaprava s tako obremenitvijo deluje 720 ur mesečno, 12 mesecev na leto;

(b) če začetne nastavljene zmogljivosti ni mogoče določiti v skladu s točko (a), se izvede poskusno preverjanje zmogljivosti podnaprave pod nadzorom preverjevalca za zagotovitev, da so uporabljeni parametri značilni za zadevni sektor, rezultati poskusnega preverjanja pa reprezentativni.“

14 Člen 9 tega sklepa, naslovljen „Pretekla raven dejavnosti“, določa:

„1. Glede obstoječih naprav države članice na podlagi podatkov, zbranih v skladu s členom 7, za vsako obstoječo napravo določijo pretekle ravni dejavnosti za uvodno obdobje od 1. januarja 2005 do 31. decembra 2008 ali, kjer so te višje, za uvodno obdobje od 1. januarja 2009 do 31. decembra 2010.

2. Pretekla raven dejavnosti glede posameznih proizvodov se za vsak proizvod, za katerega je bila določena referenčna vrednost iz Priloge I, nanaša na središčno vrednost letne pretekle proizvodnje tega proizvoda v zadevni napravi v uvodnem obdobju.

3. Pretekla raven dejavnosti glede na toploto se nanaša na središčno vrednost letne pretekle v uvodnem obdobju dovedene izmerljive toplote iz naprave, ki jo zajema sistem Unije, v uvodnem obdobju proizvedene, ali v uvodnem obdobju dovedene in proizvedene izmerljive toplote, porabljene v mejah naprave za proizvodnjo izdelkov ali mehanske energije razen tiste, ki se uporabi za proizvodnjo elektrike, za segrevanje ali hlajenje, z izjemo porabe za proizvodnjo električne energije, ali izvožene v napravo ali drug subjekt, ki ga ne zajema sistem Unije, z izjemo odvajanja za proizvodnjo električne energije, izraženo v terajoulih na leto.

4. Pretekla raven dejavnosti glede na gorivo se nanaša na središčno vrednost letne pretekle porabe goriv, porabljenih za proizvodnjo neizmerljive toplote, porabljene za proizvodnjo proizvodov ali mehanske energije, razen tiste, ki se uporabi za proizvodnjo električne energije, za segrevanje ali hlajenje z izjemo porabe za proizvodnjo električne energije, vključno s sežiganjem zaradi varnosti, v uvodnem obdobju, izraženo v terajoulih na leto.

[...]

6. Za določitev središčnih vrednosti iz odstavkov 1 do 5 se upoštevajo samo koledarska leta, v katerih je naprava bila dejavna vsaj en dan.

Če je bila naprava v zadevnem uvodnem obdobju dejavna manj kot dve koledarski leti, se pretekla raven dejavnosti izračuna na podlagi začetne nastavljene zmogljivosti, določene v skladu z metodologijo iz člena 7(3), vsake podnaprave, pomnožene z ustreznim faktorjem uporabe zmogljivosti, določenim v skladu s členom 18(2).“

15 Člen 10 navedenega sklepa, naslovljen „Dodelitev na ravni naprave“, določa:

„1. Države članice na podlagi podatkov, zbranih v skladu s členom 7, za vsako leto v skladu z odstavki 2 do 8 izračunajo število brezplačno dodeljenih pravic do emisije od leta 2013 dalje za vsako posamezno obstoječo napravo na njihovem ozemlju.

2. Za namene tega izračuna države članice najprej na naslednji način določijo predhodno letno število brezplačno dodeljenih pravic do emisije za vsako podnapravo posebej:

(a) predhodno letno število pravic do emisij, dodeljenih brezplačno za dano leto, za vsako podnapravo z referenčnimi vrednostmi za proizvode ustreza višini referenčne vrednosti za ta proizvod, kot je navedena v Prilogi I, pomnoženi z ustreznim preteklo ravnjo dejavnosti glede proizvoda;

(b) za:

- (i) podnapravo z referenčnimi vrednostmi za toploto predhodno letno število brezplačno dodeljenih pravic do emisij za dano leto ustreza višini referenčne vrednosti za toploto za izmerljivo toploto, kot je navedena v Prilogi I, pomnoženi s preteklo ravno dejavnosti glede toplote za porabo izmerljive toplote;
- (ii) podnapravo z referenčnimi vrednostmi za gorivo predhodno letno število brezplačno dodeljenih pravic do emisij za dano leto ustreza višini referenčne vrednosti za gorivo, kot je navedena v Prilogi I, pomnoženi s preteklo ravno dejavnosti glede goriva za porabljeno gorivo;
- (iii) podnapravo z emisijami iz proizvodnih procesov predhodno letno število brezplačno dodeljenih pravic do emisij za dano leto ustreza pretekli ravni dejavnosti za proizvodni proces, pomnoženi z 0,9700.

[...]“

16 Poglavje IV Sklepa 2011/278, naslovljeno „Novi udeleženci in zaprtja“, vsebuje člene od 17 do 24.

17 Člen 17 tega sklepa, naslovljen „Vloga za brezplačno dodelitev“, določa:

„1. Pri vlogi novih udeležencev države članice na podlagi teh predpisov določijo količino pravic, ki se dodelijo brezplačno, ko naprava začne z običajno dejavnostjo in ko je določena njena začetna nameščena zmogljivost.

2. Države članice sprejmejo zgolj tiste vloge, ki se pristojnemu organu predložijo v enem letu po začetku običajne dejavnosti naprave ali podnaprave.

3. Države članice zadevno napravo razdelijo v podnaprave v skladu s členom 6 tega sklepa in od upravljavca zahtevajo, da poleg vloge iz odstavka 1 pristojnemu organu predloži vse zadevne informacije in podatke glede posameznih parametrov iz Priloge V, ločeno za vsako podnapravo. Po potrebi države članice od upravljavca zahtevajo, da predloži bolj razčlenjene podatke.

4. Za naprave iz člena 3(h) Direktive [2003/87], z izjemo naprav, ki so bile bistveno povečane po 30. juniju 2011, države članice od upravljavca zahtevajo, da po metodologiji iz člena 7(3) določi začetno nameščeno zmogljivost za vsako podnapravo ob uporabi neprekinjenega 90-dnevnega obdobja, na podlagi katerega se kot osnova določi začetek običajne dejavnosti. Države članice pred izračunom dodelitev pravic napravi odobrijo začetno nastavljeno zmogljivost vsake podnaprave.

[...]“

18 Člen 18 navedenega sklepa, naslovljen „Ravni dejavnosti“, določa:

„1. Za naprave iz člena 3(h) Direktive [2003/87], z izjemo naprav, katerih zmogljivost je bila po 30. juniju 2011 bistveno povečana, države članice določijo ravni dejavnosti za vsako napravo, kot sledi:

- (a) raven dejavnosti po posameznih proizvodih je za vsak proizvod, za katerega je bila določena referenčna vrednost iz Priloge I, enaka začetni nastavljeni proizvodni zmogljivosti zadevne naprave za ta proizvod, pomnoženi s standardnim faktorjem uporabe zmogljivosti[;]
- (b) raven dejavnosti glede na toploto je enaka začetni nastavljeni proizvodni zmogljivosti za uvoz iz naprav, zajetih v sistemu Unije, proizvodnjo, ali oboje od navedenega, izmerljive toplote, porabljene znotraj meja naprave za proizvodnjo proizvodov, za proizvodnjo mehanske energije, ki ni uporabljena za proizvodnjo elektrike, za segrevanje in hlajenje, z izjemo porabe izmerljive



toplote za proizvodnjo elektrike, ali tiste, ki je bila izvožena v napravo ali katero koli drugo enoto, ki ni zajeta v sistemu Unije, z izjemo odvajanja za proizvodnjo električne energije, pomnoženi z zadevnim faktorjem uporabe zmogljivosti;

- (c) raven dejavnosti glede goriva je enaka začetni nastavljeni zmogljivosti za potrošnje goriva, porabljenega za proizvodnjo neizmerljive toplote, porabljene za proizvodnjo proizvodov, za proizvodnjo mehanske energije, razen tiste, ki se uporablja za proizvodnjo elektrike, za segrevanje ali hlajenje, z izjemo potrošnje za proizvodnjo elektrike, vključno s sežiganjem zaradi varnosti, zadevne naprave, pomnoženi z zadevnim faktorjem uporabe zmogljivosti;
- (d) raven dejavnosti po emisijah procesa je enaka začetni nastavljeni zmogljivosti za proizvodnjo emisij procesa v procesni enoti, pomnoženi z zadevnim faktorjem uporabe zmogljivosti.

2. Standardni faktor uporabe zmogljivosti iz odstavka 1(a) Komisija določi in objavi na podlagi podatkov, ki so jih v skladu s členom 7 tega sklepa zbrale države članice. Za vsako referenčno vrednost iz Priloge I mora znašati 80. percentil povprečnih letnih vrednosti faktorjev uporabe zmogljivosti vseh naprav, ki proizvajajo zadevni proizvod. Povprečna letna vrednost faktorja uporabe zmogljivosti za vsako napravo, ki proizvaja zadevni proizvod, je enaka povprečni letni proizvodnji med letoma 2005 in 2008, deljeni z začetno nastavljeno zmogljivostjo.

Zadevni faktor uporabe zmogljivosti iz odstavkov 1(b) do (d) določijo države članice na podlagi ustrezno utemeljenih in neodvisno preverjenih informacij v zvezi z načrtovanim običajnim delovanjem naprave ter njenim vzdrževanjem, navadnim proizvodnim ciklom, energetsko učinkovitimi tehnologijami ter običajno uporabo zmogljivosti v zadevnem sektorju v primerjavi z informacijami po posameznem sektorju.

[...]

19 Člen 19 istega sklepa, naslovljen „Dodelitev pravic novim udeležencem“, določa:

„1. Za namene dodelitve pravic do emisij novim udeležencem, z izjemo dodelitev pravic napravam iz tretje alineje člena 3(h) Direktive [2003/87], države članice izračunajo predhodno letno število pravic do emisij, ki bodo brezplačno dodeljene, z začetkom običajnega delovanja naprave za vsako podnapravo posebej, kot sledi:

- (a) za vsako podnapravo z referenčnimi vrednostmi za proizvode predhodno letno število pravic do emisij, dodeljenih brezplačno za zadevno leto, ustreza referenčni vrednosti posameznega proizvoda, pomnoženi z ravnjo dejavnosti za ustrezni proizvod;
- (b) za vsako podnapravo z referenčnimi vrednostmi za toploto predhodno letno število brezplačno dodeljenih pravic do emisij ustreza referenčni vrednosti za toploto za zadevno izmerljivo toploto iz Priloge I, pomnoženi z ravnjo dejavnosti po toploti;
- (c) za vsako podnapravo z referenčnimi vrednostmi za gorivo predhodno letno število brezplačno dodeljenih pravic do emisij ustreza referenčni vrednosti za gorivo iz Priloge I, pomnoženi z ravnjo dejavnosti po gorivu;
- (d) za vsako podnapravo z emisijami iz proizvodnih procesov predhodno letno število brezplačno dodeljenih pravic do emisij za dano leto ustreza ravni dejavnosti po procesu, pomnoženi z 0,9700.

Členi 10(4) do (6) in (8) ter 11, 12, 13 in 14 tega sklepa se smiselno uporabljajo za izračun predhodnega letnega števila brezplačno dodeljenih pravic do emisij.

[...]

4. Države članice Komisiji nemudoma sporočijo predhodni skupni letni znesek brezplačno dodeljenih pravic do emisij. Pravice do emisij iz rezerve za nove udeležence, ki je bila vzpostavljena v skladu s členom 10a(7) Direktive [2003/87], se dodelijo na osnovi ‚kdor prej pride, prej melje‘, ob upoštevanju datuma prispetja omenjenega sporočila.

Komisija lahko predhodni skupni letni znesek brezplačno dodeljenih pravic do emisij za zadevno napravo zavrne. Če Komisija tega predhodnega skupnega letnega zneska brezplačno dodeljenih pravic ne zavrne, zadevna država članica začne z določanjem končne letne količine brezplačno dodeljenih pravic do emisij.

[...]“

#### *Sklep 2013/447/EU*

- 20 V Prilogi k Sklepu Komisije 2013/447/EU z dne 5. septembra 2013 o standardnem faktorju uporabe zmogljivosti v skladu s členom 18(2) Sklepa 2011/278/EU (UL 2013, L 240, str. 23) so navedeni standardni faktorji uporabe zmogljivosti, ki se uporabljajo za tretje obdobje trgovanja za določitev ravni dejavnosti novih udeležencev, zajetih z referenčno vrednostjo za proizvod.

#### *Nemško pravo*

- 21 Člen 9(1) Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (zakon o trgovanju s pravicami do emisije toplogrednih plinov) z dne 21. julija 2011 (BGBl. 2011 I, str. 1475; v nadaljevanju: TEHG) določa:

„Upravljavcem naprav se brezplačno dodelijo pravice do emisije v skladu z načeli iz člena 10a, od (1) do (5), (7) in od (11) do (20), Direktive [2003/87] v vsakokrat veljavni različici in iz Sklepa [2011/278].“

- 22 Člen 34(1) TEHG, v različici z dne 18. januarja 2019 (BGBl. 2019 I, str. 37), določa:

„Za izpust toplogrednih plinov pri dejavnostih v smislu Priloge 1 se za [tretje obdobje trgovanja] še naprej uporabljajo členi od 1 do 36 v različici, ki velja do vključno 24. januarja 2019 [...]“.

- 23 Člen 2 Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 (uredba o dodelitvi pravic do emisije toplogrednih plinov v trgovalnem obdobju od 2013 do 2020) z dne 26. septembra 2011 (BGBl. 2011 I, str. 1921; v nadaljevanju: ZuV 2020), naslovljen „Opredelitve pojmov“, določa:

„V tej uredbi se poleg opredelitev pojmov iz člena 3 TEHG uporabljajo naslednje opredelitve:

[...]

#### 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 opravlja dejavnost vsaj s 40 % svoje zmogljivosti, za katero je oprema zasnovana, da jo sprejme, 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];

[...]

27. podnaprava z referenčno vrednostjo 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 proizvajanje 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;

[...]“

24 Člen 16 ZuV 2020, naslovljen „Vloga za brezplačno dodelitev pravic do emisije“, določa:

„(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.

[...]“

25 Člen 17 ZuV 2020, naslovljen „Ravni dejavnosti novih udeležencev“, določa:

(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 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, njunih načrtovanih vzdrževalnih obdobjih in proizvodnih ciklih;

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

3. uporabi običajne zmogljivosti v zadevnih sektorjih.

[...]“

26 Člen 18 ZuV 2020, naslovljen „Dodelitev za nove udeležence“, določa:

(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 za gorivo predhodno letno število brezplačno dodeljenih pravic do emisije ustreza produktu referenčne vrednosti za gorivo in ravni dejavnosti glede goriva;

[...]“

### **Spor o glavni stvari in vprašanje za predhodno odločanje**

27 Družba Ingredion Germany v Hamburgu (Nemčija) upravlja napravo za proizvodnjo škrobnih izdelkov. Ta naprava kot podnapravi vključuje nov grelnik zraka in nov parni generator. V tej napravi se za proizvodnjo toplote, ki se uporablja za proizvodnjo škroba, uporabljata para in zemeljski plin.

28 Družba Ingredion Germany je 8. avgusta 2014 pri Deutsche Emissionshandelsstelle (nemški urad za trgovanje s pravicami do emisije, v nadaljevanju: DEHSt) za tretje obdobje trgovanja zaprosila za brezplačno dodelitev pravic do emisije za novo napravo, sestavljeno, prvič, iz dodelitve v skladu z referenčno vrednostjo za toploto in, drugič, iz dodelitve v skladu z referenčno vrednostjo za gorivo.

29 Pri zadnjenavedeni je DEHSt – v skladu s podatki, ki jih je predložila družba Ingredion Germany – upošteval zadevni faktor uporabe zmogljivosti v višini 109 %. Začetna nastavljena zmogljivost je bila na podlagi obsega 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 referenčnem obdobju od 15. avgusta 2013 do 20. junija 2014 presegala 100 % začetne nastavljene zmogljivosti.

30 DEHSt je z odločbo z dne 1. septembra 2015 družbi Ingredion Germany za tretje obdobje trgovanja brezplačno dodelil 124.908 pravic do emisije. V obrazložitvi te odločbe je bilo navedeno, da je DEHSt Komisiji sprva sporočil dodeljeno količino, pri kateri je upošteval faktor uporabe zmogljivosti v višini 109 %. Komisija pa je s sklepom z dne 24. marca 2015 (C(2015) 1733 final) za tri druge nemške naprave zavrnila zadevni faktor uporabe zmogljivosti v višini 100 % ali več. Zato je DEHSt odslej upošteval faktor uporabe zmogljivosti v višini 99,9 %.

31 Pritožba, ki jo je družba Ingredion Germany 30. septembra 2015 vložila pri DEHSt zoper njegovo odločbo z dne 1. septembra 2015, je bila zavrnjena z odločbo z dne 7. julija 2017.

32 Družba Ingredion Germany je v tožbi, ki jo je 9. avgusta 2017 vložila pri Verwaltungsgericht Berlin (upravno sodišče v Berlinu, Nemčija), vztrajala pri svojem zahtevku za brezplačno dodelitev pravic do emisije za nova udeleženca.

- 33 Predložitveno sodišče navaja, da je rešitev spora, ki mu je bil predložen, odvisna od tega, ali je za navedeno dodelitev zadevni faktor uporabe zmogljivosti v skladu s členom 18(2), drugi pododstavek, Sklepa 2011/278 omejen na vrednost, ki je nižja od 100 %.
- 34 V zvezi s tem predložitveno sodišče ugotavlja, da v besedilu te določbe ni omenjena morebitna omejitev vrednosti zadevnega faktorja uporabe zmogljivosti. V zadevnem primeru naj bi višji zadevni faktor uporabe zmogljivosti temeljil na utemeljenih in neodvisno preverjenih informacijah ne le o načrtovanem, temveč tudi dejanskem običajnem delovanju naprave do vložitve vloge. Drugače kot pri obstoječih napravah naj bi se začetna nastavljena zmogljivost pri novih udeležencih v skladu s členom 17(4) Sklepa 2011/278 določila na podlagi 90-dnevnega obdobja po začetku običajne dejavnosti, in ne na podlagi štiriletnega obdobja, ki je načeloma določeno v členu 7(3)(a) tega sklepa, zato naj bi se lahko pogosto zgodilo, da načrtovano običajno delovanje v tem 90-dnevnem obdobju še ni doseženo.
- 35 Vendar predložitveno sodišče tudi ugotavlja, da se člen 18(2), drugi pododstavek, navedenega sklepa sklicuje na običajno uporabo zmogljivosti v zadevnem sektorju, ki bi praviloma morala biti manjša od 100 %. Poleg tega naj bi se v skladu s členom 18(1)(a) Sklepa 2011/278 pri novih udeležencih s podnapravami z referenčno vrednostjo za proizvode uporabljal standardni faktor uporabe zmogljivosti, ki naj bi bil, kot je določen v Sklepu Komisije 2013/447, vedno nižji od 100 %.
- 36 V teh okoliščinah je Verwaltungsgericht Berlin (upravno sodišče v Berlinu) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo to vprašanje:

„Ali je treba člen 18(1)(c) in (2), drugi pododstavek, Sklepa [2011/278] v povezavi s členom 3(h) in členom 10a Direktive [2003/87] razlagati tako, da je zadevni faktor uporabe zmogljivosti, ki se uporablja za raven dejavnosti glede goriva, za nove udeležence omejen na vrednost manj kot 100 %?“

### **Vprašanje za predhodno odločanje**

- 37 Predložitveno sodišče z vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 18(2), drugi pododstavek, Sklepa 2011/278 razlagati tako, da je za brezplačno dodelitev pravic do emisije novim udeležencem zadevni faktor uporabe zmogljivosti omejen na vrednost, ki je nižja od 100 %.
- 38 V zvezi s tem je treba opozoriti, da je cilj Direktive 2003/87 uvedba sistema za trgovanje s pravicami do emisije, ki je namenjen zmanjšanju emisij toplogrednih plinov v ozračje na raven, s katero bo preprečeno nevarno antropogeno poseganje v podnebni sistem, in katerega končni cilj je varstvo okolja (sodba z dne 20. junija 2019, AExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, točka 62 in navedena sodna praksa).
- 39 Ta sistem temelji na ekonomski logiki, ki vse njegove udeležence spodbuja, naj izpustijo manj emisij toplogrednih plinov od pravic, ki so jim bile sprva dodeljene, da bi lahko svoj presežek prenesli na drugega udeleženca, ki je proizvedel večjo količino emisij od pravic, ki so mu bile dodeljene (sodba z dne 20. junija 2019, AExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, točka 63 in navedena sodna praksa).
- 40 Cilj sprejetja Direktive 2003/87 je tako bil najkasneje do leta 2020 na ekonomsko učinkovit način zmanjšati skupne emisije toplogrednih plinov Unije za vsaj 20 % glede na ravni iz leta 1990 (glej v tem smislu sodbo z dne 20. junija 2019, AExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, točka 64 in navedena sodna praksa).

- 41 Za to člen 10a te direktive za naprave v nekaterih sektorjih dejavnosti določa brezplačno dodelitev pravic do emisije, katerih količina se v skladu z odstavkom 11 te določbe v tretjem obdobju trgovanja postopno zmanjšuje zato, da leta 2027 te pravice ne bi bile več dodeljene brezplačno (glej v tem smislu sodbo z dne 20. junija 2019, AExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, točka 65 in navedena sodna praksa).
- 42 Kot je zlasti razvidno iz člena 10(1) navedene direktive in uvodne izjave 15 Direktive 2009/29, naj bi se za doseg zmanjšanja emisij toplogrednih plinov dodelitev pravic do emisije progresivno izvajala le na podlagi načela prodaje na dražbi, ki se po mnenju zakonodajalca Unije na splošno šteje za gospodarsko najbolj učinkovit sistem (sodba z dne 20. junija 2019, AExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, točka 66).
- 43 Komisija je v skladu s členom 10a(1) Direktive 2003/87 s Sklepom 2011/278 uvedla harmonizirana pravila na ravni Unije za brezplačno dodelitev pravic do emisije. Iz odstavka 2 tega člena je razvidno, da Komisija v tem okviru določi referenčne vrednosti v posameznih sektorjih ali delih sektorjev.
- 44 V tem okviru člen 19(1) tega sklepa določa, da države članice za nove udeležence, kot so opredeljeni v členu 3(h) Direktive 2003/87, z izjemo tistih iz tretje alineje te določbe, predhodno letno število pravic do emisij, ki bodo brezplačno dodeljene, izračunajo tako, da te referenčne vrednosti pomnožijo z ravno dejavnosti vsake podnaprave. Za to morajo države članice v skladu s členom 6 navedenega sklepa razlikovati med podnapravami glede na njihovo dejavnost, da lahko ugotovijo, ali je primerno uporabiti „referenčno vrednost za proizvode“, „referenčno vrednost za toploto“ ali „referenčno vrednost za gorivo“ ali pa poseben faktor za „podnaprave z emisijami iz proizvodnih procesov“.
- 45 V zvezi s tem je v skladu s členom 18(1)(c) Sklepa 2011/278 raven dejavnosti glede goriva, ki je upoštevana v okviru zadevnega spora, tako kot je določeno za toploto in emisije iz proizvodnih procesov v odstavkih 1(b) in (d) tega člena, enaka začetni nastavljeni zmogljivosti zadevne naprave, pomnoženi z zadevnim faktorjem uporabe zmogljivosti.
- 46 Zato je treba za presojo obsega pravice novih udeležencev do brezplačne dodelitve pravic do emisije preučiti, ali je ta zadevni faktor uporabe zmogljivosti omejen na vrednost, ki je nižja od 100 %.
- 47 V zvezi s tem je treba navesti, da člen 18(2), drugi pododstavek, Sklepa 2011/278 določa podrobna pravila za določitev navedenega faktorja in elemente, ki jih je pri tem treba upoštevati.
- 48 V tej določbi je določeno, da države članice zadevni faktor uporabe zmogljivosti določijo na podlagi ustrezno utemeljenih in neodvisno preverjenih informacij, ki se nanašajo na načrtovano običajno delovanje naprave, njeno vzdrževanje, običajen proizvodni cikel, energetske učinkovite tehnologije in običajno uporabo zmogljivosti v zadevnem sektorju, v primerjavi z informacijami po posameznem sektorju. Vendar je treba ugotoviti, da navedena določba ne vsebuje pojasnil glede same vrednosti tega faktorja.
- 49 Iz tega sledi, da besedilo člena 18(2), drugi pododstavek, Sklepa 2011/278 ne vsebuje merodajne navedbe, na podlagi katere bi bilo mogoče rešiti vprašanje morebitne omejitve navedenega faktorja na vrednost, ki je nižja od 100 %.
- 50 V teh okoliščinah je treba v skladu z ustaljeno sodno prakso upoštevati splošno sistematiko Direktive 2003/87 in Sklepa 2011/278 ter njune cilje (sodba z dne 18. januarja 2018, INEOS, C-58/17, EU:C:2018:19, točka 35 in navedena sodna praksa).

- 51 Glede, prvič, splošne sistematike te direktive in tega sklepa je mogoče določbe, ki se nanašajo na brezplačno dodelitev pravic do emisije novemu udeležencu, kot je tožeča stranka v postopku v glavni stvari, ki ima podnapravo z referenčno vrednostjo za gorivo, primerjati z določbami, ki se uporabljajo za obstoječe naprave, na eni strani, in z določbami, ki se uporabljajo za nove udeležence s podnapravami z drugo referenčno vrednostjo, na drugi strani.
- 52 Najprej je treba glede obstoječih naprav, ki so opredeljene v členu 3(a) navedenega sklepa, navesti, da je v uvodni izjavi 16 tega sklepa navedeno, da mora brezplačna dodelitev pravice do emisije temeljiti na podatkih o pretekli proizvodnji za referenčno obdobje, ki kar najbolj reprezentativno odraža cikle industrije, ki zajema ustrezno obdobje, za katero so na voljo kakovostni podatki, in ki zmanjšuje učinke posebnih okoliščin, kot je začasno zaprtje naprav.
- 53 V zvezi s tem je treba ugotoviti, da začetna nastavljena zmogljivost obstoječih naprav načeloma ni podatek, ki se upošteva pri izračunu predhodnega letnega števila pravic do emisij, ki so jim brezplačno dodeljene.
- 54 V skladu s členom 10(1) in (2) Sklepa 2011/278 se namreč ta izračun opravi tako, da se referenčna vrednost za zadevno podnapravo pomnoži z njeno preteklo ravno dejavnosti.
- 55 V zvezi s tem države članice – kot je določeno v členu 9(1) tega sklepa – za vsako obstoječo napravo določijo preteklo ravni dejavnosti za uvodno obdobje od 1. januarja 2005 do 31. decembra 2008 ali – kjer so te ravni višje – za uvodno obdobje od 1. januarja 2009 do 31. decembra 2010.
- 56 V odstavkih od 2 do 5 tega člena je poleg tega pojasnjeno, da pretekla raven dejavnosti ustreza središčni vrednosti faktorja, lastnega vsaki referenčni vrednosti, ki glede goriva v skladu z odstavkom 4 navedenega člena zajema letno preteklo porabo goriv, porabljenih za proizvodnjo neizmerljive toplote, porabljene za nekatere dejavnosti iz te določbe v uvodnem obdobju.
- 57 Zato je treba ugotoviti, da se glede na ureditev, ki se uporablja za obstoječe naprave, brezplačna dodelitev pravic do emisije tem napravam izvede na podlagi podatkov, ki odražajo dejansko delovanje teh naprav.
- 58 Po drugi strani pa prav tako iz uvodne izjave 16 Sklepa 2011/278 izhaja, da se ta ureditev ne uporablja za nove udeležence, za katere je izrecno določeno, da se za brezplačno dodelitev pravic do emisije uporablja drugačen način izračuna.
- 59 V zvezi s tem, kot je bilo opozorjeno v točkah 44 in 45 te sodbe, se ta dodelitev novim udeležencem opravi na podlagi začetne nastavljene zmogljivosti zadevnih naprav.
- 60 Zlasti je treba navesti, da se ta začetna nastavljena zmogljivost v skladu s členom 17(4) tega sklepa določi po metodologiji iz člena 7(3), ki določa, da navedena začetna zmogljivost načeloma ustreza povprečju dveh največjih mesečnih obsegov proizvodnje v danem obdobju, pri čemer se kot referenčno obdobje uporabi neprekinjeno 90-dnevno obdobje, na podlagi katerega se določi začetek običajne dejavnosti.
- 61 Poleg tega je začetek običajne dejavnosti v členu 3(n) navedenega sklepa opredeljen kot preverjen in odobren prvi dan neprekinjenega 90-dnevnega obdobja ali – kjer 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 opravlja dejavnost vsaj s 40 % svoje zmogljivosti, za katero je oprema zasnovana, da jo sprejme, ob upoštevanju, kjer je ustrezno, za napravo značilnih pogojev dejavnosti.

- 62 Kot je generalni pravobranilec navedel v točki 54 sklepnih predlogov, iz kratkosti referenčnega obdobja in nizkosti praga zmogljivosti, ki sta bila sprejeta, nedvoumno izhaja, da je bilo namenoma odločeno, da brezplačna dodelitev pravic do emisije novim udeležencem ne bo odvisna od podatkov, ki nujno odražajo dejansko delovanje zadevnih naprav.
- 63 V skladu z ustaljeno sodno prakso Sodišča načelo enakega obravnavanja kot splošno načelo prava Unije zahteva, da se primerljivi položaji ne obravnavajo različno in da se različni položaji ne obravnavajo enako, razen če je tako obravnavanje objektivno utemeljeno (ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, točka 90 in navedena sodna praksa).
- 64 V tem oziru sta bili ob upoštevanju njihovih specifičnih položajev vzpostavljeni dve različni ureditvi, in sicer na eni strani za brezplačno dodelitev pravic do emisije obstoječim napravam in na drugi za nove udeležence.
- 65 Iz tega sledi, kot je navedel generalni pravobranilec v točki 60 sklepnih predlogov, da ni mogoče trditi, da je namen zadevnega faktorja uporabe zmogljivosti zagotoviti – po potrebi z doseganjem vrednosti, ki je višja od 100 % – da se tako kot v primeru obstoječih naprav dodelitev brezplačnih pravic do emisije novim udeležencem izvede na podlagi podatkov, ki odražajo dejansko uporabo zmogljivosti zadevne naprave.
- 66 Dalje, za namene razlage člena 18(2), drugi pododstavek, Sklepa 2011/278 ob upoštevanju splošne sistematike Direktive 2003/87 in tega sklepa je treba položaj novega udeleženca, ki ima – tako kot družba Ingredion Germany – podnapravo z referenčno vrednostjo za gorivo, presojati glede na položaj novih udeležencev s podnapravami z drugimi referenčnimi vrednostmi.
- 67 Kot je bilo opozorjeno v točki 44 te sodbe, je treba za namene izračuna predhodnega letnega števila brezplačno dodeljenih pravic do emisij novim udeležencem ugotoviti, ali so zadevne podnaprave zajete z referenčno vrednostjo za proizvode, referenčno vrednostjo za toploto ali referenčno vrednostjo za gorivo ali pa gre za podnaprave z emisijami iz proizvodnih procesov.
- 68 Glede tega je Sodišče že navedlo, da se opredelitve podnaprav z referenčno vrednostjo za proizvode, referenčno vrednostjo za toploto, referenčno vrednostjo za gorivo in emisijami iz proizvodnih procesov, navedene v členu 3 Sklepa 2011/278, medsebojno izključujejo (sodba z dne 18. januarja 2018, INEOS, C-58/17, EU:C:2018:19, točka 29 in navedena sodna praksa).
- 69 Kot je razvidno iz uvodne izjave 12 tega sklepa, je treba – samo če ni bilo mogoče izračunati referenčne vrednosti za proizvod, nastajajo pa toplogredni plini, upravičeni do brezplačne dodelitve pravic do emisije – te pravice dodeliti na podlagi treh drugih t. i. „nadomestnih“ pristopov, v skladu s tako določeno hierarhijo, da se vsaj za del zadevnih proizvodnih procesov čim bolj zmanjšajo emisije toplogrednih plinov in povečajo prihranki energije (sodba z dne 18. januarja 2018, INEOS, C-58/17, EU:C:2018:19, točka 30 in navedena sodna praksa).
- 70 V okviru brezplačne dodelitve pravic do emisije novim udeležencem in zlasti pri določitvi ravni dejavnosti zadevnih naprav je treba razlikovati med podnapravami z referenčno vrednostjo za proizvode na eni strani in napravami z referenčno vrednostjo za toploto, z referenčno vrednostjo za gorivo ali z emisijami iz proizvodnih procesov na drugi strani.
- 71 Namreč, medtem ko je v zvezi z zadnjenavedenimi, kot je razvidno iz člena 18(1), od (b) do (d), Sklepa 2011/278, določitev ravni dejavnosti odvisna od zadevnega faktorja uporabe zmogljivosti, pa to ne velja za nove udeležence, ki imajo napravo z referenčno vrednostjo za proizvode. Glede zadnjenavedenih člen 18(1)(a) tega sklepa določa, da je raven dejavnosti po posameznih proizvodih enaka začetni nastavljeni proizvodni zmogljivosti zadevne naprave za ta proizvod, pomnoženi s standardnim faktorjem uporabe zmogljivosti.



- 72 Kot izhaja iz člena 18(2), prvi pododstavek, navedenega sklepa, ta standardni faktor uporabe zmogljivosti določi in objavi Komisija. V zvezi s tem je treba ugotoviti, da je vrednost navedenega standardnega faktorja uporabe zmogljivosti, kot je za tretje obdobje trgovanja določena s Sklepom 2013/447, nižja od 100 % za vsako od referenčnih vrednosti za proizvode.
- 73 Iz tega izhaja, da razlaga člena 18(2), drugi pododstavek, Sklepa 2011/278 ob upoštevanju določb o določitvi ravni dejavnosti novih udeležencev z napravami z referenčno vrednostjo za proizvode nasprotuje trditvi, da je vrednost zadevnega faktorja uporabe zmogljivosti lahko višja ali enaka 100 %.
- 74 Kot je generalni pravobranilec navedel v točkah od 43 do 46 sklepnih predlogov, namreč ni mogoče sprejeti razlage te določbe, v skladu s katero lahko uporaba druge referenčne vrednosti kot nadomestnega pristopa – kadar se izkaže, da uporaba referenčne vrednosti za proizvode, ki je s tem sklepom načeloma določena, ni mogoča – kar zadeva brezplačno dodelitev pravic do emisije, privede do ugodnejše obravnave novih udeležencev, ki upravljajo podnaprave z referenčno vrednostjo za toploto, gorivo ali z emisijami iz proizvodnih procesov, v škodo novih udeležencev, ki upravljajo podnaprave z referenčno vrednostjo za proizvode.
- 75 Te ugotovitve potrjujejo cilji, ki jim sledi zakonodajalec Unije.
- 76 V zvezi s tem je treba opozoriti, da čeprav je glavni cilj Direktive 2003/87 – kot je bilo opozorjeno v točki 38 te sodbe – bistveno zmanjšati emisije toplogrednih plinov, je ta cilj treba doseči ob spoštovanju več drugih podciljev. Kot je navedeno v uvodnih izjavah 5 in 7 te direktive, so ti podcilji med drugim ohranitev gospodarskega razvoja in zaposlovanja ter celovitosti notranjega trga in pogojev konkurence (sodba z dne 22. junija 2016, DK Recycling und Roheisen/Komisija, C-540/14 P, EU:C:2016:469, točka 49 in navedena sodna praksa).
- 77 Neenako obravnavanje različnih kategorij novih udeležencev, ki ni objektivno upravičeno, iz točke 74 te sodbe pa bi oviralo uresničitev navedenih podciljev.
- 78 Glede na vse zgornje preudarke je treba na postavljeno vprašanje odgovoriti, da je treba člen 18(2), drugi pododstavek, Sklepa 2011/278 razlagati tako, da je za brezplačno dodelitev pravic do emisije novim udeležencem zadevni faktor uporabe zmogljivosti omejen na vrednost, ki je nižja od 100 %.

### **Stroški**

- 79 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (peti senat) razsodilo:

**Člen 18(2), drugi pododstavek, 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 Evropskega parlamenta in Sveta je treba razlagati tako, da je za brezplačno dodelitev pravic do emisije novim udeležencem zadevni faktor uporabe zmogljivosti omejen na vrednost, ki je nižja od 100 %.**

Podpisi