Συλλογή της Νομολογίας

ΠΡΟΤΆΣΕΙΣ ΤΟΥ ΓΕΝΙΚΟΎ ΕΙΣΑΓΓΕΛΈΑ
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
της 18ης Ιουνίου 2020 [1]

Υπόθεση C-320/19

Ingredion Germany GmbH
κατά
Bundesrepublik Deutschland

[αίτηση του Verwaltungsgericht Berlin
(διοικητικού πρωτοδικείου Βερολίνου, Γερμανία)
για την έκδοση προδικαστικής αποφάσεως]

«Προδικαστική παραπομπή – Περιβάλλον – Οδηγία 2003/87/ΕΚ – Σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου – Άρθρο 3, στοιχείο η΄ – Έννοια του όρου "νεοεισερχόμενος" – Άρθρο 10α – Μεταβατικό καθεστώς δωρεάν κατανομής δικαιωμάτων εκπομπής – Απόφαση 2011/278/ΕΕ – Δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων εκπομπής σε νεοεισερχομένους – Υποεγκατάσταση δείκτη αναφοράς καυσίμου – Άρθρο 18, παράγραφος 1, στοιχείο γ΄, και παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο – Καθορισμός του επιπέδου δραστηριότητας που σχετίζεται με το καύσιμο – Συντελεστής χρήσης παραγωγικής ικανότητας – Περιορισμός του εν λόγω συντελεστή σε τιμή κατώτερη του 100 %»

I. Εισαγωγή

1. Η υπό κρίση αίτηση προδικαστικής απόφασης την οποία υπέβαλε το Verwaltungsgericht Berlin (διοικητικό πρωτοδικείο Βερολίνου, Γερμανία) αφορά την ερμηνεία του άρθρου 3, στοιχείο η΄, και του άρθρου 10α της οδηγίας 2003/87/ΕΚ[2], η οποία θεσπίζει σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου εντός της Ευρωπαϊκής Ένωσης, καθώς και του άρθρου 18, παράγραφος 1, στοιχείο γ΄, και παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της απόφασης 2011/278/ΕΕ[3], η οποία καθορίζει μεταβατικούς κανόνες για την εναρμονισμένη δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων εκπομπής.

2. Η αίτηση αυτή υποβλήθηκε στο πλαίσιο ένδικης διαφοράς μεταξύ της Ingredion Germany GmbH (στο εξής: Ingredion ή προσφεύγουσα της κύριας δίκης) και της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας, εκπροσωπούμενης από την Umweltbundesamt (Ομοσπονδιακή

[1] Γλώσσα του πρωτοτύπου: η γαλλική.

[2] Οδηγία του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Οκτωβρίου 2003, σχετικά με τη θέσπιση συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου εντός της Κοινότητας και την τροποποίηση της οδηγίας 96/61/ΕΚ του Συμβουλίου (ΕΕ 2003, L 275, σ. 32), όπως τροποποιήθηκε με την οδηγία 2009/29/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Απριλίου 2009 (ΕΕ 2009, L 140, σ. 63).

[3] Απόφαση της Επιτροπής, της 27ης Απριλίου 2011, σχετικά με τον καθορισμό ενωσιακών μεταβατικών κανόνων για την εναρμονισμένη δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων εκπομπής κατ' εφαρμογή του άρθρου 10α της οδηγίας 2003/87/ΕΚ (ΕΕ 2011, L 130, σ. 1).

Υπηρεσία Περιβάλλοντος, Γερμανία), με αντικείμενο αίτηση δωρεάν κατανομής δικαιωμάτων εκπομπής σε εγκατάσταση η οποία πρέπει να χαρακτηριστεί ως «νεοεισερχόμενη» κατά την έννοια του άρθρου 3, στοιχείο η′, της οδηγίας 2003/87 [4].

3. Στο πλαίσιο αυτό, το αιτούν δικαστήριο διερωτάται αν ο συντελεστής χρήσης παραγωγικής ικανότητας, κατά το άρθρο 18, παράγραφος 1, στοιχείο γ′, και παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της απόφασης 2011/278, περιορίζεται, στο πλαίσιο του καθορισμού του προκαταρκτικού ετήσιου αριθμού δωρεάν δικαιωμάτων για μία εκ των υποεγκαταστάσεων που απαρτίζουν την εν λόγω εγκατάσταση και για την οποία πρέπει να εφαρμοστεί δείκτης αναφοράς καυσίμου, σε τιμή κατώτερη του 100 %

4. Η εξέταση του ζητήματος αυτού εντάσσεται στο πλαίσιο μακροχρόνιας νομολογίας, η οποία αφορά το σύστημα εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου και τους μεταβατικούς κανόνες για τη δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων εκπομπής [5], παρέχει δε συγχρόνως στο Δικαστήριο την ευκαιρία να εξετάσει για πρώτη φορά το καθεστώς που ισχύει για τους «νεοεισερχομένους».

5. Κατόπιν της αναλύσεως την οποία θα αναπτύξω, θα προτείνω στο Δικαστήριο να κρίνει ότι, στο πλαίσιο του εν λόγω καθεστώτος, ο συντελεστής χρήσης παραγωγικής ικανότητας πρέπει να περιορίζεται, για υποεγκατάσταση δείκτη αναφοράς καυσίμου όπως αυτή που εκμεταλλεύεται, υπό τις περιστάσεις της υποθέσεως της κύριας δίκης, η Ingredion, σε τιμή κατώτερη του 100 %.

II. Το νομικό πλαίσιο

A. Το δίκαιο της Ένωσης

1. Η οδηγία 2003/87

6. Το άρθρο 3 της οδηγίας 2003/87, το οποίο φέρει τον τίτλο «Ορισμοί», ορίζει τα εξής:

«Για τους σκοπούς της παρούσας οδηγίας, ισχύουν οι ακόλουθοι ορισμοί:

[…]

η) με τον όρο “νεοεισερχόμενος” νοείται:

– κάθε εγκατάσταση όπου διεξάγεται μία ή περισσότερες από τις δραστηριότητες που αναφέρονται στο παράρτημα Ι, και στην οποία έχει χορηγηθεί άδεια εκπομπών αερίων θερμοκηπίου για πρώτη φορά, μετά την 30ή Ιουνίου 2011·

– κάθε εγκατάσταση όπου διεξάγεται μια από τις δραστηριότητες που περιλαμβάνονται στο κοινοτικό σύστημα, σύμφωνα με το άρθρο 24, παράγραφος 1 ή 2, για πρώτη φορά, ή

[4] Υπενθυμίζω ότι η έννοια «νεοεισερχόμενος» ορίζεται στο άρθρο 3, στοιχείο η′, της οδηγίας 2003/87, ως περιλαμβάνουσα μεταξύ άλλων «κάθε εγκατάσταση […] στην οποία έχει χορηγηθεί άδεια εκπομπών αερίων θερμοκηπίου για πρώτη φορά, μετά την 30ή Ιουνίου 2011». Οι διατάξεις που αφορούν τους «νεοεισερχομένους» αποτελούν αντικείμενο του κεφαλαίου IV της απόφασης 2011/278.

[5] Στον τομέα των δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου, είχα ήδη την ευκαιρία να αναπτύξω τις προτάσεις μου στις υποθέσεις INEOS Köln (C-572/16, EU:C:2017:896) και ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:167)

– κάθε εγκατάσταση όπου διεξάγεται μία ή περισσότερες από τις δραστηριότητες που αναφέρονται στο παράρτημα Ι ή μια δραστηριότητα που περιλαμβάνεται στο κοινοτικό σύστημα σύμφωνα με το άρθρο 24, παράγραφος 1 ή 2, και η οποία υπέστη μια σημαντική επέκταση μετά την 30ή Ιουνίου 2011, μόνο σε ό,τι αφορά την επέκταση αυτή·

[…]».

7. Κατά το άρθρο 10α της εν λόγω οδηγίας, το οποίο φέρει τον τίτλο «Μεταβατικοί κοινοτικοί κανόνες για εναρμονισμένη δωρεάν κατανομή»:

«1. Μέχρι τις 31 Δεκεμβρίου 2010, η Επιτροπή πρέπει να υιοθετήσει πλήρως εναρμονισμένα μέτρα εφαρμογής που θα ισχύουν σε ολόκληρη την Κοινότητα […]

[…]

Τα μέτρα που αναφέρονται στο πρώτο εδάφιο καθορίζουν, στον βαθμό που αυτό είναι εφικτό, κοινοτικής εμβέλειας εκ των προτέρων δείκτες αναφοράς, ούτως ώστε να διασφαλίσουν ότι η κατανομή πραγματοποιείται κατά τρόπο που παρέχει κίνητρα για μειώσεις των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου και τεχνικές αποδοτικές, λαμβάνοντας υπόψη τις αποδοτικότερες τεχνικές […], καθώς και ότι δεν παρέχουν κίνητρα για αύξηση των εκπομπών.

[…]

7. Ποσοστό πέντε επί τοις εκατό της κοινοτικής ποσότητας δικαιωμάτων που καθορίζονται σύμφωνα με τα άρθρα 9 και 9α κατά την περίοδο 2013 έως 2020 διατηρείται ως απόθεμα για νεοεισερχόμενους, ως η μέγιστη ποσότητα που μπορεί να κατανεμηθεί στους νεοεισερχόμενους σύμφωνα με τους κανόνες που θεσπίζονται δυνάμει της παραγράφου 1 του παρόντος άρθρου. […]

[…]

Το αργότερο την 31η Δεκεμβρίου 2010, η Επιτροπή θα έχει εγκρίνει εναρμονισμένους κανόνες για την εφαρμογή του ορισμού του "νεοεισερχόμενου", ιδίως σε σχέση με τον ορισμό των "σημαντικών επεκτάσεων".

[…]»

2. Η απόφαση 2011/278

8. Το άρθρο 17 της απόφασης 2011/278, το οποίο φέρει τον τίτλο «Αίτηση για δωρεάν κατανομή», περιλαμβάνει παράγραφο 4, η οποία έχει ως εξής:

«Για τις εγκαταστάσεις που αναφέρονται στο άρθρο 3, στοιχείο η', της οδηγίας [2003/87], εξαιρουμένων εκείνων στις οποίες πραγματοποιήθηκε σημαντική επέκταση μετά τις 30 Ιουνίου 2011, τα κράτη μέλη απαιτούν από τον φορέα εκμετάλλευσης να προσδιορίσει την αρχική εγκατεστημένη παραγωγική ικανότητα κάθε υποεγκατάστασης με τη μέθοδο που καθορίζεται στο άρθρο 7, παράγραφος 3, χρησιμοποιώντας ως σημείο αναφοράς τη συνεχή περίοδο [90] ημερών βάσει της οποίας καθορίζεται η έναρξη κανονικής λειτουργίας. Τα κράτη μέλη εγκρίνουν την εν λόγω αρχική εγκατεστημένη παραγωγική ικανότητα κάθε υποεγκατάστασης πριν από τον υπολογισμό των κατανεμητέων στην εγκατάσταση δικαιωμάτων.»

9. Το άρθρο 18 της απόφασης αυτής, το οποίο φέρει τον τίτλο «Επίπεδα δραστηριότητας», ορίζει τα εξής:

«1. Για τις εγκαταστάσεις που αναφέρονται στο άρθρο 3, στοιχείο η′, της οδηγίας [2003/87], εξαιρουμένων εκείνων στις οποίες πραγματοποιήθηκε σημαντική επέκταση μετά τις 30 Ιουνίου 2011, τα κράτη μέλη προσδιορίζουν τα επίπεδα δραστηριότητας κάθε εγκατάστασης ως εξής:

[…]

γ) το επίπεδο δραστηριότητας που σχετίζεται με το καύσιμο είναι το γινόμενο της αρχικής εγκατεστημένης ικανότητας κατανάλωσης καυσίμων της εγκατάστασης, τα οποία χρησιμοποιούνται για την παραγωγή μη μετρήσιμης θερμότητας που καταναλώνεται για την παραγωγή προϊόντων, για την παραγωγή άλλης μηχανικής ενέργειας πλην της χρησιμοποιούμενης για ηλεκτροπαραγωγή, και για θέρμανση ή ψύξη, με εξαίρεση την κατανάλωση για ηλεκτροπαραγωγή, συμπεριλαμβανομένων των πυρσών ασφαλείας, επί τον σχετικό συντελεστή χρήσης παραγωγικής ικανότητας·

[…]

2. […]

Ο σχετικός συντελεστής χρήσης παραγωγικής ικανότητας, που αναφέρεται στην παράγραφο 1, στοιχεία β′ έως δ′, καθορίζεται από τα κράτη μέλη βάσει δεόντως τεκμηριωμένων και ανεξάρτητα ελεγμένων πληροφοριών σχετικά με τη σκοπούμενη κανονική λειτουργία, συντήρηση, συνήθη κύκλο παραγωγής και ενεργειακά αποδοτικές τεχνικές της εγκατάστασης και με την τυπική χρήση παραγωγικής ικανότητας στον συγκεκριμένο τομέα, σε σύγκριση με ειδικές κατά κλάδο πληροφορίες.

[…]

3. Για τις εγκαταστάσεις όπου πραγματοποιήθηκε σημαντική επέκταση παραγωγικής ικανότητας μετά τις 30 Ιουνίου 2011, τα κράτη μέλη προσδιορίζουν τα επίπεδα δραστηριότητας, σύμφωνα με την παράγραφο 1, μόνο για την πρόσθετη παραγωγική ικανότητα των υποεγκαταστάσεων τις οποίες αφορά η σημαντική επέκταση παραγωγικής ικανότητας.

Για τις εγκαταστάσεις όπου πραγματοποιήθηκε σημαντική μείωση παραγωγικής ικανότητας μετά τις 30 Ιουνίου 2011, τα κράτη μέλη προσδιορίζουν τα επίπεδα δραστηριότητας, σύμφωνα με την παράγραφο 1, μόνο για τη μειωμένη παραγωγική ικανότητα των υποεγκαταστάσεων τις οποίες αφορά η σημαντική μείωση παραγωγικής ικανότητας.»

10. Το άρθρο 19 της ίδιας απόφασης, το οποίο φέρει τον τίτλο «Κατανομή σε νεοεισερχόμενους», ορίζει τα εξής:

«1. Για τους σκοπούς της κατανομής δικαιωμάτων εκπομπής σε νεοεισερχόμενους, με εξαίρεση τις κατανομές στις εγκαταστάσεις που αναφέρονται στο άρθρο 3, στοιχείο η′, τρίτη περίπτωση, της οδηγίας [2003/87], τα κράτη μέλη υπολογίζουν τον προκαταρκτικό ετήσιο αριθμό δικαιωμάτων εκπομπής που κατανέμονται δωρεάν από την έναρξη της κανονικής λειτουργίας της εγκατάστασης για κάθε υποεγκατάσταση χωριστά, ως εξής:

[…]

γ) για κάθε υποεγκατάσταση δείκτη αναφοράς καυσίμου, ο προκαταρκτικός ετήσιος αριθμός δικαιωμάτων εκπομπής που κατανέμονται δωρεάν αντιστοιχεί στο γινόμενο της τιμής του δείκτη αναφοράς καυσίμου, η οποία αναφέρεται στο παράρτημα Ι, επί το επίπεδο δραστηριότητας που σχετίζεται με το καύσιμο·

[…]

4. Τα κράτη μέλη κοινοποιούν στην Επιτροπή, χωρίς καθυστέρηση, την προκαταρκτική συνολική ετήσια ποσότητα δικαιωμάτων εκπομπής που κατανέμονται δωρεάν. Τα δικαιώματα εκπομπής από το απόθεμα για τους νεοεισερχόμενους, το οποίο δημιουργείται κατ' εφαρμογή του άρθρου 10α, παράγραφος 7, της οδηγίας [2003/87], κατανέμονται με σειρά προτεραιότητας ανάλογα με την ημερομηνία λήψης της εν λόγω κοινοποίησης.

Η Επιτροπή μπορεί να απορρίψει την προκαταρκτική συνολική ετήσια ποσότητα δικαιωμάτων εκπομπής που κατανέμονται δωρεάν για τη συγκεκριμένη εγκατάσταση. Εάν η Επιτροπή δεν απορρίψει την εν λόγω προκαταρκτική συνολική ετήσια ποσότητα δικαιωμάτων εκπομπής που κατανέμονται δωρεάν, το οικείο κράτος μέλος προσδιορίζει την τελική συνολική ετήσια ποσότητα δικαιωμάτων εκπομπής που κατανέμονται δωρεάν.»

Β. Το γερμανικό δίκαιο

11. Το άρθρο 9, παράγραφος 1, του Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (νόμου περί εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου), της 21ης Ιουλίου 2011 (BGBl. 2011 I, σ. 1475), ορίζει τα εξής:

«(1) Στους φορείς εκμεταλλεύσεως εγκαταστάσεων κατανέμονται δωρεάν δικαιώματα εκπομπής σύμφωνα με τις αρχές που διατυπώνονται στο άρθρο 10α […] της οδηγίας [2003/87] […] και στην απόφαση [2011/278] […]».

12. Το άρθρο 2 της Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 (κανονιστική πράξη περί κατανομής δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου για την περίοδο εμπορίας 2013 έως 2020), της 26ης Σεπτεμβρίου 2011 (BGBl. 2011 I, σ. 1921, στο εξής: ZuV 2020), το οποίο φέρει τον τίτλο «Ορισμοί», ορίζει τα ακόλουθα:

«[…]

10. Νέες εγκαταστάσεις

Όλοι οι νεοεισερχόμενοι σύμφωνα με το άρθρο 3, στοιχείο η', πρώτη περίπτωση, της οδηγίας [2003/87]·

[…]».

13. Το άρθρο 16 της ZuV 2020, το οποίο φέρει τον τίτλο «Αίτηση για δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων εκπομπής», ορίζει τα εξής:

«(1) Οι αιτήσεις για δωρεάν κατανομή σε νεοεισερχομένους υποβάλλονται εντός ενός έτους από την έναρξη της κανονικής λειτουργίας της εγκαταστάσεως και, στην περίπτωση σημαντικών επεκτάσεων της παραγωγικής ικανότητας, εντός ενός έτους από την έναρξη της μεταβληθείσας λειτουργίας.

[…]

(4) Κατά παρέκκλιση από το άρθρο 4, η αρχική εγκατεστημένη παραγωγική ικανότητα των νέων εγκαταστάσεων αντιστοιχεί, για κάθε στοιχείο κατανομής, στον μέσο όρο των δύο υψηλότερων μηνιαίων ποσοτήτων παραγωγής εντός της συνεχούς περιόδου 90 ημερών, βάσει της οποίας προσδιορίζεται η έναρξη της κανονικής λειτουργίας, με αναγωγή σε ένα ημερολογιακό έτος.

[…]»

14. Το άρθρο 17 της ZuV 2020, το οποίο φέρει τον τίτλο «Επίπεδα δραστηριότητας νεοεισερχομένων», προβλέπει τα εξής:

«(1) Για τα στοιχεία κατανομής των νέων εγκαταστάσεων που θα καθοριστούν σύμφωνα με το άρθρο 3, τα σχετικά επίπεδα δραστηριότητας που είναι κρίσιμα για την κατανομή των δικαιωμάτων καθορίζονται ως εξής:

[…]

3. το επίπεδο δραστηριότητας που σχετίζεται με το καύσιμο για ένα στοιχείο κατανομής με τιμές εκπομπής καυσίμου είναι το γινόμενο της αρχικής εγκατεστημένης παραγωγικής ικανότητας του συναφούς στοιχείου κατανομής επί τον σχετικό συντελεστή χρήσης παραγωγικής ικανότητας·

[…]

(2) Ο σχετικός συντελεστής χρήσης παραγωγικής ικανότητας που αναφέρεται στην παράγραφο 1, σημεία 2 έως 4, καθορίζεται με βάση τα στοιχεία που παρέχει ο αιτών σχετικά με:

1. την πραγματική λειτουργία του στοιχείου κατανομής μέχρι την υποβολή της αιτήσεως και τη σκοπούμενη λειτουργία της εγκαταστάσεως ή του στοιχείου κατανομής, την προγραμματισμένη περίοδο συντηρήσεως και τους κύκλους παραγωγής,

2. τη χρήση τεχνικών αποδοτικών ως προς την ενέργεια και τα αέρια θερμοκηπίου που μπορούν να επηρεάσουν τον σχετικό συντελεστή χρήσης παραγωγικής ικανότητας της εγκαταστάσεως,

3. την τυπική χρήση παραγωγικής ικανότητας στους συγκεκριμένους τομείς.

[…]» [6]

15. Το άρθρο 18 της ZuV 2020, το οποίο φέρει τον τίτλο «Κατανομή για τους νεοεισερχομένους», έχει ως εξής:

«(1) Για την κατανομή των δικαιωμάτων των νέων εγκαταστάσεων, η αρμόδια αρχή υπολογίζει τον προκαταρκτικό ετήσιο αριθμό δικαιωμάτων που πρόκειται να κατανεμηθούν δωρεάν από την έναρξη της κανονικής λειτουργίας της εγκατάστασης για τα υπόλοιπα έτη της περιόδου 2013 έως 2020 ως ακολούθως και χωριστά για κάθε στοιχείο κατανομής:

[…]

3. για κάθε στοιχείο κατανομής με τιμές εκπομπής καυσίμου, ο προκαταρκτικός ετήσιος αριθμός δικαιωμάτων που πρόκειται να κατανεμηθούν δωρεάν ισούται με το γινόμενο της τιμής εκπομπής καυσίμου επί το επίπεδο δραστηριότητας που σχετίζεται με το καύσιμο·

[…]».

III. Η διαφορά της κύριας δίκης, το προδικαστικό ερώτημα και η διαδικασία ενώπιον του Δικαστηρίου

16. Η Ingredion, προσφεύγουσα της κύριας δίκης, εκμεταλλεύεται στο Αμβούργο (Γερμανία) εγκατάσταση παραγωγής προϊόντων αμύλου [7]. Η εγκατάσταση αυτή περιλαμβάνει υποεγκαταστάσεις θέρμανσης του αέρα και παραγωγής ατμού, στις οποίες χρησιμοποιείται ατμός και φυσικό αέριο για την παραγωγή αμύλου.

17. Στις 8 Αυγούστου 2014, η Ingredion ζήτησε από την Deutsche Emissionshandelsstelle (Γερμανική υπηρεσία εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής, στο εξής: DEHSt) τη δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων εκπομπής για τις δύο αυτές υποεγκαταστάσεις. Η Ingredion στήριξε την αίτησή της, για τη μία από τις εν λόγω υποεγκαταστάσεις, σε δείκτη αναφοράς θερμότητας και, για την άλλη υποεγκατάσταση, σε δείκτη αναφοράς καυσίμου [8].

18. Για να καθορίσει τον προκαταρκτικό ετήσιο αριθμό δικαιωμάτων εκπομπής που μπορούσαν να κατανεμηθούν δωρεάν στην υποεγκατάσταση με δείκτη αναφορά καυσίμου, η DEHSt έλαβε υπόψη, αρχικώς, συντελεστή χρήσης παραγωγικής ικανότητας ύψους 109 %. Ειδικότερα,

[6] Διαπιστώνω ότι στην απόφαση 2011/278 χρησιμοποιείται ο όρος «υποεγκατάσταση», και όχι ο όρος «στοιχείο κατανομής». Ομοίως, στην ίδια απόφαση χρησιμοποιείται ο όρος «δείκτης αναφοράς καυσίμου», και όχι ο όρος «τιμή εκπομπής καυσίμου». Στη συνέχεια των παρουσών προτάσεων, θα αναφερθώ μόνον στους όρους που χρησιμοποιούνται στην εν λόγω απόφαση, δεδομένου ότι η ερμηνεία τους ισχύει και για εκείνους που χρησιμοποιούνται στη ZuV 2020.

[7] Τα προϊόντα αμύλου περιλαμβάνουν το σύνολο των γεωργικών προϊόντων διατροφής που περιέχουν άμυλο.

[8] Όπως επισήμανα με τις προτάσεις μου στην υπόθεση INEOS Köln (C-572/16, EU:C:2017:896, σημείο 58 και υποσημείωση 35), κατ' ουσίαν, «[ο]ι δείκτες αναφοράς αντιστοιχούν σε συγκεκριμένη ποσότητα εκπομπών […] την οποία η Επιτροπή αναγνωρίζει ως αναγκαία για την παραγωγή συγκεκριμένης ποσότητας του εκάστοτε προϊόντος» (βλ. προτάσεις της γενικής εισαγγελέα J. Kokott στις συνεκδικασθείσες υποθέσεις Borealis Polyolefine κ.λπ., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 και C-391/14 έως C-393/14, EU:C:2015:754, σημείο 40). Για να καθορίσουν τον προκαταρκτικό ετήσιο αριθμό δικαιωμάτων που πρόκειται να κατανεμηθούν δωρεάν, τα κράτη μέλη οφείλουν, κατά το άρθρο 6 της απόφασης 2011/278, να διακρίνουν τις υποεγκαταστάσεις ανάλογα με τη δραστηριότητά τους, προκειμένου να διαπιστώσουν εάν πρέπει να προσδιοριστεί «δείκτης αναφοράς προϊόντος», «δείκτης αναφοράς θερμότητας» ή «δείκτης αναφοράς καυσίμου» ή ακόμη κάποιος άλλος ειδικός συντελεστής για τις «υποεγκαταστάσεις με εκπομπές διεργασίας» (βλ. αποφάσεις της 8ης Σεπτεμβρίου 2016, Borealis κ.λπ., C-180/15, EU:C:2016:647, σκέψη 61, και της 18ης Ιανουαρίου 2018, INEOS, C-58/17, EU:C:2018:19, σκέψη 28). Συναφώς, το Δικαστήριο έχει επισημάνει ότι οι περιεχόμενοι στο άρθρο 3 της απόφασης 2011/278 ορισμοί των υποεγκαταστάσεων με δείκτη αναφοράς προϊόντος, με δείκτη αναφοράς θερμότητας, με δείκτη αναφοράς καυσίμου και με εκπομπές διεργασίας αλληλοαποκλείονταν (βλ. απόφαση της 8ης Σεπτεμβρίου 2016, Borealis κ.λπ., C 180/15, EU:C:2016:647, σκέψη 62).

σύμφωνα με τα στοιχεία που παρέσχε η Ingredion, η πραγματική χρήση της παραγωγικής ικανότητας της υποεγκατάστασης αυτής, κατά το χρονικό διάστημα που μεσολάβησε μεταξύ της ημερομηνίας κατά την οποία αυτή άρχισε να λειτουργεί κανονικά, στις 15 Αυγούστου 2013, και της ημερομηνίας υποβολής της αίτησης κατανομής, στις 20 Ιουνίου 2014, υπερέβαινε το 100 % της αρχικής εγκατεστημένης παραγωγικής ικανότητας [9].

19. Στη συνέχεια, η DEHSt έκρινε ότι, καθόσον η Επιτροπή είχε απορρίψει, με την από 24 Μαρτίου 2015 απόφασή της [10], έναν σχετικό συντελεστή χρήσης παραγωγικής ικανότητας ύψους 100 % και άνω για τρεις άλλες γερμανικές εγκαταστάσεις, έπρεπε πλέον να ληφθεί ως βάση συντελεστής χρήσης παραγωγικής ικανότητας ύψους 99,9 %, και όχι 109 %. Με βάση την παραδοχή αυτή, η DEHSt, με απόφαση της 1ης Σεπτεμβρίου 2015, καθόρισε τον αριθμό δικαιωμάτων εκπομπής που κατανέμονται δωρεάν στην Ingredion για την περίοδο από το 2013 έως το 2020.

20. Η προσφεύγουσα της κύριας δίκης υπέβαλε διοικητική ένσταση κατά της απόφασης αυτής. Η διοικητική της ένσταση απορρίφθηκε με απόφαση της 7ης Ιουλίου 2017, η οποία κοινοποιήθηκε στις 10 Ιουλίου 2017. Προς στήριξη της απόφασής της, η DEHSt επικαλέστηκε, εκτός από την απόφαση της Επιτροπής της 24ης Μαρτίου 2015, τα σχετικά με κατευθυντήριες οδηγίες έγγραφα της Επιτροπής [11].

21. Με προσφυγή που άσκησε στις 9 Αυγούστου 2017 ενώπιον του Verwaltungsgericht Berlin (διοικητικού πρωτοδικείου Βερολίνου, Γερμανία), η προσφεύγουσα της κύριας δίκης ενέμεινε στο αίτημά της.

22. Με απόφαση της 28ης Ιανουαρίου 2019, η DEHSt ανακάλεσε την από 1ης Σεπτεμβρίου 2015 απόφασή της κατά το μέτρο που η αίτηση κατανομής περιείχε εσφαλμένο υπολογισμό όσον αφορά την υποεγκατάσταση με δείκτη αναφοράς καυσίμου. Στις 20 Ιανουαρίου 2019, συνεπεία του εσφαλμένου αυτού υπολογισμού, η Ingredion είχε προσαρμόσει αναλόγως το δικόγραφο της προσφυγής της.

23. Το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι η επίλυση της αχθείσας ενώπιόν του διαφοράς εξαρτάται από το ζήτημα αν, δυνάμει του άρθρου 18, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της απόφασης 2011/278, η τιμή του συντελεστή χρήσης παραγωγικής ικανότητας μπορεί να ισούται με ή να υπερβαίνει το 100 %, για τις υποεγκαταστάσεις δείκτη αναφοράς καυσίμου οι οποίες, όπως αυτή της Ingredion, υπάγονται στο καθεστώς των «νεοεισερχομένων».

24. Ειδικότερα, το αιτούν δικαστήριο επισημαίνει ότι το γράμμα της διάταξης αυτή δεν μνημονεύει ενδεχόμενο περιορισμό του συντελεστή χρήσης παραγωγικής ικανότητας σε τιμή κατώτερη του 100 %. Το αιτούν δικαστήριο διαπιστώνει ότι, υπό τις περιστάσεις της υπόθεσης

[9] Όσον αφορά την αρχική εγκατεστημένη παραγωγική ικανότητα, υπενθυμίζω ότι το άρθρο 17, παράγραφος 4, της απόφασης 2011/278 ορίζει, κατ' ουσίαν, ότι για τις εγκαταστάσεις τις οποίες αφορά το άρθρο 3, στοιχείο η', της οδηγίας 2003/87, δηλαδή για τους νεοεισερχομένους, εξαιρουμένων εκείνων στις οποίες πραγματοποιήθηκε σημαντική επέκταση μετά τις 30 Ιουνίου 2011, η αρχική εγκατεστημένη παραγωγική ικανότητα κάθε υποεγκατάστασης προσδιορίζεται χρησιμοποιώντας ως σημείο αναφοράς «τη συνεχή περίοδο [90] ημερών βάσει της οποίας καθορίζεται η έναρξη κανονικής λειτουργίας» (βλ., επίσης, σημείο 8 των παρουσών προτάσεων).

[10] Απόφαση C(2015) 1733 τελικό, της 24ης Μαρτίου 2015, σχετικά με τη συνολική προκαταρκτική ετήσια ποσότητα δικαιωμάτων εκπομπής που πρόκειται να κατανεμηθούν δωρεάν στις γερμανικές εγκαταστάσεις που ταξινομήθηκαν ως DE000000000001744, DE000000000201341 και DE000000000203762.

[11] Τα έγγραφα αυτά, με τίτλο «Guidance Document nº 2 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012 (Guidance on allocation methodologies)» [κατευθυντήριο έγγραφο αριθ. 2 για την εναρμονισμένη μέθοδο δωρεάν κατανομής στην Ευρωπαϊκή Ένωση μετά το 2012 (οδηγός των μεθοδολογιών κατανομής)] και «Frequently Asked Questions on New Entrants & Closures Applications» [Συχνές ερωτήσεις σχετικά με τις αιτήσεις κατανομής για νεοεισερχομένους και την παύση λειτουργίας επιχειρήσεων], είναι προσβάσιμα στον ιστότοπο της Επιτροπής, στην ακόλουθη διεύθυνση: https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/allowances_en#tab-0-1

της οποίας έχει επιληφθεί, η εφαρμογή υψηλότερου συντελεστή προκύπτει βάσει δεόντως τεκμηριωμένων και ανεξάρτητα ελεγμένων πληροφοριών, οι οποίες αφορούν όχι μόνον την προβλεπόμενη κανονική λειτουργία της υποεγκατάστασης της Ingredion, αλλά και την πραγματική λειτουργία της, μέχρι την υποβολή της αίτησης. Το αιτούν δικαστήριο προσθέτει ότι, σε αντίθεση με τις κατεστημένες εγκαταστάσεις[12], η περίοδος αναφοράς για τους νεοεισερχομένους αντιστοιχεί, σύμφωνα με το άρθρο 17, παράγραφος 4, της απόφασης 2011/278, σε 90 ημέρες από την έναρξη της κανονικής λειτουργίας, και όχι σε διάστημα τεσσάρων ετών[13].

25. Ωστόσο, το εν λόγω δικαστήριο παρατηρεί επίσης ότι από τη σύγκριση με τους νεοεισερχομένους που διαθέτουν υποεγκαταστάσεις δείκτη αναφοράς προϊόντος προκύπτει ότι ο συντελεστής τυπικής χρήσης παραγωγικής ικανότητας ο οποίος ισχύει για τις υποεγκαταστάσεις αυτές, δυνάμει του άρθρου 18, παράγραφος 1, στοιχείο α′, της εν λόγω απόφασης, δεν φτάνει σε καμία περίπτωση το 100 %[14]. Εξάλλου, η δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων δυνάμει του άρθρου 10α της οδηγίας 2003/87 συνιστά προσωρινή απόκλιση από την αρχή του πλειστηριασμού των δικαιωμάτων[15] που η οδηγία αυτή κατοχυρώνει, στοιχείο που συνηγορεί υπέρ συσταλτικής ερμηνείας των σχετικών διατάξεων.

26. Υπό τις συνθήκες αυτές, το Verwaltungsgericht Berlin (διοικητικό πρωτοδικείο Βερολίνου) αποφάσισε να αναστείλει την ενώπιόν του διαδικασία και να υποβάλει στο Δικαστήριο το ακόλουθο προδικαστικό ερώτημα:

«Πρέπει το άρθρο 18, παράγραφος 1, στοιχείο γ′, και παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της αποφάσεως [2011/278], σε συνδυασμό με τα άρθρα 3, στοιχείο η′, και 10α της οδηγίας [2003/87], να ερμηνευθεί υπό την έννοια ότι, για τους νεοεισερχόμενους στην αγορά, ο σχετικός συντελεστής χρήσης παραγωγικής ικανότητας για το επίπεδο δραστηριότητας που σχετίζεται με το καύσιμο περιορίζεται σε τιμή κατώτερη από 100 %;»

27. Η Ingredion, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας και η Ευρωπαϊκή Επιτροπή κατέθεσαν γραπτές παρατηρήσεις ενώπιον του Δικαστηρίου.

28. Η Ingredion, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, η Γερμανική Κυβέρνηση και η Επιτροπή παρέστησαν στην επ’ ακροατηρίου συζήτηση η οποία διεξήχθη στις 12 Μαρτίου 2020.

[12] Κατά το άρθρο 3, στοιχείο α′, της απόφασης 2011/278, ως «κατεστημένη εγκατάσταση» ορίζεται «κάθε εγκατάσταση […] η οποία: i) απέκτησε άδεια εκπομπής αερίων του θερμοκηπίου πριν από τις 30 Ιουνίου 2011 ή, ii) λειτουργεί πραγματικά, απέκτησε όλες τις σχετικές περιβαλλοντικές άδειες […] κατά περίπτωση, έως τις 30 Ιουνίου 2011, και πληρούσε, το αργότερο στις 30 Ιουνίου 2011, όλα τα λοιπά κριτήρια που καθορίζονται στην εθνική έννομη τάξη του οικείου κράτους μέλους […]».

[13] Κατά το άρθρο 9, παράγραφος 1, της απόφασης 2011/278, «[γ]ια τις κατεστημένες εγκαταστάσεις, τα κράτη μέλη προσδιορίζουν τα ιστορικά επίπεδα δραστηριότητας κάθε εγκατάστασης για την περίοδο αναφοράς από την 1η Ιανουαρίου 2005 έως τις 31 Δεκεμβρίου 2008 ή, εάν είναι υψηλότερα, για την περίοδο αναφοράς από την 1η Ιανουαρίου 2009 έως τις 31 Δεκεμβρίου 2010 […]».

[14] Οι τιμές του συντελεστή τυπικής χρήσης παραγωγικής ικανότητας καθορίζονται σύμφωνα με το παράρτημα της απόφασης 2013/447/ΕΕ της Επιτροπής, της 5ης Σεπτεμβρίου 2013, σχετικά με τον συντελεστή τυπικής χρήσης παραγωγικής ικανότητας σύμφωνα με το άρθρο 18 παράγραφος 2 της απόφασης 2011/278/ΕΕ (ΕΕ 2013, L 240, σ. 23).

[15] Το άρθρο 10, παράγραφος 1, της οδηγίας 2003/87, το οποίο φέρει τον τίτλο «Πλειστηριασμός δικαιωμάτων», προβλέπει μεταξύ άλλων ότι, για τις δραστηριότητες του παραρτήματος Ι της εν λόγω οδηγίας, εκτός των αεροπορικών δραστηριοτήτων, τα κράτη μέλη θέτουν σε πλειστηριασμό, από το 2013 και έπειτα, «όλα τα δικαιώματα που δεν έχουν κατανεμηθεί δωρεάν σύμφωνα με τα άρθρα 10α και 10γ».

IV. Ανάλυση

A. Εισαγωγικές παρατηρήσεις

29. Με την υπό κρίση αίτηση προδικαστικής απόφασης το Δικαστήριο καλείται κατ' ουσίαν να κρίνει αν, στο πλαίσιο του καθεστώτος δωρεάν κατανομής δικαιωμάτων εκπομπής στους «νεοεισερχομένους», ο συντελεστής χρήσης παραγωγικής ικανότητας δύναται, όσον αφορά υποεγκατάσταση δείκτη αναφοράς καυσίμου, να έχει τιμή που ισούται με ή υπερβαίνει το 100 %. Ο συντελεστής αυτός θα επέτρεπε, ενδεχομένως, σε περίπτωση κατά την οποία η πραγματική χρήση της παραγωγικής ικανότητας μιας τέτοιας υποεγκατάστασης υπερβαίνει την αρχική εγκατεστημένη παραγωγική της ικανότητα, να χορηγηθεί στην υποεγκατάσταση αυτή μεγαλύτερος αριθμός δωρεάν δικαιωμάτων.

30. Υπενθυμίζω ότι ο εν λόγω συντελεστής, όταν πολλαπλασιάζεται επί την αρχική εγκατεστημένη παραγωγική ικανότητα, καθιστά δυνατό τον υπολογισμό του επιπέδου δραστηριότητας που σχετίζεται με το καύσιμο. Κατά το άρθρο 19, παράγραφος 1, στοιχείο γ', της απόφασης 2011/278, ο προκαταρκτικός ετήσιος αριθμός δικαιωμάτων εκπομπής που κατανέμονται δωρεάν υπολογίζεται στη συνέχεια με βάση το γινόμενο του εν λόγω επιπέδου δραστηριότητας επί την τιμή του αντίστοιχου δείκτη αναφοράς.

31. Συναφώς, διαπιστώνω ότι, μολονότι, σύμφωνα με το άρθρο 18, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της απόφασης 2011/278, ο συντελεστής χρήσης παραγωγικής ικανότητας «καθορίζεται από τα κράτη μέλη βάσει δεόντως τεκμηριωμένων και ανεξάρτητα ελεγμένων πληροφοριών […] σε σύγκριση με ειδικές κατά κλάδο πληροφορίες», εντούτοις η διάταξη αυτή δεν προβλέπει ρητώς περιορισμό της τιμής του συντελεστή αυτού.

32. Οι μετέχοντες στην προδικαστική διαδικασία συμφώνησαν με τη διαπίστωση αυτή με τις γραπτές παρατηρήσεις τους και κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση. Οι μετέχοντες στη διαδικασία υποστήριξαν, κατ' ουσίαν, τρεις διαφορετικές απόψεις, ο οποίες μπορούν να συνοψιστούν ως εξής.

33. Πρώτον, η Ingredion υποστήριξε ότι ο συντελεστής χρήσης παραγωγικής ικανότητας μπορεί να προσαρμοστεί σε τιμή ανώτερη του 100 % οσάκις, εντός περιόδου πέραν των 90 ημερών από την έναρξη της κανονικής λειτουργίας της εγκατάστασης, η πραγματική χρήση της παραγωγικής ικανότητας της υποεγκατάστασης αυτής δείκτη καυσίμου υπερβαίνει την αρχική εγκατεστημένη παραγωγική της ικανότητα [16].

34. Δεύτερον, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας και η Γερμανική Κυβέρνηση υποστήριξαν, κατ' ουσίαν, ότι το ζήτημα αν ο συντελεστής αυτός περιορίζεται ή όχι σε τιμή κατώτερη από 100 % εξαρτάται ουσιαστικά από το περιθώριο εκτίμησης που διαθέτουν τα κράτη μέλη, δυνάμει του άρθρου 18, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της απόφασης 2011/278, κατά τον καθορισμό του εν λόγω συντελεστή [17].

[16] Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ενώπιον του Δικαστηρίου, η Ingredion διευκρίνισε πως δεν υποστήριζε ότι η μέγιστη παραγωγική ικανότητα μιας υποεγκατάστασης έπρεπε να ληφθεί υπόψη ως σημείο αναφοράς, αλλά ότι ο συντελεστής χρήσης παραγωγικής ικανότητας έπρεπε να αντανακλά την πραγματική χρήση της υποεγκατάστασης.

[17] Χάριν πληρότητας, προσθέτω ότι, με τις γραπτές τις παρατηρήσεις, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υποστήριξε ότι τόσο η θέση της Ingredion όσο και εκείνη της Επιτροπής ήταν συμβατές με την οδηγία 2003/87 και την απόφαση 2011/278. Υπογράμμισε ωστόσο ότι τα κράτη μέλη μπορούσαν να νομίμως να στηριχθούν στις οριστικές αποφάσεις της Επιτροπής, σχετικά με την προκαταρκτική κατανομή δωρεάν δικαιωμάτων για άλλες εγκαταστάσεις που βρίσκονται στην επικράτειά τους, όπως και ότι η DEHSt μπορούσε, λαμβανομένης υπόψη της απόφασης C(2015) 1733 τελικό της Επιτροπής, της 24ης Μαρτίου 2015, να αρνηθεί να εφαρμόσει συντελεστή χρήσης παραγωγικής ικανότητας του οποίου η τιμή υπερβαίνει ή ισούται με το 100 %.

35. Τρίτον, η Επιτροπή υποστήριξε ότι, σύμφωνα με το άρθρο 3, στοιχείο θ', και το άρθρο 20 της εν λόγω απόφασης, ο αριθμός δωρεάν δικαιωμάτων που κατανέμονται προκαταρκτικά σε έναν νεοεισερχόμενο μπορεί να τροποποιηθεί μόνον σε περίπτωση σημαντικής επέκτασης της παραγωγικής ικανότητας, δηλαδή σε περίπτωση επέκτασης κατά τουλάχιστον 10 % σε σχέση με την αρχική εγκατεστημένη παραγωγική ικανότητα. Το να μπορεί να χρησιμοποιηθεί ο συντελεστής χρήσης παραγωγικής ικανότητας προκειμένου να ληφθούν υπόψη επεκτάσεις οι οποίες, όπως στην περίπτωση της Ingredion, δεν υπερβαίνουν το ελάχιστο όριο του 10 % και, επομένως, δεν εμπίπτουν στο πεδίο εφαρμογής του προβλεπόμενου από τις εν λόγω διατάξεις μηχανισμού θα ήταν αντίθετο προς την οικονομία και τους σκοπούς της απόφασης αυτής. Εξάλλου, για τις υποεγκαταστάσεις δείκτη αναφοράς προϊόντος οι οποίες υπάγονται στο καθεστώς που ισχύει για τους «νεοεισερχομένους», η τιμή του συντελεστή τυπικής χρήσης παραγωγικής ικανότητας είναι πάντα κατώτερη του 100 %. Λαμβανομένης υπόψη της αρχής της ίσης μεταχείρισης μεταξύ των «νεοεισερχομένων», το ίδιο θα πρέπει να ισχύει, όσον αφορά τον συντελεστή χρήσης παραγωγικής ικανότητας, και για τις υποεγκαταστάσεις δείκτη αναφοράς καυσίμου.

36. Επισημαίνω εκ προοιμίου ότι οι ανησυχίες που εξέφρασε η Ingredion φαίνεται να οφείλονται κατά κύριο λόγο στην κατά την άποψή της πολύ σύντομη χρονική διάρκεια της περιόδου αναφοράς που χρησιμοποιήθηκε για τον υπολογισμό της αρχικής εγκατεστημένης παραγωγικής ικανότητας. Υπενθυμίζω ότι, δυνάμει του άρθρου 17, παράγραφος 4, της απόφασης 2011/278, η εν λόγω περίοδος αντιστοιχεί σε 90 ημέρες από την έναρξη της κανονικής λειτουργίας της εγκατάστασης [18].

37. Όσον αφορά τον καθορισμό του συντελεστή χρήσης παραγωγικής ικανότητας, το γερμανικό δίκαιο επιτρέπει να ληφθεί υπόψη η πραγματική λειτουργία της εγκατάστασης μέχρι την υποβολή της αίτησης για κατανομή δικαιωμάτων [19]. Η Ingredion υποστηρίζει, κατ' ουσίαν, ότι η τιμή του εν λόγω συντελεστή πρέπει ως εκ τούτου να αντανακλά την πραγματική χρήση της υποεγκατάστασης, όπως αυτή διαμορφώνεται στο τέλος της εν λόγω περιόδου (στην περίπτωση της Ingredion, μεταξύ 15 Αυγούστου 2013 και 20 Ιουνίου 2014) και, κατά περίπτωση, να είναι ανώτερη από 100 %, εφόσον η πραγματική αυτή χρήση υπερβαίνει την αρχική εγκατεστημένη παραγωγική ικανότητα.

38. Στη συνέχεια των προτάσεών μου θα εκθέσω τους λόγους για τους οποίους θεωρώ, αντιθέτως προς την Ingredion, ότι ο περιορισμός του συντελεστή χρήσης παραγωγικής ικανότητας σε τιμή κατώτερη από 100 % είναι απαραίτητος υπό το πρίσμα, πρώτον, του γράμματος και του πλαισίου του άρθρου 18, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, της απόφασης 2011/278, το οποίο αφορά τον συντελεστή τυπικής χρήσης παραγωγικής ικανότητας για τις υποεγκαταστάσεις δείκτη αναφορά

[18] Διευκρινίζω ότι, με τις γραπτές της παρατηρήσεις, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υπογράμμισε επίσης ότι «το κύριο επιχείρημα κατά ενός […] περιορισμού του συντελεστή χρήσης παραγωγικής ικανότητας είναι ότι η αρχική εγκατεστημένη παραγωγική ικανότητα, η οποία καθορίζεται σύμφωνα με το άρθρο 17, παράγραφος 4, της απόφασης 2011/278, δεν ήταν πάντοτε αντιπροσωπευτική της παραγωγικής ικανότητας της εγκατάστασης, λόγω της σύντομης διάρκειας της περιόδου των 90 ημερών».

[19] Το άρθρο 17, παράγραφος 2.1, της ZuV 2020 προβλέπει ότι, για τις υποεγκαταστάσεις που βρίσκονται στη γερμανική επικράτεια, ο [σχετικός] συντελεστής χρήσης παραγωγικής ικανότητας καθορίζεται με βάση τις πληροφορίες που αφορούν, μεταξύ άλλων, την πραγματική λειτουργία της υποεγκατάστασης *μέχρι την υποβολή της αίτησης κατανομής*, καθώς και τη σκοπούμενη λειτουργία της εγκατάστασης ή της υποεγκατάστασης, την προγραμματισμένη περίοδο συντήρησής τους και τους κύκλους παραγωγής. Κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ενώπιον του Δικαστηρίου, η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας υπογράμμισε ότι, κατά το μέτρο που οι αιτήσεις για κατανομή δωρεάν δικαιωμάτων υποβάλλονται συχνά από τους νεοεισερχομένους μόνο μετά την πάροδο ενός έτους χρήσης της εγκατάστασης, ήταν εφικτό, βάσει της ZuV 2020, να χρησιμοποιηθεί ο συντελεστής χρήσης παραγωγικής ικανότητας προκειμένου να διορθωθούν ενδεχόμενες ανακρίβειες στα δεδομένα που έχουν συλλεχθεί κατά την περίοδο αναφοράς, με τη χρήση άλλων στοιχείων που εκτείνονται μέχρι την ημερομηνία υποβολής της αίτησης. Ωστόσο, η Επιτροπή επισήμανε ότι τα συμπληρωματική αυτά δεδομένα δεν ήταν απαραίτητα για τη δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων στους νεοεισερχομένους, με αποτέλεσμα να μην υπάρχει λόγος για τις εθνικές αρχές των κρατών μελών να τα λάβουν υπόψη.

προϊόντος (τμήμα Β), δεύτερον, της εν γένει οικονομίας της απόφασης αυτής (τμήμα Γ) και, τρίτον, του γενικού σκοπού και των στόχων του συστήματος προκαταρκτικής κατανομής δωρεάν δικαιωμάτων (τμήμα Δ).

39. Επικουρικώς, θα διατυπώσω ορισμένες παρατηρήσεις σχετικά με το περιθώριο εκτίμησης που διαθέτουν τα κράτη μέλη δυνάμει του άρθρου 18, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της εν λόγω απόφασης, προς απάντηση στα επιχειρήματα της Ομοσπονδιακής Δημοκρατίας της Γερμανίας και της Γερμανικής Κυβέρνησης (τμήμα Ε).

Β. Ερμηνεία υπό το πρίσμα του γράμματος και του πλαισίου του άρθρου 18, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, της απόφασης 2011/278

40. Διαπιστώνω ότι, κατά το άρθρο 18, παράγραφος 1, στοιχείο α′, και παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, της απόφασης 2011/278, ο τύπος υπολογισμού για τον καθορισμό του επιπέδου δραστηριότητας των υποεγκαταστάσεων δείκτη αναφοράς προϊόντος διαφέρει από εκείνον που εφαρμόζεται για τις υποεγκαταστάσεις δείκτη αναφοράς θερμότητας, δείκτη αναφοράς καυσίμου ή εκπομπών διεργασίας [20]. Ειδικότερα, στην περίπτωση των υποεγκαταστάσεων δείκτη αναφοράς προϊόντος, ο συντελεστής χρήσης παραγωγικής ικανότητας δεν είναι κρίσιμος καθώς πρέπει να ληφθεί υπόψη ο συντελεστής τυπικής χρήσης παραγωγικής ικανότητας, η τιμή του οποίου καθορίζεται από την Επιτροπή, με συγκεκριμένο και ακριβή τρόπο [21].

41. Συναφώς, παρατηρώ, όπως επισήμανε άλλωστε και το αιτούν δικαστήριο, ότι, σύμφωνα με την απόφαση 2013/447, με την οποία καθορίστηκε ο εν λόγω συντελεστής για τα έτη 2013 έως 2020, οι τιμές είναι, για καθεμία από τις προβλεπόμενες περιπτώσεις, κατώτερες του 1 (και επομένως κατώτερες από 100 %) [22].

42. Ομολογώ ότι δυσκολεύομαι να δεχθώ ότι ο συντελεστής που χρησιμοποιείται για τον καθορισμό του επιπέδου δραστηριότητας για τους νεοεισερχομένους και, εν τέλει, για τον καθορισμό του προκαταρκτικού αριθμού δικαιωμάτων που πρόκειται να κατανεμηθούν σε αυτούς, μπορεί να έχει, στην περίπτωση των υποεγκαταστάσεων δείκτη αναφοράς καυσίμου, τιμή ανώτερη του 100 %, ενώ η δυνατότητα αυτή αποκλείεται όσον αφορά τις υποεγκαταστάσεις δείκτη αναφοράς προϊόντος.

43. Συγκεκριμένα, αφενός, φρονώ ότι η αρχή της ίσης μεταχείρισης των νεοεισερχομένων, η οποία κατοχυρώνεται κατ' ουσίαν στην αιτιολογική σκέψη 36 της απόφασης 2011/278 [23], επιτάσσει, όπως υποστηρίζει η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, οι περιορισμοί που επιβάλλονται στην τιμή του συντελεστή που χρησιμοποιείται για τον καθορισμό του επιπέδου δραστηριότητας να είναι οι ίδιοι για όλους του «νεοεισερχομένους».

[20] Όσον αφορά τη σημασία και τη διάρθρωση των διαφορετικών αυτών δεικτών αναφοράς, παραπέμπω στην υποσημείωση 8 των παρουσών προτάσεων.

[21] Υπενθυμίζω εξάλλου ότι, κατά το άρθρο 18, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, της απόφασης 2011/278, ο συντελεστής τυπικής χρήσης παραγωγικής ικανότητας, ο οποίος εφαρμόζεται για τις υποεγκαταστάσεις δείκτη αναφοράς προϊόντος, είναι το «ογδοηκοστό εκατοστημόριο των συντελεστών μέσης ετήσιας χρήσης παραγωγικής ικανότητας όλων των εγκαταστάσεων που παράγουν το εκάστοτε προϊόν».

[22] Πιο συγκεκριμένα, οι τιμές αυτές κυμαίνονται μεταξύ 0,731 και 0,964.

[23] Διευκρινίζω ότι, κατά την αιτιολογική σκέψη 36 της απόφασης 2011/278, «[λ]αμβανομένου υπόψη του περιορισμένου αριθμού δικαιωμάτων εκπομπής που περιέχει το απόθεμα για τους νεοεισερχόμενους, ενδείκνυται να εκτιμηθεί, όταν εκχωρηθεί σε νεοεισερχόμενους σημαντική ποσότητα από τα δικαιώματα αυτά, κατά πόσο διασφαλίζεται η *δίκαιη και ισότιμη πρόσβαση* στα εναπομένοντα δικαιώματα του εν λόγω αποθέματος» (η υπογράμμιση δική μου).

44. Αφετέρου, από τη συνδυασμένη ερμηνεία των ορισμών που περιέχονται στο άρθρο 3, στοιχεία β′ έως δ′ και η′, της απόφασης 2011/278 προκύπτει ότι η μέθοδος υπολογισμού που ορίζεται στο άρθρο 18, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, της εν λόγω απόφασης, για τις υποεγκαταστάσεις δείκτη αναφοράς προϊόντος, πρέπει να θεωρείται η πλέον ακριβής. Όπως εξήγησε η Επιτροπή, ο συντελεστής χρήσης παραγωγικής ικανότητας χρησιμοποιείται μόνον εάν δεν είναι εφικτός ο υπολογισμός δείκτη αναφοράς προϊόντος [24].

45. Η ερμηνεία αυτή ενισχύεται από την ιεραρχία μεταξύ των διαφόρων δεικτών αναφοράς που μπορούν να εφαρμοστούν για συγκεκριμένη υποεγκατάσταση, η οποία προβλέπεται ρητώς από την αιτιολογική σκέψη 12 της απόφασης 2011/278. Η αιτιολογική αυτή σκέψη ορίζει ότι οι μέθοδοι κατανομής δωρεάν δικαιωμάτων που εφαρμόζονται για τις υποεγκαταστάσεις δείκτη αναφοράς θερμότητας ή δείκτη αναφοράς καυσίμου ή εκπομπών διεργασίας αποτελούν «[τρεις] εφεδρικ[ές] προσεγγίσε[ις]» για τις περιπτώσεις όπου δεν είναι εφικτή η συναγωγή δείκτη αναφοράς προϊόντος.

46. Επομένως, θεωρώ ότι, αν ο συντελεστής τυπικής χρήσης παραγωγικής ικανότητας είναι, σύμφωνα με την απόφαση 2013/447, κατώτερος του 1 (ή κατώτερος από 100 %), τότε το ίδιο πρέπει να ισχύει όσον αφορά τον συντελεστή χρήσης παραγωγικής ικανότητας και για τις υποεγκαταστάσεις δείκτη αναφοράς καυσίμου. Ο περιορισμός αυτός είναι, κατά τη γνώμη μου, αναγκαίος προκειμένου να διασφαλιστεί η ίση μεταχείριση του συνόλου των νεοεισερχομένων και να τηρηθεί η ιεραρχία μεταξύ των εν λόγω δεικτών αναφοράς [25].

Γ. Ερμηνεία υπό το πρίσμα της γενικής οικονομίας της απόφασης 2011/278

47. Θεωρώ, εξάλλου, ότι ο περιορισμός του συντελεστή χρήσης παραγωγικής ικανότητας σε τιμή κατώτερη του 100 % είναι αναγκαίος υπό το πρίσμα της εν γένει οικονομίας της απόφασης 2011/278 και των διαφόρων μεθόδων υπολογισμού που προβλέπει η απόφαση αυτή, όσον αφορά την προκαταρκτική κατανομή δωρεάν δικαιωμάτων, για τις «κατεστημένες εγκαταστάσεις» [26] και για τις «εγκαταστάσεις στις οποίες πραγματοποιήθηκε σημαντική επέκταση παραγωγικής ικανότητας» [27].

1. Επί του καθεστώτος που ισχύει για τις «κατεστημένες εγκαταστάσεις»

48. Όσον αφορά τις «κατεστημένες εγκαταστάσεις», επισημαίνω ότι αυτές υπόκεινται σε διαφορετικό καθεστώς από εκείνο που ισχύει για τους «νεοεισερχομένους». Στις περιπτώσεις όπου για τις εγκαταστάσεις αυτές πρέπει να εφαρμοστεί δείκτης αναφοράς καυσίμου, ο προκαταρκτικός ετήσιος αριθμός δωρεάν δικαιωμάτων αντιστοιχεί, όπως προκύπτει από το

[24] Πρβλ. απόφαση της 28ης Απριλίου 2016, Borealis Polyolefine κ.λπ. (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 και C-391/14 έως C-393/14, EU:C:2016:311, σκέψη 68). Θεωρώ ότι η ερμηνεία την οποία υιοθετεί η Επιτροπή επιβεβαιώνεται και από την αιτιολογική σκέψη 4 της απόφασης 2011/278, από την οποία προκύπτει ότι, «[σ]τον βαθμό που αυτό είναι εφικτό, η Επιτροπή εκπόνησε δείκτες αναφοράς για προϊόντα» (η υπογράμμιση δική μου).

[25] Ειδικότερα, θεωρώ ότι, κατά το μέτρο που, σύμφωνα με την απόφαση 2013/447, η τιμή του συντελεστή τυπικής χρήσης παραγωγικής ικανότητας δεν ανέρχεται, σε καμία περίπτωση, σε 1, ο συντελεστής χρήσης παραγωγικής ικανότητας πρέπει επίσης να παραμένει αυστηρά σε τιμή κατώτερη από 100 %.

[26] Όσον αφορά τον ορισμό της έννοιας «κατεστημένη εγκατάσταση», βλ. υποσημείωση 12 των παρουσών προτάσεων.

[27] Όσον αφορά τις εγκαταστάσεις στις οποίες πραγματοποιήθηκε σημαντική επέκταση παραγωγικής ικανότητας, διευκρινίζω ότι οι εγκαταστάσεις αυτές περιλαμβάνονται στον ορισμό του «νεοεισερχόμενου» του άρθρου 3, στοιχείο η′, της οδηγίας 2003/87. Ειδικότερα, ως «νεοεισερχόμενος» ορίζεται όχι μόνο «κάθε εγκατάσταση […] στην οποία έχει χορηγηθεί άδεια εκπομπών αερίων θερμοκηπίου για πρώτη φορά, μετά την 30ή Ιουνίου 2011» (όπως ισχύει εξάλλου στην περίπτωση της υποεγκατάστασης της Ingredion η οποία αποτελεί αντικείμενο της υπόθεσης της κύριας δίκης), αλλά και «κάθε εγκατάσταση […] η οποία υπέστη μια σημαντική επέκταση μετά την 30ή Ιουνίου 2011, μόνο σε ό,τι αφορά την επέκταση αυτή».

άρθρο 10, παράγραφος 2, στοιχείο β′, σημείο ii, της απόφασης 2011/278, στο γινόμενο της τιμής του δείκτη αναφοράς καυσίμου επί το ιστορικό επίπεδο δραστηριότητας που σχετίζεται με καύσιμο για το καύσιμο που καταναλώθηκε. Το επίπεδο αυτό δραστηριότητας αντιστοιχεί, κατ' ουσίαν, στη διάμεσο της ετήσιας ιστορικής κατανάλωσης καυσίμων που χρησιμοποιείται για ορισμένες παραγωγικές δραστηριότητες[28], κατά την περίοδο αναφοράς από την 1η Ιανουαρίου 2005 έως την 31η Δεκεμβρίου 2008 ή από την 1η Ιανουαρίου 2009 έως την 31η Δεκεμβρίου 2010[29].

49. Παρατηρώ ότι η εν λόγω περίοδος αναφοράς (δύο έως τεσσάρων ετών) είναι σημαντικά μεγαλύτερη από εκείνη των 90 ημερών η οποία έχει οριστεί, από την εν λόγω απόφαση, για τον προσδιορισμό της αρχικής εγκατεστημένης παραγωγικής ικανότητας των νεοεισερχομένων. Επιπλέον, όπως ορθώς επισημαίνει η Επιτροπή, ο υπολογισμός του επιπέδου δραστηριότητας των κατεστημένων εγκαταστάσεων πραγματοποιείται χωρίς να εφαρμόζεται συντελεστής παρεμφερής εκείνων που εφαρμόζονται στην περίπτωση των νεοεισερχομένων.

50. Στο πλαίσιο αυτό, εγείρεται το ζήτημα της λειτουργίας που επιτελεί ο συντελεστής χρήσης παραγωγικής ικανότητας, όσον αφορά τις υποεγκαταστάσεις δείκτη αναφοράς καυσίμου που εμπίπτουν στο καθεστώς των «νεοεισερχομένων». Αποσκοπεί ο συντελεστής αυτός στο να αντισταθμίσει, όπως υποστηρίζει η Ingredion, τη σχετικά μικρότερη χρονική διάρκεια της περιόδου αναφοράς που χρησιμοποιείται για τον υπολογισμό της αρχικής εγκατεστημένης παραγωγικής ικανότητας των εν λόγω υποεγκαταστάσεων;[30].

51. Θεωρώ ότι στο ζήτημα αυτό πρέπει να δοθεί αρνητική απάντηση.

52. Βεβαίως, η διαφορά ως προς τη χρονική διάρκεια των περιόδων αναφοράς που λαμβάνονται υπόψη για τις κατεστημένες εγκαταστάσεις και για τους νεοεισερχομένους συνεπάγεται ότι είναι πιο πιθανό για τους τελευταίους, από ό, τι για τις κατεστημένες εγκαταστάσεις, η αρχική εγκατεστημένη παραγωγική ικανότητα των υποεγκαταστάσεών τους να μην είναι αντιπροσωπευτική της πραγματικής χρήσης της παραγωγικής ικανότητάς τους. Κατά την προσέγγιση που προτείνει η Ingredion, ο κίνδυνος αυτός θα μπορούσε εν μέρει να αντισταθμιστεί αν λαμβάνονταν υπόψη, κατά τον καθορισμό του συντελεστή χρήσης παραγωγικής ικανότητας, δεδομένα που προκύπτουν από μια περίοδο μεγαλύτερης διάρκειας, εκτεινόμενη έως και την ημερομηνία υποβολής της αίτησης κατανομής, τα οποία θα επέτρεπαν, ενδεχομένως, να αυξηθεί το επίπεδο δραστηριότητας των υποεγκαταστάσεων και, συνεπώς, ο αριθμός των δικαιωμάτων που κατανέμονται δωρεάν.

53. Φρονώ, ωστόσο, ότι, ακόμη και αν η τιμή του συντελεστή χρήσης παραγωγικής ικανότητας αντανακλούσε την πραγματική χρήση κάθε υποεγκατάστασης για την περίοδο μεταξύ του τέλους της περιόδου αναφοράς των 90 ημερών και της υποβολής της αίτησης κατανομής δικαιωμάτων, τα δεδομένα που συνελέγησαν όσον αφορά τους νεοεισερχομένους δεν θα μπορούσαν να εκτείνονται σε περίοδο ίσης διάρκειας με εκείνη που αφορά τα ιστορικά

[28] Οι διάφορες κρίσιμες παραγωγικές δραστηριότητες απαριθμούνται στο άρθρο 9, παράγραφος 4, της απόφασης 2011/278.

[29] Όπως επισήμανα ήδη στην υποσημείωση 9 των παρουσών προτάσεων, η περίοδος αυτή (δύο έως τεσσάρων ετών) ορίζεται στο άρθρο 9, παράγραφος 1, της απόφασης 2011/278.

[30] Συναφώς, επισημαίνω ότι, βάσει του άρθρου 17 του κατ' εξουσιοδότηση κανονισμού (ΕΕ) 2019/331 της Επιτροπής, της 19ης Δεκεμβρίου 2018, σχετικά με τον καθορισμό ενωσιακών μεταβατικών κανόνων για την εναρμονισμένη δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων εκπομπής κατ' εφαρμογή του άρθρου 10α της οδηγίας 2003/87/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου (ΕΕ 2019, L 59, σ. 8), η κατανομή δωρεάν δικαιωμάτων στους «νεοεισερχομένους», για την περίοδο μεταξύ 2021 και 2030 (δηλαδή για την τέταρτη περίοδο εμπορίας), πραγματοποιείται με βάση το ιστορικό επίπεδο δραστηριότητας, το οποίο αξιολογείται κατά τη διάρκεια του πρώτου ημερολογιακού έτους μετά την έναρξη της κανονικής λειτουργίας. Ως εκ τούτου, για τις κατανομές από το 2021 και μετά, ο συντελεστής χρήσης παραγωγικής ικανότητας και η περίοδος αναφοράς των 90 ημερών δεν έχουν πλέον σημασία.

δεδομένα [31] των κατεστημένων επιχειρήσεων. Συγκεκριμένα, δεδομένου ότι το άρθρο 3, στοιχείο η′, της οδηγίας 2003/87 ορίζει ότι η έννοια «νεοεισερχόμενος» περιλαμβάνει μεταξύ άλλων όλες τις εγκαταστάσεις στις οποίες έχει χορηγηθεί άδεια εκπομπών αερίων θερμοκηπίου για πρώτη φορά *μετά την 30ή Ιουνίου 2011*, τότε είναι απλώς αδύνατο, κατά τον χρόνο υποβολής της αίτησης κατανομής, να εφαρμοστεί για τις εγκαταστάσεις αυτές περίοδος αναφοράς τόσο μεγάλης διάρκειας όσο και εκείνη που εφαρμόζεται για τις κατεστημένες εγκαταστάσεις.

54. Εξάλλου, πρωτίστως, το άρθρο 17, παράγραφος 4, της απόφασης 2011/278, το οποίο προβλέπει τη σύντομη περίοδο αναφοράς των 90 ημερών, δεν αφήνει κανένα περιθώριο αμφιβολίας. Η Επιτροπή διευκρίνισε ότι είχε επίγνωση, κατά τον χρόνο έκδοσης της εν λόγω απόφασης, ότι η προβλεπόμενη κανονική λειτουργία των εγκαταστάσεων και των υποεγκαταστάσεων δεν θα είχε ακόμη επιτευχθεί κατά τον χρόνο έναρξης της εν λόγω περιόδου. Η Επιτροπή προσέθεσε, ορθώς, ότι το ενδεχόμενο η πραγματική χρήση της εγκατάστασης ή της υποεγκατάστασης να υπερβαίνει την αρχική εγκατεστημένη παραγωγική ικανότητα που χρησιμοποιείται για τον καθορισμό του προκαταρκτικού ετήσιου αριθμού δικαιωμάτων που κατανέμονται δωρεάν στους «νεοεισερχομένους» είχε γίνει «συνειδητά αποδεκτό» [32] κατά την έκδοση της απόφασης 2011/278, δεδομένου ότι η απόφαση αυτή προέβλεπε, στο άρθρο της 3, στοιχείο ιδ′, ότι η εν λόγω περίοδος αναφοράς άρχιζε από τον χρόνο κατά τον οποίο η εγκατάσταση θα επιτύγχανε το 40 % της παραγωγικής ικανότητας για την οποία είχε σχεδιαστεί.

55. Λαμβανομένων υπόψη των στοιχείων αυτών, θεωρώ, όπως και η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας, ότι η προσαύξηση του συντελεστή χρήσης παραγωγικής ικανότητας σε τιμή η οποία υπερβαίνει το ή ισούται με 100 %, στις περιπτώσεις όπου η πραγματική χρήση μιας υποεγκατάστασης όπως αυτής την οποία εκμεταλλεύεται η Ingredion φθάνει ή υπερβαίνει την αρχική εγκατεστημένη παραγωγική της ικανότητα, θα ήταν αντίθετη προς την σκόπιμη επιλογή του νομοθέτη να περιορίσει την περίοδο αναφοράς, η οποία χρησιμοποιείται για να καθοριστεί η αρχική εγκατεστημένη παραγωγική αυτή ικανότητα, σε 90 ημέρες από την έναρξη της κανονικής λειτουργίας της εγκατάστασης. Μια τέτοια προσαύξηση θα αντέβαινε, εν τέλει, στο γράμμα του άρθρου 17, παράγραφος 4, της απόφασης αυτής, σε συνδυασμό με το άρθρο της 3, στοιχείο ιδ′, καθόσον θα είχε το ίδιο αποτέλεσμα με αύξηση της εν λόγω ικανότητας.

56. Επιπροσθέτως, όπως υποστήριξαν η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας και η Επιτροπή, θεωρώ ότι οποιαδήποτε διαφορετική μεταχείριση μεταξύ κατεστημένων εγκαταστάσεων και νεοεισερχομένων είναι, εν πάση περιπτώσει, αντικειμενικώς δικαιολογημένη [33], δεδομένου ότι ο προκαταρκτικός ετήσιος αριθμός δικαιωμάτων εκπομπής που κατανέμονται δωρεάν δεν εξαρτάται από τις *πραγματικές εκπομπές* του δικαιούχου, αλλά αντιθέτως από τους *θεωρητικούς* «*δείκτες αναφοράς*» τους οποίους υπολογίζει η Επιτροπή με βάση τις εκπομπές του 10 % των αποδοτικότερων εγκαταστάσεων, σύμφωνα με το άρθρο 10α, παράγραφος 2, της οδηγίας 2003/87.

[31] Υπενθυμίζω ότι, κατά το άρθρο 7, παράγραφος 1, της απόφασης 2011/278, για κάθε κατεστημένη εγκατάσταση, το κράτη μέλη «συλλέγουν από τον φορέα εκμετάλλευσης, για όλα τα έτη της περιόδου από την 1η Ιανουαρίου 2005 έως τις 31 Δεκεμβρίου 2008 ή, κατά περίπτωση, από την 1η Ιανουαρίου 2009 έως τις 31 Δεκεμβρίου 2010, κατά τα οποία η εγκατάσταση λειτουργούσε, όλες τις σχετικές πληροφορίες και [τα] δεδομένα […]».

[32] Διευκρινίζω ότι η Επιτροπή, εκδίδοντας την απόφαση 2011/278, ενήργησε στο πλαίσιο των εκτελεστικών της αρμοδιοτήτων, σύμφωνα με το άρθρο 10α της οδηγίας 2003/87. Συναφώς, υπενθυμίζω ότι, σύμφωνα το άρθρο 291, παράγραφος 3, ΣΛΕΕ, όταν η Επιτροπή εκδίδει εκτελεστικές πράξεις, το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο θεσπίζουν εκ των προτέρων γενικούς κανόνες και αρχές σχετικά με τους όρους ελέγχου από τα κράτη μέλη της άσκησης των εκτελεστικών αρμοδιοτήτων εκ μέρους της Επιτροπής. Επιπλέον, το Κοινοβούλιο μπορεί να αντιταχθεί σε τέτοιες πράξεις, στην περίπτωση αυτή δε η Επιτροπή υποχρεούται να λάβει υπόψη τη θέση του Κοινοβουλίου, μολονότι δεν υποχρεούται να την αποδεχτεί.

[33] Συναφώς, υπενθυμίζω ότι, κατά πάγια νομολογία, η αρχή της ίσης μεταχείρισης επιτάσσει να μην αντιμετωπίζονται παρόμοιες καταστάσεις κατά τρόπο διαφορετικό και να μην αντιμετωπίζονται διαφορετικές καταστάσεις καθ' όμοιο τρόπο, εκτός αν η διαφορετική μεταχείριση αυτή δικαιολογείται αντικειμενικώς (βλ., μεταξύ άλλων, απόφαση της 16ης Δεκεμβρίου 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine κ.λπ., C-127/07, EU:C:2008:728, σκέψη 23).

57. Συνεπώς, ανεξαρτήτως του καθεστώτος στο οποίο υπάγεται μια υποεγκατάσταση (δηλαδή, είτε πρόκειται για το καθεστώς που ισχύει για τις κατεστημένες εγκαταστάσεις είτε για το καθεστώς που ισχύει για τους νεοεισερχομένους), ο προκαταρκτικός αριθμός των δικαιωμάτων που κατανέμονται δωρεάν εξαρτάται από τους θεωρητικούς αυτούς δείκτες, οι οποίοι είναι οι ίδιοι για τις κατεστημένες εγκαταστάσεις και για τους νεοεισερχομένους. Οι διαφορές που συνδέονται με άλλα στοιχεία τα οποία λαμβάνονται υπόψη στον υπολογισμό οφείλονται στην έλλειψη αξιόπιστων και σταθερών ιστορικών δεδομένων για τις εγκαταστάσεις που τέθηκαν πρόσφατα σε λειτουργία, όπως και στην συνακόλουθη ανάγκη ο καθορισμός του προκαταρκτικού αριθμού δικαιωμάτων που μπορούν να τους κατανεμηθούν δωρεάν να βασίζεται σε εκτίμηση σχετικά με το επίπεδο της δραστηριότητάς τους

58. Συναφώς, πρέπει επίσης να υπογραμμίσω ότι τα άρθρα 20 και 21 της απόφασης 2011/278 προβλέπουν ήδη την εφαρμογή του ίδιου τύπου υπολογισμού για τις κατεστημένες επιχειρήσεις και για τις επιχειρήσεις που τέθηκαν σε λειτουργία μετά τις 30 Ιουνίου 2011 [34], υπό την προϋπόθεση ότι στις τελευταίες πραγματοποιήθηκε σημαντική μεταβολή της παραγωγικής τους ικανότητας, δηλαδή «σημαντική επέκταση ή σημαντική μείωση της παραγωγικής ικανότητας» [35].

59. Συνεπώς, ακόμη και αν για τους νεοεισερχομένους υφίσταται υψηλότερος κίνδυνος σε σχέση με τις κατεστημένες εγκαταστάσεις, τον οποίο ο νομοθέτης αποδέχεται, το επίπεδο δραστηριότητας να μην είναι αντιπροσωπευτικό της πραγματικής χρήσης, κάθε απόκλιση μεγαλύτερη του 10 % μπορεί, εν τέλει, να ληφθεί υπόψη, βάσει του άρθρου 20 της απόφασης 2011/278 [36]. Σε αυτή την περίπτωση, ο νομοθέτης έχει εξάλλου προβλέψει ρητώς περίοδο έξι μηνών, και όχι απλώς 90 ημερών, για τον καθορισμό της πρόσθετης παραγωγικής ικανότητας [37].

60. Κατά συνέπεια, θεωρώ ότι από τη συγκριτική εξέταση των καθεστώτων που ισχύουν για τις κατεστημένες εγκαταστάσεις και για τους νεοεισερχομένους δεν μπορεί να συναχθεί ότι ο συντελεστής χρήσης παραγωγικής ικανότητας πρέπει να έχει, όταν η πραγματική χρήση μιας υποεγκατάστασης δείκτη αναφοράς καυσίμου φτάνει ή υπερβαίνει την αρχική εγκατεστημένη παραγωγική της ικανότητα, τιμή που ισούται με ή υπερβαίνει το 100 %. Αντιθέτως, η ρητή βούληση του νομοθέτη να περιορίσει την περίοδο αναφοράς, για τους νεοεισερχομένους, σε 90 ημέρες από την έναρξη της κανονικής λειτουργίας της υποεγκατάστασης συνηγορεί, κατά την άποψή μου και όπως επισήμανα στο σημείο 55 των παρουσών προτάσεων, υπέρ του περιορισμού της τιμής του εν λόγω συντελεστή κάτω από το ποσοστό αυτό.

[34] Η παράγραφος 1 των άρθρων 20 και 21 της απόφασης 2011/278 προβλέπει, κατ' ουσίαν, ότι στην περίπτωση των εγκαταστάσεων όπου πραγματοποιήθηκε σημαντική επέκταση ή μείωση παραγωγικής ικανότητας μετά τις 30 Ιουνίου 2011, τα κράτη μέλη προσδιορίζουν τον αριθμό των δικαιωμάτων εκπομπής που πρόκειται να κατανεμηθούν δωρεάν όσον αφορά την επέκταση ή τη μείωση, κατόπιν αίτησης του φορέα εκμετάλλευσης. Στην περίπτωση αυτή, εφαρμόζεται η μέθοδος που περιγράφεται στο άρθρο 19 της απόφασης αυτής, δηλαδή η μέθοδος υπολογισμού που προβλέπεται για τους νεοεισερχομένους.

[35] Ο ορισμός αυτός της έννοιας της «σημαντικής μεταβολής παραγωγικής ικανότητας» προκύπτει από το άρθρο 3, στοιχείο ια', της απόφασης 2011/278.

[36] Βεβαίως, ο μηχανισμός του άρθρου 20 της απόφασης 2011/278 δεν επιτρέπει την εκ των υστέρων διόρθωση του προκαταρκτικού αριθμού δικαιωμάτων που πρόκειται να κατανεμηθούν δωρεάν σε μια υποεγκατάσταση με βάση την πρώτη υποβληθείσα αίτηση. Είναι συνεπώς αληθές ότι στην περίπτωση των νεοεισερχομένων δεν μπορεί να υπάρξει εκ των υστέρων αντιστάθμιση ενδεχόμενης υποεκτίμησης, κατά την πρώτη κατανομή, της παραγωγικής ικανότητας. Ωστόσο, η Επιτροπή διευκρίνισε, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση, ότι οι νεοεισερχόμενοι μπορούσαν να υπαχθούν στο εν λόγω άρθρο 20 το αμέσως επόμενο έτος μετά από την πρώτη αυτή αίτηση, υπό την προϋπόθεση ότι έχει πραγματοποιηθεί σημαντική επέκταση της παραγωγικής τους ικανότητας.

[37] Βλ. άρθρο 3, στοιχείο ιβ', της απόφασης 2011/278. Επισημαίνω ότι, υπό τις περιστάσεις της υπόθεσης της κύριας δίκης, η Ingredion στηρίζεται στην πραγματική χρήση για την περίοδο από τις 15 Αυγούστου 2013 έως τις 20 Ιουνίου 2014, δηλαδή για περίοδο μεγαλύτερη των δέκα μηνών. Η Ingredion υποστηρίζει επομένως ότι, σε περίπτωση όπου μια υποεγκατάσταση παρουσιάζει, μετά την πάροδο της περιόδου αναφοράς των 90 ημερών και πριν από την υποβολή της αίτησής της, πρόσθετη παραγωγική ικανότητα 9 % σε σχέση με την αρχική εγκατεστημένη παραγωγική της ικανότητα, τότε ο συντελεστής χρήσης παραγωγικής ικανότητας θα μπορούσε να προσαρμοστεί με βάση δεδομένα που αφορούν μια περίοδο σημαντικά μεγαλύτερης διάρκειας (τεσσάρων τουλάχιστον μηνών) σε σχέση με εκείνη που εφαρμόζεται σε περίπτωση σημαντικής επέκτασης της παραγωγικής ικανότητας (δηλαδή σε περίπτωση όπου η επέκταση υπερβαίνει το 10 %).

2. Επί του καθεστώτος που ισχύει για τις «εγκαταστάσεις στις οποίες πραγματοποιήθηκε σημαντική επέκταση παραγωγικής ικανότητας»

61. Θεωρώ επιπλέον ότι θα ήταν αντίθετο προς τον μηχανισμό που προβλέπει το άρθρο 20 της απόφασης 2011/278 το ενδεχόμενο ο συντελεστής χρήσης παραγωγικής ικανότητας, όσον αφορά υποεγκαταστάσεις δείκτη αναφοράς καυσίμου που εμπίπτουν στο καθεστώς που ισχύει για τους «νεοεισερχομένους», να φθάνει ή να υπερβαίνει το 100 %, ακόμη και όταν η επέκταση της παραγωγικής ικανότητας παραμένει κατώτερη του ορίου του 10 % που θέτει η διάταξη αυτή.

62. Υπενθυμίζω συναφώς ότι, κατά το άρθρο 20 της απόφασης 2011/278, ο αριθμός των δικαιωμάτων εκπομπής που πρόκειται να κατανεμηθούν δωρεάν όσον αφορά την επέκταση εξαρτάται, όπως τόνισε η Ομοσπονδιακή Δημοκρατίας της Γερμανίας, από τις δύο προϋποθέσεις που προβλέπει το άρθρο 3, στοιχείο θ′, της οδηγίας αυτής.

63. Ειδικότερα, αφενός, πρέπει να έχουν επέλθει μία ή περισσότερες αναγνωρίσιμες υλικές μεταβολές οι οποίες σχετίζονται με την τεχνική διάταξη και λειτουργία της υποεγκατάστασης, εκτός από την απλή αντικατάσταση υφιστάμενης γραμμής παραγωγής. Αφετέρου, η υποεγκατάσταση πρέπει να μπορεί να λειτουργεί με παραγωγική ικανότητα τουλάχιστον 10 % υψηλότερη από την αρχική εγκατεστημένη παραγωγική ικανότητα της υποεγκατάστασης πριν από τη μεταβολή ή να επιτυγχάνει σημαντικά υψηλότερο επίπεδο δραστηριότητας, με αποτέλεσμα πρόσθετη κατανομή άνω των 50 000 δικαιωμάτων εκπομπής ετησίως.

64. Επιπλέον, δυνάμει του άρθρου 20, παράγραφος 2, της απόφασης 2011/278, «τα κράτη μέλη απαιτούν από τον φορέα εκμετάλλευσης να συνυποβάλλει με την αίτηση στοιχεία που αποδεικνύουν ότι πληρούνται τα κριτήρια σημαντικής επέκτασης παραγωγικής ικανότητας».

65. Υπό τις συνθήκες αυτές, φρονώ ότι, αν, όπως ισχυρίζεται η Ingredion, ο συντελεστής παραγωγικής χρήσης ικανότητας μπορούσε να έχει τιμή που ισούται με ή υπερβαίνει το 100 %, προκειμένου να αντανακλά, όπως στην περίπτωση της υποεγκατάστασης της Ingredion, την αυξημένη κατά 9 % σε σχέση με την αρχική εγκατεστημένη παραγωγική ικανότητα πραγματική χρήση [38], τότε η δυνατότητα αυτή θα ήταν αντίθετη προς την ρητή βούληση του νομοθέτη να επιτρέψει την προσαρμογή του αριθμού των κατανεμηθέντων δικαιωμάτων μόνο στις περιπτώσεις όπου η επέκταση είναι σημαντική, δηλαδή τουλάχιστον κατά 10 % σε σχέση με την αρχική εγκατεστημένη παραγωγική ικανότητα.

66. Θεωρώ ότι η πρόθεση αυτή του νομοθέτη αποτυπώνεται σαφώς στην αιτιολογική σκέψη 35 της απόφασης 2011/278, όπου ορίζεται ότι «[ο]ι επενδύσεις σε σημαντικές επεκτάσεις της παραγωγικής ικανότητας, που παρέχουν πρόσβαση στο απόθεμα για τους νεοεισερχομένους […] πρέπει να είναι αναμφισβήτητες και ορισμένης κλίμακας, ώστε να αποφευχθούν η πρόωρη εξάντληση του αποθέματος δικαιωμάτων εκπομπής που δημιουργείται για τους νεοεισερχομένους, οι στρεβλώσεις του ανταγωνισμού και ο περιττός διοικητικός φόρτος και να διασφαλιστεί η ίση μεταχείριση των εγκαταστάσεων σε όλα τα κράτη μέλη» [39].

[38] Κατά την Ingredion, ο συντελεστής χρήσης παραγωγικής ικανότητας θα έπρεπε, στην περίπτωση αυτή, να καθοριστεί αντιστοίχως σε τιμή 109 %.

[39] Υπενθυμίζω, συναφώς, ότι, σύμφωνα με το άρθρο 19, παράγραφος 4, της απόφασης 2011/278, τα δικαιώματα εκπομπής από το απόθεμα για τους νεοεισερχομένους κατανέμονται «με σειρά προτεραιότητας».

67. Προσθέτω ότι, κατά την επ' ακροατηρίου συζήτηση ενώπιον του Δικαστηρίου, η Επιτροπή επιβεβαίωσε ότι ο συντελεστής χρήσης παραγωγικής ικανότητας δεν πρέπει να χρησιμοποιείται για να ληφθούν υπόψη τυχόν επεκτάσεις της παραγωγικής ικανότητας, καθώς αυτές καλύπτονται ήδη από τον ειδικό μηχανισμό, και τα όρια, που προβλέπονται στο άρθρο 20 της εν λόγω απόφασης.

68. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων, συμφωνώ με την άποψη αυτή.

3. Ενδιάμεσο συμπέρασμα

69. Λαμβανομένων υπόψη των προεκτεθέντων σχετικά με τα καθεστώτα που ισχύουν για τις «κατεστημένες εγκαταστάσεις» και τις «εγκαταστάσεις στις οποίες σημειώθηκε σημαντική επέκταση παραγωγικής ικανότητας», θεωρώ ότι ο συντελεστής παραγωγικής χρήσης πρέπει, σύμφωνα με την γενική οικονομία της απόφασης 2011/278, να περιορίζεται σε τιμή κατώτερη από 100 %[40].

70. Στο τμήμα που ακολουθεί, θα αναλύσω τους λόγους για τους οποίους θεωρώ ότι οι σκοποί του συστήματος προκαταρκτικής κατανομής δωρεάν δικαιωμάτων εκπομπής, το οποίο προβλέπουν η απόφαση 2011/278 και η οδηγία 2003/87, συνηγορούν επίσης υπέρ του περιορισμού το συντελεστή παραγωγικής χρήσης σε τιμή κατώτερη από 100 %.

Δ. Ερμηνεία υπό το πρίσμα της γενικής οικονομίας και των σκοπών του συστήματος προκαταρκτικής κατανομής δωρεάν δικαιωμάτων

71. Υπενθυμίζω ότι, κατά πάγια νομολογία του Δικαστηρίου, για την ερμηνεία διάταξης του δικαίου της Ένωσης πρέπει να λαμβάνεται υπόψη όχι μόνον το γράμμα της, αλλά και το πλαίσιο στο οποίο αυτή εντάσσεται και οι σκοποί που επιδιώκονται με τη ρύθμιση της οποίας αποτελεί μέρος[41].

72. Όσον αφορά τον γενικό σκοπό και τους στόχους του συστήματος δωρεάν κατανομής δικαιωμάτων εκπομπής που θεσπίζεται με το άρθρο 10α της οδηγίας 2003/87 και με την απόφαση 2011/278, σημειώνω ότι το καθεστώς αυτό παρεκκλίνει από την αρχή του πλειστηριασμού δικαιωμάτων, την οποία ο νομοθέτης έκρινε γενικά ως «το απλούστερο σύστημα που γενικά

[40] Πρβλ. τα έγγραφα «Guidance Document n° 2 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012 (Guidance on allocation methodologies)» [κατευθυντήριο έγγραφο αριθ. 2 για την εναρμονισμένη μέθοδο δωρεάν κατανομής στην Ευρωπαϊκή Ένωση μετά το 2012 (οδηγός των μεθοδολογιών κατανομής), σ. 32] και «Frequently Asked Questions on New Entrants & Closures Applications» (Συχνές ερωτήσεις σχετικά με τις αιτήσεις κατανομής για νεοεισερχομένους και την παύση λειτουργίας επιχειρήσεων, σ. 8), τα οποία επικαλείται το αιτούν δικαστήριο και τα οποία προβλέπουν ότι δεν μπορεί να γίνει δεκτή καμία τιμή του συντελεστή χρήσης παραγωγικής ικανότητας η οποία υπερβαίνει το ή ισούται με 100 %. Συναφώς, υπενθυμίζω ότι, μολονότι τα έγγραφα αυτά δεν είναι νομικώς δεσμευτικά, συνιστούν εντούτοις συνιστούν εντούτοις συμπληρωματικές ενδείξεις που αποσαφηνίζουν την εν γένει οικονομία της οδηγίας 2003/87 και της απόφασης 2011/278 (βλ., μεταξύ άλλων, αποφάσεις της 18ης Ιανουαρίου 2018, INEOS, C-58/17, EU:C:2018:19, σκέψη 41 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία, και της 14ης Μαΐου 2020, Spenner, C-189/19, EU:C:2020:381, σκέψη 49).

[41] Βλ. απόφαση της 20ής Ιουνίου 2019, ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:518, σκέψη 71 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

θεωρείται και το αποδοτικότερο από οικονομικής άποψης»[42], με γνώμονα τον σκοπό της «μείωσης των εκπομπών αερίων θερμοκηπίου κατά τρόπο αποδοτικό από πλευράς κόστους και οικονομικώς αποτελεσματικό», όπως ορίζεται στο άρθρο 1 της οδηγίας 2003/87[43].

73. Στο πλαίσιο αυτό, η ποσότητα δικαιωμάτων εκπομπής που κατανέμονται δωρεάν μειώνεται σταδιακά, σύμφωνα με το άρθρο 10α, παράγραφος 11, της οδηγίας αυτής, κατά την περίοδο εμπορίας από το 2013 έως το 2020, με στόχο να καταστεί μηδενική το 2027[44]. Η δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων εκπομπής, με απώτερο σκοπό τη μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου, πρέπει συνεπώς να φθάσει σταδιακά να διενεργείται αποκλειστικά με βάση την αρχή του πλειστηριασμού.

74. Προς επίτευξη του σκοπού αυτού, η αιτιολογική σκέψη 36 της απόφασης 2011/278 τονίζει τον περιορισμένο αριθμό διαθέσιμων δικαιωμάτων εκπομπής που περιέχει το απόθεμα για τους νεοεισερχομένους[45]. Εξάλλου, το άρθρο 10α, παράγραφος 7, πρώτο εδάφιο, δεύτερη περίοδος, της οδηγίας 2003/87 ορίζει ότι τα δικαιώματα εκπομπής από το απόθεμα για τους νεοεισερχομένους τα οποία δεν χορηγούνται εκπλειστηριάζονται από τα κράτη μέλη.

75. Συναφώς, η Επιτροπή διευκρίνισε επίσης ότι η επιλογή της, κατά την έκδοση της απόφασης 2011/278, να μην προβλέψει δυνατότητα αντιστάθμισης, μέσω της αναπροσαρμογής του συντελεστή χρήσης παραγωγικής ικανότητας σε τιμή ανώτερη του 100 %, της αυξημένης, σε σχέση με την αρχική εγκατεστημένη παραγωγική ικανότητα, χρήση παραγωγικής ικανότητας μιας υποεγκατάστασης αποσκοπούσε ακριβώς στο να ενθαρρύνει, σε τέτοια περίπτωση, τη χρήση αποδοτικών τεχνικών για τη μείωση των εκπομπών αερίων του θερμοκηπίου ή, ενδεχομένως, την απόκτηση αντίστοιχου αριθμού δικαιωμάτων εκπομπής, σύμφωνα με το σύστημα εμπορίας.

76. Λαμβανομένων υπόψη των στοιχείων αυτών, θεωρώ ότι δεν χωρεί αμφιβολία ότι ο γενικός σκοπός και οι στόχοι του συστήματος δωρεάν κατανομής δικαιωμάτων εκπομπής, όπως και οι ενδείξεις που παρέχονται στο άρθρο 18, παράγραφος 2, πρώτο εδάφιο, αλλά και η εν γένει οικονομία της απόφασης 2011/278, επιτάσσουν τον αυστηρό περιορισμό του συντελεστή χρήσης παραγωγικής ικανότητας σε τιμή κατώτερη του 100 %[46].

Ε. Επικουρικώς, επί του περιθωρίου εκτίμησης των κρατών μελών

77. Για τους λόγους που εξέθεσα ανωτέρω, θεωρώ ότι το ζήτημα, όσον αφορά τις υποεγκαταστάσεις δείκτη αναφοράς καυσίμου που εμπίπτουν στο καθεστώς των «νεοεισερχομένων», σχετικά με το εάν ο συντελεστής χρήσης παραγωγικής ικανότητας περιορίζεται σε τιμή κατώτερη του 100 % πρέπει να απαντηθεί μέσω συστηματικής και

[42] Βλ. αιτιολογική σκέψη 15 της οδηγίας 2009/29/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 23ης Απριλίου 2009, για τροποποίηση της οδηγίας [2003/87] με στόχο τη βελτίωση και την επέκταση του συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου της Κοινότητας. Παραπέμπω επίσης στις προτάσεις μου στην υπόθεση ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:167, σημείο 69).

[43] Βλ. αποφάσεις της 12ης Απριλίου 2018, PPC Power (C-302/17, EU:C:2018:245, σκέψη18), και της 17ης Μαΐου 2018, Evonik Degussa (C-229/17, EU:C:2018:323, σκέψη 41).

[44] Βλ. απόφαση της 20ής Ιουνίου 2019, ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:518, σκέψη 65 και εκεί μνημονευόμενη νομολογία).

[45] Συναφώς, επισημαίνω ότι, σύμφωνα με το άρθρο 10α, παράγραφος 7, πρώτο εδάφιο, της οδηγίας 2003/87, μόνον το 5 % της ποσότητας δικαιωμάτων που καθορίζονται κατά την περίοδο από το 2013 έως το 2020 διατηρείται ως απόθεμα για νεοεισερχομένους, και τούτο ως η μέγιστη ποσότητα που μπορεί να κατανεμηθεί στους νεοεισερχομένους.

[46] Συναφώς, υπενθυμίζω ότι με τις προτάσεις μου στην υπόθεση ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:167, σημείο 69) επισήμανα ότι κάθε περιορισμός της δωρεάν κατανομής συμβάλλει στη σταδιακή υλοποίηση του συστήματος πλειστηριασμού των δικαιωμάτων σύμφωνα με τη βούληση του νομοθέτη.

τελολογικής ερμηνείας, η οποία στηρίζεται στην εν γένει οικονομία της απόφασης 2011/278 καθώς και στον γενικό σκοπό και στους στόχους του συστήματος προσωρινής κατανομής δωρεάν δικαιωμάτων. Συνεπώς, το ζήτημα αυτό δεν εμπίπτει, όπως ισχυρίζονται η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας και η Γερμανική Κυβέρνηση, στο περιθώριο εκτίμησης που διαθέτουν τα κράτη μέλη, δυνάμει του άρθρου 18, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της απόφασης 2011/278.

78. Συναφώς, υπενθυμίζω, χάριν πληρότητας, ότι, όσον αφορά την δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων εκπομπής, ο νομοθέτης επέμεινε, στο άρθρο 10α, παράγραφος 1, της οδηγίας 2003/87, στην επιταγή περί πλήρους εναρμόνισης, ορίζοντας ότι «η Επιτροπή πρέπει να υιοθετήσει πλήρως εναρμονισμένα μέτρα εφαρμογής που θα ισχύουν σε ολόκληρη την Κοινότητα για την κατανομή των δικαιωμάτων».

79. Όπως επισήμανα στις προτάσεις μου στην υπόθεση INEOS Köln [47], η Επιτροπή εξέδωσε την απόφαση 2011/278 στη βάση αυτή και εκτιμώ ότι, αναμφίβολα, η απόφαση αυτή, ερμηνευόμενη σε συνδυασμό με το άρθρο 10α της οδηγίας 2003/87, προβαίνει σε πλήρη εναρμόνιση των ουσιαστικών πτυχών της δωρεάν κατανομής δικαιωμάτων [48].

80. Ειδικότερα, κατά το άρθρο 19, παράγραφος 4, δεύτερο εδάφιο, της απόφασης αυτής, η Επιτροπή μπορεί να απορρίψει την προκαταρκτική συνολική ετήσια ποσότητα δικαιωμάτων εκπομπής που κατανέμονται δωρεάν για έναν νεοεισερχόμενο.

81. Επομένως, θεωρώ ότι, ακόμη και αν το Δικαστήριο αποφασίσει να κρίνει, όπως ακριβώς υποστηρίζουν η Ομοσπονδιακή Δημοκρατία της Γερμανίας και η Γερμανική Κυβέρνηση και αντιθέτως προς την προσέγγιση που προτείνω, ότι τα κράτη μέλη διατηρούν την ελευθερία, εντός των ορίων που θέτει το άρθρο 18, παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της εν λόγω απόφασης, να καθορίζουν τον συντελεστή χρήσης παραγωγικής ικανότητας σε τιμή ανώτερη του 100 %, δεν μπορεί να προσαφθεί στα κράτη μέλη ότι συμμερίζονται την άποψη της Επιτροπής, ακόμη και σε περίπτωση κατά την οποία η άποψη αυτή είναι αποτέλεσμα της εφαρμογής της ίδιας απόφασης επί συγκεκριμένων εγκαταστάσεων (όπως υπό τις περιστάσεις της υπόθεσης της κύριας δίκης [49]), εφόσον τα κράτη μέλη είναι σε θέση να προβλέψουν ότι η ίδια άποψη θα ισχύει και για άλλες εγκαταστάσεις.

V. Πρόταση

82. Λαμβανομένου υπόψη του συνόλου των προεκτεθέντων, προτείνω στο Δικαστήριο να απαντήσει στο προδικαστικό ερώτημα που υπέβαλε το Verwaltungsgericht Berlin (διοικητικό πρωτοδικείο Βερολίνου, Γερμανία) ως εξής:

Το άρθρο 18, παράγραφος 1, στοιχείο γ', και παράγραφος 2, δεύτερο εδάφιο, της απόφασης 2011/278/ΕΕ της Επιτροπής, της 27ης Απριλίου 2011, σχετικά με τον καθορισμό ενωσιακών μεταβατικών κανόνων για την εναρμονισμένη δωρεάν κατανομή δικαιωμάτων εκπομπής κατ' εφαρμογή του άρθρου 10α της οδηγίας 2003/87/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, σε συνδυασμό με το άρθρο 3, στοιχείο η', και το άρθρο 10α της οδηγίας 2003/87/ΕΚ του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 13ης Οκτωβρίου 2003, σχετικά με τη

47 C-572/16 (EU:C:2017:896, σημείο 70).

48 Βλ. απόφαση της 22ας Ιουνίου 2016, DK Recycling und Roheisen κατά Επιτροπής (C-540/14 P, EU:C:2016:469, σκέψεις 52 έως 55).

49 Όπως επισήμανα στο σημείο 19 των παρουσών προτάσεων, υπό τις περιστάσεις της υπόθεσης της κύριας δίκης, η DEHSt αποφάσισε να λάβει ως βάση συντελεστή χρήσης παραγωγικής ικανότητας ύψους 99,9 %, δεδομένου ότι η Επιτροπή είχε απορρίψει, με την απόφασή της τής 24ης Μαρτίου 2015, συντελεστή χρήσης παραγωγικής ικανότητας ύψους 100 % ή ανώτερο για τρεις άλλες γερμανικές εγκαταστάσεις.

θέσπιση συστήματος εμπορίας δικαιωμάτων εκπομπής αερίων θερμοκηπίου εντός της Κοινότητας και την τροποποίηση της οδηγίας 96/61/ΕΚ του Συμβουλίου, έχει την έννοια ότι, για τους νεοεισερχομένους στην αγορά, ο σχετικός συντελεστής χρήσης παραγωγικής ικανότητας για το επίπεδο δραστηριότητας που σχετίζεται με το καύσιμο περιορίζεται σε τιμή κατώτερη του 100 %.