



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (femte avdelningen)

den 3 december 2020*

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – Direktiv 2003/87/EG – System för handel med utsläppsrätter för växthusgaser – Artikel 3 h – Nya deltagare – Artikel 10a – Övergångsbestämmelser för gratis tilldelning av utsläppsrätter – Beslut 2011/278/UE – Artikel 18.1 c – Den bränslerelaterade verksamhetsnivån – Artikel 18.2 andra stycket – Värdet av den relevanta faktorn för kapacitetsutnyttjande”

I mål C-320/19,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Verwaltungsgericht Berlin (Förvaltningsdomstolen i Berlin, Tyskland) genom beslut av den 1 april 2019, som inkom till domstolen den 19 april 2019, i målet

Ingredion Germany GmbH

mot

Bundesrepublik Deutschland,

meddelar

DOMSTOLEN (femte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden E. Regan (referent) samt domarna M. Ilešič, E. Juhász, C. Lycourgos och I. Jarukaitis,

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitiesekreterare: enhetschefen D. Dittert,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 12 mars 2020,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Ingredion Germany GmbH, genom D. Lang och L. Borchardt, Rechtsanwälte,
- Bundesrepublik Deutschland, genom J. Steegmann och H. Barth, båda i egenskap av ombud,
- Tysklands regering, genom D. Klebs, i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, inledningsvis genom J.-F. Brakeland och A. Becker, därefter genom A. Becker och B. De Meester, samtliga i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: tyska.

och efter att den 18 juni 2020 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,
följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 18.2 andra stycket i kommissionens beslut 2011/278/EU av den 27 april 2011 om fastställande av unionstäckande övergångsbestämmelser för harmoniserad gratis tilldelning av utsläppsrätter enligt artikel 10a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG (EUT L 130, 2011, s. 1).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Ingredion Germany GmbH och Bundesrepublik Deutschland (Förbundsrepubliken Tyskland), företrädd av Umweltbundesamt (Federala miljömyndigheten, Tyskland), angående fastställandet av den relevanta faktorn för kapacitetsutnyttjande som ska tillämpas vid gratis tilldelning av utsläppsrätter för växthusgaser (nedan kallade utsläppsrätter) till en ny deltagare som driver en delanläggning med bränsleriktmärke.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2003/87

- 3 Genom Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (EUT L 275, 2003, s. 32), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/29/EG av den 23 april 2009 (EUT L 140, 2009, s. 63) (nedan kallat direktiv 2003/87), inrättades ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser på unionsnivå. Detta system är i drift sedan den 1 januari 2005 i samtliga stater inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES). Enligt artikel 13.1 i direktivet omfattar den tredje handelsperioden 8 år, från år 2013 till år 2020 (nedan kallad den tredje handelsperioden).
- 4 Skälen 5 och 7 i direktiv 2003/87 har följande lydelse:

”(5) Gemenskapen och dess medlemsstater har enats om att gemensamt fullgöra sina åtaganden att minska de antropogena utsläppen av växthusgaser enligt Kyotoprotokollet, i enlighet med [rådets beslut 2002/358/EG av den 25 april 2002 om godkännande, på Europeiska gemenskapens vägnar, av Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar, och gemensamt fullgörande av åtaganden inom ramen för detta (EUT L 130, 2002, s. 1)]. Detta direktivs syfte är att bidra till ett effektivare fullgörande av Europeiska gemenskapens och dess medlemsstaters åtaganden, genom en effektiv europeisk marknad för utsläppsrätter för växthusgaser, med minsta möjliga försvagning av ekonomisk utveckling och sysselsättning.

...

(7) Det krävs gemenskapsbestämmelser om medlemsstaternas fördelning av utsläppsrätter för att bevara den inre marknadens integritet och undvika snedvridning av konkurrensen.”
- 5 I artikel 3 i direktiv 2003/87, som har rubriken ”Definitioner”, anges följande:

”I detta direktiv avses med

...

h) *ny deltagare*:

- en anläggning vid vilken det bedrivs en eller flera av de verksamheter som anges i bilaga I och som har fått tillstånd för växthusgasutsläpp för första gången efter den 30 juni 2011,
- en anläggning vid vilken det bedrivs en verksamhet som inbegrips i gemenskapssystemet enligt artikel 24.1 eller 24.2 för första gången, eller
- en anläggning vid vilken det bedrivs en eller flera av de verksamheter som anges i bilaga I eller en verksamhet som inbegrips i gemenskapssystemet enligt artikel 24.1 eller 24.2, och som har genomfört en betydande utvidgning efter den 30 juni 2011, med avseende på denna utvidgning.

...”

- 6 I artikel 10 i nämnda direktiv, med rubriken ”Auktionering av utsläppsrätter”, föreskrivs följande i punkt 1:

”Från och med 2013 ska medlemsstaterna auktionera ut alla utsläppsrätter som inte tilldelas gratis i enlighet med artiklarna 10a och 10c. ...”

- 7 Artikel 10a i samma direktiv, med rubriken ”Gemenskapstäckande övergångsbestämmelser för gratis tilldelning”, har följande lydelse:

”1. Senast den 31 december 2010 ska kommissionen anta gemenskapstäckande och fullt harmoniserade genomförandebestämmelser för tilldelning av utsläppsrätter ...

...

Genom de åtgärder som avses i första stycket ska det i möjligaste mån fastställas gemenskapstäckande förhandsriktmärken för att garantera att tilldelningen sker på ett sätt som ger incitament till minskade växthusgasutsläpp och energieffektiv teknik genom att beakta de mest effektiva teknikerna, ersättningsmöjligheter, alternativa produktionsprocesser, högeffektiv kraftvärme, effektiv energiåtervinning från rökgaser, användande av biomassa samt avskiljning och lagring av CO₂, om sådana möjligheter finns, och åtgärderna ska inte ge incitament till att öka utsläppen. Gratis tilldelning ska inte förekomma för någon typ av elproduktion, utom i de fall som omfattas av artikel 10c och för el som produceras från rökgaser. |

...

2. Vid fastställandet av principerna för hur förhandsriktmärkena ska sättas i enskilda sektorer eller delsektorer ska utgångspunkten vara genomsnittsprestandan för de 10 % som utgör de mest effektiva anläggningarna i en sektor eller en delsektor i gemenskapen under åren 2007–2008. Kommissionen ska samråda med berörda parter, inklusive berörda sektorer och delsektorer.

Akterna enligt artiklarna 14 och 15 ska innehålla harmoniserade bestämmelser om övervakning, rapportering och verifiering av produktionsrelaterade växthusgasutsläpp i syfte att fastställa förhandsriktmärkena.

...

7. Av den mängd utsläppsrätter för hela gemenskapen som under perioden 2013–2020 fastställs i enlighet med artiklarna 9 och 9a ska fem % avsättas för nya deltagare, vilket är den högsta andel som kan tilldelas nya deltagare i enlighet med de bestämmelser som antagits med tillämpning av punkt 1 i denna artikel. Utsläppsrätter i denna gemenskapsreserv som varken tilldelas nya deltagare eller används i enlighet med punkt 8, 9 eller 10 i denna artikel under perioden 2013–2020 ska auktioneras ut av medlemsstaterna, varvid hänsyn ska tas till i vilken omfattning anläggningarna i medlemsstaterna har utnyttjat denna reserv, i enlighet med artikel 10.2 och, för närmare villkor och tidsschema, artikel 10.4 samt de relevanta genomförandebestämmelserna.

...

Senast den 31 december 2010 ska kommissionen anta harmoniserade bestämmelser för tillämpningen av definitionen av ny deltagare, särskilt i samband med definitionen av betydande utvidgning.

...

11. Om inte annat följer av artikel 10b ska antalet utsläppsrätter som under 2013 tilldelas gratis enligt punkterna 4–7 i denna artikel uppgå till 80 % av den kvantitet som fastställs i enlighet med de åtgärder som avses i punkt 1. Därefter ska gratis tilldelning minska med samma antal utsläppsrätter varje år för att uppgå till 30 % år 2020, med målsättningen att 2027 ha avskaffat all gratis tilldelning.

...”

Direktiv 2009/29

8 I skälen 8, 15 och 23 i direktiv 2009/29 anges följande:

”(8) Erfarenheterna av den första handelsperioden visar visserligen att gemenskapssystemet har potential och att de nationella tilldelningsplanerna för den andra handelsperioden kommer att leda till betydande utsläppsminskningar till 2012, men en översyn som genomfördes 2007 bekräftar att det krävs ett mer harmoniserat system för handel med utsläppsrätter i syfte att bättre utnyttja utsläppshandelns fördelar, undvika snedvridning på den inre marknaden och underlätta sammanlänkning av olika system för utsläppshandel. Systemet bör också bli mer förutsägbart och det bör utvidgas till att omfatta nya sektorer och gaser så att det blir möjligt att både stärka en prissignal för koldioxidutsläpp för att skapa motivation för nödvändiga investeringar och genom att erbjuda nya minskningsmöjligheter, vilket kommer att leda till att kostnaderna för utsläppsminskningar blir lägre totalt sett och till att systemet blir mer effektivt.

...

(15) Den ytterligare ansträngning som ska göras av gemenskapens ekonomi kräver bland annat att det omarbetade gemenskapssystemet drivs med så hög ekonomisk effektivitet som möjligt och på grundval av fullt ut harmoniserade tilldelningsvillkor inom gemenskapen. Auktionsmetoden bör därför vara huvudprincipen för tilldelning av utsläppsrätter, eftersom det är det system som är enklast och som i allmänhet anses vara mest ekonomiskt effektivt. Detta bör också undanröja exceptionella vinster och göra nya deltagare och ekonomier som har högre tillväxt än genomsnittet lika konkurrenskraftiga som befintliga anläggningar.

...

(23) Gratis tilldelning av utsläppsrätter till anläggningar under en övergångsperiod bör ske enligt harmoniserade gemenskapstäckande regler (förhandsriktmärken), så att risken för snedvridning av konkurrensen inom gemenskapen blir så liten som möjligt. ...”

Beslut 2011/278

- 9 Skälen 12, 16, 35 och 36 i beslut 2011/278 har följande lydelse:

”(12) När det inte har gått att ta fram ett produktriktmarke trots att det förekommer växthusgaser med rätt till gratis utsläppsrätter, bör tilldelningen göras på grundval av allmänna alternativa metoder (s.k. fallback). Det finns en hierarki med tre alternativa metoder som har tagits fram i syfte att maximera minskningarna av växthusgasutsläpp och att maximera energibesparingarna för åtminstone delar av de berörda produktionsprocesserna. Riktmärket för värme kan tillämpas på värmeförbrukningsprocesser där en mätbar värmebärare används. I fall där icke mätbar värme förbrukas kan man använda bränsleriktmärket. Riktmarkesvärdena för värme och bränsle har härletts enligt principerna om transparens och enkelhet, med tillämpning av en referenseffektivitet hos ett allmänt tillgängligt bränsle som kan anses vara näst bäst när det gäller växthusgaseffektivitet när energieffektiva tekniker används. För processutsläpp ska utsläppsrätterna tilldelas på grundval av historiska utsläpp. För att säkerställa att gratis utsläppsrätter i sådana fall utgör tillräckliga incitament för att minska växthusgasutsläpp, och för att undvika olika behandling av processutsläpp som tilldelats utsläppsrätter på grundval av historiska utsläpp och sådana som tilldelats utsläppsrätter på grundval av systemgränserna för ett produktriktmarke, bör den historiska verksamhetsnivån för varje anläggning multipliceras med faktorn 0,9700 när man fastställer antalet utsläppsrätter som ska tilldelas gratis.

...

(16) Den kvantitet utsläppsrätter som tilldelas gratis till befintliga anläggningar bör baseras på historiska produktionsdata. För att säkerställa att referensperioden i den mån det är möjligt är representativ för industrins cykler, täcker en relevant period för vilken det finns data av god kvalitet och minskar effekten av särskilda omständigheter, såsom tillfällig stängning av en anläggning, baserar sig nivån för historisk verksamhet på medianproduktionen under perioden 1 januari 2005–31 december 2008 eller på medianproduktionen under perioden 1 januari 2009–31 december 2010 om denna sistnämnda nivå är högre. Det är också lämpligt att beakta alla betydande kapacitetsändringar under den relevanta perioden. För nya deltagare bör verksamhetsnivån fastställas på grundval av ett standardkapacitetsutnyttjande baserat på sektorspecifik information eller på anläggningsspecifikt utnyttjande.

...

(35) Investeringar i betydande kapacitetsökningar som ger nya deltagare tillträde till reserven enligt artikel 10a.7 i direktiv [2003/87] bör vara entydiga och ha en viss omfattning för att undvika att reserven av utsläppsrätter för nya deltagare töms för tidigt, för att undvika snedvridning av konkurrensen och otillbörliga administrativa bördor samt för att ge lika behandling av anläggningar i alla medlemsstater. Man bör därför fastställa att tröskeln för betydande kapacitetsändring ska vara 10 % av anläggningens installerade kapacitet och kräva att ändringen av den installerade kapaciteten leder till en betydligt högre eller lägre verksamhetsnivå vid den berörda anläggningen. Man bör dock också beakta stegvisa kapacitetsökningar eller -minskningar vid bedömning av huruvida tröskeln har uppnåtts.

(36) Med tanke på det begränsade antalet utsläppsrätter i reserven för nya deltagare bör man, om ett betydande antal av dessa utsläppsrätter tilldelas nya deltagare, bedöma huruvida ett rättvist tillträde till de återstående utsläppsrätterna i denna reserv garanteras. Mot bakgrund av resultaten av denna bedömning kan möjligheten till ett kösystem övervägas. Vid utformningen och fastställandet av villkoren för tillträde till ett sådant system bör man beakta de olika tillståndsförfarandena i medlemsstaterna, undvika missbruk och inte ge incitament till att reservera utsläppsrätter under en orimlig tidsperiod.”

10 I artikel 3 i beslutet, som har rubriken ”Definitioner”, anges följande:

”I detta beslut gäller följande definitioner:

- a) *befintlig anläggning*: en anläggning vid vilken det bedrivs en eller flera av de verksamheter som förtecknas i bilaga I till direktiv [2003/87] eller en verksamhet som inbegrips i unionens system för första gången i enlighet med artikel 24 i det direktivet och som
- i) erhållit tillstånd för utsläpp av växthusgaser före den 30 juni 2011, eller
 - ii) de facto är i drift, har erhållit alla relevanta miljötillstånd, däribland ett tillstånd i enlighet med [Europaparlamentets och rådets direktiv 2008/1/EG av den 15 januari 2008 om samordnade åtgärder för att förebygga och begränsa föroreningar (EUT L 24, 2008, s. 8)], i tillämpliga fall, före den 30 juni 2011, och före den 30 juni 2011 uppfyller alla andra kriterier enligt den berörda medlemsstatens nationella rättsordning och därför skulle ha haft rätt att få tillstånd att släppa ut växthusgaser.

...

- n) *start av normal drift*: den verifierade och godkända första dagen på en kontinuerlig 90-dagarsperiod eller, om den normala produktionscykeln inom den berörda sektorn inte är kontinuerlig, den första dagen av en 90-dagarsperiod som är uppdelad i sektorsspecifika produktionscykler under vilka anläggningen drivs med minst 40 % av den kapacitet som utrustningen är konstruerad för, i tillämpliga fall med beaktande av anläggningspecifika driftsvillkor.

...”

11 Artikel 6 i detta beslut, med rubriken ”Uppdelning i delanläggningar”, föreskriver följande:

”1. Vid tillämpning av detta beslut ska medlemsstaterna vid behov dela upp varje anläggning som har rätt till gratis utsläppsrätter enligt artikel 10a i direktiv [2003/87] i en eller flera av följande delanläggningar:

- a) Delanläggning med produktriktmarke.
- b) Delanläggning med värmeriktmarke.
- c) Delanläggning med bränsleriktmarke.
- d) Delanläggning med processutsläpp.

...”

12 Kapitel II i beslutet, som har rubriken ”Befintliga anläggningar”, innehåller artiklarna 5–14.

13 Artikel 7 i beslut 2011/278 har rubriken ”Insamling av utgångsdata”, föreskriver följande i punkt 3:

”Medlemsstaterna ska kräva att verksamhetsutövaren lämnar in uppgifter om den ursprungliga installerade kapaciteten för varje delanläggning med produktriktmarke enligt följande:

- a) I princip ska den ursprungliga installerade kapaciteten vara genomsnittet av de två högsta månatliga produktionsvolymerna under perioden 1 januari 2005–31 december 2008 om man antar att delanläggningen har drivits med denna belastning 720 timmar per månad, 12 månader per år.

b) Där det inte går att fastställa den ursprungliga installerade kapaciteten enligt a ska man genomföra en experimentell verifiering av delanläggningens kapacitet under uppsikt av en kontrollör för att säkerställa att de parametrar som används är typiska för den berörda sektorn och att resultaten av den experimentella verifieringen är representativa.”

14 Artikel 9 i beslutet, med rubriken ”Historisk verksamhetsnivå”, har följande lydelse:

”1. För befintliga anläggningar ska medlemsstaterna fastställa historiska verksamhetsnivåer för varje anläggning för referensperioden 1 januari 2005–31 december 2008 eller, om dessa är högre, för referensperioden 1 januari 2009–31 december 2010, på grundval av data som samlats in enligt artikel 7.

2. Den produktrelaterade verksamhetsnivån ska för varje produkt med ett produktriktmarke som fastställts enligt bilaga I avse medianen för den årliga historiska produktionen av produkten i den berörda anläggningen under referensperioden.

3. Den värmerelaterade historiska verksamheten ska avse medianen för den årliga historiska importen under referensperioden från en anläggning som omfattas av unionens system eller produktionen, eller båda, av mätbar värme som förbrukats inom anläggningens gränser vid tillverkning av produkter, för produktion av mekanisk energi som inte används för elproduktion, för uppvärmning eller kylning med undantag av förbrukning för elproduktion eller för export till anläggningar eller andra enheter som inte omfattas av unionens system, med undantag av export för elproduktion, uttryckt i terajoule per år.

4. Den bränslerelaterade historiska verksamheten ska avse medianen för årlig historisk förbrukning av bränslen som används vid produktion av icke mätbar värme som förbrukas vid tillverkning av produkter, vid produktion av mekanisk energi som inte används för elproduktion, vid uppvärmning eller kylning, med undantag av förbrukning vid elproduktion, inbegripet säkerhetsfackling, uttryckt i terajoule per år under referensperioden.

...

6. För att fastställa de medianvärden som avses i punkterna 1–5 ska man endast beakta de kalenderår då anläggningen har varit i drift under minst en dag.

Om anläggningen har varit i drift mindre än två kalenderår under den relevanta referensperioden ska den historiska verksamhetsnivån beräknas på grundval av anläggningens ursprungliga installerade kapacitet, fastställd enligt metoden i artikel 7.3, multiplicerad med relevant kapacitetsutnyttjandefaktor, fastställd enligt artikel 18.2.”

15 Artikel 10 i nämnda beslut, med rubriken ”Tilldelning på anläggningsnivå”, har följande lydelse:

”1. Medlemsstaterna ska för varje år, på grundval av de data som samlats in enligt artikel 7, beräkna antalet utsläppsrätter som från och med 2013 gratis tilldelas varje befintlig anläggning på deras territorium i enlighet med punkterna 2–8.

2. För dessa beräkningar ska medlemsstaterna först fastställa det preliminära årsantalet utsläppsrätter som tilldelas gratis, separat för varje delanläggning, enligt följande:

a) För varje delanläggning med produktriktmarke ska det preliminära årsantalet utsläppsrätter som tilldelas gratis för ett givet år motsvara värdet för detta produktriktmarke enligt bilaga I multiplicerat med den relevanta produktrelaterade historiska verksamhetsnivån.

b) För

- i) delanläggningen med värmeriktmärke ska det preliminära årsantalet utsläppsrätter som tilldelas gratis för ett givet år motsvara värdet för värmeriktmärket för mätbar värme enligt bilaga I multiplicerat med den värmerelaterade historiska verksamhetsnivån för förbrukningen av mätbar värme,
- ii) delanläggningen med bränsleriktmärke ska det preliminära årsantalet utsläppsrätter som tilldelas gratis för ett givet år motsvara värdet för bränsleriktmärke enligt bilaga I multiplicerat med den relevanta bränslerelaterade historiska verksamhetsnivån för förbrukat bränsle,
- iii) för delanläggningen med processutsläpp ska det preliminära årsantalet för utsläppsrätter som tilldelas gratis för ett givet år motsvara den processrelaterade historiska verksamhetsnivån multiplicerad med 0,9700.

...”

16 Kapitel IV i beslut 2011/278, med rubriken ”Nya deltagare och nedläggningar”, innehåller artiklarna 17–24.

17 I artikel 17 i detta beslut, med rubriken ”Ansökan om gratis tilldelning”, föreskrivs följande:

”1. På begäran av en ny deltagare ska medlemsstaterna, på grundval av gällande bestämmelser, fastställa kvantiteten utsläppsrätter som ska tilldelas gratis efter att den berörda anläggningen har tagits i normal drift och dess ursprungliga installerade kapacitet har fastställts.

2. Medlemsstaterna ska endast godkänna ansökningar som lämnas in till den behöriga myndigheten inom ett år efter starten av den berörda anläggningens eller delanläggningens normala drift.

3. Medlemsstaterna ska dela upp den berörda anläggningen i delanläggningar enligt artikel 6 och ska kräva att verksamhetsutövaren lämnar in den ansökan som avses i punkt 1 till den behöriga myndigheten tillsammans med relevant information och relevanta data för varje parameter som förtecknas i bilaga V, separat för varje delanläggning. Vid behov ska medlemsstaten kräva att verksamhetsutövaren lämnar in mer detaljerade data.

4. För de anläggningar som avses i artikel 3 h i direktiv [2003/87], med undantag av anläggningar som har haft en betydande utvidgning efter den 30 juni 2011, ska medlemsstaterna kräva att verksamhetsutövaren fastställer den ursprungliga installerade kapaciteten för varje delanläggning enligt metoden i artikel 7.3 med den kontinuerliga 90-dagarsperioden som grund för fastställandet av datumet för start av normal drift. Medlemsstaterna ska godkänna varje delanläggnings ursprungliga installerade kapacitet före beräkning av tilldelningen för anläggningen.

...”

18 I artikel 18 i nämnda beslut, med rubriken ”Verksamhetsnivå”, föreskrivs följande:

”1. För de anläggningar som avses i artikel 3 h i direktiv [2003/87], med undantag av anläggningar som har haft en betydande utvidgning efter den 30 juni 2011, ska medlemsstaterna fastställa verksamhetsnivån för varje anläggning enligt följande:

a) Den produktrelaterade verksamhetsnivån ska för varje produkt med ett produktriktmärke som fastställts enligt bilaga I vara den ursprungliga installerade kapaciteten för tillverkning av den berörda produkten vid den berörda anläggningen multiplicerad med standardfaktorn för kapacitetsutnyttjande.

b) Den värmerelaterade verksamhetsnivån ska vara den ursprungliga installerade kapaciteten för import från anläggningar som omfattas av unionens system eller produktionen, eller båda, av mätbar värme som förbrukats inom anläggningens gränser vid tillverkning av produkter, för

produktion av mekanisk energi som inte används för elproduktion, för uppvärmning eller kylning med undantag av förbrukning för elproduktion, eller för export till en anläggning eller annan enhet som inte omfattas av unionens system med undantag av export för elproduktion, multiplicerad med relevant kapacitetsutnyttjandefaktor.

- c) Den bränslerelaterade verksamhetsnivån ska vara den ursprungliga installerade kapaciteten för förbrukning av bränslen som används vid produktion av icke mätbar värme som förbrukas vid tillverkning av produkter, vid produktion av mekanisk energi som inte används för elproduktion, vid uppvärmning eller kylning med undantag av förbrukning vid elproduktion, inbegripet säkerhetsfackling, uttryckt i terajoule per år under referensperioden för den berörda anläggningen, multiplicerad med relevant kapacitetsutnyttjandefaktor.
- d) Den processutsläppsrelaterade verksamhetsnivån ska vara den ursprungliga installerade produktionskapaciteten för processutsläpp från processenheten multiplicerad med den relevanta faktorn för kapacitetsutnyttjande.

2. Den standardfaktor för kapacitetsutnyttjande som avses i 1 a ska fastställas och offentliggöras av kommissionen på grundval av den datainsamling som medlemsstaterna har genomfört i enlighet med artikel 7. För varje produktriktmarke i bilaga I ska den vara den åttionde percentilen av de genomsnittliga årliga kapacitetsutnyttjandefaktorerna för alla anläggningar som tillverkar den berörda produkten. Den genomsnittliga årliga kapacitetsutnyttjandefaktorn för varje anläggning som tillverkar den berörda produkten ska motsvara genomsnittliga årsproduktionen för perioden 2005–2008 delat med den ursprungliga installerade kapaciteten.

Den relevanta faktorn för kapacitetsutnyttjande som avses i 1 b–d ska fastställas av medlemsstaterna på grundval av välgrundad och av oberoende kontrollör verifierad information om anläggningens avsedda normala drift, underhåll, vanliga produktionscykel, energieffektivitetsteknik och typiskt kapacitetsutnyttjande i den berörda sektorn jämfört med sektorspecifik information.

...”

19 I artikel 19 i samma beslut, med rubriken ”Tilldelning till nya deltagare”, föreskrivs följande:

”1. För tilldelningen av utsläppsrätter till nya deltagare, med undantag av tilldelningar till de anläggningar som avses i artikel 3 h tredje strecksatsen i direktiv [2003/87], ska medlemsstaterna beräkna det preliminära årsantalet utsläppsrätter som tilldelas gratis från och med start av normal drift vid anläggningen separat för varje delanläggning, enligt följande:

- a) För varje delanläggning med produktriktmarke ska det preliminära årsantalet utsläppsrätter som tilldelas gratis för ett givet år motsvara värdet för detta produktriktmarke multiplicerat med den produktrelaterade verksamhetsnivån.
- b) För varje delanläggning med värmeriktmarke ska det preliminära årsantalet utsläppsrätter som tilldelas gratis motsvara värdet för värmeriktmarkert för denna mätbara värme enligt bilaga I multiplicerat med den värmerelaterade verksamhetsnivån.
- c) För varje delanläggning med bränsleriktmarke ska det preliminära årsantalet utsläppsrätter som tilldelas gratis motsvara värdet för bränsleriktmarkert enligt bilaga I multiplicerat med den bränslerelaterade verksamhetsnivån.
- d) för varje delanläggning med processutsläpp ska det preliminära årsantalet för utsläppsrätter som tilldelas gratis för ett givet år motsvara den processrelaterade verksamhetsnivån multiplicerad med 0,9700.

Artiklarna 10.4–10.6 och 10.8, 11, 12, 13 och 14 i detta beslut ska i tillämpliga delar gälla för beräkning av det preliminära årsantalet utsläppsrätter som tilldelas gratis.

...

4. Medlemsstaterna ska utan dröjsmål meddela kommissionen den preliminära sammanlagda årskvantiteten utsläppsrätter som tilldelas gratis. Utsläppsrätter från reserven för nya deltagare som inrättats enligt artikel 10a.7 i direktiv [2003/87] ska tilldelas enligt 'först till kvarn'-metoden med hänsyn till tidpunkten för mottagande av detta meddelande.

Kommissionen får avslå den preliminära sammanlagda årskvantiteten utsläppsrätter som tilldelas gratis för den berörda anläggningen. Om kommissionen inte avslår den preliminära sammanlagda årskvantiteten utsläppsrätter som tilldelas gratis, ska den berörda medlemsstaten fastställa den slutliga årskvantiteten utsläppsrätter som tilldelas gratis.

..."

Beslut 2013/447/EU

- 20 I bilagan till kommissionens beslut 2013/447/EU av den 5 september 2013 om standardfaktorn för kapacitetsutnyttjande enligt artikel 18.2 i beslut 2011/278/EU (EUT L 240, 2013, s. 23) förtecknas de standardfaktorer för kapacitetsutnyttjande som är tillämpliga för den tredje handelsperioden vid fastställandet av verksamhetsnivån för nya deltagare som omfattas av ett produktriktmarke.

Tysk rätt

- 21 9 § första stycket Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (lagen om handel med utsläppsrätter för växthusgaser) av den 21 juli 2011 (BGBl. 2011 I, s. 1475) (nedan kallad TEHG), har följande lydelse:

"Verksamhetsutövare tilldelas gratis utsläppsrätter i enlighet med principerna i artikel 10a.1–10a.5, 10a.7, och 10a.11–10a.20 i direktiv [2003/87], i dess aktuella lydelse, och med principerna i [beslut 2011/278]."

- 22 I 34 § första stycket TEHG, i dess lydelse av den 18 januari 2019 (BGBl. 2019 I, s. 37), anges följande:

"För utsläpp av växthusgaser från de verksamheter som anges i bilaga 1, ska 1–36 §§, i den lydelse som gällde till och med den 24 januari 2019, fortsätta att tillämpas på [den tredje handelsperioden]. ..."

- 23 2 § Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 (förordning om tilldelning av utsläppsrätter för växthusgaser under handelsperioden 2013–2020) av den 26 september 2011 (BGBl. 2011 I, s. 1921) (nedan kallad ZuV 2020), med rubriken "Definitioner", har följande lydelse:

"I denna förordning gäller, utöver definitionerna i 3 § [TEHG], följande definitioner:

...

2. Start av normal drift

den första dagen på en kontinuerlig 90-dagarsperiod eller, om den normala produktionscykeln inom den berörda sektorn inte är kontinuerlig, den första dagen av en 90-dagarsperiod som är uppdelad i sektorsspecifika produktionscykler under vilka anläggningen drivs i genomsnitt med minst 40 procent av den kapacitet som utrustningen är konstruerad för, i förekommande fall med beaktande av anläggningsspecifika driftsvillkor.

...

10. Nya anläggningar

Alla nya deltagare enligt artikel 3 h första strecksatsen i direktiv [2003/87],

...

27. Tilldelningsdel med bränsleutsläppsvärde

En förening av inflöden, utflöden och de relaterade utsläpp som inte omfattas av en tilldelningsdel i enhetlighet med nummer 28 eller 30, för framställning av icke mätbar värme som härrör från bränsleförbränning, i den mån den icke mätbara värmen

- a) används för tillverkning av produkter, för framställning av mekanisk energi, för uppvärmning eller kylning, eller
- b) produceras med hjälp av säkerhetsfacklor, under förutsättning att förbränning av pilotbränsle och mycket varierande mängder process- eller restgaser enligt lag endast godkänns för avlastning av anläggningar vid driftstörningar eller andra exceptionella driftsförhållanden,

med undantag för icke mätbar värme som förbrukas eller exporteras för elproduktion.

...”

24 I 16 § ZuV 2020, med rubriken ”Ansökan om gratis tilldelning av utsläppsrätter”, föreskrivs följande:

”(1) Ansökningar om gratis tilldelning för nya deltagare ska göras inom ett år räknat från starten av anläggningens normala drift och, vid betydande kapacitetsökningar, inom ett år från det att den ändrade driften inleddes.

...

(4) Genom undantag från 4 § ska den ursprungliga installerade kapaciteten för nya anläggningar motsvara genomsnittet av de två högsta månatliga produktionsvolymerna för varje tilldelningsdel inom den kontinuerliga 90-dagarsperioden, på grundval av vilken den normala driften ska inledas, räknat på ett kalenderår.

...”

25 I 17 § ZuV 2020, med rubriken ”De nya deltagarnas verksamhetsnivå”, föreskrivs följande:

”(1) För tilldelningsdelar i nya anläggningar som ska fastställas enligt 3 § ska de verksamhetsnivåer som är relevanta för tilldelningen av rättigheter fastställas på följande sätt:

...

3. den bränslerelaterade verksamhetsnivån för en tilldelningsdel med bränsleutsläppsvärde motsvarar den ursprungliga installerade kapaciteten för den relevanta tilldelningsdelen multiplicerad med den relevanta faktorn för kapacitetsutnyttjande.

...

(2) Den relevanta faktorn för kapacitetsutnyttjande som avses i första stycket punkterna 2–4 ska fastställas på grundval av de uppgifter som sökanden lämnar om

1. den faktiska driften av tilldelningsdelen fram till inlämnandet av ansökan och den planerade driften av anläggningen eller tilldelningsdelen, deras planerade underhållsperioder och produktionscykler.

2. användningen av energi- och växthusgaseffektiv teknik som kan påverka anläggningens relevanta faktorer för kapacitetsutnyttjande.

3. det typiska kapacitetsutnyttjandet inom de berörda sektorerna.

...”

26 18 § ZuV 2020, med rubriken ”Tilldelning på anläggningsnivå”, har följande lydelse:

”(1) Vid tilldelningen av rättigheter för nya anläggningar ska den behöriga myndigheten räkna det provisoriska årliga antalet utsläppsrätter som ska tilldelas gratis när driften av anläggningen inleds för de återstående åren av handelsperioden 2013–2020, och separat för varje tilldelningsdel, på följande sätt:

...

3. för varje tilldelningsdel med bränsleutsläppsvärde ska det preliminära årliga antalet rättigheter som tilldelas gratis motsvara produkten från utsläppsvärdet och de bränslerelaterade verksamhetsnivåerna.

...”

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågan

27 Ingedion Germany driver i Hamburg (Tyskland) en anläggning för framställning av stärkelseprodukter. Anläggningen omfattar, såsom delanläggning, en ny luftvärmningsanläggning och en ny ånggenerator. I anläggningen används ånga och naturgas för att generera värme för stärkelseproduktionen.

28 Den 8 augusti 2014 lämnade Ingedion Germany in en ansökan avseende den tredje handelsperioden till Deutsche Emissionshandelsstelle (den tyska myndigheten för handel med utsläppsrätter) (nedan kallad DEHSt), om tilldelning av gratis utsläppsrätter för den nya anläggningen. Ansökan gällde dels tilldelning enligt värmeutsläppsvärdet, dels tilldelning enligt bränsleutsläppsvärdet.

29 När det gäller den senare utgick DEHSt först från de uppgifter som Ingedion Germany lämnat, nämligen att den relevanta faktorn för kapacitetsutnyttjande uppgick till 109 procent. Den ursprungliga installerade kapaciteten fastställdes nämligen på grundval av tillverkningsvolymerna inom 90 dagar efter det att den normala driften satts igång, vid en tidpunkt då anläggningen ännu inte hade nått den planerade produktionen. Det var därför som det faktiska utnyttjandet under referensperioden 15 augusti 2013 till–20 juni 2014 låg över 100 procent av den ursprungliga installerade kapaciteten.

- 30 I beslut av den 1 september 2015 tilldelade DEHSt Ingredion Germany 124 908 gratis utsläppsrätter för den tredje handelsperioden. Som skäl härför angavs att DEHSt först hade anmält en tilldelningsvolym till kommissionen genom att tillämpa en relevant faktor för kapacitetsutnyttjande på 109 procent. I sitt beslut av den 24 mars 2015 [C(2015) 1733 final] godtog kommissionen emellertid inte en relevant faktor för kapacitetsutnyttjande på över 100 procent för tre andra tyska anläggningar. DEHSt utgick därför därefter från en faktor för kapacitetsutnyttjande på 99,9 procent.
- 31 Ingredion Germany framställde den 30 september 2015 en invändning mot DEHSt:s beslut av den 1 september 2015, som dock avslogs genom beslut av den 7 juli 2017.
- 32 I sitt överklagande av den 9 augusti 2017 till Verwaltungsgericht Berlin (Förvaltningsdomstolen i Berlin, Tyskland) vidhöll Ingredion Germany sin ansökan om gratis tilldelning av utsläppsrätter för nya deltagare.
- 33 Den hänskjutande domstolen har angett att utgången av det mål som den har att avgöra beror på svaret på frågan huruvida den relevanta faktorn för kapacitetsutnyttjande, enligt artikel 18.2 i beslut 2011/278, är begränsad till ett värde som understiger 100 procent vid en sådan tilldelning.
- 34 Den hänskjutande domstolen anser att det i denna bestämmelse inte nämns någon eventuell begränsning av värdet av den relevanta faktorn för kapacitetsutnyttjande. En högre relevant faktor för kapacitetsutnyttjande följer i förevarande fall av välgrundade och oberoende verifierade uppgifter, inte bara avseende den planerade normala verksamheten, utan även avseende anläggningens faktiska, normala drift fram till dess att ansökan lämnades in. Till skillnad från befintliga anläggningar ska den ursprungliga installerade kapaciteten för nya deltagare fastställas, i enlighet med artikel 17.4 i beslut 2011/278, på grundval av en 90-dagarsperiod från starten av den normala driften och inte inom en fyraårsperiod, som i princip föreskrivs i artikel 7.3 a i detta beslut. Det kan därför vara vanligare att den planerade normala driften ännu inte har uppnåtts inom denna 90-dagarsperiod.
- 35 Den hänskjutande domstolen har emellertid också konstaterat att artikel 18.2 andra stycket i beslut 2011/278 hänvisar till det typiska kapacitetsutnyttjandet inom den berörda sektorn, som i regel borde understiga 100 procent. Enligt artikel 18.1 a i beslut 2011/278 används dessutom en standardfaktor för kapacitetsutnyttjande för nya deltagare med delanläggningar med produktriktmärke. Denna standardfaktor, som fastställs i beslut 2013/447, ska alltid ha ett värde som understiger 100 procent.
- 36 Mot denna bakgrund beslutade Verwaltungsgericht Berlin (Förvaltningsdomstolen i Berlin) att vilandeförklara målet och ställa följande fråga till EU-domstolen:

”Ska artikel 18.1 c och 18.2 andra stycket i [beslut 2011/278], jämförd med artiklarna 3 h och 10a i direktiv [2003/87], tolkas så, att den relevanta faktorn för kapacitetsutnyttjande för bränslerelaterade verksamheter, för nya deltagare, är begränsad till ett värde som understiger 100 procent?”

Prövning av tolkningsfrågan

- 37 Den hänskjutande domstolen har ställt sin fråga för att få klarhet i huruvida artikel 18.2 andra stycket i beslut 2011/278 ska tolkas så, att den relevanta kapacitetsutnyttjandefaktorn i samband med gratis tilldelning av utsläppsrätter till nya deltagare är begränsad till ett värde som understiger 100 procent.
- 38 Det bör inledningsvis erinras om att målet med direktiv 2003/87 är att införa ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser för att minska utsläppen av växthusgaser i atmosfären till en nivå som förhindrar farliga antropogena inverknings på klimatsystemet och vars slutliga mål är att skydda miljön (dom av den 20 juni 2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, punkt 62 och där angiven rättspraxis).

- 39 Detta system bygger på en ekonomisk logik, nämligen att vara ett incitament för alla deltagare i detta system att släppa ut en mindre mängd växthusgaser än vad de ursprungligen getts rätt till, så att de kan sälja överskottet till någon annan deltagare vars utsläpp överskrider de utsläppsrätter som denna tilldelats (dom av den 20 juni 2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, punkt 63 och där angiven rättspraxis).
- 40 Direktiv 2003/87 antogs alltså för att fram till år 2020 – på ett ekonomiskt effektivt sätt – minska de totala utsläppen av växthusgaser i unionen med minst 20 procent jämfört med 1990 års nivåer (dom av den 20 juni 2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, punkt 64 och där angiven rättspraxis).
- 41 I detta syfte föreskriver artikel 10a i detta direktiv, med avseende på anläggningar inom vissa verksamhetsområden, gratis tilldelning av utsläppsrätter, varvid antalet utsläppsrätter i enlighet med punkt 11 i samma bestämmelse ska minska gradvis under den tredje handelsperioden, med målsättningen att år 2027 ha avskaffat all gratis tilldelning (dom av den 20 juni 2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, punkt 65 och där angiven rättspraxis).
- 42 Såsom särskilt framgår av artikel 10.1 i nämnda direktiv och av skäl 15 i direktiv 2009/29, är tilldelningen av utsläppsrätter, för att uppnå en minskning av utsläppen av växthusgaser, gradvis avsedd att enbart bygga på auktioneringsprincipen, som enligt unionslagstiftaren generellt anses vara det ekonomiskt mest effektiva systemet (dom av den 20 juni 2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, punkt 66).
- 43 Enligt artikel 10a.1 i direktiv 2003/87 har kommissionen genom beslut 2011/278 inrättat harmoniserade regler på unionsnivå för gratis tilldelning av utsläppsrätter. Det framgår av artikel 10a.2 i samma direktiv att kommissionen i det sammanhanget ska fastställa riktmärken per sektor eller delsektor.
- 44 Det är mot denna bakgrund som det i artikel 19.1 i detta beslut föreskrivs att medlemsstaterna, för nya deltagare, såsom dessa definieras i artikel 3 h i direktiv 2003/87 och med undantag för tilldelningar till de anläggningar som avses i artikel 3 h tredje strecksatsen i denna bestämmelse, ska beräkna det preliminära årsantalet utsläppsrätter som tilldelas gratis genom att multiplicera riktmärkena med verksamhetsnivån för varje delanläggning. Medlemsstaterna måste därvid, i enlighet med artikel 6 i detta beslut, göra åtskillnad mellan delanläggningarna beroende på verksamhet för att kunna fastställa huruvida ett ”produktriktmärke”, ett ”värmeriktmärke” eller ett ”bränsleriktmärke” eller en särskild faktor för ”delanläggningar med processutsläpp” ska tillämpas.
- 45 I enlighet med artikel 18.1 c i beslut 2011/278 ska verksamhetsnivån för bränsle, vilken är relevant för tvisten i det nationella målet, i likhet med vad som föreskrivs för värme och processutsläpp enligt punkt 1 b och 1 d i denna artikel, motsvara den berörda anläggningens ursprungliga installerade kapacitet multiplicerad med relevant kapacitetsutnyttjandefaktor.
- 46 För att bedöma omfattningen av nya deltagares rätt att tilldelas gratis utsläppsrätter ska det således prövas huruvida denna relevanta kapacitetsutnyttjandefaktor är begränsad till ett värde som understiger 100 procent.
- 47 I detta avseende påpekar domstolen att artikel 18.2 andra stycket i beslut 2011/278 anger hur denna faktor ska fastställas och vilka omständigheter som härvid ska beaktas.
- 48 I denna bestämmelse föreskrivs att medlemsstaterna ska fastställa den relevanta faktorn för kapacitetsutnyttjande på grundval av välgrundad och av oberoende kontrollör verifierad information som i detta syfte avser anläggningens avsedda normala drift, underhåll, vanliga produktionscykel,

energieffektivitetsteknik och typiskt kapacitetsutnyttjande i den berörda sektorn jämfört med sektorspecifik information. Det ska emellertid konstateras att nämnda bestämmelse inte innehåller några närmare uppgifter om faktorns själva värde.

- 49 Av detta följer att lydelsen i artikel 18.2 andra stycket i beslut 2011/278 inte ger någon avgörande vägledning som gör det möjligt att besvara frågan om det finns någon eventuell begränsning för nämnda faktor, till ett värde som understiger 100 procent.
- 50 Under dessa omständigheter ska, enligt fast rättspraxis, hänsyn tas till systematiken i direktiv 2003/87 och i beslut 2011/278 samt till de mål som eftersträvas med dessa rättsakter (dom av den 18 januari 2018, INEOS, C-58/17, EU:C:2018:19, punkt 35 och där angiven rättspraxis).
- 51 Vad för det första gäller systematiken i detta direktiv och i detta beslut, kan bestämmelserna om gratis tilldelning av utsläppsrätter till en ny deltagare, såsom klaganden i det nationella målet, som förfogar över en delanläggning med bränsleriktmärke, jämföras med de bestämmelser som är tillämpliga dels på befintliga anläggningar, dels på nya deltagare som förfogar över delanläggningar med ett annat riktmärke.
- 52 Vad för det första gäller befintliga anläggningar, vilka definieras i artikel 3 a i nämnda beslut, ska det påpekas att det i skäl 16 i samma beslut anges att de utsläppsrätter som tilldelas gratis till befintliga anläggningar bör baseras på historiska produktionsdata under en referensperiod som är representativ för industrins cykler, täcker en relevant period för vilken det finns data av god kvalitet och minskar effekten av särskilda omständigheter, såsom tillfällig stängning av en anläggning.
- 53 Domstolen konstaterar att den ursprungliga installerade kapaciteten hos befintliga anläggningar i princip inte är en uppgift som beaktas vid fastställandet av det preliminära årsantalet utsläppsrätter som tilldelats dem gratis.
- 54 Enligt artikel 10.1 och 10.2 i beslut 2011/278 ska denna beräkning nämligen göras genom att multiplicera den berörda delanläggningens riktmärke med dess historiska verksamhetsnivå.
- 55 I detta avseende och i enlighet med vad som föreskrivs i artikel 9.1 i detta beslut ska medlemsstaterna fastställa historiska verksamhetsnivåer för varje anläggning för referensperioden 1 januari 2005–31 december 2008 eller, om dessa är högre, för referensperioden 1 januari 2009–31 december 2010.
- 56 I punkterna 2–5 i denna artikel preciseras dessutom att den historiska verksamhetsnivån ska avse medianen för en faktor för varje riktmärke, vilken, i fråga om bränslen, enligt punkt 4 i samma artikel är den årliga historiska förbrukningen av bränslen som används vid produktion av icke mätbar värme som förbrukas vid vissa verksamheter som avses i denna bestämmelse under referensperioden.
- 57 Det finns därför anledning att anses att tilldelningen av gratis utsläppsrätter till befintliga anläggningar, med hänsyn till det system som är tillämpligt på dessa, ska ske på grundval av uppgifter som är representativa för det faktiska utnyttjandet av dessa anläggningar.
- 58 Däremot framgår det också av skäl 16 i beslut 2011/278 att systemet inte omfattar nya deltagare för vilka det uttryckligen föreskrivs att gratis tilldelning av utsläppsrätter ska ske enligt ett annat beräkningsätt.
- 59 I detta avseende, och i likhet med vad som sagts i punkterna 44 och 45 i förevarande dom, sker tilldelningen till nya deltagare på grundval av de berörda anläggningarnas ursprungliga installerade kapacitet.

- 60 Det ska särskilt påpekas att denna ursprungliga installerade kapacitet, i enlighet med artikel 17.4 i beslutet, ska fastställas enligt den metod som anges i artikel 7.3 – i vilken det föreskrivs att den ursprungliga kapaciteten i princip ska vara genomsnittet av de två högsta månatliga produktionsvolymerna under en given period – genom att använda den kontinuerliga 90-dagarsperioden som grund för fastställandet av datumet för start av normal drift.
- 61 Starten av normal drift definieras för övrigt i artikel 3 n i detta beslut enligt följande: Den verifierade och godkända första dagen på en kontinuerlig 90-dagarsperiod eller, om den normala produktionscykeln inom den berörda sektorn inte är kontinuerlig, den första dagen av en 90-dagarsperiod som är uppdelad i sektorsspecifika produktionscykler under vilka anläggningen drivs med minst 40 procent av den kapacitet som utrustningen är konstruerad för, i tillämpliga fall med beaktande av anläggningsspecifika driftsvillkor.
- 62 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 54 i sitt förslag till avgörande följer det otvetydigt av den korta referensperioden och av den låga kapacitetsnivån, att man uttryckligen har valt att tilldelningen av gratis utsläppsrätter till nya deltagare inte ska vara beroende av uppgifter som måste vara representativa för det faktiska utnyttjandet av de berörda anläggningarna.
- 63 Enligt domstolens fasta praxis är principen om likabehandling en allmän unionsrättslig princip som innebär att lika situationer inte får behandlas olika och att olika situationer inte får behandlas lika, såvida det inte finns sakliga skäl för en sådan behandling (dom av den 20 juni 2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, punkt 90 och där angiven rättspraxis).
- 64 I detta avseende har det inrättats två olika system för gratis tilldelning av utsläppsrätter, dels till befintliga anläggningar, dels till nya deltagare, varvid tilldelningen sker med hänsyn till de situationer som är karakteristiska för dem.
- 65 Härav följer, såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 60 i sitt förslag till avgörande, att det inte kan hävdas att den relevanta faktorn för kapacitetsutnyttjande, genom att i förekommande fall uppgå till ett värde som överstiger 100 procent, har som syfte att säkerställa att gratis tilldelning av utsläppsrätter till nya deltagare, i likhet med vad som är fallet med befintliga anläggningar, sker på grundval av uppgifter som återspeglar det faktiska utnyttjandet av den aktuella anläggningens kapacitet.
- 66 I enlighet med en tolkning av artikel 18.2 andra stycket i beslut 2011/278, mot bakgrund av systematiken i direktiv 2003/87 och i detta beslut, ska situationen för en ny deltagare som, i likhet med Ingredion Germany, förfogar över en delanläggning med bränsleriktmärke, bedömas i förhållande till situationen för nya deltagare som förfogar över delanläggningar som omfattas av andra riktmärken.
- 67 Såsom det har erinrats om i punkt 44 ovan ska det vid beräkningen av det preliminära årsantalet utsläppsrätter som tilldelas gratis till nya deltagare fastställas huruvida de berörda delanläggningarna omfattas av ett produktriktmärke, ett värmeriktmärke eller ett bränsleriktmärke, eller huruvida det rör sig om delanläggningar med processutsläpp.
- 68 Det ska i det avseendet påpekas att domstolen redan har slagit fast att definitionerna i artikel 3 i beslut 2011/278 av delanläggningar med produktriktmärke, med värmeriktmärke, med bränsleriktmärke och med processutsläpp, är ömsesidigt uteslutande (dom av den 18 januari 2018, INEOS, C-58/17, EU:C:2018:19, punkt 29 och där angiven rättspraxis).
- 69 Det framgår av skäl 12 i detta beslut att det endast är när det inte har gått att ta fram ett produktriktmärke, trots att det förekommer växthusgaser med rätt till gratis utsläppsrätter, som tilldelningen bör göras på grundval av de tre alternativa metoderna (så kallat fallback), enligt en

rangordning som har tagits fram i syfte att maximera minskningen av växthusgasutsläpp och att maximera energibesparingarna för åtminstone delar av de berörda produktionsprocesserna (dom av den 18 januari 2018, INEOS, C-58/17, EU:C:2018:19, punkt 30 och där angiven rättspraxis).

- 70 När det gäller gratis tilldelning av utsläppsrätter till nya deltagare, och särskilt vad gäller fastställandet av de berörda anläggningarnas verksamhetsnivå, ska det göras åtskillnad mellan å ena sidan delanläggningar med produktriktmarke och å andra sidan anläggningar med värmeriktmarke, med bränsleriktmarke eller med processutsläpp.
- 71 Medan fastställandet av verksamhetsnivån för de sistnämnda, såsom framgår av artikel 18.1 b–18.1 d i beslut 2011/278, är beroende av den relevanta kapacitetsutnyttjandefaktorn, är detta nämligen inte fallet med nya deltagare som förfogar över en anläggning med produktriktmarke. För dessa föreskriver artikel 18.1 a i detta beslut att den produktrelaterade verksamhetsnivån ska vara den ursprungliga installerade kapaciteten för tillverkning av den berörda produkten vid den berörda anläggningen multiplicerad med standardfaktorn för kapacitetsutnyttjande.
- 72 Såsom framgår av artikel 18.2 första stycket i nämnda beslut fastställs och offentliggörs denna standardfaktor för kapacitetsutnyttjande av kommissionen. Det ska i detta hänseende konstateras att värdet av nämnda standardfaktor för kapacitetsutnyttjande, såsom detta har fastställts i beslut 2013/447 för den tredje handelsperioden, är lägre än 100 procent för vart och ett av produktriktmarkena.
- 73 Av detta följer att när artikel 18.2 andra stycket i beslut 2011/278 läses mot bakgrund av bestämmelserna om fastställande av verksamhetsnivån för nya deltagare som förfogar över anläggningar med produktriktmarke, kan det inte göras gällande att värdet av den relevanta faktorn för kapacitetsutnyttjande kan vara högre än eller lika med 100 procent.
- 74 Såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 43–46 i sitt förslag till avgörande kan en tolkning av denna bestämmelse, enligt vilken tillämpningen, i ett fall där ett i enlighet med detta beslut i princip obligatoriskt genomförande av ett produktriktmarke har visat sig vara omöjligt, av ett annat riktmarke såsom en alternativ metod, i samband med gratis tilldelning av utsläppsrätter, kan leda till att nya deltagare som driver delanläggningar med värmeriktmarke, med bränsleriktmarke eller med processutsläpp, behandlas förmånligare än nya deltagare som driver delanläggningar med produktriktmarke, inte godtas.
- 75 Sådana överväganden finner stöd av de mål som unionslagstiftaren eftersträvar.
- 76 I detta avseende påpekar domstolen att även om det främsta målet med direktiv 2003/87, om vilket det har erinrats i punkt 38 ovan, är att kraftigt minska utsläppen av växthusgaser, måste detta mål uppnås med hänsyn tagen till ett antal delmål. Enligt skälen 5 och 7 i direktivet är dessa delmål, bland annat, att bevara ekonomisk utveckling och sysselsättning samt den inre marknadens integritet jämte konkurrensvillkoren (dom av den 22 juni 2016, DK Recycling und Roheisen/kommission, C-540/14 P, EU:C:2016:469, punkt 49 och där angiven rättspraxis).
- 77 En skillnad i behandling, som inte grundas på sakliga skäl, mellan de kategorier av nya deltagare som avses i punkt 74 i förevarande dom, kan emellertid förhindra att dessa delmål uppnås.
- 78 Mot bakgrund av det ovanstående ska den ställda frågan besvaras enligt följande: Artikel 18.2 andra stycket i beslut 2011/278 ska tolkas så, att den relevanta kapacitetsutnyttjandefaktorn i samband med gratis tilldelning av utsläppsrätter till nya deltagare är begränsad till ett värde som understiger 100 procent.

Rättegångskostnader

- 79 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i målet vid den nationella domstolen utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den nationella domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (femte avdelningen) följande:

Artikel 18.2 andra stycket i kommissionens beslut 2011/278/EU av den 27 april 2011 om fastställande av unionstäckande övergångsbestämmelser för harmoniserad gratis tilldelning av utsläppsrätter enligt artikel 10a i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG, ska tolkas så, att den relevanta kapacitetsutnyttjandefaktorn i samband med gratis tilldelning av utsläppsrätter till nya deltagare är begränsad till ett värde som understiger 100 procent.

Underskrifter