HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
FŐTANÁCSNOK INDÍTVÁNYA
Az ismertetés napja: 2020. június 18.[1]

C-320/19. sz. ügy

Ingredion Germany GmbH
kontra
Bundesrepublik Deutschland

(a Verwaltungsgericht Berlin [berlini közigazgatási bíróság, Németország] által benyújtott előzetes döntéshozatal iránti kérelem)

„Előzetes döntéshozatal – Környezet – 2003/87/EK irányelv – Az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelmi rendszere – A 3. cikk h) pontja – Az »új belépő« fogalma – 10a. cikk – A kibocsátási egységek ingyenes kiosztásának átmeneti rendszere – 2011/278/EU határozat – Kibocsátási egységek ingyenes kiosztása az új belépők számára – Tüzelőanyag-referenciaértékkel rendelkező létesítményrész – A 18. cikk (1) bekezdésének c) pontja és (2) bekezdésének második albekezdése – A tüzelőanyaghoz kapcsolódó tevékenységi szint meghatározása – Vonatkozó kapacitásfelhasználási tényező – E tényező 100%-nál alacsonyabb értékre korlátozása”

I. Bevezetés

1. A Verwaltungsgericht Berlin (berlini közigazgatási bíróság, Németország) által benyújtott jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem az Európai Unióban az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei kereskedelmének rendszerét létrehozó 2003/87/EK irányelv[2] 3. cikke h) pontjának és 10a. cikkének, valamint a kibocsátási egységek harmonizált ingyenes kiosztásának átmeneti szabályait meghatározó 2011/278/EU határozat[3] 18. cikke (1) bekezdése c) pontjának és (2) bekezdése második albekezdésének értelmezésére irányul.

2. E kérelmet a 2003/87 irányelv 3. cikkének h) pontja értelmében „új belépőnek”[4] minősítendő létesítmény számára a kibocsátási egységek ingyenes kiosztása iránti kérelem tárgyában az Ingredion Germany GmbH (a továbbiakban: Ingredion vagy az alapeljárás felperese) és az Umweltbundesamt (szövetségi környezetvédelmi hivatal, Németország) által képviselt Németországi Szövetségi Köztársaság között folyamatban lévő jogvita keretében terjesztették elő.

1 Eredeti nyelv: francia.

2 A 2009. április 23-i 2009/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel (HL 2009. L 140., 63. o.) módosított, az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló, 2003. október 13-i európai parlamenti és tanácsi irányelv (HL 2003. L 275., 32. o.; magyar nyelvű különkiadás 15. fejezet, 7. kötet, 631. o.; a továbbiakban: 2003/87 irányelv).

3 A kibocsátási egységekre vonatkozó harmonizált ingyenes kiosztás uniós szintű átmeneti szabályainak a 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 10a. cikke értelmében történő meghatározásáról szóló, 2011. április 27-i bizottsági határozat (HL 2011. L 130., 1. o.).

4 Emlékeztetek arra, hogy az „új belépő” fogalmát a 2003/87 irányelv 3. cikkének h) pontja úgy határozza meg, hogy az magában foglal többek között minden „olyan […] létesítmény[t], amely első alkalommal 2011. június 30. után szerzett üvegházhatású gáz kibocsátására vonatkozó engedélyt”. Az „új belépőkre” vonatkozó rendelkezések a 2011/278 határozat IV. fejezetének tárgyát képezik.

3. Ebben az összefüggésben a kérdést előterjesztő bíróság arra a kérdésre keresi a választ, hogy az e létesítmény részét képező egyik létesítményrészre – amelyre tüzelőanyag-referenciaértéket kell alkalmazni – jutó ingyenes kibocsátási egységek előzetes éves mennyiségének meghatározása céljából a 2011/278 határozat 18. cikke (1) bekezdésének c) pontjában és (2) bekezdésének második albekezdésében szereplő, vonatkozó kapacitásfelhasználási tényező 100%-nál alacsonyabb értékre korlátozódik-e.

4. E kérdés vizsgálata az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek kereskedelmi rendszerére és a kibocsátási egységek ingyenes kiosztásával kapcsolatos átmeneti szabályokra vonatkozó, hosszú időre visszatekintő ítélkezési gyakorlatba [5] illeszkedik, lehetővé téve ugyanakkor a Bíróság számára, hogy először vizsgálja meg az „új belépőkre” vonatkozó rendszert.

5. Elemzésem végén azt fogom javasolni a Bíróságnak, hogy állapítsa meg, hogy e rendszer keretében az alapeljárásban szereplő körülmények között az Ingredion által üzemeltetetthez hasonló, tüzelőanyag-referenciaértékkel rendelkező létesítményrész esetében a vonatkozó kapacitásfelhasználási tényezőt 100%-nál alacsonyabb értékre kell korlátozni.

II. Jogi háttér

A. Az uniós jog

1. A 2003/87 irányelv

6. A 2003/87 irányelv „Fogalommeghatározás” című 3. cikke kimondja:

„Ennek az irányelvnek az alkalmazásában:

[…]

h) »új belépő«:

– az I. mellékletben felsorolt tevékenységek közül egyet vagy többet folytató olyan létesítmény, amely első alkalommal 2011. június 30. után szerzett üvegházhatású gáz kibocsátására vonatkozó engedélyt;

– a 24. cikk (1) vagy (2) bekezdése értelmében a közösségi rendszerbe felvett tevékenységet első alkalommal folytató létesítmény, vagy

– olyan, az I. mellékletben felsoroltak közül egy vagy több tevékenységet vagy a 24. cikk (1) vagy (2) bekezdése értelmében a közösségi rendszerbe felvett valamely tevékenységet folytató létesítmény, amelyet 2011. június 30. után jelentős mértékben bővítettek, e bővítés tekintetében.

[…]”

5 Az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek tárgyában többek között már volt alkalmam ismertetni az INEOS Köln ügyre (C-572/16, EU:C:2017:896) vonatkozó indítványomat és az ExxonMobil Production Deutschland ügyre (C-682/17, EU:C:2019:167) vonatkozó indítványomat.

7. Ezen irányelvnek „A harmonizált ingyenes kiosztás közösségi szintű átmeneti szabályai” című 10a. cikke értelmében:

„(1) A Bizottság 2010. december 31-ig közösségi szintű, teljes mértékben harmonizált végrehajtási intézkedéseket fogad el […]

Az első albekezdésben előírt intézkedések lehetőség szerint közösségi szintű előzetes referenciaértékeket határoznak meg annak biztosítására, hogy a kiosztás módja ösztönözze az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentését és az energiafelhasználás tekintetében hatékony műszaki megoldásokat, figyelembe véve a leghatékonyabb műszaki megoldásokat […] továbbá az intézkedések nem ösztönöznek a kibocsátás növelésére.

[…]

(7) A 2013-tól 2020-ig terjedő időszakban a 9. és a 9a. cikkel összhangban meghatározott közösségi kibocsátásiegység-mennyiség öt százalékát el kell különíteni az új belépők részére; az új belépőknek az e cikk (1) bekezdése értelmében elfogadott szabályokkal összhangban összesen legfeljebb ennyi kibocsátási egység osztható ki. […]

[…]

2010. december 31-ig harmonizált szabályokat kell elfogadni az »új belépő« fogalommeghatározásának alkalmazására, különösen a »jelentős bővítés« fogalommeghatározása tekintetében.

[…]”

2. A 2011/278 határozat

8. A 2011/278 határozat „Ingyenes kiosztás iránti kérelem” című 17. cikke (4) bekezdésének szövege a következő:

„A [2003/87] irányelv 3. cikkének h) pontjában említett létesítmények esetében – a 2011. június 30-át követően jelentősen bővített létesítmények kivételével – a tagállamok előírják az üzemeltetők számára, hogy a 7. cikk (3) bekezdésében meghatározott módszertant követve minden egyes létesítményrész tekintetében határozzák meg a kezdeti beépített kapacitást, azt a folyamatos 90 napos időszakot véve alapul, amelynek alapján az üzemszerű működés kezdete referenciaként meg lett állapítva. A tagállamoknak az adott létesítményhez rendelt kiosztási mennyiség kiszámítását megelőzően el kell fogadniuk az egyes létesítményrészek kezdeti beépített kapacitásával kapcsolatban megadott értékeket.”

9. E határozat „Tevékenységi szintek” című 18. cikke kimondja:

„(1) A [2003/87] irányelv 3. cikkének h) pontjában említett létesítmények esetében – a 2011. június 30-át követően jelentősen bővített létesítmények kivételével – a tagállamok meghatározzák az egyes létesítmények tevékenységi szintjeit a következők szerint:

[…]

c) a tüzelőanyaghoz kapcsolódó tevékenységi szint az érintett létesítményben termékek előállítása vagy – a villamos energia előállítását kivéve – mechanikai energia termelése, hőtermelés vagy hűtési szolgáltatások, valamint biztonsági fáklyázás céljából felhasznált, de nem villamosenergia-ellátási célú nem mérhető hő termeléséhez elfogyasztott tüzelőanyaggal kapcsolatos kezdeti beépített kapacitás, valamint a vonatkozó kapacitásfelhasználási tényező szorzata;

[…]

(2) […]

Az (1) bekezdés b)–d) pontjában említett vonatkozó kapacitásfelhasználási tényezőt a tagállamok határozzák meg a létesítmény tervezett üzemszerű működésével, karbantartásával, rendes termelési ciklusával, energiahatékony műszaki megoldásaival, és a létesítmény ágazatspecifikus információkhoz viszonyított, az adott ágazatra jellemző kapacitásfelhasználásával kapcsolatos, kellően megalapozott és független hitelesítő által hitelesített információk alapján.

[…]

(3) Azon létesítmények esetében, amelyek kapacitását 2011. június 30. után jelentősen bővítették, a tagállamok csak azon létesítményrészek hozzáadott kapacitásának esetében határozzák meg a tevékenységi szinteket az (1) bekezdésnek megfelelően, amelyekre a jelentős bővítés kiterjed.

Azon létesítmények esetében, amelyek kapacitását 2011. június 30. után jelentősen csökkentették, a tagállamok csak azon létesítményrészek csökkentett kapacitásának esetében határozzák meg a tevékenységi szinteket az (1) bekezdésnek megfelelően, amelyekre a jelentős csökkentés kiterjed.”

10. Az említett határozat „Új belépőknek történő kiosztás” című 19. cikke így rendelkezik:

„(1) A kibocsátási egységek új belépőknek történő kiosztásához – a [2003/87] irányelv 3. cikke h) pontjának harmadik francia bekezdésében említett létesítményeknek történő kiosztás kivételével – a tagállamok a létesítmény üzemszerű működésének megkezdésétől ingyenesen kiosztott kibocsátási egységeknek az egyes létesítményrészekre lebontott, előzetes éves számát a következőképpen számítják ki:

[…]

c) az egyes tüzelőanyag-referenciaérték szerinti [helyesen: tüzelőanyag-referenciaértékkel rendelkező létesítményrészek esetében az ingyenesen kiosztott kibocsátási egységek előzetes éves száma az I. mellékletben említett tüzelőanyag-referenciaérték és a tüzelőanyaggal kapcsolatos tevékenységi szint szorzatának felel meg;

[…]

(4) A tagállamok késedelem nélkül tájékoztatják a Bizottságot az ingyenesen kiosztott kibocsátási egységek előzetes éves összmennyiségéről. A [2003/87] irányelv 10a. cikkének (7) bekezdése értelmében az új belépők számára létrehozott tartalékból a kibocsátási egységeket »érkezési sorrendben« osztják ki ezen értesítés kézhezvételének időpontját figyelembe véve.

A Bizottság elutasíthatja az érintett létesítmény vonatkozásában ingyenesen kiosztott kibocsátási egységek előzetes éves összmennyiségét. Amennyiben a Bizottság nem emel kifogást az ingyenesen kiosztott kibocsátási egységek előzetes éves összmennyiségével kapcsolatban, a tagállamok következő lépésként meghatározhatják az ingyenesen kiosztott kibocsátási egységek végleges éves összmennyiségét.”

B. A német jog

11. A 2011. július 21-i Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (az üvegházhatású gázok kibocsátáskereskedelméről szóló törvény, BGBl. 2011 I, 1475. o.) 9. §-ának (1) bekezdése a következőképpen szól:

„(1) A létesítményüzemeltetők ingyenes kibocsátásiegység-kiosztásra jogosultak a [2003/87] irányelv 10a. [cikkében] valamint a [2011/278] határozatban szereplő elvek szerint. […]”

12. A 2011. szeptember 26-i Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 (az üvegházhatású gázok kibocsátási egységeinek a 2013 és 2020 közötti kereskedelmi időszakban történő kiosztásáról szóló rendelet, BGBl. 2011. I, 1921. o., a továbbiakban: ZuV 2020) „Fogalommeghatározások” című 2. §-a a következőképpen rendelkezik:

„[…]

(10) Új létesítmények

a [2003/87] irányelv 3. cikke h) pontjának első francia bekezdése szerinti valamennyi új belépő;

[…]”

13. A ZuV 2020-nak „A kibocsátási egységek ingyenes kiosztása iránti kérelem” című 16. §-a kimondja:

„(1) Új belépőknek az ingyenes kiosztás iránti kérelmet a létesítmény üzemszerű működésének kezdetétől számított egy éven belül, jelentős kapacitásbővítés esetén a megváltozott működés kezdetétől számított egy éven belül kell benyújtaniuk.

[…]

(4) Az új létesítményekre vonatkozó kezdeti beépített kapacitás – a 4. §-tól eltérően – az üzemszerű működés kezdete meghatározásának alapjául szolgáló folyamatos 90 napos időszakon belül mért két legmagasabb havi termelési mennyiség átlaga egy naptári évre számított mennyiségének felel meg valamennyi kiosztási elem tekintetében.

[…]”

14. A ZuV 2020 „Új belépők tevékenységi szintjei” című 17. §-a a következőket írja elő:

„(1) Az új létesítmények 3. § szerint meghatározandó kiosztási elemei tekintetében az egységek kiosztása szempontjából releváns tevékenységi szinteket a következők szerint kell meghatározni:

[…]

3. tüzelőanyaggal kapcsolatos kibocsátási szinttel rendelkező kiosztási elem esetében a tüzelőanyaghoz kapcsolódó tevékenységi szint az érintett kiosztási elem kezdeti beépített kapacitása, valamint a vonatkozó kapacitásfelhasználási tényező szorzatának felel meg

[…]

(2) Az (1) bekezdés 2–4. pontja szerinti vonatkozó kapacitásfelhasználási tényezőt a kérelmező által a következőkkel kapcsolatban szolgáltatott információk alapján határozzák meg:

1. a kiosztási elem tényleges működése a kérelem benyújtásáig és a létesítmény vagy a kiosztási elem tervezett működése, azok tervezett karbantartási időszakai és termelési ciklusai,

2. energiahatékony és az üvegházhatású gázok szempontjából hatékony műszaki megoldások, amelyek hatást gyakorolhatnak a létesítmény vonatkozó kapacitásfelhasználási tényezőjére,

3. az érintett ágazatokon belüli jellemző kapacitásfelhasználás.

[…]”[6]

15. A ZuV 2020 „Új belépők részére történő kiosztás” című 18. §-a így rendelkezik:

(1) Új létesítményekre vonatkozó egységek kiosztása céljából az illetékes hatóság – minden kiosztási elem tekintetében külön – a következőképpen számítja a létesítmény üzemszerű működésének kezdetekor a 2013 és 2020 közötti kereskedelmi időszak fennmaradó éveire ingyenesen kiosztandó egységek előzetes éves számát:

[…]

3. az ingyenesen kiosztandó egységek előzetes éves száma a tüzelőanyaggal kapcsolatos kibocsátási szintből származó terméknek és a tüzelőanyaggal kapcsolatos tevékenységi szintnek felel meg a tüzelőanyaggal kapcsolatos kibocsátási szinttel rendelkező valamennyi kiosztási elem tekintetében;

[…]”

III. Az alapeljárás, az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdés és a Bíróság előtti eljárás

16. Az alapeljárás felperese, az Ingredion keményítőtermékek gyártására szolgáló létesítményt üzemeltet Hamburgban (Németország).[7] E létesítmény magában foglal egy légmelegítő és egy gőzfejlesztő létesítményrészt, amelyekben gőzt és földgázt használnak a keményítő gyártásához szükséges hő előállításához.

6 Megállapítom, hogy a 2011/278 határozat a „létesítményrész” kifejezést, nem pedig a „kiosztási elemet” használja. Ehhez hasonlóan e határozat a „tüzelőanyag-referenciaérték”, nem pedig a „tüzelőanyagokkal kapcsolatos kibocsátási szint” kifejezést használja. A jelen indítványban a továbbiakban kizárólag az említett határozatban szereplő kifejezésekre fogok hivatkozni, mivel azok értelmezése a ZuV 2020-ban használt kifejezések esetében is érvényes.

7 A keményítőtermékek a keményítőt tartalmazó valamennyi élelmiszerterméket magukban foglalják.

17. 2014. augusztus 8-án az Ingredion kérelmet terjesztett elő a Deutsche Emissionshandelsstellénél (nemzeti kibocsátáskereskedelmi hatóság, Németország; a továbbiakban: DEHSt) e két létesítményrészre vonatkozó ingyenes kibocsátási egységek kiosztása iránt. Kérelmét az egyik említett létesítményrész esetében hő-referenciaértékre, a másik esetében pedig tüzelőanyag-referenciaértékre alapította. [8]

18. Azon kibocsátási egységek előzetes mennyiségének meghatározása érdekében, amelyekben a tüzelőanyag-referenciaértékkel rendelkező létesítményrész ingyenesen részesülhetett, a DEHSt először a 109%-os vonatkozó kapacitásfelhasználási tényezőt vette figyelembe. Az Ingredion által szolgáltatott adatok szerint ugyanis e létesítményrész tényleges kapacitásfelhasználása a létesítmény üzemszerű működése kezdetének időpontja, azaz 2013. augusztus 15. és a kiosztás iránti kérelem benyújtásának időpontja, azaz 2014. június 20. közötti időszakban meghaladta az eredeti beépített kapacitásának 100%-át. [9]

19. Másodszor a DEHSt úgy vélte, hogy mivel a Bizottság a 2015. március 24-i határozatában [10] három másik német létesítmény esetében elutasította a 100%-os vagy annál magasabb vonatkozó kapacitásfelhasználási tényezőt, a továbbiakban 99,9%-os, nem pedig 109%-os vonatkozó kapacitásfelhasználási tényezőt kell alapul venni. Ennek alapján határozta meg 2015. szeptember 1-jei határozatában az Ingredion részére a 2013 és 2020 közötti kiosztási időszakra vonatkozóan ingyenesen kiosztott kibocsátási egységek számát.

20. Az alapeljárás felperese kifogással élt e határozattal szemben. Kifogását a 2017. július 10-én kézbesített 2017. július 7-i határozattal elutasították. A DEHSt ezt az elutasítást a Bizottság 2015. március 24-i határozata mellett a Bizottság által közzétett iránymutató dokumentumokra hivatkozva indokolta. [11]

21. Az alapeljárás felperese a 2017. augusztus 9-én a Verwaltungsgericht Berlin (berlini közigazgatási bíróság) előtt benyújtott keresetével fenntartotta kérelmét.

22. 2019. január 28-i határozatával a DEHSt visszavonta a 2015. szeptember 1-jei határozatát, mivel a kiosztás iránti kérelem számítási hibát tartalmazott a tüzelőanyag-referenciaértékkel rendelkező létesítményrész tekintetében. 2019. január 20-án az Ingredion e számítási hiba következtében módosította a kereseti kérelmét.

8 Amint arra az INEOS Köln ügyre vonatkozó indítványomban (C-572/16, EU:C:2017:896, 58. pont és 35. lábjegyzet) rámutattam, lényegében „[a] referenciaértékek esetében bizonyos mennyiségű […] kibocsátásról van szó, amelyet a Bizottság szükségesnek ismer el az adott termék bizonyos mennyiségének előállításához” (lásd: Kokott főtanácsnok Borealis Polyolefine és társai ügyre vonatkozó indítványa,C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 és C-391/14–C-393/14, EU:C:2015:754, 40. pont). Az ingyenesen kiosztandó kibocsátási egységek előzetes éves mennyiségének kiszámítása érdekében a tagállamoknak a 2011/278 határozat 6. cikke értelmében a létesítményrészeket meg kell különböztetniük a tevékenységük szerint abból a célból, hogy megállapíthassák, hogy „termék-referenciaértéket”, „hő-referenciaértéket”, „tüzelőanyag-referenciaértéket” vagy a „technológiai kibocsátásokkal rendelkező létesítményrészek” esetében külön tényezőt kell-e alkalmazniuk (lásd: 2016. szeptember 8-i Borealis és társai ítélet, C-180/15, EU:C:2016:647, 61. pont; 2018. január 18-i INEOS ítélet, C-58/17, EU:C:2018:19, 28. pont). E tekintetben a Bíróság már megállapította, hogy a termék-referenciaértékkel rendelkező létesítményrészeknek, a hő-referenciaérték kel rendelkező létesítményrészeknek, a tüzelőanyag-referenciaértékkel rendelkező létesítményrészeknek és a technológiai kibocsátással rendelkező létesítményrészeknek a 2011/278 határozat 3. cikkében szereplő meghatározásai egymást kölcsönösen kizárják (2016. szeptember 8-i Borealis és társai ítélet, C-180/15, EU:C:2016:647, 62. pont).

9 Ami az eredeti beépített kapacitást illeti, emlékeztetek arra, hogy a 2011/278 határozat 17. cikkének (4) bekezdése lényegében úgy rendelkezik, hogy a 2003/87 irányelv 3. cikkének h) pontjában említett létesítmények, vagyis az új belépők esetében – a 2011. június 30-át követően jelentősen bővített létesítmények kivételével – az egyes létesítményrészek eredeti beépített kapacitását „azt a folyamatos 90 napos időszakot [alapul véve kell meghatározni], amelynek alapján az üzemszerű működés kezdete referenciaként meg lett állapítva” (lásd a jelen indítvány 8. pontját is).

10 A DE000000000001744, DE000000000201341 és DE000000000203762 nyilvántartási számú német létesítmények részére az új belépők számára létrehozott tartalékból ingyenesen kiosztandó kibocsátási egységek előzetes összmennyiségéről szóló, 2015. március 24-i C(2015) 1733 final bizottsági határozat.

11 E dokumentumok, amelyek címe „Guidance Document nº 2 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012 (Guidance on allocation methodologies)” (2012 után az Európai Unióban az ingyenes kiosztás harmonizált módszeréről szóló 2. sz. iránymutató dokumentum [a kiosztás módszertani útmutatója]) és „Frequently Asked Questions on New Entrants & Closures Applications” (Gyakran feltett kérdések az új belépőkre és a bezárásokra vonatkozóan), elérhetők a Bizottság weboldalán a következő címen: https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/allowances_en#tab-0-1

23. A kérdést előterjesztő bíróság jelzi, hogy az előtte folyamatban lévő jogvita eldöntése attól függ, hogy a 2011/278 határozat 18. cikke (2) bekezdésének második albekezdése értelmében a vonatkozó kapacitásfelhasználási tényező elérhet-e 100%-os vagy azt meghaladó értéket azon tüzelőanyag-referenciaértékkel rendelkező létesítményrészek esetében, amelyek az Ingredionhoz hasonlóan az „új belépők” rendszerébe tartoznak.

24. E bíróság közelebbről rámutat, hogy e rendelkezés szövege nem utal a vonatkozó kapacitásfelhasználási tényező esetleges 100%-nál alacsonyabb értékre való korlátozására. Megállapítja, hogy az előtte folyamatban lévő ügy körülményei között nem csak az Ingredion létesítményrésze tervezett üzemszerű működésével, hanem a kérelem benyújtásáig történő tényleges működésével kapcsolatos megalapozott és független hitelesítő által hitelesített információkból is magasabb kapacitásfelhasználási tényező alkalmazása következik. Hozzáteszi, hogy a meglévő létesítményektől eltérően[12] az új belépőkre vonatkozó referencia-időszak a 2011/278 határozat 17. cikke (4) bekezdésének megfelelően az üzemszerű működés kezdetét követő 90 napnak, nem pedig négy évnek felel meg.[13]

25. Az említett bíróság ugyanakkor azt is megjegyzi, hogy a termék-referenciaértékkel rendelkező létesítményrészekkel rendelkező új belépőkkel való összehasonlításból kitűnik, hogy az utóbbiakra az e határozat 18. cikke (1) bekezdésének a) pontja alapján alkalmazandó standard kapacitásfelhasználási tényező egyetlen esetben sem éri el a 100%-ot.[14] Egyebekben az egységeknek a 2003/87 irányelv 10a. cikke szerinti ingyenes kiosztásával átmenetileg kivételt alkalmaznak az egységek árverezésének ezen irányelvben rögzített elve[15] alól, ami a megfelelő rendelkezések megszorító értelmezése mellett szól.

26. E körülmények között a Verwaltungsgericht Berlin (berlini közigazgatási bíróság) úgy határozott, hogy felfüggeszti az eljárást, és előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjeszti a Bíróság elé:

„Úgy kell-e értelmezni a [2011/278 határozat] [2003/87 irányelv] [3. cikkének h) pontjával] és 10a. cikkével összefüggésben értelmezett 18. cikke (1) bekezdésének c) pontját és (2) bekezdésének második albekezdését, hogy új belépők esetében a tüzelőanyaghoz kapcsolódó tevékenységi szintre vonatkozó kapacitásfelhasználási tényező 100%-nál kisebb értékre van korlátozva?”

27. Írásbeli észrevételeket az Ingredion, a Németországi Szövetségi Köztársaság és az Európai Bizottság nyújtott be a Bírósághoz.

28. Az Ingredion, a Németországi Szövetségi Köztársaság, a német kormány és a Bizottság képviseltette magát a 2020. március 12-i tárgyaláson.

12 A 2011/278 határozat 3. cikkének a) pontja értelmében „meglévő létesítmények” „bármely olyan létesítmény], amely i. 2011. június 30. előtt kapott üvegházhatású gázok kibocsátására vonatkozó engedélyt; vagy ii. ténylegesen működik, 2011. június 30-ig valamennyi szükséges környezetvédelmi engedélyt megszerzett, […] és 2011. június 30-ig teljesített az érintett tagállam nemzeti jogrendjében meghatározott valamennyi egyéb […] feltételt […]”.

13 A 2011/278 határozat 9. cikkének (1) bekezdése szerint „[a] meglévő létesítmények esetében a tagállamok a 7. cikk szerint gyűjtött adatok alapján meghatározzák minden létesítmény múltbeli tevékenységi szintjeit a 2005. január 1-jétől 2008. december 31-ig terjedő alapidőszakra, vagy ha magasabbak, a 2009. január 1-jétől 2010. december 31-ig terjedő alapidőszakra”.

14 A standard kapacitásfelhasználási tényező értékeit a 2011/278/EU határozat 18. cikkének (2) bekezdése szerinti standard kapacitásfelhasználási tényezőről szóló, 2013. szeptember 5-i 2013/447/EU bizottsági határozat (HL 2013. L 240., 23. o.) mellékletének megfelelően kell meghatározni.

15 A 2003/87 irányelv „Kibocsátási egységek értékesítése árverés útján” című 10. cikkének (1) bekezdése többek között azt írja elő, hogy az ezen irányelv I. mellékletében szereplő légi közlekedésen kívüli tevékenységek esetében a tagállamok 2013-as évtől kezdődően „a 10a. és 10c. cikkel összhangban ingyenesen ki nem osztott valamennyi kibocsátási egységet” árverés útján értékesítik.

IV. Elemzés

A. Előzetes megfontolások

29. A jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem lényegében annak eldöntésére hívja fel a Bíróságot, hogy a kibocsátási egységek „új belépők” számára történő ingyenes kiosztásának rendszerében a vonatkozó kapacitásfelhasználási tényező a tüzelőanyag-referenciaértékkel rendelkező létesítményrész esetében lehet-e 100%-os, vagy meghaladhatja-e a 100%-ot. Adott esetben e tényező lehetővé teszi, hogy amennyiben e létesítményrész tényleges kapacitásfelhasználása meghaladja az eredeti beépített kapacitását, az több ingyenes kibocsátási egységet kapjon.

30. Emlékeztetek arra, hogy az említett tényező – amennyiben megszorozzák a tüzelőanyag-referenciaértékkel rendelkező létesítményrész eredeti beépített kapacitásával – lehetővé teszi a tüzelőanyaghoz kapcsolódó tevékenységi szint kiszámítását. A 2011/278 határozat 19. cikke (1) bekezdésének c) pontja értelmében az ingyenesen kiosztott kibocsátási egységek előzetes éves mennyiségét ezt követően úgy kell meghatározni, hogy e tevékenységi szintet meg kell szorozni a vonatkozó referenciaértékkel.

31. E tekintetben megállapítom, hogy bár a vonatkozó kapacitásfelhasználási tényezőt a 2011/278 határozat 18. cikke (2) bekezdése második albekezdésének megfelelően „a tagállamok határozzák meg […] a létesítmény ágazatspecifikus információkhoz viszonyított […] kellően megalapozott és független hitelesítő által hitelesített információk alapján”, e rendelkezés nem írja elő e tényező értékének kifejezett korlátozását.

32. Írásbeli észrevételeikben és a Bíróság előtti tárgyaláson a felek szintén előadták ezt a megállapítást. Lényegében három eltérő álláspontot képviseltek, amelyek a következőképpen foglalhatók össze.

33. Először is az Ingredion úgy vélte, hogy a vonatkozó kapacitásfelhasználási tényezőt 100%-nál magasabb értékre lehet kiigazítani, ha a létesítmény üzemszerű működésének kezdetét követő 90 napos időszakot meghaladó időszakban a tüzelőanyag-referenciaértékkel rendelkező létesítményrész tényleges kapacitásfelhasználása meghaladja az eredeti beépített kapacitását. [16]

34. Másodszor, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a német kormány lényegében úgy vélte, hogy az a kérdés, hogy e tényező 100%-nál alacsonyabb értékre van-e korlátozva, vagy sem, lényegében attól a mérlegelési mozgástértől függ, amellyel a tagállamok a 2011/278 határozat 18. cikke (2) bekezdésének második albekezdése alapján az említett tényező meghatározása tekintetében rendelkeznek. [17]

35. Harmadszor a Bizottság azzal érvelt, hogy e határozat 3. cikke i) pontjának és 20. cikkének megfelelően kizárólag a kapacitás jelentős bővítése, vagyis az eredeti beépített kapacitáshoz képest legalább 10%-os bővítés eredményezheti az új belépőnek előzetesen kiosztott ingyenes kibocsátási egységek számának módosítását. Az, hogy a vonatkozó kapacitásfelhasználási tényezőt arra lehessen felhasználni, hogy figyelembe vegyenek olyan bővítéseket, amelyek – mint az Ingredion esetében – nem haladják meg ezt az 10%-os küszöbértéket, és így nem tartoznak az e rendelkezések által előírt mechanizmus hatálya alá, ellentétes lenne az említett határozat rendszerével és célkitűzéseivel. Ezenkívül az „új belépőkre” alkalmazandó rendszer alá tartozó termék-referenciaértékkel rendelkező

16 A Bíróság előtt tartott tárgyaláson az Ingredion pontosította, hogy álláspontja nem az volt, hogy valamely létesítményrész maximális kapacitását kell viszonyítási alapként figyelembe venni, hanem az, hogy a vonatkozó kapacitásfelhasználási tényezőnek e létesítményrész tényleges kapacitásfelhasználását kell tükröznie.

17 A teljesség kedvéért hozzáteszem, hogy írásbeli észrevételeiben a Németországi Szövetségi Köztársaság előadta, hogy mind az Ingredion, mind a Bizottság álláspontja összeegyeztethető a 2003/87 irányelvvel és a 2011/278 határozattal. Hangsúlyozta ugyanakkor, hogy a tagállamok megalapozottan támaszkodtak a Bizottság végleges, a területükön található más létesítmények számára kiosztott kibocsátási egységek előzetes ingyenes kiosztásáról szóló határozataira, és hogy a DEHSt a 2015. március 24-i C (2015) 1733 final bizottsági határozatra tekintettel elutasíthatta a 100%-os vagy azt meghaladó mértékű vonatkozó kapacitásfelhasználási tényező alkalmazását.

létesítményrészek esetében a standard kapacitásfelhasználási tényező értéke mindig 100% alatt van. Az „új belépők” közötti egyenlő bánásmód elvére tekintettel ugyanennek kell vonatkoznia a tüzelőanyag-referenciaértékkel rendelkező létesítményrészekre vonatkozó kapacitásfelhasználási tényezőre is.

36. Kiindulásként jelzem, hogy úgy tűnik számomra, hogy az Ingredion által megfogalmazott aggodalmak lényegében az eredeti beépített kapacitás kiszámításához használt referencia-időszak szerinte túl rövid időtartamán alapulnak. Emlékeztetek arra, hogy a 2011/278 határozat 17. cikkének (4) bekezdése értelmében ez az időszak a létesítmény üzemszerű működésének megkezdését követő 90 napnak felel meg.[18]

37. A vonatkozó kapacitásfelhasználási tényező meghatározását illetően a német jog lehetővé teszi a létesítmény tényleges működésének a kérelem benyújtásáig történő figyelembevételét.[19] Az Ingredion lényegében úgy véli, hogy e tényező értékének tehát tükröznie kell a létesítményrész tényleges kapacitásfelhasználását ezen időszak végén (az Ingredion esetében 2013. augusztus 15. és 2014. június 20. között), adott esetben 100%-nál magasabb érték révén, amennyiben e felhasználás meghaladja az eredeti beépített kapacitást.

38. Az alábbi részekben kifejtem azokat az okokat, amelyek miatt az Ingredionnal ellentétben úgy vélem, hogy a vonatkozó kapacitásfelhasználási tényezőt 100%-nál alacsonyabb értékre kell korlátozni, figyelemmel először a 2011/278 határozat termék-referenciaértékkel rendelkező létesítményrészre vonatkozó 18. cikke (2) bekezdése első albekezdésének szövegére és összefüggéseire (B. rész), másodszor e határozat általános rendszerére (C. rész), harmadszor pedig a kibocsátási egységek előzetes ingyenes kiosztási rendszerének általános céljára és célkitűzéseire (D. rész).

39. Másodlagosan megfogalmazok néhány észrevételt a tagállamokat az említett határozat 18. cikke (2) bekezdésének második albekezdése alapján megillető mérlegelési mozgástérre vonatkozóan, a Németországi Szövetségi Köztársaság és a német kormány érveinek megválaszolása céljából (E. rész).

B. A 2011/278 határozat 18. cikke (2) bekezdése első albekezdésének szövegére és összefüggéseire tekintettel történő értelmezés

40. Megállapítom, hogy a 2011/278 határozat 18. cikke (1) bekezdésének a) pontja, valamint (2) bekezdésének első francia bekezdése szerint a termék-referenciaértékkel rendelkező létesítményrészek tevékenységi szintjének meghatározása céljából alkalmazandó számítási képlet eltér a hő-referenciaérték, a tüzelőanyag-referenciaérték, illetve a technológiai kibocsátások szerinti

18 Pontosítom, hogy írásbeli észrevételeiben a Németországi Szövetségi Köztársaság azt is hangsúlyozta, hogy a vonatkozó kapacitásfelhasználási tényező korlátozásával szembeni fő érv az volt, hogy „a 2011/278 határozat 17. cikke (4) bekezdésének megfelelően meghatározott eredeti beépített kapacitás a rövid, 90 napos időszak miatt nem mindig [volt] reprezentatív a létesítmény kapacitására nézve”.

19 A ZuV 2020 17. §-ának 2.1. pontja azt írja elő, hogy a német területen található létesítményrészek esetében a vonatkozó kapacitásfelhasználási tényezőt többek között a létesítményrésznek a *kiosztás iránti kérelem benyújtásáig történő* tényleges működésére, valamint a létesítmény vagy létesítményrész tervezett működésére, karbantartási időszakaira és termelési ciklusaira vonatkozó információk alapján kell meghatározni. A Bíróság előtt tartott tárgyaláson a Németországi Szövetségi Köztársaság hangsúlyozta, hogy mivel a kibocsátási egységek ingyenes kiosztása iránti kérelmeket az új belépők gyakran csak a létesítményrész egy éves használatát követően nyújtják be, a ZuV 2020 értelmében a referencia-időszak során gyűjtött adatok esetleges pontatlanságainak helyesbítése céljából a vonatkozó kapacitásfelhasználási tényezőt lehet alkalmazni, a kérelem benyújtásáig terjedő időszakra vonatkozó egyéb adatokra támaszkodva. A Bizottság azonban jelezte, hogy e kiegészítő adatok nem voltak elengedhetetlenek a kibocsátási egységek új belépők részére történő ingyenes kiosztásához, így azokat nem kellett az összes tagállam nemzeti hatóságainak figyelembe venniük.

létesítményrészek esetében alkalmazandó képlettől.[20] A termék-referenciaértékkel rendelkező létesítményrészek esetében ugyanis a vonatkozó kapacitásfelhasználási tényező nem releváns és a standard kapacitásfelhasználási tényezőre kell támaszkodni, amelynek értékét konkrétan és pontosan a Bizottság határozza meg.[21]

41. E tekintetben megjegyzem, amint arra egyébként a kérdést előterjesztő bíróság is rámutatott, hogy a 2013/447 határozat értelmében, amelyben ezt a tényezőt a 2013 és 2020 közötti évekre rögzítették, az értékek minden előirányzott esetben 1-nél (vagyis 100%-nál) alacsonyabbak.[22]

42. Bevallom, hogy nehezen tudom elképzelni, hogy az új belépőkre alkalmazandó tevékenységi szint és végső soron az új belépők számára kiosztandó előzetes kibocsátási egységek mennyiségének meghatározására használt tényező a tüzelőanyag-referenciaértékkel rendelkező létesítményrészek esetében meghaladhatja a 100%-ot, míg a termék-referenciaértékkel rendelkező létesítményrészek esetében ez a lehetőség kizárt.

43. Egyrészt ugyanis úgy vélem, hogy az új belépők közötti egyenlő bánásmód elve, amelyet lényegében a 2011/278 határozat (36) preambulumbekezdése[23] rögzít, azt követeli meg amint azt a Németországi Szövetségi Köztársaság állítja, hogy a tevékenységi szintek meghatározásához használt tényező értékére vonatkozóan előírt korlátok minden „új belépő” esetében ugyanazok legyenek.

44. Másrészt a 2011/278 határozat 3. cikkének b)–d) és h) pontjában szereplő fogalommeghatározások együttes értelmezéséből kitűnik, hogy a termék-referenciaértékkel rendelkező létesítményekre vonatkozóan e határozat 18. cikke (2) bekezdésének első albekezdésében meghatározott számítási módszert kell a legpontosabbnak tekinteni. Amint azt a Bizottság kifejtette, a vonatkozó kapacitásfelhasználási tényezőt csak akkor alkalmazzák, ha nem lehetett termék-referenciaértéket levezetni.[24]

45. Ezt az értelmezést megerősíti az adott létesítményrészre alkalmazható különböző referenciaértékek közötti hierarchia, amelyet a 2011/278 határozat (12) preambulumbekezdése kifejezetten rögzít. E preambulumbekezdés úgy rendelkezik, hogy az ingyenes kibocsátási egységek kiosztásának a hő- vagy tüzelőanyag-referenciaértékkel, illetve a technológiai kibocsátásokkal rendelkező létesítményrészre vonatkozó módszerei „három tartalék-referenciaértéket” képeznek abban az esetben, ha nem lehetett termék-referenciaértéket levezetni.

46. Ily módon számomra úgy tűnik, hogy ha a standard kapacitásfelhasználási tényező a 2013/447 határozat értelmében 1-nél (vagy 100%-nál) alacsonyabb, ennek a tüzelőanyag-referenciaértékkel rendelkező létesítményrészek tekintetében a vonatkozó kapacitásfelhasználási tényező esetében is így kell lennie. E korlátozás szerintem ahhoz szükséges, hogy valamennyi új belépő tekintetében biztosítsák az egyenlő bánásmódot és tiszteletben tartsák az e referenciaértékek közötti hierarchiát.[25]

20 E különböző referenciaértékek relevanciáját és kapcsolatát illetően utalok a jelen indítvány 8. lábjegyzetére.

21 Ezenkívül emlékeztetek arra, hogy a 2011/278 határozat 18. cikke (2) bekezdésének első albekezdése értelmében a standard kapacitásfelhasználási tényező, amely a termék-referenciaértékkel rendelkező létesítményrészekre vonatkozik, „az érintett terméket előállító összes létesítményre meghatározott éves átlagos kapacitásfelhasználási tényező 80 százalékának” felel meg.

22 Pontosabban ezek az értékek 0,731 és 0,964 közé esnek.

23 Hangsúlyozom, hogy a 2011/278 határozat (36) preambulumbekezdése értelmében „[m]ivel az új belépők számára fenntartott kibocsátási egységek száma korlátozott, ha jelentős mennyiségű kibocsátási egység kiosztására kerül sor, indokolt felmérni, hogy továbbra is garantált-e a tartalékalapban fennmaradó kibocsátási egységekhez való *igazságos és méltányos* hozzáférés” (kiemelés tőlem).

24 Lásd ebben az értelemben: 2016. április 28-i Borealis Polyolefine és társai ítélet (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 és C-391/14–C-393/14, EU:C:2016:311, 68. pont). A Bizottság által elfogadott értelmezést álláspontom szerint megerősíti a 2011/278 határozat (4) preambulumbekezdése is, amelyből kitűnik, hogy „[a] Bizottság *lehetőség szerint* [termék-referenciaértékeket] alakított ki” (kiemelés tőlem).

25 Közelebbről, mivel a 2013/447 határozat szerint a standard kapacitásfelhasználási tényező semmiképpen sem éri el az 1-es értéket, úgy vélem, hogy a vonatkozó kapacitásfelhasználási tényezőnek is szigorúan 100%-nál alacsonyabbnak kell maradnia.

C. A 2011/278 határozat általános rendszerére tekintettel történő értelmezés

47. Egyébként a vonatkozó kapacitásfelhasználási tényező 100%-nál alacsonyabb értékre korlátozása a „meglévő létesítmények”[26] és „a kapacitás jelentős bővítésével érintett létesítmények”[27] tekintetében a 2011/278 határozat általános rendszerére és az e határozatban a kibocsátási egységek előzetes ingyenes kiosztására vonatkozóan előírt különböző számítási módszerekre figyelemmel is szükségesnek tűnik.

1. A „meglévő létesítményekre” alkalmazandó rendszerről

48. Ami a „meglévő létesítményeket” illeti, megjegyzem, hogy azok az „új belépőkre” vonatkozótól eltérő rendszer hatálya alá tartoznak. Azokban az esetekben, amikor tüzelőanyag-referenciaértéket kell alkalmazni rájuk, az ingyenesen kiosztott kibocsátási egységek előzetes éves száma – amint az a 2011/278 határozat 10. cikke (2) bekezdése b) pontjának ii. alpontjából kitűnik – a tüzelőanyag-referenciaérték értéke és a tüzelőanyag-fogyasztásra vonatkozó, tüzelőanyaggal kapcsolatos múltbeli tevékenységi szint szorzatának felel meg. Ez a tevékenységi szint lényegében a 2005. január 1-jétől 2008. december 31-ig vagy a 2009. január 1-jétől 2010. december 31-ig tartó referencia-időszak során bizonyos számú termeléskategóriához[28] felhasznált tüzelőanyag múltbeli éves fogyasztása mediánértékének felel meg.[29]

49. Megjegyzem, hogy ez a (kettő–négy évig tartó) referencia-időszak jóval hosszabb, mint az e határozatban az új belépők eredeti beépített kapacitásának meghatározása céljából megállapított 90 napos időszak. Ezenkívül, amint arra a Bizottság helyesen rámutat, a meglévő létesítmények tevékenységi szintjének kiszámítására anélkül kerül sor, hogy az új belépőkre alkalmazandóhoz hasonló tényezőt alkalmaznának.

50. Ebben az összefüggésben felmerülhet a kérdés, hogy a vonatkozó kapacitásfelhasználási tényező milyen szerepet játszik az „új belépők” rendszerébe tartozó tüzelőanyag-referenciaértékkel rendelkező létesítményrészek tekintetében. Az Ingredion állításának megfelelően az e létesítményrészek eredeti beépített kapacitásának kiszámításához használt referencia-időszak viszonylag rövidebb időtartamát kívánja-e kompenzálni?[30]

51. Úgy vélem, hogy e kérdésre nemleges választ kell adni.

52. Kétségtelen, hogy a meglévő létesítmények és az új belépők esetében figyelembe vett referencia-időszakok eltérő időtartama miatt az utóbbiak esetében nagyobb a valószínűsége annak, hogy a létesítményrészek eredeti beépített kapacitása nem reprezentatív tényleges kapacitásfelhasználásuk tekintetében, mint a meglévő létesítmények esetében. Az Ingredion által javasolt megközelítés szerint e kockázatot részben ellensúlyozhatja az, ha a vonatkozó

26 A „meglévő létesítmények” fogalmának meghatározását illetően lásd a jelen indítvány 12. lábjegyzetét.

27 A kapacitás jelentős bővítésével érintett létesítmények kapcsán kiemelem, hogy ezek szerepelnek az „új belépő” 2003/87 irányelv 3. cikkének h) pontjában szereplő fogalmában. „Új belépőnek” nem csupán az „olyan […] létesítmény [minősül], amely első alkalommal 2011. június 30. után szerzett üvegházhatású gáz kibocsátására vonatkozó engedélyt” (mint ahogy egyébként az Ingredion alapeljárás tárgyát képező létesítményrésze esetében is történt), hanem az „olyan […] létesítmény [is], amelyet 2011. június 30. után jelentős mértékben bővítettek, e bővítés tekintetében”.

28 A különböző releváns termeléskategóriákat a 2011/278 határozat 9. cikkének (4) bekezdése sorolja fel.

29 Amint azt már a jelen indítvány 9. lábjegyzetében jeleztem, ezt az (kettő–négy évig tartó) időszakot a 2011/278 határozat 9. cikkének (1) bekezdése határozza meg.

30 E tekintetben rámutatok, hogy a kibocsátási egységek harmonizált ingyenes kiosztására vonatkozó uniós szintű átmeneti szabályoknak a 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 10a. cikke értelmében történő meghatározásáról szóló, 2018. december 19-i (EU) 2019/331 felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet (HL 2019. L 59., 8. o.; helyesbítés: HL 2019. L 180., 31. o.) 17. cikke alapján a kibocsátási egységeknek az „új belépők” számára történő ingyenes kiosztása a 2021 és 2030 közötti időszakra (vagyis a negyedik kereskedési időszakra) a múltbeli tevékenységi szint alapján történik, amelyet az üzemszerű működés megkezdését követő első naptári év során értékelnek. Ily módon a 2021-es évtől kezdődő kiosztások esetében a vonatkozó kapacitásfelhasználási tényező és a 90 napos referencia-időszak már nem releváns.

kapacitásfelhasználási tényező meghatározásának szakaszában a kiosztás iránti kérelem benyújtásának időpontjáig tartó hosszabb időszakból származó adatokat veszik figyelembe, amelyek adott esetben lehetővé teszik a létesítményrészek tevékenységi szintjének, és ebből következően az ingyenesen kiosztott kibocsátási egységek számának növelését.

53. Mindazonáltal úgy vélem, hogy még ha a vonatkozó kapacitásfelhasználási tényező értékében tükrözik is az egyes létesítményrészeknek a 90 napos referencia-időszak vége és a kibocsátási egységek kiosztása iránti kérelem benyújtása közötti tényleges használatát, az új belépőkre vonatkozóan gyűjtött adatok nem terjedhetnek ki a meglévő létesítmények múltbeli adataival [31] megegyező időszakra. Mivel ugyanis a 2003/87 irányelv 3. cikkének h) pontja szerint az „új belépő" fogalma magában foglal többek között minden olyan létesítményt, amely első alkalommal *2011. június 30. után* szerzett üvegházhatású gáz kibocsátására vonatkozó engedélyt, egyszerűen lehetetlen rájuk a kiosztás iránti kérelem benyújtásának időpontjában olyan hosszú referencia-időszakot alkalmazni, mint a meglévő létesítményekre.

54. Egyébiránt, mindenekelőtt a 2011/278 határozat 17. cikkének (4) bekezdése, amely a 90 napos rövid referencia-időszakot előírja, teljesen egyértelmű. A Bizottság kifejtette, hogy e határozat elfogadásának időpontjában tudatában volt annak, hogy az újonnan üzembe helyezett létesítmények vagy létesítményrészek ezen időszak kezdetének időpontjában még nem érik el tervezett üzemszerű működésüket. Ehhez megalapozottan tette hozzá, hogy a 2011/278 határozat elfogadásakor „tudatosan elfogadták" [32] annak lehetőségét, hogy a létesítmény vagy létesítményrész tényleges kapacitásfelhasználása meghaladja az „új belépőknek" kiosztott ingyenes kibocsátási egységek előzetes számának meghatározására használt eredeti beépített kapacitást, mivel a határozat 3. cikkének n) pontja azt írja elő, hogy e referencia-időszak attól az időponttól kezdődik, amikor a létesítmény eléri rendeltetése szerinti kapacitásának 40%-át.

55. E tényezőkre figyelemmel a Németországi Szövetségi Köztársasághoz hasonlóan úgy vélem, hogy ellentétes lenne a jogalkotó azon tudatos döntésével, hogy az eredeti beépített kapacitás meghatározásának céljára használt referencia-időszakot az üzemszerű működés kezdetét követő 90 napra korlátozza, ha a vonatkozó kapacitásfelhasználási tényezőt 100%-os vagy azt meghaladó értékre növelnék abban az esetben, ha az Ingredion által üzemeltetetthez hasonló létesítményrész tényleges kapacitáskihasználása eléri vagy meghaladja az eredeti beépített kapacitást. Az ilyen növelés végső soron ellentmondana az e határozat 3. cikkének n) pontjával összefüggésben értelmezett 17. cikke (4) bekezdése szövegének, mivel ugyanarra az eredményre vezetne, mint az említett kapacitás növelése.

56. Ehhez hozzáteszem, hogy amint azt a Németországi Szövetségi Köztársaság és a Bizottság előadta, a meglévő létesítmények és az új belépők közötti minden eltérő bánásmód mindenféleképpen objektíve igazoltnak tűnik, [33] mivel az ingyenesen kiosztott kibocsátási egységek előzetes éves száma nem a kedvezményezett *tényleges kibocsátásaitól* függ, hanem a Bizottság által a 2003/87 irányelv 10a. cikkének (2) bekezdésével összhangban a leghatékonyabb létesítmények 10%-ának kibocsátásai alapján kiszámított *elméleti „referenciaértékektől*".

31 Emlékeztetek arra, hogy a 2011/278 határozat 7. cikke (1) bekezdésének értelmében a tagállamok „a 2005. január 1. és 2008. december 31. közötti időszak, vagy adott esetben a 2009. január 1. és 2010. december 31. közötti időszak valamennyi olyan évére vonatkozóan, amikor a létesítmény üzemelt, összegyűjtenek az üzemeltetőtől valamennyi vonatkozó információt és adatot […]".

32 Kiemelem, hogy a 2011/278 határozat elfogadásával a Bizottság a 2003/87 irányelv 10a. cikkének megfelelően végrehajtási hatásköre alapján járt el. E tekintetben emlékeztetek arra, hogy az EUMSZ 291. cikk (3) bekezdésének megfelelően, amikor a Bizottság végrehajtási jogi aktusokat fogad el, a Parlament és a Tanács előre meghatározza a Bizottság végrehajtási hatáskörének gyakorlására vonatkozó tagállami ellenőrzési mechanizmusok szabályait és általános elveit. Ezenkívül a Parlament ellenezheti az ilyen aktusokat, és a Bizottság ilyenkor köteles figyelembe venni ezt az álláspontot, még ha nem is köteles annak elfogadására.

33 E tekintetben emlékeztetek arra, hogy az állandó ítélkezési gyakorlat szerint az egyenlő bánásmód elve megköveteli, hogy az összehasonlítható helyzeteket ne kezeljék eltérően, és az eltérő helyzeteket ne kezeljék ugyanúgy, amennyiben az ilyen bánásmód objektíve nem igazolható (lásd többek között: 2008. december 16-i Arcelor Atlantique és Lorraine és társai ítélet, C-127/07, EU:C:2008:728, 23. pont).

57. Ily módon, függetlenül attól, hogy a létesítményrész melyik rendszerbe tartozik (vagyis a meglévő létesítményekre alkalmazandó rendszerbe vagy az új belépőkre alkalmazandó rendszerbe), az ingyenes kibocsátási egységek előzetes száma ezen elméleti referenciaértékektől függ, amelyek azonosak a meglévő létesítmények és az új belépők esetében. Az e számításban szerepet játszó egyéb tényezőkhöz kapcsolódó különbségek az újonnan üzembe helyezett létesítményekre vonatkozó megbízható és állandó múltbeli adatok hiányából, valamint annak szükségességéből erednek, hogy ebből következően a létesítmények tevékenységi szintjének becslésére kell támaszkodni a számukra ingyenesen elérhető kibocsátási egységek előzetes számának meghatározása érdekében.

58. E tekintetben azt is hangsúlyozni kell, hogy a 2011/278 határozat 20. és 21. cikke már azt írja elő, hogy ugyanazon számítási képletet kell alkalmazni a meglévő létesítményekre és a 2011. június 30. után üzembe helyezett létesítményekre,[34] amennyiben e létesítmények jelentős kapacitásváltozáson estek át, vagyis „jelentős kapacitásbővítés vagy jelentős kapacitáscsökkentés” történt.[35]

59. Ily módon, még ha fenn is áll annak a jogalkotó által feltételezett fokozott kockázata, hogy a tevékenységi szint nem reprezentatív az új belépők tényleges kapacitáskihasználására nézve, ahogy a meglévő létesítmények esetében, az 10%-ot meghaladó bármilyen eltérés végeredményben figyelembe vehető a 2011/278 határozat 20. cikkére tekintettel.[36] Ebben az esetben a jogalkotó a hozzáadott kapacitás meghatározása érdekében egyébként nem egy csupán 90 napos, hanem hat hónapos időszakot vett kifejezetten figyelembe.[37]

60. Következésképpen úgy vélem, hogy a meglévő létesítményekre és az új belépőkre alkalmazandó szabályozások összehasonlító vizsgálatából nem lehet arra következtetni, hogy abban az esetben, ha a tüzelőanyag-referenciaértékkel rendelkező létesítményrész tényleges kapacitáskihasználása eléri vagy meghaladja az eredeti beépített kapacitását, a vonatkozó kapacitásfelhasználási tényezőnek legalább 100%-nak kell lennie. Ellenkezőleg, a jogalkotó azon kifejezett szándéka, hogy az új belépők esetében a referencia-időszakot a létesítmény üzemszerű működésének kezdetét követő 90 napra korlátozza, véleményem szerint, amint azt a jelen indítvány 55. pontjában jeleztem, amellett szól, hogy e tényező értékét e százalékos arány alatt korlátozzák.

2. A „kapacitás jelentős bővítésével érintett létesítményekre” alkalmazandó rendszerről

61. Ezenkívül úgy vélem, hogy ellentétes lenne a 2011/278 határozat 20. cikkében előírt mechanizmussal, ha a vonatkozó kapacitásfelhasználási tényező az „új belépőkre” vonatkozó rendszer alá tartozó tüzelőanyag-referenciaértékkel rendelkező létesítményrészek esetében elérhetné vagy meghaladhatná a 100%-os értéket, amennyiben a kapacitásbővítés az e rendelkezésben meghatározott 10%-os küszöbérték alatt marad.

34 A 2011/278 határozat 20. és 21. cikkének (1) bekezdése lényegében azt írja elő, hogy amennyiben valamely létesítmény kapacitását 2011. június 30. után jelentősen bővítették vagy csökkentették, a tagállamok az üzemeltető kérelmére meghatározzák az ingyenesen kiosztandó kibocsátási egységek számát a bővítés vagy csökkentés figyelembevétele érdekében. Ebben az esetben az e határozat 19. cikkében meghatározott módszert, vagyis az új belépőkre vonatkozóan előírt számítási módszert kell alkalmazni.

35 A „jelentős kapacitásváltozás” fogalmának e meghatározása a 2011/278 határozat 3. cikkének k) pontjában szerepel.

36 Kétségtelen, hogy a 2011/278 határozat 20. cikkében előírt mechanizmus nem teszi lehetővé a létesítményrész számára ingyenesen kiosztott kibocsátási egységek előzetes számának utólagos helyesbítését a benyújtott első kérelem alapján. Az új belépők esetében tehát igaz, hogy a vonatkozó kapacitás első kiosztás során való esetleges alulértékelését utólag nem lehet kompenzálni. A Bizottság azonban a tárgyaláson pontosította, hogy az új belépők az ezen első kiosztást követő évtől kezdve e 20. cikk hatálya alá tartozhatnak, feltéve hogy a kapacitásukat jelentősen bővítették.

37 Lásd a 2011/278 határozat 3. cikkének l) pontját. Megjegyzem, hogy az alapeljárás körülményei között az Ingredion a létesítményrészének a 2013. augusztus 15. és 2014. június 20. közötti, azaz több mint tíz hónapos időszak tekintetében történő tényleges használatára hivatkozik. Ily módon azt állítja, hogy abban az esetben, ha valamely létesítményrész használata az eredeti beépített kapacitásához képest 9%-kal növekszik a 90 napos referencia-időszakot követően, kérelme benyújtását megelőzően a vonatkozó kapacitási tényező jóval hosszabb (legalább négy hónapos) időszakra vonatkozó adatok alapján igazítható ki, mint a jelentős kapacitásbővítés (azaz több mint 10%-os bővülés) esetén alkalmazandó tényező.

62. E tekintetben emlékeztetek arra, hogy a 2011/278 határozat 20. cikke szerint a létesítmény jelentős kapacitásbővítésének figyelembevétele céljából ingyenesen kiosztandó kibocsátási egységek száma – amint azt a Németországi Szövetségi Köztársaság is hangsúlyozta – az e határozat 3. cikkének i) pontjában előírt két feltételtől függ.

63. Ily módon egyrészt a létesítményrész műszaki konfigurációját és működését érintő egy vagy több azonosítható fizikai változásnak kell bekövetkeznie, kivéve valamely meglévő feldolgozósor egyszerű cseréjét. Másrészt a létesítményrészt a változás előtti kezdeti beépített kapacitásánál legalább 10%-kal magasabb kapacitáson kell tudni üzemeltetni, vagy olyan jelentősen magasabb tevékenységi szinttel kell rendelkeznie, amely további – évi 50 000 kibocsátási egységet meghaladó – kibocsátási egységek kiosztását eredményezi.

64. Ezenfelül a 2011/278 határozat 20. cikkének (2) bekezdése értelmében „a tagállamok előírják az üzemeltető számára, hogy […] a kérelemmel együtt nyújtsa be a jelentős kapacitásbővítés kritériumainak teljesülésére vonatkozó bizonyítékokat”.

65. E körülmények között úgy vélem, hogy ha a vonatkozó kapacitásfelhasználási tényező értéke – amint azt az Ingredion állítja – meghaladhatná a 100%-ot, annak érdekében, hogy – mint az Ingredion létesítményrésze esetében is – az eredeti beépített kapacitáshoz képest 9%-kal nagyobb tényleges kihasználást tükrözzön,[38] e lehetőség ellentétes lenne a jogalkotó azon kifejezett szándékával, hogy a kiosztott kibocsátási egységek számának kiigazítását csak abban az esetben tegye lehetővé, ha a bővítés jelentős, vagyis legalább 10%-os az eredeti beépített kapacitáshoz képest.

66. Úgy tűnik számomra, hogy a jogalkotó e szándékát egyértelműen rögzíti a 2011/278 határozat (35) preambulumbekezdése, amely azt írja elő, hogy „az új belépők részére elkülönített tartalékhoz való hozzáférést biztosító jelentős kapacitásbővítésekbe való beruházásoknak egyértelműnek kell lenniük, és bizonyos nagyságrendet el kell érniük, az új belépők számára létrehozott kibocsátásiegység-tartalék korai kimerülésének, a verseny torzulásának, minden szükségtelen adminisztratív tehernek az elkerülése, valamint a létesítményekkel szembeni, tagállamokon belüli egyenlő bánásmód biztosítása érdekében”[39].

67. Hozzáteszem, hogy a Bíróság előtt tartott tárgyalás során a Bizottság megerősítette, hogy a vonatkozó kapacitásfelhasználási tényező nem szolgálhat a létesítmény esetleges bővítéseinek figyelembevételére, mivel azokra már kiterjed a különleges mechanizmus, valamint a 2011/278 határozat 20. cikkében előírt korlátok.

68. A fentiekre tekintettel egyetértek ezzel az állásponttal.

3. Közbenső következtetés

69. A „meglévő létesítményekre” és a „kapacitás jelentős bővítésével érintett létesítményekre” alkalmazandó rendszerre tekintettel úgy vélem, hogy a vonatkozó kapacitásfelhasználási tényezőt a 2011/278 határozat általános rendszerének megfelelően 100%-nál alacsonyabb értékre kell korlátozni.[40]

38 Az Ingredion szerint a vonatkozó kapacitásfelhasználási tényezőt ebben az esetben ennek megfelelően 109%-ban kell megállapítani.

39 E tekintetben emlékeztetek arra, hogy a 2011/278 határozat 19. cikke (4) bekezdésének megfelelően az új belépők számára létrehozott tartalékból a kibocsátási egységeket „érkezési sorrendben” osztják ki.

40 Lásd ugyanebben az értelemben: a kérdést előterjesztő bíróság által hivatkozott „Guidance Document n° 2 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012 (Guidance on allocation methodologies)” (2012 után az Európai Unióban az ingyenes kiosztás harmonizált módszeréről szóló 2. sz. iránymutató dokumentum [a kiosztás módszertani útmutatója], 32. o.) és a „Frequently Asked Questions on New Entrants & Closures Applications” (Gyakran feltett kérdések az új belépőkre és a bezárásokra vonatkozóan,, 8. o.) dokumentumokat, amelyek szerint a vonatkozó kapacitásfelhasználási tényező 100%-ot elérő vagy azt meghaladó értékét nem lehet elfogadni. E tekintetben emlékeztetek arra, hogy jóllehet ezek a dokumentumok jogilag nem kötelező erejűek, a 2003/87 irányelv és a 2011/278 határozat általános rendszerének megvilágításához további jelzésekkel szolgálnak (lásd többek között: 2018. január 18-i INEOS ítélet, C-58/17, EU:C:2018:19, 41. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat; 2020. május 14-i Spenner ítélet, C-189/19, EU:C:2020:381, 49. pont).

70. A következő részben azt elemzem, hogy miért vélem úgy, hogy a kibocsátási egységek 2011/278 határozatban és 2003/87 irányelvben előírt előzetes ingyenes kiosztási rendszerének céljai alátámasztják a vonatkozó kapacitásfelhasználási tényező 100%-nál alacsonyabb értékre korlátozását is.

D. Az előzetes ingyenes kiosztási rendszer általános céljára és célkitűzéseire tekintettel történő értelmezés

71. Emlékeztetek arra, hogy a Bíróság állandó ítélkezési gyakorlata szerint valamely uniós jogi rendelkezés értelmezéséhez nemcsak annak kifejezéseit, hanem szövegkörnyezetét, és annak a szabályozásnak a célkitűzéseit is figyelembe kell venni, amelynek az részét képezi.[41]

72. Ami a kibocsátási egységeknek a 2003/87 irányelv 10a. cikkével és a 2011/278 határozattal bevezetett ingyenes kiosztási rendszerének általános célját és célkitűzéseit illeti, megjegyzem, hogy e rendszer kivétel a kibocsátási egységek árverés útján történő értékesítésének elve alól, amelyet a jogalkotó általánosságban a 2003/87 irányelv 1. cikkében meghatározott, és „az üvegházhatású gázok kibocsátásának költséghatékony és gazdaságilag eredményes csökkentésének ösztönzésére" irányuló célkitűzés[42] alapján „a legegyszerűbb és egyben a leghatékonyabbnak tartott rendszernek" tekintett.[43]

73. Ebben az összefüggésben ezen irányelv 10a. cikke (11) bekezdésének megfelelően a 2013-tól 2020-ig terjedő időszakban fokozatosan csökkenteni kell az ingyenesen kiosztott kibocsátási egységek mennyiségét, annak érdekében, hogy ezen ingyenes kibocsátási egységeket 2027-ig teljes mértékben megszüntessék.[44] Az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése érdekében tehát a kibocsátási egységek ingyenes kiosztásának fokozatosan kizárólag az árverés útján történő értékesítés elvén kell alapulnia.

74. E célkitűzés megvalósítása érdekében a 2011/278 határozat (36) preambulumbekezdése hangsúlyozza, hogy az új belépők számára fenntartott kibocsátási egységek száma korlátozott.[45] Egyébiránt a 2003/87 irányelv 10a. cikke (7) bekezdése első albekezdésének második mondata azt írja elő, hogy az új belépők számára elkülönített, ki nem osztott kibocsátási egységeket a tagállamok árverés útján értékesítik.

75. E tekintetben a Bizottság azt is kiemelte, hogy bár a 2011/278 határozat elfogadásával nem döntött úgy, hogy valamely létesítményrész kapacitásának az eredeti beépített kapacitásához képest megnövekedett kihasználását a vonatkozó kapacitásfelhasználási tényező értékének 100%-ot meghaladó értékre történő kiigazítása révén kompenzálja, ennek oka éppen az volt, hogy az üvegházhatású gázok kibocsátásának csökkentése érdekében ilyen helyzetben ösztönözze a hatékony műszaki megoldások igénybevételét, vagy adott esetben az azzal egyenértékű kibocsátási egységek megszerzését, a kereskedési rendszernek megfelelően.

41 Lásd: 2019. június 20-i ExxonMobil Production Deutschland ítélet (C-682/17, EU:C:2019:518, 71. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

42 Lásd: 2018. április 12-i PPC Power ítélet (C-302/17, EU:C:2018:245, 18. pont); 2018. május 17-i Evonik Degussa ítélet (C-229/17, EU:C:2018:323, 41. pont).

43 Lásd a [2003/87] irányelvnek az üvegházhatású gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének továbbfejlesztése és kiterjesztése tekintetében történő módosításáról szóló, 2009. április 23-i 2009/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv (15) preambulumbekezdését. Utalok továbbá az ExxonMobil Production Deutschland ügyre vonatkozó indítványomra (C-682/17, EU:C:2019:167, 69. pont).

44 Lásd: 2019. június 20-i ExxonMobil Production Deutschland ítélet (C-682/17, EU:C:2019:518, 65. pont, valamint az ott hivatkozott ítélkezési gyakorlat).

45 E tekintetben rámutatok, hogy a 2003/87 irányelv 10a. cikke (7) bekezdése első albekezdése első mondatának megfelelően a 2013 és 2020 közötti időszakra kiosztott kibocsátásiegység-mennyiségnek csak 5%-át különítik el az új belépők számára, és ez maximális százalékot jelent.

76. E tényezőkre figyelemmel véleményem szerint aligha kétséges, hogy a kibocsátási egységek ingyenes kiosztási rendszerének általános célja és célkitűzései – ahogy a 2011/278 határozat 18. cikke (2) bekezdésének első albekezdésében előírtak és a határozat általános rendszere is – azt követelik meg, hogy a vonatkozó kapacitásfelhasználási tényező szigorúan 100%-nál alacsonyabb értékre korlátozódjon.[46]

E. Másodlagosan a tagállamok mérlegelési mozgásteréről

77. A fentiekben kifejtett okokból úgy vélem, hogy azt a kérdést, hogy az „új belépőkre" vonatkozó rendszer alá tartozó tüzelőanyag-referenciaértékkel rendelkező létesítményrészek esetében a vonatkozó kapacitásfelhasználási tényező 100%-nál alacsonyabb értékre korlátozódik-e, rendszertani és teleologikus értelmezéssel kell eldönteni, amely a 2011/278 határozat általános rendszerén, valamint a kibocsátási egységek előzetes ingyenes kiosztási rendszerének általános célkitűzésén és célkitűzésein alapul. E kérdés tehát – amint azt a Németországi Szövetségi Köztársaság és a német kormány állítja – nem tartozik a tagállamokat a 2011/278 határozat 18. cikke (2) bekezdésének második albekezdése alapján megillető mérlegelési mozgástér körébe.

78. E tekintetben a teljesség kedvéért emlékeztetek arra, hogy a kibocsátási egységek ingyenes kiosztását illetően a jogalkotó a 2003/87 irányelv 10a. cikkének (1) bekezdésében hangsúlyozta a teljes harmonizáció követelményét, előírva, hogy „a Bizottság […] közösségi szintű, teljes mértékben harmonizált végrehajtási intézkedéseket fogad el a kibocsátási egységek [harmonizált] kiosztására vonatkozóan".

79. Amint azt korábban az INEOS Köln ügyre vonatkozó indítványomban[47] jeleztem, a Bizottság ennek alapján hozta meg a 2011/278 határozatot, és véleményem szerint semmi kétség afelől, hogy ez a határozat a 2003/87 irányelv 10a. cikkével együttesen értelmezve a kibocsátási egységek ingyenes kiosztásának anyagi szabályozását tekintve teljes körű harmonizációt valósít meg.[48]

80. Közelebbről e határozat 19. cikke (4) bekezdésének második albekezdése azt írja elő, hogy a Bizottság elutasíthatja az új belépő vonatkozásában ingyenesen kiosztott kibocsátási egységek előzetes éves összmennyiségét.

81. Ennélfogva úgy vélem, hogy még ha a Bíróság úgy is döntene, hogy a Németországi Szövetségi Köztársasághoz és a német kormányhoz hasonlóan – az általam javasolt megközelítéssel ellentétben – úgy ítéli meg, hogy a tagállamok az említett határozat 18. cikke (2) bekezdésének második albekezdésében meghatározott korlátok között továbbra is szabadon állapíthatnak meg 100%-ot meghaladó értékű vonatkozó kapacitásfelhasználási tényezőt, akkor sem lehet felróni ez utóbbiaknak, hogy a Bizottság álláspontjához csatlakoznak, beleértve azt is, amikor ez ugyanezen határozat konkrét létesítményekre való alkalmazásából következik (mint a jelen alapügy körülményei között is),[49] amennyiben számukra előre látható, hogy az említett álláspont fog érvényesülni más létesítmények esetében is.

46 E tekintetben emlékeztetek arra, hogy az ExxonMobil Production Deutschland ügyre vonatkozó indítványomban (C-682/17, EU:C:2019:167, 69. pont) rámutattam, hogy a kibocsátási egységek ingyenes kiosztásának minden korlátozása részt vesz a kibocsátási egységek kizárólag árverés útján történő értékesítésére irányuló rendszernek a jogalkotó által elhatározott fokozatos megvalósításában.

47 C-572/16, EU:C:2017:896, 70. pont.

48 Lásd: 2016. június 22-i DK Recycling und Roheisen kontra Bizottság ítélet (C-540/14 P, EU:C:2016:469, 52–55. pont).

49 Amint arra a jelen indítvány 19. pontjában rámutattam, az alapügy körülményei között a DEHSt úgy döntött, hogy a vonatkozó kapacitásfelhasználási tényező 99,9%-át veszi alapul, mivel a Bizottság a 2015. március 24-i határozatában három másik német létesítmény esetében elutasította a 100%-os vagy annál magasabb vonatkozó kapacitásfelhasználási tényezőt.

V. Végkövetkeztetés

82. A fenti megfontolások összességére tekintettel azt javaslom, hogy a Bíróság a Verwaltungsgericht Berlin (berlini közigazgatási bíróság, Németország) által előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdésre a következő választ adja:

A kibocsátási egységekre vonatkozó harmonizált ingyenes kiosztás uniós szintű átmeneti szabályainak a 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 10a. cikke értelmében történő meghatározásáról szóló, 2011. április 27-i 2011/278/EU bizottsági határozatnak a 2009. április 23-i 2009/29/EK európai parlamenti és tanácsi irányelvvel módosított, az üvegházhatást okozó gázok kibocsátási egységei Közösségen belüli kereskedelmi rendszerének létrehozásáról és a 96/61/EK tanácsi irányelv módosításáról szóló, 2003. október 13-i 2003/87/EK európai parlamenti és tanácsi irányelv 3. cikkének h) pontjával és 10a. cikkével összefüggésben értelmezett 18. cikke (1) bekezdésének c) pontját és (2) bekezdésének második albekezdését úgy kell értelmezni, hogy új belépők esetében a tüzelőanyaghoz kapcsolódó tevékenységi szintre vonatkozó kapacitásfelhasználási tényező 100%-nál alacsonyabb értékre korlátozódik.