Zbierka súdnych rozhodnutí

NÁVRHY GENERÁLNEHO ADVOKÁTA
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
prednesené 18. júna 2020[1]

Vec C-320/19

Ingredion Germany GmbH
proti
Bundesrepublik Deutschland

[návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Verwaltungsgericht Berlin (Správny súd Berlín, Nemecko)]

„Návrh na začatie prejudiciálneho konania – Životné prostredie – Smernica 2003/87/ES – Systém obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov – Článok 3 písm. h) – Pojem ‚nový účastník' – Článok 10a – Prechodný režim bezodplatného prideľovania emisných kvót – Rozhodnutie 2011/278/EÚ – Bezodplatné prideľovanie emisných kvót novým účastníkom – Podzariadenie spojené s referenčným štandardom paliva – Článok 18 ods. 1 písm. c) a článok 18 ods. 2 druhý pododsek – Určenie úrovne činnosti v súvislosti s palivom – Príslušný faktor využitia kapacity – Obmedzenie tohto faktora na hodnotu nižšiu ako 100 %"

I. Úvod

1. Prejednávaný návrh na začatie prejudiciálneho konania, ktorý podal Verwaltungsgericht Berlin (Správny súd Berlín, Nemecko), sa týka výkladu článku 3 písm. h) a článku 10a smernice 2003/87/ES[2] o vytvorení systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Európskej únii, ako aj článku 18 ods. 1 písm. c) a článku 18 ods. 2 druhého pododseku rozhodnutia 2011/278/EÚ[3], ktorým sa ustanovujú prechodné pravidlá harmonizácie bezodplatného prideľovania emisných kvót.

2. Tento návrh bol podaný v rámci sporu medzi spoločnosťou Ingredion Germany GmbH (ďalej len „Ingredion" alebo „žalobkyňa vo veci samej") a Spolkovou republikou Nemecko, ktorú zastupuje Umweltbundesamt (Spolkový úrad pre životné prostredie, Nemecko), ktorého predmetom je žiadosť o bezodplatné pridelenie emisných kvót pre zariadenie, ktoré treba posúdiť ako „nového účastníka" v zmysle článku 3 písm. h) smernice 2003/87.[4]

1 Jazyk prednesu: francúzština.

2 Smernica Európskeho parlamentu a Rady z 13. októbra 2003, o vytvorení systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v spoločenstve, a ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 96/61/ES (Ú. v. ES L 275, 2003, s. 32; Mim. vyd. 15/007, s. 631), zmenená smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2009/29/ES z 23. apríla 2009 (Ú. v. EÚ L 140, 2009, s. 63) (ďalej len „smernica 2003/87").

3 Rozhodnutie Komisie z 27. apríla 2011, ktorým sa ustanovujú prechodné pravidlá harmonizácie bezodplatného prideľovania emisných kvót podľa článku 10a smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/87/ES, platné v celej Únii (Ú. v. EÚ L 130, 2011, s. 1).

4 Pripomínam, že pojem „nový účastník" je v článku 3 písm. h) smernice 2003/87 definovaný tak, že zahŕňa okrem iného akékoľvek „zariadenie…, ktoré prvýkrát získalo povolenie na emisie skleníkových plynov po 30. júni 2011". Ustanovenia týkajúce sa „nových účastníkov" sú predmetom kapitoly IV rozhodnutia 2011/278.

3. V tejto súvislosti sa vnútroštátny súd pýta, či na účely určenia predbežného ročného množstva bezodplatných kvót pre jedno z podzariadení tvoriacich toto zariadenie, na ktoré treba uplatniť referenčný štandard paliva, je príslušný faktor využitia kapacity, uvedený v článku 18 ods. 1 písm. c) a článku 18 ods. 2 druhom pododseku rozhodnutia 2011/278, obmedzený na hodnotu nižšiu ako 100 %.

4. Preskúmanie tejto otázky zapadá do dlhej línie judikatúry týkajúcej sa systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov a prechodných pravidiel pre bezodplatné prideľovanie kvót [5], pričom zároveň dáva Súdnemu dvoru príležitosť po prvýkrát preskúmať úpravu venovanú „novým účastníkom“.

5. Na záver mojej analýzy navrhnem Súdnemu dvoru, aby rozhodol, že v rámci tejto úpravy musí byť príslušný faktor využitia kapacity pre také podzariadenie s referenčným štandardom paliva, aké za okolností vo veci samej prevádzkuje spoločnosť Ingredion, obmedzený na hodnotu nižšiu ako 100 %.

II. Právny rámec

A. Právo Únie

1. Smernica 2003/87

6. Článok 3 smernice 2003/87, nazvaný „Definície“, stanovuje:

„Na účely tejto smernice sa používajú tieto definície:

…

h) ‚nový účastník‘ je:

– je akékoľvek zariadenie, ktoré vykonáva jednu alebo viacero činností uvedených v prílohe I a ktoré prvýkrát získalo povolenie na emisie skleníkových plynov po 30. júni 2011;

– akékoľvek zariadenie, ktoré prvýkrát vykonáva činnosť zahrnutú do schémy Spoločenstva podľa článku 24 ods. 1 alebo 2, alebo

– akékoľvek zariadenie, ktoré vykonáva jednu alebo viac činností uvedených v prílohe I alebo činnosť zahrnutú do schémy Spoločenstva podľa článku 24 ods. 1 alebo 2 a ktorého kapacita bola výrazne rozšírená po 30. júni 2011, a to iba v súvislosti s týmto rozšírením.

…“

7. Podľa článku 10a tejto smernice, nazvaného „Prechodné pravidlá harmonizácie bezodplatného prideľovania platné v celom Spoločenstve“:

„1. Do 31. decembra 2010 Komisia prijme plne harmonizované vykonávacie opatrenia pre celé Spoločenstvo…

5 V oblasti emisných kvót skleníkových plynov som už mal príležitosť predniesť návrhy najmä vo veciach INEOS Köln (C-572/16, EU:C:2017:896), a ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:167).

Opatreniami uvedenými v prvom pododseku sa v možnom rozsahu určia referenčné úrovne *ex ante* pre celé Spoločenstvo, aby sa zabezpečilo, že sa prideľovanie uskutoční spôsobom, ktorý nemotivuje k zvyšovaniu emisií, ale naopak motivuje k znižovaniu emisií skleníkových plynov a energeticky účinným technikám, pričom sa tam, kde sú k dispozícii príslušné zariadenia, zohľadnia najúčinnejšie techniky…

…

7. Päť percent z množstva kvót pre celé Spoločenstvo určeného v súlade s článkami 9 a 9a na obdobie rokov 2013 až 2020 sa vyčlení pre nových účastníkov ako maximálne množstvo, ktoré sa môže prideliť novým účastníkom v súlade s pravidlami prijatými podľa odseku 1 tohto článku.

…

Komisia prijme do 31. decembra 2010 harmonizované pravidlá týkajúce sa uplatňovania definície ‚nového účastníka' najmä v súvislosti s definíciou ‚významného rozšírenia kapacity'.

…"

2. Rozhodnutie 2011/278

8. Článok 17 rozhodnutia 2011/278, nazvaný „Žiadosť o bezodplatné pridelenie kvót", obsahuje odsek 4, ktorý znie takto:

„V prípade zariadení uvedených v článku 3 písm. h) smernice [2003/87], s výnimkou zariadení, pri ktorých došlo po 30. júni 2011 k významnému zvýšeniu, členské štáty vyžadujú, aby prevádzkovateľ stanovil začiatočnú inštalovanú kapacitu pre každé podzariadeni[e] podľa metodiky ustanovenej v článku 7 ods. 3 s použitím nepretržitého 90-dňového obdobia, na základe ktorého sa začiatok bežnej činnosti stanoví ako referenčný [s použitím základného nepretržitého 90-dňového obdobia, na základe ktorého sa stanoví začiatok bežnej činnosti – *neoficiálny preklad*]. Členské štáty schvália túto začiatočnú inštalovanú kapacitu každého podzariadenia pred výpočtom kvót pridelených zariadeniu."

9. Článok 18 tohto rozhodnutia, nazvaný „Úrovne činnosti", uvádza:

„1. V prípade zariadení uvedených v článku 3 písm. h) smernice [2003/87], s výnimkou zariadení, pri ktorých nastalo po 30. júni 2011 významné zvýšenie, členské štáty určia úrovne činnosti každého zariadenia takto:

…

c) úroveň činnosti v súvislosti s palivom predstavuje začiatočnú inštalovanú kapacitu na spotrebu palív použitých na produkciu nemerateľného tepla spotrebovaného na výrobu produktov, na produkciu mechanickej energie inej ako použitej na výrobu elektrickej energie, na vykurovanie alebo chladenie, s výnimkou spotreby na výrobu elektrickej energie, vrátane bezpečnostného spaľovania, príslušného zariadenia, vynásobenú príslušným faktorom využitia kapacity;

…

2. …

Príslušný faktor využitia kapacity uvedený v odseku 1 písm. b) až d) stanovia členské štáty na základe riadne podložených a nezávisle overených informácií o plánovanej bežnej prevádzke, údržbe, obvyklom výrobnom cykle, energeticky účinných technikách a typickom využití kapacity v príslušnom odvetví, porovnaných s informáciami špecifickými za dané odvetvia.

…

3. V prípade zariadení, pri ktorých nastalo významné zvýšenie kapacity po 30. júni 2011, členské štáty stanovia v súlade s odsekom 1 úrovne činnosti len za pridanú kapacitu podzariadení, ktorých sa týka významné zvýšenie kapacity.

V prípade zariadení, pri ktorých nastalo po 30. júni 2011 významné zníženie kapacity, členské štáty stanovia v súlade s odsekom 1 úrovne činnosti len za zníženú kapacitu podzariadení, ktorých sa významné zníženie kapacity týka.“

10. Článok 19 uvedeného rozhodnutia, nazvaný „Prideľovanie kvót novým účastníkom“, stanovuje:

„1. Na účely prideľovania emisných kvót novým účastníkom, s výnimkou prideľovania kvót zariadeniam uvedeným v článku 3 písm. h) tretej zarážke smernice [2003/87], členské štáty vypočítajú predbežné ročné množstvo bezodplatne pridelených emisných kvót k začiatku bežnej prevádzky zariadenia samostatne za každé podzariadenie takto:

…

c) v prípade každého podzariadenia spojeného s referenčným štandardom paliva sa predbežné ročné množstvo bezodplatne pridelených emisných kvót rovná referenčnej úrovni referenčného štandardu paliva podľa prílohy I, vynásobenej úrovňou činnosti v súvislosti s palivom;

…

4. Členské štáty bezodkladne oznámia Komisii predbežné celkové ročné množstvo bezodplatne pridelených emisných kvót. Emisné kvóty z rezervy pre nových účastníkov vytvorené podľa článku 10a ods. 7 smernice [2003/87] sa pridelia na základe zásady ‚kto prv príde, ten prv berie‘, v súvislosti s doručením tohto oznámenia [a to so zreteľom na deň doručenia tohto oznámenia – *neoficiálny preklad*].

Komisia môže zamietnuť predbežné celkové ročné množstvo emisných kvót bezodplatne pridelených na príslušné zariadenie. Ak Komisia nezamietne predbežné celkové ročné množstvo bezodplatne pridelených emisných kvót, príslušný členský štát pristúpi k určeniu konečného ročného množstva bezodplatne pridelených emisných kvót.“

B. Nemecké právo

11. § 9 ods. 1 Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (zákon o obchodovaní s emisnými kvótami skleníkových plynov) z 21. júla 2011 (BGBl. 2011 I, s. 1475) znie takto:

„1. Prevádzkovateľom zariadení sa bezodplatne pridelia emisné kvóty v súlade so zásadami upravenými v článku 10a… smernice [2003/87]… a v rozhodnutí… [2011/278]…“

12. § 2 Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 (nariadenie o prideľovaní emisných kvót skleníkových plynov pre obdobie obchodovania 2013 až 2020) z 26. septembra 2011 (BGBl. 2011 I, s. 1921, ďalej len „ZuV 2020“), nazvaný „Vymedzenie pojmov“, stanovuje:

„…

10. Nové zariadenia

Všetci noví účastníci podľa článku 3 písm. h) prvej zarážky smernice [2003/87];

…“

13. § 16 ZuV 2020, nazvaný „Žiadosť o bezodplatné pridelenie emisných kvót“, uvádza:

„1. Žiadosti o bezodplatné pridelenie pre nových účastníkov sa predložia do jedného roka od začiatku riadnej prevádzky zariadenia a v prípade významného zvýšenia kapacity do jedného roka od začatia zmenenej prevádzky.

…

4. Začiatočná inštalovaná kapacita nových zariadení zodpovedá odchylne od § 4 pre každú časť zariadenia priemernej hodnote dvoch najvyšších mesačných objemov produkcie počas nepretržitého 90 dňového obdobia, na základe ktorého sa určí začiatok bežnej prevádzky, v prepočte na kalendárny rok.

…“

14. § 17 ZuV 2020, nazvaný „Úrovne činnosti nových účastníkov“, stanovuje:

„1. Pre časti nových zariadení, ktoré sa určia v súlade s § 3, sa príslušné úrovne činnosti pre pridelenie emisných kvót stanovia takto:

…

(3) úroveň činnosti v súvislosti s palivom pre časť zariadenia s hodnotou emisie paliva zodpovedá začiatočnej inštalovanej kapacite príslušnej časti zariadenia vynásobenej príslušným faktorom využitia kapacity;

…

2. Príslušný faktor využitia kapacity uvedený v odseku 1 bodoch 2 až 4 sa určí na základe informácií predložených žiadateľom o:

(1) skutočnej prevádzke časti zariadenia do podania žiadosti a o plánovanej prevádzke zariadenia alebo časti zariadenia, plánovaných dobách údržby a výrobných cykloch;

(2) použití techník, ktoré sú energeticky účinné a s nízkymi emisiami skleníkových plynov, a ktoré môžu mať vplyv na príslušný faktor využitia kapacity zariadenia;

(3) obvyklej kapacite v príslušných odvetviach.

…“ [6]

15. Podľa § 18 ZuV 2020, nazvaného „Prideľovanie emisných kvót novým účastníkom“:

„1. Na účely pridelenia kvót pre nové zariadenia vypočíta príslušný orgán predbežné ročné množstvo bezodplatne prideľovaných emisných kvót k začiatku bežnej prevádzky zariadenia pre zostávajúce roky obdobia obchodovania 2013 až 2020 na základe nižšie uvedeného postupu a samostatne pre každú časť zariadenia:

…

(3) pre každú časť zariadenia s hodnotou emisie paliva zodpovedá predbežné ročné množstvo bezodplatne pridelených kvót súčinu hodnoty emisie paliva a úrovne činnosti v súvislosti s palivom;

…“

III. Spor vo veci samej, prejudiciálna otázka a konanie na Súdnom dvore

16. Žalobkyňa vo veci samej, spoločnosť Ingredion, prevádzkuje v Hamburgu (Nemecko) zariadenie na výrobu škrobových produktov. [7] Toto zariadenie obsahuje ako podzariadenia zariadenie na ohrev vzduchu a zariadenie na výrobu pary, ktoré využívajú paru a zemný plyn na výrobu tepla potrebného na výrobu škrobu.

17. Ingredion 8. augusta 2014 požiadala Deutsche Emissionshandelsstelle (Nemecký orgán pre obchodovanie s emisnými kvótami, ďalej len „DEHSt“) o bezodplatné pridelenie emisných kvót pre tieto dve podzariadenia. Svoju žiadosť založila v prípade jedného z uvedených podzariadení na referenčnom štandarde tepla a v prípade druhého z nich na referenčnom štandarde paliva. [8]

18. Na účely určenia predbežného množstva emisných kvót, ktoré bolo možné bezodplatne prideliť podzariadeniu s referenčným štandardom paliva, DEHSt najskôr zohľadnil príslušný faktor využitia kapacity na úrovni 109 %. V súlade s údajmi, ktoré poskytla Ingredion, bolo totiž skutočné využitie kapacity tohto podzariadenia počas obdobia, ktoré uplynulo medzi dňom uvedenia zariadenia do bežnej prevádzky, t. j. 15. augustom 2013, a dňom podania žiadosti o pridelenie kvót, t. j. 20. júnom 2014, vyššie ako 100 % jeho začiatočnej inštalovanej kapacity. [9]

6 Uvádzam, že v rozhodnutí 2011/278 sa používa výraz „podzariadenie“ a nie „časť zariadenia“. Rovnako sa v tomto rozhodnutí používa výraz „referenčný štandard paliva“ a nie „hodnota emisie paliva“. V ďalšom texte návrhov budem odkazovať iba na výrazy použité v uvedenom rozhodnutí, keďže ich výklad platí aj pre výklad výrazov použitých v ZuV 2020.

7 Škrobové produkty sú všetky poľnohospodársko-potravinárske produkty, ktoré obsahujú škrob.

8 Ako som uviedol v návrhoch, ktoré som predniesol vo veci INEOS Köln (C-572/16, EU:C:2017:896, bod 58 a poznámka pod čiarou 35), v podstate platí, že „v prípade referenčných úrovní ide o určité množstvo emisií…, ktoré Komisia uznala za nevyhnutné pri výrobe určitého množstva daného výrobku“ (pozri návrhy, ktoré predniesla generálna advokátka Kokott vo veciach Borealis Polyolefine a i., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 a C-391/14 až C-393/14, EU:C:2015:754, bod 40). Na účely výpočtu predbežného ročného množstva kvót prideľovaných bezodplatne sú členské štáty v súlade s článkom 6 rozhodnutia 2011/278 povinné rozlišovať podzariadenia v závislosti od ich činnosti, aby mohli určiť, či treba uplatniť „referenčný štandard produktu“, „referenčný štandard tepla“, „referenčný štandard paliva“ alebo osobitný faktor pre „podzariadenia spojené s emisiami z procesov“ (pozri rozsudky z 8. septembra 2016, Borealis a i., C-180/15, EU:C:2016:647, bod 61, ako aj z 18. januára 2018, INEOS, C-58/17, EU:C:2018:19, bod 28). V tejto súvislosti už Súdny dvor uviedol, že definície podzariadení spojených s referenčným štandardom produktu, referenčným štandardom tepla, referenčným štandardom paliva a s emisiami z procesov, nachádzajúce sa v článku 3 rozhodnutia 2011/278, sa navzájom vylučujú (pozri rozsudok z 8. septembra 2016, Borealis a i., C-180/15, EU:C:2016:647, bod 62).

9 Pokiaľ ide o začiatočnú inštalovanú kapacitu, pripomínam, že článok 17 ods. 4 rozhodnutia 2011/278 v podstate stanovuje, že v prípade zariadení uvedených v článku 3 písm. h) smernice 2003/87, teda nových účastníkov, s výnimkou zariadení, pri ktorých došlo po 30. júni 2011 k významnému zvýšeniu kapacity, sa začiatočná inštalovaná kapacita každého podzariadenia určí s použitím základného „nepretržitého 90-dňového obdobia, na základe ktorého sa začiatok bežnej činnosti stanoví ako referenčný [nepretržitého 90-dňového obdobia, na základe ktorého sa stanoví začiatok bežnej činnosti – *neoficiálny preklad*]“ (pozri rovnako bod 8 vyššie).

19. Neskôr sa DEHSt domnieval, že keďže Komisia vo svojom rozhodnutí z 24. marca 2015 [10] odmietla príslušný faktor využitia kapacity na úrovni 100 % alebo viac pre tri iné nemecké zariadenia, bolo potrebné vychádzať z príslušného faktora využitia kapacity na úrovni 99,9 %, a nie 109 %. Na tomto základe DEHSt rozhodnutím z 1. septembra 2015 určil počet emisných kvót bezodplatne pridelených spoločnosti Ingredion na obdobie od roku 2013 do roku 2020.

20. Žalobkyňa vo veci samej podala proti tomuto rozhodnutiu opravný prostriedok. Jej opravný prostriedok bol zamietnutý rozhodnutím zo 7. júla 2017, doručeným 10. júla 2017. DEHSt pri odôvodnení tohto zamietnutia poukázal okrem rozhodnutia Komisie z 24. marca 2015 aj na usmernenia, ktoré Komisia zverejnila. [11]

21. V žalobe podanej 9. augusta 2017 na Verwaltungsgericht Berlin (Správny súd Berlín) žalobkyňa vo veci samej zotrvala na svojej žiadosti.

22. DEHSt rozhodnutím z 28. januára 2019 zrušil svoje rozhodnutie z 1. septembra 2015 v rozsahu, v akom žiadosť o pridelenie kvót obsahovala nesprávny výpočet v prípade podzariadenia s referenčným štandardom paliva. Ingredion 20. januára 2019 v dôsledku tohto nesprávneho výpočtu upravila svoju žalobu.

23. Vnútroštátny súd uvádza, že riešenie sporu, ktorý prejednáva, závisí od otázky, či podľa článku 18 ods. 2 druhého pododseku rozhodnutia 2011/278 môže príslušný faktor využitia kapacity dosiahnuť hodnotu vyššiu alebo rovnajúcu sa 100 % v prípade podzariadení s referenčným štandardom paliva, ktoré tak ako podzariadenie spoločnosti Ingredion, patria k „novým účastníkom“.

24. Tento súd predovšetkým zdôrazňuje, že znenie tohto ustanovenia neobsahuje žiadne prípadné obmedzenie príslušného faktora využitia kapacity na hodnotu nižšiu ako 100 %. Uvádza, že za okolností veci, ktorú prejednáva, uplatnenie vyššieho faktora vyplýva z podložených a nezávisle overených informácií týkajúcich sa nielen plánovanej bežnej prevádzky podzariadenia spoločnosti Ingredion, ale aj jeho skutočnej prevádzky až do podania žiadosti. Vnútroštátny súd dodáva, že na rozdiel od existujúcich zariadení, [12] základné obdobie pre nových účastníkov v súlade s článkom 17 ods. 4 rozhodnutia 2011/278 zodpovedá 90 dňom po začatí bežnej prevádzky, a nie obdobiu štyroch rokov. [13]

10 Rozhodnutie K(2015) 1733 v konečnom znení z 24. marca 2015 o predbežnom celkovom množstve emisných kvót, ktoré sa z rezervy pre nových účastníkov majú bezodplatne prideliť nemeckým zariadeniam zaregistrovaným pod číslami DE000000000001744, DE000000000201341 a DE000000000203762.

11 Tieto dokumenty, nazvané „Guidance Document n° 2 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012 (Guidance on allocation methodologies)“ [usmernenia č. 2 k harmonizovanej metóde bezodplatného prideľovania kvót v Európskej únii po roku 2012 (usmernenia k metodológii prideľovania kvót)] a „Frequently Asked Questions on New Entrants & Closures Applications“ [Často kladené otázky k žiadostiam týkajúcim sa nových účastníkov a odstávky zariadení], sú dostupné na internetovej stránke Komisie na tejto adrese: https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/allowances_en#tab-0-1

12 Podľa článku 3 písm. a) rozhodnutia 2011/278 je „existujúce zariadenie“ definované ako „každé zariadenie…, ktoré: i) získalo povolenie na emisie skleníkových plynov do 30. júna 2011, alebo ii | skutočne funguje, získalo do 30. júna 2011 všetky príslušné environmentálne povolenia… a splnilo do 30. júna 2011 všetky ostatné kritériá určené vo vnútroštátnom právnom poriadku príslušného členského štátu…“.

13 Podľa článku 9 ods. 1 rozhodnutia 2011/278 „v prípade existujúcich zariadení členské štáty určia historické úrovne činnosti každého zariadenia za základné obdobie od 1. januára 2005 do 31. decembra 2008 alebo za základné obdobie od 1. januára 2009 do 31. decembra 2010…“.

25. Uvedený súd však rovnako poznamenáva, že porovnanie s novými účastníkmi, ktorí majú podzariadenia spojené s referenčným štandardom produktu, ukázalo, že v prípade týchto podzariadení štandardný faktor využitia kapacity, ktorý sa na nich uplatňuje podľa článku 18 ods. 1 písm. a) tohto rozhodnutia, nedosahuje nikdy hodnotu 100 %.[14] Okrem toho bezodplatné prideľovanie kvót v súlade s článkom 10a smernice 2003/87 predstavuje dočasnú výnimku zo zásady obchodovania s kvótami formou aukcie[15] zakotvenej touto smernicou, čo svedčí v prospech reštriktívneho výkladu príslušných ustanovení.

26. Za týchto okolností Verwaltungsgericht Berlin (Správny súd Berlín) rozhodol prerušiť konanie a položiť Súdnemu dvoru túto prejudiciálnu otázku:

„Má sa článok 18 ods. 1 písm. c) a článok 18 ods. 2 druhý pododsek rozhodnutia [2011/278] v spojení s článkom 3 písm. h) a článkom 10a smernice [2003/87] vykladať v tom zmysle, že pre nových účastníkov sa faktor využitia kapacity, ktorý je relevantný pre úroveň činnosti v súvislosti s palivom, obmedzuje na nižšiu hodnotu ako 100 %?“

27. Ingredion, Spolková republika Nemecko a Európska komisia podali písomné pripomienky na Súdny dvor.

28. Ingredion, Spolková republika Nemecko, nemecká vláda a Komisia boli zastúpené na pojednávaní, ktoré sa konalo 12. marca 2020.

IV. Analýza

A. Úvodné úvahy

29. V prejednávanom návrhu na začatie prejudiciálneho konania má Súdny dvor v podstate určiť, či v rámci úpravy bezodplatného prideľovania emisných kvót „novým účastníkom“ môže byť príslušný faktor využitia kapacity pre podzariadenie s referenčným štandardom paliva vyšší alebo rovnajúci sa hodnote 100 %. Tento faktor umožňuje v prípade, keď skutočné využitie kapacity tohto podzariadenia prekročí jeho začiatočnú inštalovanú kapacitu, pridelenie väčšieho množstva bezodplatných kvót.

30. Pripomínam, že uvedený faktor umožňuje v prípade, keď je vynásobený začiatočnou inštalovanou kapacitou podzariadenia s referenčným štandardom paliva, vypočítať úroveň činnosti v súvislosti s palivom. Podľa článku 19 ods. 1 písm. c) rozhodnutia 2011/278 sa predbežné ročné množstvo bezodplatne pridelených emisných kvót následne určí vynásobením tejto úrovne činnosti hodnotou zodpovedajúceho referenčného štandardu.

31. V tejto súvislosti uvádzam, že hoci príslušný faktor využitia kapacity v súlade s článkom 18 ods. 2 druhým pododsekom rozhodnutia 2011/278 „stanovia členské štáty na základe riadne podložených a nezávisle overených informácií… porovnaných s informáciami špecifickými za dané odvetvia“, toto ustanovenie naopak neupravuje žiadne výslovné obmedzenie hodnoty tohto faktora.

32. Vo svojich písomných pripomienkach a na pojednávaní na Súdnom dvore účastníci konania zhodne uviedli toto konštatovanie. V podstate podporili tri rôzne tézy, ktoré možno zhrnúť takto.

14 Hodnoty štandardného faktora využitia kapacity sú stanovené v súlade s prílohou rozhodnutia 2013/447/EÚ: Rozhodnutie Komisie z 5. septembra 2013 o štandardnom faktore využitia kapacity podľa článku 18 ods. 2 rozhodnutia 2011/278/EÚ (Ú. v. EÚ L 240, 2013, s. 23).

15 V článku 10 ods. 1 smernice 2003/87, nazvaného „Obchodovanie s kvótami formou aukcie“, je okrem iného stanovené, že pre činnosti uvedené v prílohe I tejto smernice, s výnimkou činností leteckej dopravy, členské štáty od roku 2013 obchodujú formou aukcie „so všetkými kvótami, ktoré nie sú pridelené bezodplatne v súlade s článkami 10a a 10c tejto smernice“.

33. Po prvé sa Ingredion domnievala, že príslušný faktor využitia kapacity možno upraviť na hodnotu vyššiu ako 100 % v prípade, keď v období dlhšom ako 90-dňové obdobie, ktoré sa počíta od začatia bežnej prevádzky zariadenia, skutočné využitie kapacity jej podzariadenia s referenčným štandardom paliva prekročí jeho začiatočnú inštalovanú kapacitu. [16]

34. Po druhé sa Spolková republika Nemecko a nemecká vláda v podstate domnievali, že otázka, či je tento faktor obmedzený na hodnotu nižšiu ako 100 %, závisí hlavne od miery voľnej úvahy, ktorou disponujú členské štáty podľa článku 18 ods. 2 druhého pododseku rozhodnutia 2011/278 pri určení tohto faktora. [17]

35. Po tretie Komisia tvrdila, že v súlade s článkom 3 písm. i) a článkom 20 tohto rozhodnutia iba významné zvýšenia kapacity, teda zvýšenia aspoň v rozsahu 10 % v porovnaní so začiatočnou inštalovanou kapacitou, môžu viesť k zmene množstva kvót predbežne bezodplatne pridelených novému účastníkovi. Možnosť použiť príslušný faktor využitia kapacity na účely zohľadnenia zvýšení kapacity, ktoré tak ako v prípade spoločnosti Ingredion neprekračujú túto 10 % hranicu a na ktoré sa teda nevzťahuje mechanizmus upravený týmito ustanoveniami, by bola v rozpore so štruktúrou a cieľmi uvedeného rozhodnutia. Navyše v prípade podzariadení spojených s referenčným štandardom produktu, na ktoré sa vzťahuje úprava „nových účastníkov“, je hodnota štandardného faktora využitia kapacity vždy nižšia ako 100 %. Vzhľadom na zásadu rovnosti zaobchádzania s „novými účastníkmi“ by to malo platiť rovnako aj pre príslušný faktor využitia kapacity v prípade podzariadení s referenčným štandardom paliva.

36. Na úvod uvádzam, že si myslím, že obavy, ktoré vyjadrila Ingredion, sa v podstate zakladajú na dĺžke základného obdobia používaného na výpočet začiatočnej inštalovanej kapacity, ktoré je podľa nej príliš krátke. Pripomínam, že podľa článku 17 ods. 4 rozhodnutia 2011/278 toto obdobie zodpovedá 90 dňom po začatí bežnej prevádzky zariadenia. [18]

37. Pokiaľ ide o určenie príslušného faktora využitia kapacity, nemecké právo umožňuje, aby bola zohľadnená skutočná prevádzka zariadenia až do podania žiadosti o pridelenie kvót. [19] Ingredion sa v podstate domnieva, že hodnota tohto faktora preto musí vyjadrovať skutočné využívanie kapacity podzariadenia tak, ako sa javí na konci tohto obdobia (v prípade spoločnosti Ingredion medzi 15. augustom 2013 a 20. júnom 2014), a to prípadne aj pomocou hodnoty vyššej ako 100 % vtedy, keď toto využívanie prekročí začiatočnú inštalovanú kapacitu.

16 Na pojednávaní na Súdnom dvore Ingredion spresnila, že si nemyslí, že by mala byť zohľadnená maximálna kapacita podzariadenia ako referenčná, ale že príslušný faktor kapacity by mal odrážať skutočné využitie kapacity tohto podzariadenia.

17 Pre úplnosť dodávam, že vo svojich písomných pripomienkach Spolková republika Nemecko tvrdila, že tak stanovisko spoločnosti Ingredion, ako aj Komisie sú v súlade so smernicou 2003/87 a s rozhodnutím 2011/278. Zdôraznila však, že členské štáty sú oprávnené vychádzať z právoplatných rozhodnutí Komisie týkajúcich sa predbežného pridelenia bezodplatných kvót iným zariadeniam nachádzajúcim sa na ich území a že DEHSt so zreteľom na rozhodnutie Komisie C(2015) 1733 final z 24. marca 2015 mohol odmietnuť uplatniť príslušný faktor využitia kapacity v hodnote vyššej alebo rovnajúcej sa 100 %.

18 Spresňujem, že vo svojich písomných pripomienkach Spolková republika Nemecko tiež zdôraznila, že hlavným argumentom proti obmedzeniu príslušného faktora využitia kapacity je, že „začiatočná inštalovaná kapacita, určená v súlade s článkom 17 ods. 4 rozhodnutia 2011/278, z dôvodu krátkeho obdobia 90 dní nie vždy vyjadruje kapacitu zariadenia“.

19 § 17 ods. 21 ZuV 2020 stanovuje, že pre podzariadenia na nemeckom území sa príslušný faktor kapacity určí na základe informácií, ktoré sa týkajú najmä skutočnej prevádzky podzariadenia *do podania žiadosti o pridelenie kvót*, ako aj plánovanej prevádzky zariadenia alebo podzariadenia, plánovaných dôb údržby a výrobných cyklov. Na pojednávaní na Súdnom dvore Spolková republika Nemecko zdôraznila, že keďže noví účastníci často podávali žiadosti o bezodplatné pridelenie kvót až po jednom roku používania podzariadenia, bolo podľa ZuV 2020 možné použiť príslušný faktor využitia kapacity na účely opravy prípadných nepresností v údajoch zhromaždených počas základného obdobia vďaka údajom získaným až do dňa podania žiadosti. Komisia však uviedla, že tieto dodatočné údaje neboli nevyhnutné na bezodplatné pridelenie kvót novým účastníkom, takže vnútroštátne orgány všetkých členských štátov ich nemohli zohľadniť.

38. V ďalších častiach týchto návrhov vysvetlím dôvody, pre ktoré sa na rozdiel od spoločnosti Ingredion domnievam, že obmedzenie príslušného faktora využitia kapacity na hodnotu nižšiu ako 100 % je nevyhnutné vzhľadom na po prvé znenie a kontext článku 18 ods. 2 prvého pododseku rozhodnutia 2011/278, ktorý sa týka štandardného koeficienta kapacity uplatniteľného na podzariadenia spojené s referenčným štandardom produktu (časť B), po druhé všeobecnú štruktúru tohto rozhodnutia (časť C) a po tretie celkový účel a ciele úpravy predbežného prideľovania bezodplatných kvót (časť D).

39. Subsidiárne uvediem niekoľko poznámok týkajúcich sa miery voľnej úvahy, ktorou disponujú členské štáty podľa článku 18 ods. 2 druhého pododseku uvedeného rozhodnutia, aby som odpovedal na tvrdenia Spolkovej republiky Nemecko a nemeckej vlády (časť E).

B. Výklad so zreteľom na znenie a kontext článku 18 ods. 2 prvého pododseku rozhodnutia 2011/278

40. Konštatujem, že podľa článku 18 ods. 1 písm. a) a článku 18 ods. 2 prvého pododseku rozhodnutia 2011/278 sa vzorec pre výpočet úrovne činnosti podzariadení spojených s referenčným štandardom produktu líši od vzorca, ktorý sa použije v prípade podzariadení s referenčným štandardom tepla, referenčným štandardom paliva alebo podzariadení spojených s emisiami z procesov.[20] V prípade podzariadení spojených s referenčným štandardom produktu totiž príslušný faktor využitia kapacity nie je relevantný a treba vychádzať zo štandardného faktora využitia kapacity, ktorého hodnotu určuje Komisia konkrétnym a presným spôsobom.[21]

41. V tejto súvislosti podotýkam, že podľa rozhodnutia 2013/447, v ktorom bol tento faktor určený na roky 2013 až 2020, sú hodnoty pre každý z uvedených prípadov nižšie ako 1 (a teda ako 100 %)[22], čo navyše zdôraznil aj vnútroštátny súd.

42. Priznávam, že si neviem predstaviť, že by faktor použitý na určenie úrovne činnosti pre nových účastníkov a v konečnom dôsledku na určenie množstva kvót, ktoré sa im predbežne pridelia, mohol byť v prípade podzariadení s referenčným štandardom paliva vyšší ako hodnota 100 %, hoci je táto možnosť vylúčená pre podzariadenia spojené s referenčným štandardom produktu.

43. Na jednej strane sa totiž domnievam, že zásada rovnosti zaobchádzania s novými účastníkmi, v podstate zakotvená v odôvodnení 36 rozhodnutia 2011/278,[23] vyžaduje, ako to tvrdí Spolková republika Nemecko, aby limity stanovené pre hodnotu faktora používaného na určenie úrovne činnosti boli rovnaké pre všetkých „nových účastníkov“.

44. Na druhej strane zo znenia definícií uvedených v článku 3 písm. b) až d) a h) rozhodnutia 2011/278 vyplýva, že metódu výpočtu definovanú v článku 18 ods. 2 prvom pododseku tohto rozhodnutia pre zariadenia spojené s referenčným štandardom produktu treba považovať za najpresnejšiu. Ako vysvetlila Komisia, príslušný faktor využitia kapacity sa používa iba vtedy, ak nebolo možné vypočítať referenčný štandard produktu.[24]

20 Pokiaľ ide o relevanciu a vzájomný vzťah týchto rôznych referenčných štandardov, odkazujem na poznámku pod čiarou 8 vyššie.

21 Okrem toho pripomínam, že podľa článku 18 ods. 2 prvého pododseku rozhodnutia 2011/278, štandardný koeficient využitia kapacity, ktorý sa uplatňuje na podzariadenia spojené s referenčným štandardom produktu, predstavuje „80 percentilov faktorov priemerného ročného využitia kapacity všetkých zariadení vyrábajúcich príslušný produkt“.

22 Konkrétnejšie, tieto hodnoty sa pohybujú medzi 0,731 a 0,964.

23 Spresňujem, že podľa odôvodnenia 36 rozhodnutia 2011/278 „vzhľadom na obmedzený počet kvót v rezerve pre nových účastníkov je vhodné vždy, keď sa novým účastníkom vydá značné množstvo týchto kvót, posúdiť, či je zaručený *spravodlivý a nestranný prístup* k zostávajúcim kvótam v tejto rezerve“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát).

24 Pozri v tomto zmysle rozsudok z 28. apríla 2016, Borealis Polyolefine a i. (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 a C-391/14 až C-393/14, EU:C:2016:311, bod 68). Výklad Komisie sa mi zdá potvrdený aj odôvodnením 4 rozhodnutia 2011/278, z ktorého vyplýva, že „Komisia *v možnom rozsahu* vypracovala referenčné úrovne pre produkty“ (kurzívou zvýraznil generálny advokát).

45. Tento výklad potvrdzuje hierarchia medzi rôznymi referenčnými štandardami, ktoré možno uplatniť na dané podzariadenia, o ktorej sa výslovne uvažuje v odôvodnení 12 rozhodnutia 2011/278. Toto odôvodnenie stanovuje, že metódy bezodplatného prideľovania kvót, ktoré sa uplatňujú na podzariadenia s referenčným štandardom tepla, referenčným štandardom paliva alebo spojené s emisiami z procesov, predstavujú „tri záložné prístupy“ pre prípad, keď nebolo možné vypočítať referenčný štandard produktu.

46. Myslím si teda, že ak je štandardný faktor využitia kapacity podľa rozhodnutia 2013/447 nižší ako 1 (alebo 100 %), musí to platiť aj pre príslušný faktor využitia kapacity, ktorý sa uplatňuje v prípade podzariadení s referenčným štandardom paliva. Toto obmedzenie je podľa mňa nevyhnutné na zabezpečenie rovnosti zaobchádzania so všetkými novými účastníkmi a na dodržanie hierarchie medzi týmito referenčnými štandardami. [25]

C. Výklad so zreteľom na všeobecnú štruktúru rozhodnutia 2011/278

47. Obmedzenie príslušného faktora využitia kapacity na hodnotu nižšiu ako 100 % sa mi okrem toho javí nevyhnutné vzhľadom na všeobecnú štruktúru rozhodnutia 2011/278 a jednotlivé metódy výpočtu upravené týmto rozhodnutím v oblasti predbežného bezodplatného prideľovania kvót pre „existujúce zariadenia“ [26] a pre „zariadenia, pri ktorých došlo k významnému zvýšeniu kapacity“ [27].

1. O úprave, ktorá sa uplatňuje na „existujúce zariadenia“

48. Zdôrazňujem, že na „existujúce zariadenia“ sa uplatňuje iná úprava než na „nových účastníkov“. V prípade, keď treba referenčný štandard paliva uplatniť na existujúce zariadenia, predbežné ročné množstvo bezodplatných kvót zodpovedá, ako to vyplýva z článku 10 ods. 2 písm. b) bodu ii) rozhodnutia 2011/278, hodnote referenčného štandardu paliva vynásobenej historickou úrovňou činnosti v súvislosti s palivom za spotrebované palivo. Táto úroveň činnosti v podstate zodpovedá strednej hodnote historickej ročnej spotreby palív použitých na určité výroby [28] počas základného obdobia od 1. januára 2005 do 31. decembra 2008 alebo od 1. januára 2009 do 31. decembra 2010. [29]

49. Poznamenávam, že toto základné obdobie (od dvoch do štyroch rokov) je oveľa dlhšie ako základné 90-dňové obdobie upravené týmto rozhodnutím na účely určenia začiatočnej inštalovanej kapacity nových účastníkov. Navyše, ako správne uvádza Komisia, výpočet úrovne činnosti existujúcich zariadení sa vykonáva bez použitia faktora porovnateľného s faktormi, ktoré sa uplatňujú na nových účastníkov.

25 Predovšetkým z dôvodu, že v súlade s rozhodnutím 2013/447 štandardný koeficient využitia kapacity nedosahuje v žiadnom prípade hodnotu 1, si myslím, že aj príslušný faktor využitia kapacity musí striktne zostať nižší ako hodnota 100 %.

26 O definícii pojmu „existujúcich zariadení“ pozri poznámku pod čiarou 12 vyššie.

27 Pokiaľ ide o zariadenia, pri ktorých došlo k významnému zvýšeniu kapacity, spresňujem, že tieto sú zahrnuté v definícii „nového účastníka“ v článku 3 písm. h) smernice 2003/87. Ako „nový účastník“ je totiž definované nielen „akékoľvek „zariadenie…, ktoré prvýkrát získalo povolenie na emisie skleníkových plynov po 30. júni 2011“ (čo je napokon prípad podzariadenia spoločnosti Ingredion, o ktoré ide vo veci samej), ale aj „akékoľvek zariadenie…, ktorého kapacita bola výrazne rozšírená po 30. júni 2011, a to iba v súvislosti s týmto rozšírením“.

28 Jednotlivé relevantné výroby sú uvedené v článku 9 ods. 4 rozhodnutia 2011/278.

29 Ako som už uviedol v poznámke pod čiarou 9 vyššie, toto obdobie (od dvoch do štyroch rokov) je definované v článku 9 ods. 1 rozhodnutia 2011/278.

50. V tejto súvislosti si možno klásť otázku, aká je úloha, ktorú zohráva príslušný faktor využitia kapacity v prípade podzariadení s referenčným štandardom paliva, na ktoré sa vzťahuje úprava „nových účastníkov“. Má tento faktor kompenzovať relatívne kratšiu dĺžku základného obdobia, ktoré sa používa pri výpočte začiatočnej inštalovanej kapacity týchto podzariadení, ako to tvrdí Ingredion? [30]

51. Myslím si, že na túto otázku treba odpovedať záporne.

52. Je pravda, že rôzna dĺžka základných období zohľadňovaných pre existujúce zariadenia a pre nových účastníkov má za následok, že v prípade nových účastníkov je pravdepodobnejšie ako v prípade existujúcich zariadení, že začiatočná inštalovaná kapacita ich podzariadenia nebude vyjadrovať skutočné využitie ich kapacity. Podľa prístupu, ktorý odporúča spoločnosť Ingredion, možno toto riziko čiastočne kompenzovať tým, že sa pri určení príslušného faktora využitia kapacity zohľadnia údaje pochádzajúce z dlhšieho obdobia až do dátumu podania žiadosti o pridelenie kvót, ktoré prípadne umožnia zvýšiť úroveň činnosti podzariadení a v dôsledku toho množstvo bezodplatne pridelených kvót.

53. Myslím si však, že aj keď sa v hodnote príslušného faktora využitia kapacity odrazí skutočne využitie každého podzariadenia medzi koncom 90-dňového základného obdobia a podaním žiadosti o pridelenie kvót, údaje zhromaždené o nových účastníkoch sa nemôžu vzťahovať na obdobie, ktoré je rovnaké ako obdobie týkajúce sa historických údajov [31] existujúcich zariadení. Keďže totiž článok 3 písm. h) smernice 2003/87 stanovuje, že pojem „nový účastník“ zahŕňa aj akékoľvek zariadenie, ktoré prvýkrát získalo povolenie na emisie skleníkových plynov *po 30. júni 2011*, je jednoducho nemožné uplatniť na takéto zariadenie v okamihu podania žiadosti o pridelenie kvót rovnako dlhé základné obdobie ako v prípade existujúcich zariadení.

54. Okrem toho a čo je najdôležitejšie, článok 17 ods. 4 rozhodnutia 2011/278, ktorý upravuje krátke základné 90-dňové obdobie, nenecháva žiadny priestor na nejasnosť. Komisia spresnila, že si v čase prijatia tohto rozhodnutia bola vedomá toho, že zariadenia alebo podzariadenia nedávno uvedené do prevádzky ešte ku dňu začiatku tohto obdobia nedosiahli plánovanú bežnú prevádzku. Komisia správne dodala, že možnosť, že skutočné využitie kapacity zariadenia alebo podzariadenia prekročí začiatočnú inštalovanú kapacitu použitú na určenie predbežného množstva kvót bezodplatne pridelených „novým účastníkom“ bola počas prijatia rozhodnutia 2011/278 „vedome akceptovaná“ [32], pretože toto rozhodnutie vo svojom článku 3 písm. n) predpokladalo, že toto základné obdobie začína plynúť od okamihu, keď zariadenie dosiahne 40 % kapacity, na ktorú bolo konštrukčne navrhnuté.

55. Vzhľadom na tieto skutočnosti sa rovnako ako Spolková republika Nemecko domnievam, že zvýšenie príslušného faktora využitia kapacity na hodnotu vyššiu alebo rovnajúcu sa 100 % v prípadoch, keď skutočné využitie kapacity takého podzariadenia, ako je podzariadenie, ktoré prevádzkuje Ingredion, dosiahne alebo prekročí jeho začiatočnú inštalovanú kapacitu, by bolo v rozpore s vedomým rozhodnutím normotvorcu obmedziť základné obdobie, ktoré sa používa na

30 V tejto súvislosti uvádzam, že podľa článku 17 delegovaného nariadenia Komisie (EÚ) 2019/331 z 19. decembra 2018, ktorým sa ustanovujú prechodné pravidlá harmonizácie bezodplatného prideľovania emisných kvót podľa článku 10a smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/87/ES, platné v celej Únii (Ú. v. EÚ L 59, 2019, s. 8), sa prideľovanie bezodplatných kvót „novým účastníkom“ na obdobie rokov 2021 až 2030 (teda na štvrté obdobie obchodovania), vykonáva na základe historickej úrovne činnosti posúdenej počas prvého kalendárneho roka po začatí bežnej prevádzky. Pre kvóty pridelené od roku 2021 tak príslušný faktor využitia kapacity a 90-dňové základné obdobie už nie sú relevantné.

31 Pripomínam, že podľa článku 7 ods. 1 rozhodnutia 2011/278 platí, pre každé existujúce zariadenie členské štáty „za všetky roky obdobia od 1. januára 2005 do 31. decembra 2008, alebo podľa potreby od 1. januára 2009 do 31. decembra 2010, počas ktorých sa zariadenie prevádzkovalo, získavajú od prevádzkovateľa všetky príslušné informácie a údaje“.

32 Spresňujem, že pri prijatí rozhodnutia 2011/278 Komisia konala na základe svojich vykonávacích právomocí v súlade s článkom 10a smernice 2003/87. V tejto súvislosti pripomínam, že v súlade s článkom 291 ods. 3 ZFEÚ, keď Komisia prijíma vykonávacie akty, Parlament a Rada vopred upravia pravidlá a všeobecné zásady kontrolného mechanizmu, ktorým členské štáty uskutočňujú kontrolu nad vykonávaním vykonávacích právomoci Komisie. Parlament navyše môže vzniesť námietky proti takýmto aktom a Komisia je potom povinná zohľadniť jeho pozíciu, hoci nie je povinná ju prijať.

účely určenia tejto začiatočnej inštalovanej kapacity, na 90 dní po začatí bežnej prevádzky zariadenia. Takéto zvýšenie by v konečnom dôsledku odporovalo zneniu článku 17 ods. 4 tohto rozhodnutia v spojení s jeho článkom 3 písm. n), pretože by viedlo k rovnakému výsledku ako zvýšenie uvedenej kapacity.

56. Dodávam, že ako to tvrdila Spolková republika Nemecko a Komisia, rozdielne zaobchádzanie s existujúcimi zariadeniami a s novými účastníkmi sa mi zdá v každom prípade objektívne odôvodnené,[33] keďže predbežné ročné množstvo bezodplatne pridelených kvót nezávisí od *skutočných emisií* príjemcu, ale od *teoretických „referenčných štandardov"* vypočítaných Komisiou na základe emisií 10 % najefektívnejších zariadení v súlade s článkom 10a ods. 2 smernice 2003/87.

57. Bez ohľadu na úpravu, ktorá sa vzťahuje na podzariadenie (t. j. úprava, ktorá sa uplatňuje na existujúce zariadenia alebo úprava, ktorá sa uplatňuje na nových účastníkov), teda predbežné množstvo bezodplatných kvót závisí od týchto teoretických referenčných štandardov, ktoré sú pre existujúce zariadenia také isté ako pre nových účastníkov. Rozdiely súvisiace s inými faktormi, ktoré vstupujú do tohto výpočtu, vyplývajú z nedostatku spoľahlivých a dlhodobých historických údajov pre zariadenia nedávno uvedené do prevádzky a z nevyhnutnosti vychádzať v dôsledku toho z odhadu ich úrovne činnosti na účely určenia predbežného množstva kvót, ktoré im možno bezodplatne prideliť.

58. V tejto súvislosti musím tiež zdôrazniť, že články 20 a 21 rozhodnutia 2011/278 už upravujú uplatnenie rovnakého vzorca výpočtu na existujúce zariadenia a zariadenia uvedené do prevádzky po 30. júni 2011,[34] pokiaľ tieto zariadenia prešli významnou zmenou kapacity, teda „významným zvýšením kapacity alebo významným znížením kapacity"[35].

59. Hoci teda normotvorca pripustil väčšie riziko, že úroveň činnosti nebude vyjadrovať skutočné využitie kapacity v prípade nových účastníkov než v prípade existujúcich zariadení, každý rozdiel viac ako 10 % možno napokon zohľadniť s prihliadnutím na článok 20 rozhodnutia 2011/278.[36] Navyše v tomto prípade normotvorca výslovne stanovil pre určenie pridanej kapacity obdobie šiestich mesiacov a nie iba 90 dní[37].

60. V dôsledku toho si myslím, že z porovnávacieho preskúmania úprav, ktoré sa uplatňujú na existujúce zariadenia a na nových účastníkov nemožno vyvodiť, že príslušný faktor využitia kapacity by mal mať v prípade, keď skutočné využitie kapacity podzariadenia s referenčným štandardom paliva dosiahne alebo prekročí jeho začiatočnú inštalovanú kapacitu, hodnotu rovnajúcu sa alebo vyššiu ako 100 %. Naopak výslovná vôľa normotvorcu obmedziť základné obdobie v prípade nových účastníkov na 90 dní po začatí bežnej prevádzky zariadenia svedčí podľa môjho názoru, ako som uviedol v bode 55 týchto návrhov, v prospech obmedzenia tohto faktora na hodnotu nachádzajúcu sa pod týmto percentom.

33 V tejto súvislosti pripomínam, že podľa ustálenej judikatúry zásada rovnosti zaobchádzania vyžaduje, aby sa v porovnateľných situáciách nepostupovalo rozdielne a v rozdielnych rovnako, ak takýto postup nie je objektívne odôvodnený (pozri najmä rozsudok zo 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique a Lorraine a i., C-127/07, EU:C:2008:728, bod 23).

34 Odsek 1 článkov 20 a 21 rozhodnutia 2011/278 v podstate stanovuje, že keď zariadenie prešlo významným zvýšením alebo znížením kapacity po 30. júni 2011, členské štáty určia na žiadosť prevádzkovateľa množstvo emisných kvót, ktoré sa majú bezodplatne prideliť, aby sa zohľadnilo toto zvýšenie alebo zníženie. V tomto prípade sa uplatní metóda definovaná v článku 19 tohto rozhodnutia, teda metóda výpočtu upravená pre nových účastníkov.

35 Táto definícia pojmu „významná zmena kapacity" vyplýva z článku 3 písm. k) rozhodnutia 2011/278.

36 Mechanizmus upravený v článku 20 rozhodnutia 2011/278 samozrejme neumožňuje dodatočne napraviť predbežné množstvo kvót bezodplatne pridelených podzariadeniu na základe prvej podanej žiadosti. V prípade nových účastníkov je teda pravda, že prípadné podhodnotenie kapacity počas prvého pridelenia kvót nemožno neskôr kompenzovať. Komisia však na pojednávaní spresnila, že na nových účastníkov sa môže vzťahovať tento článok 20 od roka nasledujúceho po tomto prvom pridelení kvót pod podmienkou, že dôjde k významnému zvýšeniu ich kapacity.

37 Pozri článok 3 písm. l) rozhodnutia 2011/278. Zdôrazňujem, že za okolností vo veci samej Ingredion vychádza zo skutočného využitia jej podzariadenia v období od 15. augusta 2013 do 20. júna 2014, čiže v období viac ako desiatich mesiacov. Tvrdí teda, že ak je využívanie podzariadenia na konci základného 90-dňového obdobia a pred podaním jej žiadosti o 9 % vyššie ako jeho začiatočná inštalovaná kapacita, príslušný faktor kapacity možno upraviť na základe údajov týkajúcich sa podstatne dlhšieho obdobia (aspoň o štyri mesiace) než je obdobie, ktoré sa uplatňuje v prípade významného zvýšenia kapacity (teda zvýšenia o viac ako 10 %).

2. O úprave, ktorá sa uplatňuje na „zariadenia, pri ktorých došlo k významnému zvýšeniu kapacity“

61. Domnievam sa navyše, že by bolo v rozpore s mechanizmom upraveným v článku 20 rozhodnutia 2011/278, ak by príslušný faktor využitia kapacity mohol v prípade podzariadení s referenčným štandardom paliva, na ktoré sa vzťahuje úprava uplatniteľná na „nových účastníkov“, dosiahnuť alebo prekročiť hodnotu 100 % vtedy, keď zvýšenie kapacity zostáva pod hranicou 10 % stanovenou v tomto ustanovení.

62. V tejto súvislosti pripomínam, že podľa článku 20 rozhodnutia 2011/278 množstvo emisných kvót, ktoré sa majú bezodplatne prideliť, aby sa zohľadnilo významné zvýšenie kapacity zariadenia, závisí, ako zdôraznila Spolková republika Nemecko, od dvoch podmienok upravených v článku 3 písm. i) tohto rozhodnutia.

63. Na jednej strane teda musí nastať jedna alebo viaceré identifikovateľné fyzické zmeny týkajúce sa technickej konfigurácie a prevádzky podzariadenia, ktoré nie sú len jednoduchým nahradením existujúcej výrobnej linky. Na druhej strane sa vyžaduje, aby podzariadenie mohlo byť prevádzkované s kapacitou najmenej o 10 % vyššou v porovnaní s jeho začiatočnou inštalovanou kapacitou pred zmenou alebo malo významne vyššiu úroveň činnosti vedúcu k dodatočnému prideleniu emisných kvót o viac ako 50 000 kvót ročne.

64. Navyše podľa článku 20 ods. 2 rozhodnutia 2011/278 „členské štáty vyžadujú, aby prevádzkovateľ predložil spolu so žiadosťou dôkazy, že boli splnené kritériá významného zvýšenia kapacity“.

65. Za týchto okolností sa domnievam, že ak by, ako to tvrdí Ingredion, príslušný faktor využitia kapacity mohol dosiahnuť hodnotu vyššiu ako 100 %, aby vyjadroval, ako v prípade jeho podzariadenia, skutočné využívanie, ktoré je v porovnaní so začiatočnou inštalovanou kapacitou o 9 % vyššie,[38] odporovalo by to výslovnej vôli normotvorcu umožniť úpravu množstva pridelených kvót iba v prípadoch, keď je zvýšenie významné, teda aspoň v rozsahu 10 % v porovnaní so začiatočnou inštalovanou kapacitou.

66. Tento úmysel normotvorcu sa mi zdá jasne vyjadrený v odôvodnení 35 rozhodnutia 2011/278, ktoré stanovuje, že „investície do značných zvýšení kapacity, ktoré poskytujú novým účastníkom prístup k rezerve…, by mali byť jednoznačné a určitého rozsahu, aby sa zabránilo predčasnému vyčerpaniu rezervy emisných kvót vytvorenej pre nových účastníkov, narušeniu hospodárskej súťaže a neprimeranej administratívnej záťaži a aby sa vo všetkých členských štátoch zabezpečilo rovnaké zaobchádzanie so zariadeniami“[39].

67. Dodávam, že na pojednávaní na Súdnom dvore Komisia potvrdila, že príslušný faktor využitia kapacity nesmie slúžiť na zohľadnenie prípadného zvýšenia kapacity zariadenia, keďže na toto zvýšenie sa už vzťahuje osobitný mechanizmus a limity upravené v článku 20 rozhodnutia 2011/278.

68. Vzhľadom na uvedené sa pripájam k tomuto stanovisku.

38 Podľa spoločnosti Ingredion musí byť príslušný faktor využitia kapacity v tomto prípade zodpovedajúcim spôsobom stanovený na hodnotu 109 %.

39 V tejto súvislosti pripomínam, že v súlade s článkom 19 ods. 4 rozhodnutia 2011/278 sa emisné kvóty z rezervy pre nových účastníkov prideľujú na základe zásady „kto prv príde, ten prv berie“.

3. Predbežný záver

69. Vzhľadom na úpravu, ktorá sa uplatňuje na „existujúce zariadenia“ a úpravu, ktorá sa uplatňuje na „zariadenia, pri ktorých došlo k významnému zvýšeniu kapacity“, sa domnievam, že príslušný faktor využitia kapacity musí byť v súlade so všeobecnou štruktúrou rozhodnutia 2011/278 obmedzený na hodnotu nižšiu ako 100 %. [40]

70. V nasledujúcej časti budem analyzovať, prečo ciele úpravy predbežného bezodplatného prideľovania emisných kvót, zavedenej rozhodnutím 2011/278 a smernicou 2003/87, podľa môjho názoru rovnako potvrdzujú obmedzenie príslušného faktora využitia kapacity na hodnotu nižšiu ako 100 %.

D. Výklad so zreteľom na celkový účel a ciele úpravy predbežného prideľovania bezodplatných kvót

71. Pripomínam, že podľa ustálenej judikatúry Súdneho dvora na účely výkladu ustanovenia práva Únie je potrebné zohľadniť nielen jeho znenie, ale aj jeho kontext a ciele sledované právnou úpravou, ktorej je súčasťou. [41]

72. Pokiaľ ide o celkový účel a ciele úpravy bezodplatného prideľovania emisných kvót zavedenej článkom 10a smernice 2003/87 a rozhodnutím 2011/278, uvádzam, že táto úprava predstavuje výnimku zo zásady obchodovania s kvótami formou aukcie, ktoré normotvorca považoval za „najjednoduchší spôsob, ktorý je vo všeobecnosti považovaný za hospodársky najefektívnejší“ [42] s prihliadnutím na cieľ „znižovania emisií skleníkových plynov finančne a ekonomicky výhodným spôsobom“ uvedený v článku 1 smernice 2003/87. [43]

73. V tejto súvislosti sa množstvo bezodplatne prideľovaných emisných kvót v súlade s článkom 10a ods. 11 tejto smernice v období od roku 2013 do roku 2020 postupne znižuje s cieľom dosiahnuť úplné zrušenie týchto bezodplatných kvót od roku 2027. [44] Bezodplatné prideľovanie emisných kvót na účely zníženia emisií skleníkových plynov sa má teda postupne zakladať výlučne na zásade obchodovania formou aukcie.

74. Na účely realizácie tohto cieľa odôvodnenie 36 rozhodnutia 2011/278 zdôrazňuje obmedzené množstvo kvót, ktoré je k dispozícii v rezerve pre nových účastníkov. [45] Okrem toho článok 10a ods. 7 prvý pododsek druhá veta smernice 2003/87 stanovuje, že s emisnými kvótami vyhradenými novým účastníkom, ktoré nie sú pridelené, obchodujú členské štáty formou aukcie.

40 Pozri v rovnakom zmysle „Guidance Document n° 2 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012 (Guidance on allocation methodologies)“ [usmernenia č. 2 k harmonizovanej metóde bezodplatného prideľovania kvót v Európskej únii po roku 2012 (usmernenia k metodológii prideľovania kvót), s. 32] a „Frequently Asked Questions on New Entrants & Closures Applications“ (Často kladené otázky k žiadostiam týkajúcim sa nových účastníkov a odstávky zariadení, s. 8), teda dokumenty, na ktoré sa odvoláva vnútroštátny súd, ktoré stanovujú, že nemožno akceptovať žiadnu hodnotu príslušného faktora využitia kapacity, ktorá je vyššia alebo sa rovná 100 %. V tejto súvislosti pripomínam, že hoci tieto dokumenty nie sú právne záväzné, predstavujú ďalšie nepriame dôkazy, ktoré môžu objasniť všeobecnú štruktúru smernice 2003/87 a rozhodnutia 2011/278 (pozri najmä rozsudky z 18. januára 2018, INEOS, C-58/17, EU:C:2018:19, bod 41 a citovanú judikatúru, ako aj zo 14. mája 2020, Spenner, C-189/19, EU:C:2020:381, bod 49).

41 Pozri rozsudok z 20. júna 2019, ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:518, bod 71 a citovaná judikatúra).

42 Pozri odôvodnenie 15 smernice Európskeho parlamentu a Rady 2009/29/ES z 23. apríla 2009, ktorou sa mení a dopĺňa smernica [2003/87] s cieľom zlepšiť a rozšíriť schému Spoločenstva na obchodovanie s emisnými kvótami skleníkových plynov. Odkazujem tiež na návrhy, ktoré som predniesol vo veci ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:167, bod 69).

43 Pozri rozsudky z 12. apríla 2018, PPC Power (C-302/17, EU:C:2018:245, bod 18), ako aj zo 17. mája 2018, Evonik Degussa (C-229/17, EU:C:2018:323, bod 41).

44 Pozri rozsudok z 20. júna 2019, ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:518, bod 65 a citovaná judikatúra).

45 V tejto súvislosti uvádzam, že v súlade s článkom 10a ods. 7 prvým pododsekom prvou vetou smernice 2003/87, je iba 5 % z množstva kvót na obdobie od roku 2013 do roku 2020 vyhradených pre nových účastníkov a že ide o maximálne percento.

75. V tejto súvislosti Komisia rovnako spresnila, že keď sa pri prijatí rozhodnutia 2011/278 nerozhodla kompenzovať využívanie kapacity podzariadenia, ktoré je v porovnaní s jeho začiatočnou inštalovanou kapacitou vyššie, úpravou hodnoty príslušného faktora využitia kapacity na hodnotu vyššiu ako 100 %, bolo to práve preto, aby v takejto situácii povzbudila využitie efektívnych techník na zníženie emisií skleníkových plynov alebo prípadne nadobudnutie zodpovedajúceho množstva emisných kvót v súlade so systémom obchodovania.

76. Vzhľadom na tieto skutočnosti niet podľa môjho názoru pochybností o tom, že celkový účel a ciele úpravy bezodplatného prideľovania emisných kvót vyžadujú, rovnako ako údaje poskytnuté v článku 18 ods. 2 prvom pododseku a všeobecná štruktúra rozhodnutia 2011/278, aby bol príslušný faktor využitia kapacity striktne obmedzený na hodnotu nižšiu ako 100 %. [46]

E. Subsidiárne o miere voľnej úvahy členských štátov

77. Z dôvodov, ktoré som už vysvetlil, sa domnievam, že otázku, či v prípade podzariadení s referenčným štandardom paliva, na ktoré sa vzťahuje úprava uplatniteľná na „nových účastníkov“, je príslušný faktor využitia kapacity obmedzený na hodnotu nižšiu ako 100 %, treba vyriešiť pomocou kontextového a teleologického výkladu založeného na všeobecnej štruktúre rozhodnutia 2011/278 a na celkovom účele a cieľoch úpravy predbežného bezodplatného prideľovania kvót. Na túto otázku sa teda nevzťahuje, ako to tvrdí Spolková republika Nemecko a nemecká vláda, voľná úvaha, ktorú majú členské štáty podľa článku 18 ods. 2 druhého pododseku rozhodnutia 2011/278.

78. V tejto súvislosti pre úplnosť pripomínam, že pokiaľ ide o bezodplatné prideľovanie emisných kvót, normotvorca v článku 10a ods. 1 smernice 2003/87 zdôraznil požiadavku úplnej harmonizácie, keď uviedol, že „Komisia prijme plne harmonizované vykonávacie opatrenia pre celé Spoločenstvo na prideľovanie kvót“.

79. Ako som už uviedol v návrhoch, ktoré som predniesol vo veci INEOS Köln [47], na tomto základe Komisia prijala rozhodnutie 2011/278 a podľa môjho názoru niet pochybností o tom, že toto rozhodnutie v spojení s článkom 10a smernice 2003/87 vykonáva úplnú harmonizáciu hmotnoprávnych aspektov bezodplatného prideľovania kvót. [48]

80. Predovšetkým podľa článku 19 ods. 4 druhého pododseku tohto rozhodnutia Komisia môže zamietnuť predbežné celkové ročné množstvo emisných kvót bezodplatne pridelených novému účastníkovi.

81. Myslím si teda, že aj keby sa Súdny dvor domnieval, rovnako ako Spolková republika Nemecko a nemecká vláda, a odchylne od prístupu, ktorý navrhujem, že členské štáty sú oprávnené v medziach stanovených v článku 18 ods. 2 druhom pododseku uvedeného rozhodnutia stanoviť príslušný faktor využitia kapacity na hodnotu vyššiu ako 100 %, nemožno im vytýkať, že sa pripojili k stanovisku Komisie, vrátane prípadu, keď toto stanovisko vyplýva z uplatnenia toho istého rozhodnutia na osobitné zariadenia (ako je to za okolností vo veci samej [49]), pokiaľ môžu očakávať, že toto stanovisko bude platiť aj pre iné zariadenia.

46 V tejto súvislosti pripomínam, že v návrhoch, ktoré som predniesol vo veci ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:167, bod 69), som uviedol, že každé obmedzenie bezodplatného prideľovania kvót je súčasťou postupnej realizácie systému obchodovania so všetkými kvótami formou aukcie, ktorá bola zámerom normotvorcu.

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

48 Pozri rozsudok z 22. júna 2016, DK Recycling und Roheisen/Komisia (C-540/14 P, EU:C:2016:469, body 52 až 55).

49 Ako som uviedol v bode 19 vyššie, za okolností vo veci samej sa DEHSt rozhodol vychádzať z príslušného faktora využitia kapacity na úrovni 99,9 %, pretože vo svojom rozhodnutí z 24. marca 2015 Komisia odmietla príslušný faktor využitia kapacity na úrovni 100 % alebo viac v prípade troch iných nemeckých zariadení.

V. Návrh

82. Vzhľadom na všetky prechádzajúce úvahy navrhujem odpovedať na prejudiciálnu otázku, ktorú položil Verwaltungsgericht Berlin (Správny súd Berlín, Nemecko) takto:

Článok 18 ods. 1 písm. c) a článok 18 ods. 2 druhý pododsek rozhodnutia Komisie 2011/278/EÚ z 27. apríla 2011, ktorým sa ustanovujú prechodné pravidlá harmonizácie bezodplatného prideľovania emisných kvót podľa článku 10a smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/87/ES, platné v celej Únii, v spojení s článkom 3 písm. h) a článkom 10a smernice Európskeho parlamentu a Rady 2003/87/ES z 13. októbra 2003, o vytvorení systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v spoločenstve, a ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 96/61/ES, zmenenej smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2009/29/ES z 23. apríla 2009, sa má vykladať v tom zmysle, že faktor využitia kapacity, ktorý je relevantný pre úroveň činnosti v súvislosti s palivom, je pre nových účastníkov obmedzený na hodnotu nižšiu ako 100 %.