Sbírka soudních rozhodnutí

STANOVISKO GENERÁLNÍHO ADVOKÁTA
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØE
přednesené dne 18. června 2020 [1]

Věc C-320/19

Ingredion Germany GmbH,
proti
Spolkové republice Německo

[žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Verwaltungsgericht Berlin (správní soud v Berlíně, Německo)]

„Řízení o předběžné otázce – Životní prostředí – Směrnice 2003/87/ES – Systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů – Článek 3 písm. h) – Pojem ‚nový účastník na trhu' – Článek 10a – Přechodný režim bezplatného přidělování povolenek na emise – Rozhodnutí 2011/278/EU – Přidělování bezplatných povolenek na emise novým účastníkům na trhu – Dílčí zařízení pro referenční úroveň paliva – Článek 18 odst. 1 písm. c) a odst. 2 druhý pododstavec – Určení úrovně činnosti týkající se paliv – Příslušný koeficient využití kapacity – Omezení tohoto koeficientu na hodnotu nižší než 100 %"

I. Úvod

1. Projednávaná žádost o rozhodnutí o předběžné otázce podaná Verwaltungsgericht Berlin (správní soud v Berlíně, Německo) se týká výkladu čl. 3 písm. h) a článku 10a směrnice 2003/87/ES [2], kterou se vytváří systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů v Evropské unii, jakož i čl. 18 odst. 1 písm. c) a odst. 2 druhého pododstavce rozhodnutí 2011/278/EU [3], kterým se stanoví přechodná pravidla harmonizovaného přidělování bezplatných povolenek.

2. Tato žádost byla předložena v rámci sporu mezi společností Ingredion Germany GmbH (dále jen „Ingredion" nebo „žalobkyně v původním řízení") a Spolkovou republikou Německo, zastoupenou Umweltbundesamt (Spolkový úřad pro životní prostředí, Německo), ve věci žádosti o bezplatné přidělení povolenek na emise pro zařízení, které je nutné kvalifikovat jako „nový účastník na trhu" ve smyslu čl. 3 písm. h) směrnice 2003/87 [4].

1 – Původní jazyk: francouzština.

2 – Směrnice Evropského parlamentu a Rady ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES (Úř. věst. 2003, L 275, s. 32; Zvl. vyd. 15/07, s. 631), ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES ze dne 23. dubna 2009 (Úř. věst. 2009, L 140, s. 63) (dále jen „směrnice 2003/87").

3 – Rozhodnutí Komise ze dne 27. dubna 2011, kterým se stanoví přechodná pravidla harmonizovaného přidělování bezplatných povolenek na emise platná v celé Unii podle článku 10a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES (Úř. věst. 2011, L 130, s. 1).

4 – Připomínám, že pojem „nový účastník na trhu" je definován v čl. 3 písm. h) směrnice 2003/87 tak, že zahrnuje zejména jakékoli „zařízení […], které obdrželo povolení k vypouštění emisí skleníkových plynů poprvé po 30. červnu 2011". Ustanovení týkající se „nový[ch] účastní[ků] na trhu" jsou předmětem kapitoly IV rozhodnutí 2011/278.

3. V této souvislosti si předkládající soud klade otázku, zda pro účely určení předběžného ročního množství bezplatně přidělených povolenek na emise pro jedno z dílčích zařízení, jež tvoří toto zařízení a na které je třeba uplatnit referenční úroveň paliva, je příslušný koeficient využití kapacity, stanovený v čl. 18 odst. 1 písm. c) a odst. 2 druhém pododstavci rozhodnutí 2011/278, omezen na hodnotu nižší než 100 %.

4. Přezkum této otázky zapadá do dlouhé linie judikatury týkající se systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů a přechodných pravidel pro přidělování bezplatných povolenek [5], a zároveň poskytuje Soudnímu dvoru příležitost, aby se poprvé zabýval režimem, který je určen „novým účastníkům na trhu“.

5. Na závěr své analýzy Soudnímu dvoru navrhnu, aby rozhodl, že v rámci tohoto režimu musí být příslušný koeficient využití kapacity pro takové dílčí zařízení pro referenční úroveň paliva, jako je zařízení provozované za okolností věci v původním řízení společností Ingredion, omezen na hodnotu nižší než 100 %.

II. Právní rámec

A. Unijní právo

1. Směrnice 2003/87

6. Článek 3 směrnice 2003/87, nadepsaný „Definice“, stanoví:

„Pro účely této směrnice se

[…]

h) ‚novým účastníkem na trhu‘ rozumí:

– jakékoli zařízení provádějící jednu či více činností uvedených v příloze I, které obdrželo povolení k vypouštění emisí skleníkových plynů poprvé po 30. červnu 2011,

– jakékoli zařízení poprvé provádějící činnost, jež je v souladu s čl. 24 odst. 1 nebo 2 zahrnuta v systému Společenství, nebo

– jakékoli zařízení provádějící jednu či více činností uvedených v příloze I nebo činnost, jež je v souladu s čl. 24 odst. 1 nebo 2 zahrnuta v systému Společenství, které bylo rozsáhle rozšířeno po 30. červnu 2011, pouze pokud jde o toto rozšíření.

[…]“

7. Článek 10a této směrnice, nadepsaný „Přechodná pravidla harmonizovaného přidělování bezplatných povolenek platná v celém Společenství“, stanoví:

„1. Do 31. prosince 2010 přijme Komise prováděcí opatření [platná v celém Společenství] k harmonizovanému přidělování povolenek […]

5 – V oblasti povolenek na emise skleníkových plynů jsem měl již příležitost přednést stanovisko zejména ve věcech INEOS Köln (C-572/16, EU:C:2017:896), a ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:167).

Opatření uvedená v prvním pododstavci v možném rozsahu určí předem stanovené referenční hodnoty pro celé Společenství, aby se přidělování uskutečňovalo způsobem, který motivuje ke snižování emisí skleníkových plynů a k energeticky účinným technikám, přičemž tam, kde jsou příslušná zařízení k dispozici, se zohlední nejúčinnější techniky […].

[…]

7. Pět procent z množství povolenek pro celé Společenství určeného v souladu s články 9 a 9a na období 2013-2020 se vyčlení pro nové účastníky na trhu jako maximální množství, které se může přidělit novým účastníkům na trhu v souladu s pravidly přijatými podle odstavce 1 tohoto článku. […]

[…]

Do 31. prosince 2010 přijme Komise harmonizovaná pravidla pro uplatňování definice ‚nového účastníka na trhu', zejména pokud jde o definici ‚rozsáhlého rozšíření'.

[…]"

2. Rozhodnutí 2011/278

8. Článek 17 rozhodnutí 2011/278, nadepsaný „Žádost o bezplatné přidělení povolenek", obsahuje odstavec 4, který zní následovně:

„U zařízení uvedených v čl. 3 písm. h) směrnice [2003/87], s výjimkou zařízení, u nichž po 30. červnu 2011 došlo k rozsáhlému rozšíření, členské státy požádají provozovatele, aby určil počáteční instalovanou kapacitu jednotlivých dílčích zařízení podle metodiky stanovené v čl. 7 odst. 3, přičemž vyjde z referenčního období [90 dnů], na jehož základě se stanoví zahájení běžného provozu. Členské státy tuto počáteční instalovanou kapacitu jednotlivých dílčích zařízení schválí před výpočtem povolenek, které se danému zařízení přidělují."

9. Článek 18 tohoto rozhodnutí, nadepsaný „Úrovně činnosti", stanoví:

„1. U zařízení uvedených v čl. 3 písm. h) směrnice [2003/87], s výjimkou zařízení, u nichž po 30. červnu 2011 došlo k rozsáhlému rozšíření, členské státy stanoví úrovně činnosti jednotlivých zařízení takto:

[…]

c) úrovní činnosti týkající se paliva je počáteční instalovaná kapacita dotčeného zařízení pro spotřebu paliv použitých při výrobě neměřitelného tepla spotřebovaného při výrobě produktů, při výrobě jiné mechanické energie než energie používané k výrobě elektřiny, při topení nebo chlazení s výjimkou tepla spotřebovaného při výrobě elektřiny, včetně bezpečnostního spalování, která se vynásobí příslušným koeficientem využití kapacity;

[…]

2. […]

Příslušný koeficient využití kapacity uvedený v odst. 1 písm. b) až d) stanoví členské státy na základě náležitě podložených a nezávisle ověřených informací o plánovaném běžném provozu, údržbě, běžném výrobním cyklu, energeticky účinných technikách a typickém využití kapacity zařízení v dotčeném odvětví ve srovnání s informacemi specifickými pro dané odvětví.

[…]

3. U zařízení, u nichž po 30. červnu 2011 došlo k rozsáhlému rozšíření kapacity, členské státy stanoví v souladu s odstavcem 1 úrovně činnosti pouze s ohledem na navýšenou kapacitu dílčích zařízení, jichž se rozsáhlé rozšíření kapacity týká.

U zařízení, u nichž po 30. červnu 2011 došlo k rozsáhlému snížení kapacity, členské státy stanoví v souladu s odstavcem 1 úrovně činnosti pouze s ohledem na sníženou kapacitu dílčích zařízení, jichž se rozsáhlé snížení kapacity týká.“

10. Článek 19 uvedeného rozhodnutí, nadepsaný „Přidělování povolenek novým účastníkům na trhu“, stanoví:

„1. Pro účely přidělování povolenek na emise novým účastníkům na trhu, s výjimkou povolenek přidělených zařízením uvedeným v čl. 3 písm. h) třetí odrážce směrnice [2003/87], vypočítají členské státy předběžné roční množství povolenek na emise bezplatně přidělených od zahájení běžného provozu zařízení u každého dílčího zařízení zvlášť takto:

[…]

c) u každého dílčího zařízení pro referenční úroveň paliva odpovídá předběžné roční množství bezplatně přidělených povolenek na emise hodnotě referenční úrovně paliva uvedené v příloze I a vynásobené úrovní činnosti týkající se paliva;

[…]

4. Členské státy neprodleně oznámí Komisi předběžné celkové roční množství bezplatně přidělených povolenek na emise. Povolenky na emise z rezervy vytvořené pro nové účastníky na trhu podle čl. 10a odst. 7 směrnice [2003/87] se přidělí na základě zásady ‚kdo dřív přijde, je dřív na řadě‘ vzhledem k doručení tohoto oznámení.

Komise může předběžné celkové roční množství povolenek na emise bezplatně přidělených dotčenému zařízení zamítnout. Pokud Komise toto předběžné celkové roční množství bezplatně přidělených povolenek na emise nezamítne, členské státy stanoví konečné roční množství bezplatně přidělených povolenek na emise.“

B. Německé právo

11. Ustanovení § 9 odst. 1 Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (zákon o obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů) ze dne 21. července 2011 (BGBl. 2011 I, s. 1475), zní následovně:

„(1) Provozovatelům zařízení se přidělí bezplatné povolenky podle zásad stanovených v čl. 10a […] směrnice [2003/87] a zásad stanovených v rozhodnutí [2011/278] […]“

12. Ustanovení § 2 Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 (nařízení o přidělování povolenek na emise skleníkových plynů pro obchodovací období 2013 až 2020) ze dne 26. září 2011 (BGBl. 2011 I, s. 1921, dále jen „ZuV 2020“), nadepsaného „Definice“, stanoví:

„[…]

10. Nová zařízení

všichni noví účastníci na trhu podle čl. 3 písm. h) první odrážky směrnice [2003/87];

[…]“

13. Ustanovení § 16 ZuV 2020, nadepsaného „Žádost o bezplatné přidělení povolenek na emise“, stanoví:

„(1) Žádosti o bezplatné přidělení pro nové účastníky na trhu musejí být podány do jednoho roku od zahájení běžného provozu zařízení a v případě rozsáhlého rozšíření kapacity do jednoho roku od zahájení změněného provozu.

[…]

(4) Odchylně od § 4 odpovídá počáteční instalovaná kapacita nových zařízení pro každou část zařízení průměru dvou nejvyšších měsíčních objemů výroby dosažených v nepřetržitém období 90 dnů, na jehož základě se určuje zahájení běžného provozu, extrapolovaných na jeden kalendářní rok.

[…]“

14. Ustanovení § 17 ZuV 2020, nadepsaného „Úrovně činnosti nových účastníků na trhu“, stanoví:

„(1) Úrovně činnosti rozhodné pro přidělování povolenek se u částí nových zařízení, která mají být vymezena podle § 3, určí následovně:

[…]

3. úroveň činnosti týkající se paliva části zařízení pro hodnotu emise paliva odpovídá počáteční instalované kapacitě dotčené části zařízení vynásobené příslušným koeficientem využití kapacity;

[…]

(2) Příslušný koeficient využití kapacity uvedený v odst. 1 bodech 2 až 4 se určuje na základě údajů žadatele o:

1. skutečném provozu části zařízení do podání žádosti a plánovaném provozu zařízení nebo části zařízení, plánovaných obdobích jejich údržby a jejich výrobních cyklech,

2. použití energeticky účinných technik a technik účinných z hlediska emisí skleníkových plynů, které mohou ovlivnit příslušný koeficient využití kapacity daného zařízení,

3. typickém využití kapacity v dotčených odvětvích.

[…]“ [6]

6 – Konstatuji, že v rozhodnutí 2011/278 je použit výraz „dílčí zařízení“, a nikoli „část zařízení“. V tomto rozhodnutí je rovněž použit pojem „referenční úroveň paliva“, a nikoli „hodnota emise paliva“. V tomto stanovisku budu odkazovat pouze na znění uvedeného rozhodnutí, jelikož jeho výklad platí rovněž, pokud jde o znění použité v ZuV 2020.

15. Podle § 18 ZuV 2020, nadepsaného „Přidělování novým účastníkům na trhu“:

„(1) Pro účely přidělování povolenek novým zařízením příslušný orgán vypočte předběžné roční množství povolenek, které mají být při zahájení běžného provozu zařízení bezplatně přiděleny na zbývající roky obchodovacího období 2013 až 2020, a to následujícím způsobem a pro každou část zařízení zvlášť:

[…]

3. pro každou část zařízení pro hodnotu emise paliva odpovídá předběžné roční množství povolenek, které mají být bezplatně přiděleny, součinu hodnoty emise paliva a úrovně činnosti týkající se paliva;

[…]“

III. Spor v původním řízení, předběžná otázka a řízení před Soudním dvorem

16. Žalobkyně ve věci v původním řízení, společnost Ingredion, provozuje v Hamburku (Německo) zařízení na výrobu škrobárenských výrobků [7]. Součástí tohoto zařízení, jakožto dílčího zařízení, je zařízení pro ohřev vzduchu a parovodní generátor, které používají páru a zemní plyn k výrobě tepla pro účely výroby škrobu.

17. Dne 8. srpna 2014 společnost Ingredion požádala Deutsche Emissionshandelsstelle (Německá služba pro obchodování s emisemi, dále jen „DEHSt“) o bezplatné přidělení povolenek na emise pro tato dvě dílčí zařízení. Svou žádost založila v případě jednoho z uvedených dílčích zařízení na referenční úrovni tepla a v případě druhého zařízení na referenční úrovni paliva [8].

18. Pro účely určení předběžného počtu povolenek na emise, které bylo možné bezplatně přidělit dílčímu zařízení pro referenční úroveň paliva, DEHSt nejprve zohlednila příslušný koeficient využití kapacity ve výši 109 %. V souladu s údaji poskytnutými společností Ingredion totiž skutečné využití kapacity tohoto dílčího zařízení v době, která uplynula mezi dnem uvedení zařízení do běžného provozu dne 15. srpna 2013 a dnem podání žádosti o přidělení dne 20. června 2014, přesáhlo 100 % jeho původní instalované kapacity [9].

7 – Škrobárenské výrobky zahrnují všechny zemědělsko-potravinářské výrobky, které obsahují škrob.

8 – Jak jsem v podstatě uvedl v mém stanovisku ve věci INEOS Köln (C-572/16, EU:C:2017:896, bod 58 a poznámka pod čarou 35), „[v] případě referenčních úrovní se jedná o určité množství emisí […], které je podle Komise nutné pro výrobu určitého množství příslušného produktu“ (viz stanovisko generální advokátky J. Kokott ve věcech Borealis Polyolefine a další , 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). Pro účely výpočtu předběžného ročního počtu povolenek určeného k bezplatnému přidělení jsou členské státy v souladu s článkem 6 rozhodnutí 2011/278 povinny rozlišovat dílčí zařízení podle jejich činnosti, aby bylo možné určit, zda je třeba uplatňovat „referenční úroveň produktu“, „referenční úroveň tepla“, „referenční úroveň paliva“ nebo dále specifický koeficient pro „dílčí zařízení pro emise z procesů“ (viz rozsudky ze dne 8. září 2016, Borealis a další, C-180/15, EU:C:2016:647, bod 61, jakož i ze dne 18. ledna 2018, INEOS, C-58/17, EU:C:2018:19, bod 28). Soudní dvůr již v tomto ohledu uvedl, že definice dílčích zařízení pro referenční úroveň produktu, tepla, paliva a pro emise z procesů, uvedené v článku 3 rozhodnutí 2011/278, se navzájem vylučují (viz rozsudek ze dne 8. září 2016, Borealis a další, C-180/15, EU:C:2016:647, bod 62).

9 – Pokud jde o počáteční instalovanou kapacitu, připomínám, že čl. 17 odst. 4 rozhodnutí 2011/278 v podstatě stanoví, že u zařízení uvedených v čl. 3 písm. h) směrnice 2003/87, tj. nových účastníků na trhu, s výjimkou zařízení, u nichž po 30. červnu 2011 došlo k rozsáhlému rozšíření, se počáteční instalovaná kapacita jednotlivých dílčích zařízení určí za použití referenčního „období [90 dnů], na jehož základě se stanoví zahájení běžného provozu“ (viz rovněž bod 8 tohoto stanoviska).

19. Zadruhé měla DEHSt za to, že vzhledem k tomu, že Komise ve svém rozhodnutí ze dne 24. března 2015 [10] odmítla příslušný koeficient využití kapacity ve výši 100 % nebo vyšší u tří dalších německých zařízení, je nyní třeba vycházet z příslušného koeficientu využití kapacity ve výši 99,9 %, a nikoli 109 %. Na tomto základě stanovila rozhodnutím ze dne 1. září 2015 počet povolenek na emise přidělených společnosti Ingredion bezplatně na období přidělování od roku 2013 do roku 2020.

20. Žalobkyně v původním řízení podala proti tomuto rozhodnutí opravný prostředek. Její opravný prostředek byl zamítnut rozhodnutím ze dne 7. července 2017, doručeným dne 10. července 2017. DEHSt toto zamítnutí odůvodnila tak, že se vedle rozhodnutí Komise ze dne 24. března 2015 odvolávala na pokyny zveřejněné Komisí [11].

21. Žalobou podanou dne 9. srpna 2017 k Verwaltungsgericht Berlin (správní soud v Berlíně) setrvala žalobkyně v původním řízení na své žádosti.

22. Rozhodnutím ze dne 28. ledna 2019 DEHSt zrušila své rozhodnutí ze dne 1. září 2015 v rozsahu, v němž žádost o přidělení obsahovala chybu ve výpočtu ohledně dílčího zařízení pro referenční úroveň paliva. Dne 20. ledna 2019 společnost Ingredion svou žalobu v důsledku této chyby ve výpočtu upravila.

23. Předkládající soud uvádí, že řešení sporu, který mu byl předložen, závisí na otázce, zda podle čl. 18 odst. 2 druhého pododstavce rozhodnutí 2011/278 může příslušný koeficient využití kapacity dosáhnout hodnoty vyšší nebo rovnající se 100 % pro dílčí zařízení pro referenční úroveň paliva, na která se stejně jako zařízení společnosti Ingredion, vztahuje režim „nových účastníků na trhu“.

24. Tento soud zejména uvádí, že znění tohoto ustanovení nezmiňuje případné omezení příslušného koeficientu využití kapacity na hodnotu nižší než 100 %. Konstatuje, že za okolností věci, která mu byla předložena, použití vyššího koeficientu vyplývá z podložených a nezávisle ověřených informací týkajících se nejen plánovaného běžného provozu dílčího zařízení společnosti Ingredion, ale rovněž jeho skutečného provozu až do podání žádosti. Dodává, že na rozdíl od stávajících zařízení [12], odpovídá referenční období pro nové účastníky na trhu, v souladu s čl. 17 odst. 4 rozhodnutí 2011/278, období 90 dnů od zahájení běžného provozu, a nikoli období čtyř let [13].

25. Nicméně uvedený soud rovněž poznamenává, že ze srovnání nových účastníků na trhu, kteří mají dílčí zařízení pro referenční úroveň produktu, vyplývá, že co se týče posledně uvedených, koeficient standardního využití kapacity, jež se na ně uplatní podle čl. 18 odst. 1 písm. a) tohoto rozhodnutí, nedosahuje v žádném případě hodnoty 100 % [14]. Mimoto bezplatné přidělování povolenek v souladu s článkem 10a směrnice 2003/87 představuje dočasnou výjimku ze zásady dražení povolenek [15], zakotvené touto směrnicí, což hovoří ve prospěch restriktivního výkladu relevantních ustanovení.

10 – Rozhodnutí C(2015) 1733 final ze dne 24. března 2015 týkající se předběžného celkového ročního množství povolenek na emise, vycházejícího z rezervy pro nové účastníky na trhu, které má být bezplatně přiděleno německým zařízením zaregistrovaným DE000000000001744, DE000000000201341 a DE000000000203762 (*neoficiální překlad*).

11 – Tyto dokumenty nazvané „Guidance Document no 2 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012 (Guidance on allocation methodologies)“ [pokyny č. 2 k harmonizovanému způsobu bezplatného přidělování povolenek v Evropské unii po roce 2012 (pokyny k přidělování)] a „Frequently Asked Questions on New Entrants – Applications“ [Často kladné otázky týkající se žádostí nových účastníků na trhu a vyřazení z provozu] jsou uvedeny na následujících internetových stránkách: https://ec.europa.eu/clima/policies/ets/allowances_en#tab-0-1

12 – Podle čl. 3 písm. a) rozhodnutí 2011/278 jsou „stávající zařízení“ definována jako „každé zařízení […], které i) obdrželo povolení k vypouštění emisí skleníkových plynů před 30. červnem 2011; nebo ii) skutečně provozuje činnost, do 30. června 2011 obdrželo všechna příslušná environmentální povolení […], a které do 30. června 2011 splnilo všechna ostatní kritéria definovaná ve vnitrostátním právním řádu dotčeného členského státu, na jejichž základě by toto zařízení získalo povolení k vypouštění emisí skleníkových plynů […]“.

13 – Podle čl. 9 odst. 1 rozhodnutí 2011/278 „u stávajících zařízení členské státy určí historickou úroveň činnosti každého zařízení za základní období od 1. ledna 2005 do 31. prosince 2008, nebo – v případě vyšší úrovně činnosti – za základní období od 1. ledna 2009 do 31. prosince 2010“.

14 – Hodnoty koeficientu standardního využití kapacity se stanoví v souladu s přílohou rozhodnutí Komise 2013/447/EU ze dne 5. září 2013 o koeficientu standardního využití kapacity podle čl. 18 odst. 2 rozhodnutí 2011/278/EU (Úř. věst. 2013, L 240, s. 23).

15 – Článek 10 odst. 1 směrnice 2003/87, nadepsaný „Dražení povolenek“, zejména stanoví, že pro činnosti uvedené v příloze I této směrnice, s výjimkou činností v oblasti letectví, členské státy od roku 2013 draží „všechny povolenky, které nejsou v souladu s články 10a a 10c přidělovány bezplatně“.

26. Za těchto podmínek se Verwaltungsgericht Berlin (správní soud v Berlíně) rozhodl přerušit řízení a položit Soudnímu dvoru následující předběžnou otázku:

„Musí být čl. 18 odst. 1 písm. c) a odst. 2 druhý pododstavec rozhodnutí [2011/278] ve spojení s čl. 3 písm. h) a článkem 10a směrnice [2003/87] vykládán tak, že pro nové účastníky na trhu je koeficient využití kapacity, který je relevantní pro úroveň činnosti týkající se paliva, omezen na hodnotu nižší než 100 %?“

27. Společnost Ingredion, Spolková republika Německo a Evropská komise předložily Soudnímu dvoru písemná vyjádření.

28. Společnost Ingredion, Spolková republika Německo, německá vláda a Komise byly zastoupeny na jednání, které se konalo dne 12. března 2020.

IV. Analýza

A. Úvodní poznámky

29. Touto žádostí o rozhodnutí o předběžné otázce je Soudní dvůr především vyzván, aby určil, zda v rámci režimu bezplatného přidělování povolenek na emise „novým účastníkům na trhu“ může být příslušný koeficient využití kapacity, pokud jde o dílčí zařízení pro referenční úroveň paliva, vyšší nebo roven hodnotě 100 %. Tento koeficient popřípadě umožňuje získat v případě, že skutečné využití kapacity tohoto dílčího zařízení překročí jeho počáteční instalovanou kapacitu, pro toto zařízení větší počet bezplatných povolenek.

30. Připomínám, že uvedený koeficient umožňuje, je-li vynásoben počáteční instalovanou kapacitou dílčího zařízení pro referenční úroveň paliva, stanovit úroveň činnosti týkající se paliva. Podle čl. 19 odst. 1 písm. c) rozhodnutí 2011/278 se předběžné roční množství bezplatně přidělených povolenek následně stanoví vynásobením této úrovně činnosti hodnotou příslušné referenční úrovně.

31. V tomto ohledu konstatuji, že i když příslušný koeficient využití kapacity v souladu s čl. 18 odst. 2 druhým pododstavcem rozhodnutí 2011/278 „stanoví členské státy na základě náležitě podložených a nezávisle ověřených informací […] ve srovnání s informacemi specifickými pro dané odvětví“, toto ustanovení naproti tomu nestanoví výslovné omezení hodnoty tohoto koeficientu.

32. Účastnice řízení uvedly toto zjištění rovněž ve svých písemných vyjádřeních a na jednání před Soudním dvorem. V podstatě přednesly tři různá tvrzení, která lze shrnout následovně.

33. Zaprvé měla společnost Ingredion za to, že příslušný koeficient využití kapacity může být upraven na hodnotu vyšší než 100 % v případě, že v období přesahujícím 90 dní od zahájení běžného provozu zařízení skutečné využití kapacity jeho dílčího zařízení pro referenční úroveň paliva překročí jeho původní instalovanou kapacitu [16].

16 – Na jednání před Soudním dvorem společnost Ingredion upřesnila, že nezastává postoj, že by jako referenční hodnota měla být zohledněna maximální kapacita dílčího zařízení, ale že příslušný koeficient kapacity musí odrážet skutečné využití kapacity tohoto dílčího zařízení.

34. Zadruhé Spolková republika Německo a německá vláda měly v podstatě za to, že otázka, zda je tento koeficient omezen na hodnotu nižší než 100 % či nikoliv, závisí především na prostoru pro uvážení, který mají členské státy na základě čl. 18 odst. 2 druhého pododstavce rozhodnutí 2011/278 při stanovení uvedeného koeficientu [17].

35. Zatřetí Komise tvrdila, že podle čl. 3 písm. i) a článku 20 tohoto rozhodnutí pouze rozsáhlá rozšíření kapacity, tj. rozšíření nejméně o 10 % ve vztahu k počáteční instalované kapacitě, mohou vést ke změně počtu bezplatných povolenek předběžně přidělených novému účastníkovi na trhu. Skutečnost, že příslušný koeficient využití kapacity může být použit za účelem zohlednění rozšíření, která stejně jako v případě společnosti Ingredion nepřekračují tuto prahovou hodnotu 10 %, a nevztahuje se tedy na ně mechanismus stanovený těmito ustanoveními, je podle ní v rozporu se systematikou a cíli uvedeného rozhodnutí. Kromě toho u dílčích zařízení pro referenční úroveň produktu, na která se vztahuje režim použitelný na „nové účastníky na trhu“, je hodnota koeficientu standardního využití kapacity vždy nižší než 100 %. Vzhledem k zásadě rovného zacházení s „novými účastníky na trhu“ by tomu mělo být stejně, pokud jde o příslušný koeficient využití kapacity pro dílčí zařízení pro referenční úroveň paliva.

36. Na úvod předesílám, že obavy vyjádřené společností Ingredion podle mého názoru vycházejí především z délky referenčního období použitého pro výpočet počáteční instalované kapacity, která je podle ní příliš krátká. Připomínám, že podle čl. 17 odst. 4 rozhodnutí 2011/278 toto období odpovídá 90 dnům od zahájení běžného provozu zařízení [18].

37. Co se týče určení příslušného koeficientu využití kapacity, německé právo umožňuje zohlednit skutečné využití zařízení do okamžiku podání žádosti o přidělení [19]. Společnost Ingredion má v podstatě za to, že hodnota tohoto koeficientu musí tudíž odrážet skutečné využití kapacity dílčího zařízení, jak je zřejmá na konci tohoto období (v případě společnosti Ingredion mezi 15. srpnem 2013 a 20. červnem 2014), popřípadě pomocí nejvyšší hodnoty 100 %, jestliže toto využití překročí počáteční instalovanou kapacitu.

38. V následujících oddílech vysvětlím důvody, proč se na rozdíl od společnosti Ingredion domnívám, že omezení příslušného koeficientu využití kapacity na hodnotu nižší než 100 % je nezbytné s ohledem zaprvé na znění a kontext čl. 18 odst. 2 prvního pododstavce rozhodnutí 2011/278, který se týká standardního koeficientu kapacity použitelného na dílčí zařízení pro referenční úroveň produktu (oddíl B), zadruhé s ohledem na obecnou systematiku tohoto rozhodnutí (oddíl C) a zatřetí s ohledem na všeobecný účel a cíle režimu předběžného udělování bezplatných povolenek (oddíl D).

39. Podpůrně uvedu několik poznámek týkajících se prostoru pro uvážení, který mají členské státy na základě čl. 18 odst. 2 druhého pododstavce uvedeného rozhodnutí pro účely odpovědi na argumenty Spolkové republiky Německo a německé vlády (oddíl E).

17 – Pro úplnost dodávám, že Spolková republika Německo ve svém písemném vyjádření tvrdila, že jak stanovisko společnosti Ingredion, tak stanovisko Komise jsou slučitelná se směrnicí 2003/87 a rozhodnutím 2011/278. Nicméně zdůraznila, že členské státy jsou oprávněny vycházet z konečných rozhodnutí Komise o předběžném přidělování bezplatných povolenek jiným zařízením nacházejícím se na jejich území a že DEHSt může s ohledem na rozhodnutí Komise C(2015) 1733 final ze dne 24. března 2015 odmítnout použít příslušný koeficient využití kapacity v hodnotě vyšší nebo rovnající se 100 %.

18 – Upřesňuji, že Spolková republika Německo ve svém písemném vyjádření rovněž zdůraznila, že hlavním argumentem proti omezení příslušného koeficientu využití kapacity je, že „počáteční instalovaná kapacita, stanovená podle čl. 17 odst. 4 rozhodnutí 2011/278, neodráží z důvodu krátkého období 90 dnů vždy kapacitu zařízení.

19 – Článek 17 odst. 2.1 ZuV 2020 stanoví, že pro dílčí zařízení umístěná na německém území se příslušný koeficient kapacity stanoví na základě informací týkajících se zejména skutečného provozu dílčího zařízení *až do podání žádosti o přidělení*, jakož i plánovaného provozu zařízení nebo dílčího zařízení, jejich stanovených dob údržby a výrobních cyklů. Na jednání před Soudním dvorem Spolková republika Německo zdůraznila, že vzhledem k tomu, že noví účastníci na trhu často podávali žádosti o bezplatné přidělení povolenek až po roce využívání dílčího zařízení, bylo podle ZuV 2020 možné použít příslušný koeficient využití kapacity pro účely opravy případných nepřesností v údajích shromážděných během základního období, a to na základě jiných údajů získaných až do data podání žádosti. Komise však uvedla, že tyto doplňující údaje nebyly pro bezplatné přidělení povolenek novým účastníkům na trhu nezbytné, takže nebylo třeba, aby je zohlednily vnitrostátní orgány všech členských států.

B. Výklad s ohledem na znění a kontext čl. 18 odst. 2 prvního pododstavce rozhodnutí 2011/278

40. Konstatuji, že podle čl. 18 odst. 1 písm. a) a odst. 2 prvního pododstavce rozhodnutí 2011/278 se vzorec pro výpočet použitelný pro účely určení úrovně činnosti dílčích zařízení pro referenční úroveň produktu liší od vzorce použitelného pro dílčí zařízení pro referenční úroveň tepla, paliva nebo emise z procesů [20]. V případě dílčích zařízení pro referenční úroveň produktu není totiž koeficient využití kapacity relevantní a je třeba vycházet z koeficientu standardního využití kapacity, jehož hodnotu stanoví konkrétním a přesným způsobem Komise [21].

41. V tomto ohledu podotýkám, jak ostatně uvedl předkládající soud, že podle rozhodnutí 2013/447, ve kterém byl tento koeficient stanoven pro roky 2013 až 2020, jsou hodnoty pro každý z uvažovaných případů nižší než 1 (a tedy 100 %) [22].

42. Přiznávám, že je obtížné si představit, že koeficient použitý k určení úrovně činnosti použitelný na nové účastníky na trhu a v konečném důsledku k určení předběžného počtu povolenek, které mají být přiděleny posledně uvedeným, může být v případě dílčích zařízení pro referenční úroveň paliva vyšší než 100 %, zatímco u dílčích zařízení pro referenční úroveň produktu je taková možnost vyloučena.

43. Mám totiž za to, že zásada rovného zacházení s novými účastníky na trhu, která je v podstatě zakotvena v bodě 36 odůvodnění rozhodnutí 2011/278 [23], vyžaduje, jak tvrdí Spolková republika Německo, aby omezení stanovená pro hodnotu koeficientu použitého pro určení úrovně činnosti byla totožná pro všechny „nové účastníky na trhu“.

44. Dále z výkladu definic uvedených v čl. 3 písm. b) až d) a h) rozhodnutí 2011/278 ve vzájemném spojení vyplývá, že metodu stanovení úrovně činnosti definovanou v čl. 18 odst. 2 prvním pododstavci tohoto rozhodnutí pro zařízení pro referenční úroveň produktu je nutné považovat za nejpřesnější. Jak vysvětlila Komise, příslušný koeficient využití kapacity se použije pouze v případě, kdy nebylo možné stanovit referenční úroveň produktu [24].

45. Tento výklad je podpořen hierarchií různých referenčních hodnot, které se mohou použít na dané dílčí zařízení, jež je výslovně uvedena v bodě 12 odůvodnění rozhodnutí 2011/278. Tento bod odůvodnění stanoví, že metody přidělování bezplatných povolenek použitelné pro dílčí zařízení pro referenční úroveň tepla nebo paliva nebo emise z procesů představují „tři nouzové přístupy“ v případech, kdy nebylo možné stanovit referenční úroveň produktu.

46. Mám tak za to, že pokud je koeficient standardního využití kapacity podle rozhodnutí 2013/447 nižší než 1 (nebo 100 %), musí tomu tak být i v případě příslušného koeficientu využití kapacity pro dílčí zařízení pro referenční úroveň paliva. Toto omezení je podle mého názoru nezbytné k zajištění rovného zacházení, pokud jde o všechny nové účastníky na trhu, a dále za účelem dodržení hierarchie mezi těmito referenčními hodnotami [25].

20 – Pokud jde o relevanci a vztah těchto různých referenčních hodnot, odkazuji na poznámku pod čarou 8 tohoto stanoviska.

21 – Kromě toho připomínám, že podle čl. 18 odst. 2 prvního pododstavce rozhodnutí 2011/278 odpovídá koeficient standardního využití kapacity, který se použije na dílčí zařízení pro referenční úroveň produktu, „80. percentil[u] koeficientů průměrného ročního využití kapacity všech zařízení vyrábějících dotčený produkt“.

22 – Tyto hodnoty se konkrétně pohybují mezi 0,731 a 0,964.

23 – Upřesňuji, že podle bodu 36 odůvodnění rozhodnutí 2011/278 „[v]zhledem k omezenému množství povolenek v rezervě pro nové účastníky na trhu je vhodné posoudit, zda v případě, kdy se novým účastníkům na trhu vydá velké množství těchto povolenek, je zajištěn *náležitý a spravedlivý přístup* ke zbývajícím povolenkám v této rezervě“ (kurzivou zvýraznil autor tohoto stanoviska).

24 – V tomto smyslu viz rozsudek ze dne 28. dubna 2016, Borealis Polyolefine a další (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 zastávaný Komisí je podle všeho rovněž potvrzen bodem 4 odůvodnění rozhodnutí 2011/278, z něhož vyplývá, že „Komise v *možném rozsahu* stanovila referenční úrovně pro produkty“ (kurzivou zvýraznil autor tohoto stanoviska).

25 – Zejména vzhledem ke skutečnosti, že koeficient standardního využití kapacity v souladu s rozhodnutím 2013/447 v žádném případě nedosahuje hodnoty 1, mám za to, že příslušný koeficient využití kapacity musí zůstat rovněž striktně nižší než 100 %.

C. Výklad ve světle obecné systematiky rozhodnutí 2011/278

47. Omezení příslušného koeficientu využití kapacity na hodnotu nižší než 100 % považuji kromě toho za nezbytné s ohledem na obecnou systematiku rozhodnutí 2011/278 a různé metody výpočtu stanovené v tomto rozhodnutí v oblasti předběžného přidělování bezplatných povolenek pro „stávající zařízení“ [26] a pro „zařízení s rozsáhlým rozšířením kapacity“ [27].

1. K režimu použitelnému na „stávající zařízení“

48. Pokud jde o „stávající zařízení“, uvádím, že se na ně vztahuje režim odlišný od režimu použitelného na „nové účastníky na trhu“. V případech, kdy je třeba použít referenční úroveň paliva, odpovídá předběžné roční množství bezplatně přidělených povolenek na emise, jak vyplývá z čl. 10 odst. 2 písm. b) bodu ii) rozhodnutí 2011/278, hodnotě referenční úrovně paliva vynásobené historickou úrovní činnosti týkající se paliva za spotřebované palivo. Tato úroveň činnosti v podstatě odpovídá střední hodnotě historické roční spotřeby paliv použitých pro určitý počet výrob [28] během základního období od 1. ledna 2005 do 31. prosince 2008 nebo od 1. ledna 2009 do 31. prosince 2010 [29].

49. Podotýkám, že toto základní období (od dvou do čtyř let) je mnohem delší než období 90 dnů stanovené tímto rozhodnutím pro účely určení počáteční instalované kapacity nových účastníků na trhu. Mimoto, jak správně uvádí Komise, stanovení úrovní činnosti stávajících zařízení se provádí bez použití koeficientu srovnatelného s koeficienty použitelnými na nové účastníky na trhu.

50. V tomto kontextu si lze klást otázku ohledně úlohy, kterou má příslušný koeficient využití kapacity, pokud jde o dílčí zařízení pro referenční úroveň paliva, na které se vztahuje režim „nových účastníků na trhu“. Směřuje, jak tvrdí společnost Ingredion, ke kompenzaci relativně kratší doby trvání referenčního období použitého pro výpočet počáteční instalované kapacity těchto dílčích zařízení [30]?

51. Mám za to, že na tuto otázku je třeba odpovědět záporně.

52. Zajisté má proměnlivá délka základních období zohledněných pro stávající zařízení a nové účastníky na trhu za následek vyšší pravděpodobnost pro posledně uvedené než pro stávající zařízení, že počáteční instalovaná kapacita jejich dílčích zařízení neodráží skutečné využití jejich kapacity. Podle přístupu zastávaného společností Ingredion lze riziko ve fázi stanovení příslušného koeficientu využití kapacity částečně kompenzovat zohledněním údajů za delší období až do data podání žádosti o přidělení, které případně umožní zvýšit úroveň činnosti dílčích zařízení, a v důsledku toho množství bezplatně přidělených povolenek.

26 – Pokud jde o definici pojmu „stávající zařízení“, viz poznámka pod čarou 12 tohoto stanoviska.

27 – Co se týče zařízení, u nichž byla kapacita rozsáhle rozšířena, upřesňuji, že tato zařízení jsou zahrnuta v definici „nový účastník na trhu“ v čl. 3 písm. h) směrnice 2003/87. Jako „nový účastník na trhu“ je totiž definováno nejen „jakékoli zařízení […] které obdrželo povolení k vypouštění emisí skleníkových plynů poprvé po 30. červnu 2011“ (jako je tomu ostatně v případě dílčího zařízení společnosti Ingredion, které je předmětem věci v původním řízení), ale rovněž „jakékoli zařízení […] které bylo rozsáhle rozšířeno po 30. červnu 2011, pouze pokud jde o toto rozšíření“.

28 – Různé relevantní výroby jsou uvedeny v čl. 9 odst. 4 rozhodnutí 2011/278.

29 – Jak jsem již uvedl v poznámce pod čarou 9 tohoto stanoviska, toto období (od dvou do čtyř let) je definováno v čl. 9 odst. 1 rozhodnutí 2011/278.

30 – V tomto ohledu uvádím, že podle článku 17 nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2019/331 ze dne 19. prosince 2018, kterým se stanoví přechodná pravidla harmonizovaného přidělování bezplatných povolenek na emise platná v celé Unii podle článku 10a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES (Úř. věst. 2019, L 59, s. 8), se přidělování bezplatných povolenek „novým účastníkům na trhu“ pro období od roku 2021 do roku 2030 (tedy pro čtvrté obchodovací období), uskutečňuje na základě historické úrovně činnosti ohodnocené v průběhu prvního kalendářního roku po zahájení běžného provozu. Pro přidělování od roku 2021 tak již není relevantní příslušný koeficient využití kapacity a referenční období 90 dnů.

53. Domnívám se však, že i když se v hodnotě příslušného koeficientu využití kapacity odrazí skutečné využití každého dílčího zařízení v období od konce referenční období 90 dnů do podání žádosti o přidělení povolenek, nemohou se údaje shromážděné ohledně nových účastníků na trhu vztahovat na období odpovídající období, které se týká historických údajů [31] o stávajících zařízeních. Vzhledem k tomu, že čl. 3 písm. h) směrnice 2003/87 stanoví, že pojem „nový účastník na trhu" zahrnuje zejména všechna zařízení, která získala povolení k vypouštění emisí skleníkových plynů poprvé *po 30. červnu 2011*, je totiž v okamžiku podání žádosti o přidělení jednoduše nemožné uplatnit ve vztahu k nim tak dlouhé základní období jako v případě stávajících zařízení.

54. Článek 17 odst. 4 rozhodnutí 2011/278, podle kterého je stanoveno krátké referenční období 90 dnů, vedle toho a především neponechává žádný prostor pro nejednoznačnost. Komise upřesnila, že v okamžiku přijetí tohoto rozhodnutí si byla vědoma toho, že plánovaného běžného provozu zařízení, která byla nově uvedena do provozu, nebo dílčích zařízení nebude ke dni začátku tohoto období ještě dosaženo. Správně dodala, že možnost, že skutečné využití kapacity zařízení nebo dílčího zařízení překročí počáteční instalovanou kapacitu použitou ke stanovení předběžného počtu bezplatných povolenek přidělených „novým účastníkům na trhu", byla při přijímání rozhodnutí 2011/278 „vědomě akceptována" [32], neboť toto rozhodnutí ve svém čl. 3 písm. n) stanovilo, že toto referenční období začne běžet od okamžiku, kdy zařízení dosáhne 40 % kapacity, pro kterou bylo navrženo.

55. S ohledem na tyto skutečnosti mám podobně jako Spolková republika Německo za to, že zvýšení příslušného koeficientu využití kapacity na hodnotu rovnající se 100 % nebo vyšší v případech, kdy skutečné využití kapacity takového dílčího zařízení, jako je zařízení provozované společností Ingredion, dosáhne nebo překročí jeho počáteční instalovanou kapacitu, by bylo v rozporu s vědomým rozhodnutím normotvůrce omezit referenční období, použité pro určení této počáteční instalované kapacity, na 90 dnů od zahájení běžného provozu zařízení. Takové zvýšení by v konečném důsledku odporovalo znění čl. 17 odst. 4 tohoto rozhodnutí ve spojení s jeho čl. 3 písm. n), neboť by vedlo ke stejnému výsledku jako navýšení uvedené kapacity.

56. Dodávám, že jak tvrdí Spolková republika Německo a Komise, jakékoliv rozdílné zacházení mezi stávajícími zařízeními a novými účastníky na trhu je podle všeho v každém případě objektivně odůvodněné [33], jelikož předběžné roční množství bezplatně přidělených povolenek na emise nezávisí na *skutečných emisích* příjemce, ale na *teoretických „referenčních"* hodnotách vypočtených Komisí v souladu s čl. 10a odst. 2 směrnice 2003/87 na základě emisí z 10 % nejúčinnějších zařízení.

57. Bez ohledu na režim, který se vztahuje na dílčí zařízení (a sice režim použitelný na stávající zařízení nebo režim použitelný na nové účastníky na trhu), je tak předběžný počet bezplatných povolenek závislý na těchto teoretických referenčních hodnotách, které jsou shodné jak pro stávající zařízení, tak pro nové účastníky na trhu. Rozdíly související s jinými prvky, které vstupují do tohoto výpočtu, vyplývají z nedostatku spolehlivých a dlouhodobých historických údajů pro zařízení nově uvedená do provozu, a z nutnosti vycházet tudíž z odhadu úrovně jejich činnosti pro účely určení předběžného počtu povolenek, které jim mohou být přiděleny bezplatně.

31 – Připomínám, že podle čl. 7 odst. 1 rozhodnutí 2011/278 členské státy „za všechny roky v období od 1. ledna 2005 do 31. prosince 2008 nebo případně od 1. ledna 2009 do 31. prosince 2010, během kterých bylo zařízení v provozu, shromáždí od provozovatele veškeré příslušné informace a údaje".

32 – Upřesňuji, že Komise tím, že přijala rozhodnutí 2011/278, jednala z titulu svých prováděcích pravomocí podle článku 10a směrnice 2003/87. V tomto ohledu připomínám, že pro prováděcí opatření Komise čl. 291 odst. 3 SFEU stanoví, že Parlament a Rada předem stanoví pravidla a obecné zásady způsobu, jakým členské státy kontrolují Komisi při výkonu prováděcích pravomocí. Parlament se mimoto může proti takovým aktům bránit a Komise je tedy povinna zohlednit toto stanovisko, i když není povinna jej přijmout.

33 – V této souvislosti připomínám, že podle ustálené judikatury zásada rovného zacházení vyžaduje, aby se srovnatelnými situacemi nebylo zacházeno odlišně a s odlišnými situacemi stejně, není-li takové zacházení objektivně odůvodněno (zejména viz rozsudek ze dne 16. prosince 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine a další, C-127/07, EU:C:2008:728, bod 23).

58. V tomto ohledu musím rovněž zdůraznit, že články 20 a 21 rozhodnutí 2011/278 již stanoví, že se stejný vzorec pro výpočet použije na stávající zařízení a zařízení uvedená do provozu po 30. červnu 2011 [34], pokud u těchto zařízení došlo k rozsáhlé změně jejich kapacity, tj. že zaznamenala „rozsáhlé rozšíření kapacity nebo rozsáhlé snížení kapacity“ [35].

59. I když tak normotvůrce připustil existenci vyššího rizika, že úroveň činnosti nebude odrážet skutečné využití kapacity v případě nových účastníků na trhu, než je tomu v případě stávajících zařízení, lze jakoukoliv odchylku vyšší než 10 % nakonec zohlednit zejména prostřednictvím článku 20 rozhodnutí 2011/278 [36]. Pro tento případ ostatně normotvůrce stanovil výslovně období šesti měsíců, a nikoliv pouze 90 dnů pro účely určení navýšené kapacity [37].

60. V důsledku toho mám za to, že ze srovnávacího přezkumu režimů použitelných na stávající zařízení a nové účastníky na trhu nelze vyvodit, že příslušný koeficient využití kapacity by měl mít, pokud skutečné využití kapacity dílčího zařízení pro referenční úroveň paliva dosáhne nebo překročí jeho počáteční instalovanou kapacitu, hodnotu rovnající se 100 % nebo vyšší. Naopak výslovná vůle normotvůrce omezit referenční období pro nové účastníky na trhu na 90 dnů od zahájení běžného provozu zařízení svědčí podle mého názoru, a jak jsem již uvedl v bodě 55 tohoto stanoviska, ve prospěch omezení hodnoty tohoto koeficientu na hodnotu nižší než je tento procentní podíl.

2. O režimu použitelném na „zařízení, u nichž došlo k rozsáhlému rozšíření kapacity“

61. Dále se domnívám, že by bylo v rozporu s mechanismem upraveným v článku 20 rozhodnutí 2011/278, pokud by příslušný koeficient využití kapacity mohl, jedná-li se o dílčí zařízení pro referenční úroveň paliva, na které se vztahuje režim použitelný na „nové účastníky na trhu“, dosáhnout hodnoty 100 %, nebo tuto hodnotu překročit v případě, že rozšíření kapacity zůstává nižší než prahová hodnota 10 % stanovená v tomto ustanovení.

62. V tomto ohledu připomínám, že podle článku 20 rozhodnutí 2011/278 závisí počet bezplatně přidělených povolenek na emise za účelem zohlednění rozsáhlého rozšíření kapacity zařízení, jak zdůraznila Spolková republika Německo, na obou podmínkách stanovených v čl. 3 písm. i) tohoto rozhodnutí.

63. Musí tak dojít k jedné či více identifikovatelným fyzickým změnám týkajícím se technické konfigurace a provozu dílčího zařízení, které nepředstavují pouhé nahrazení stávající výrobní linky. Dále se vyžaduje, aby dílčí zařízení bylo možné provozovat s kapacitou přesahující alespoň 10 % jeho počáteční instalované kapacity před změnou, nebo aby mělo značně vyšší úroveň činnosti, která vede k dodatečnému přidělení povolenek na emise v objemu vyšším než 50 000 povolenek ročně.

34 – Odstavec 1 článků 20 a 21 rozhodnutí 2011/278 v podstatě stanoví, že pokud u zařízení došlo po 30. červnu 2011 k rozsáhlému rozšíření nebo snížení kapacity, členské státy na žádost provozovatele stanoví za účelem zohlednění tohoto snížení nebo rozšíření kapacity počet povolenek, které mají být přiděleny bezplatně. V tomto případě se použije metoda definovaná v článku 19 tohoto rozhodnutí, tj. metoda výpočtu stanovená pro nové účastníky na trhu.

35 – Tato definice pojmu „rozsáhlá změna kapacity“ vyplývá z čl. 3 písm. k) rozhodnutí 2011/278.

36 – Mechanismus stanovený v článku 20 rozhodnutí 2011/278 sice neumožňuje dodatečně opravit předběžný počet povolenek bezplatně přidělených dílčímu zařízení na základě první podané žádosti. Je tedy pravda, že v případě nových účastníků na trhu nebude možné případné podhodnocení příslušné kapacity, provedené při prvním přidělování, později kompenzovat. Komise však na jednání upřesnila, že se na nové účastníky na trhu tento článek 20 může vztahovat již v roce následujícím po tomto prvním přidělování, za podmínky, že u nich došlo k rozsáhlému rozšíření jejich kapacity.

37 – Viz čl. 3 písm. l) rozhodnutí 2011/278. Uvádím, že za okolností věci v původním řízení se společnost Ingredion opírá o skutečné využití svého dílčího zařízení v období od 15. srpna 2013 do 20. června 2014, tedy období delším než deset měsíců. Tvrdí tak, že v případě, kdy se u dílčího zařízení využití zvýší o 9 % na konci referenčního období 90 dnů a před podáním žádosti ve srovnání s jeho počáteční instalovanou kapacitou, lze příslušný koeficient kapacity upravit na základě údajů týkajících se podstatně delšího období (nejméně čtyř měsíců), než je období použitelné v případě rozsáhlého rozšíření kapacity (tedy v případě rozšíření o více než 10 %).

64. Navíc podle čl. 20 odst. 2 rozhodnutí 2011/278 „členské státy provozovatele požádají, aby na podporu rozhodnutí o přidělení povolenek předložil společně s žádostí důkaz o tom, že byla splněna kritéria pro rozsáhlé rozšíření kapacity“.

65. Za těchto podmínek mám za to, že pokud by, jak tvrdí společnost Ingredion, příslušný koeficient využití kapacity mohl dosáhnout hodnoty vyšší než 100 % tak, aby – jako je tomu v případě jejího dílčího zařízení – odrážel skutečné využití vyšší o 9 % ve srovnání s počáteční instalovanou kapacitou [38], odporovala by taková možnost výslovné vůli normotvůrce umožnit úpravu počtu přidělených povolenek pouze v případech, kdy je rozšíření rozsáhlé, tj. rozšíření alespoň o 10 % ve vztahu k počáteční instalované kapacitě.

66. Tento záměr normotvůrce je podle mého názoru jasně uveden v bodě 35 odůvodnění rozhodnutí 2011/278, který stanoví, že „[i]nvestice do rozsáhlého rozšíření kapacity, které umožňují novým účastníkům na trhu přístup k rezervě […], by měly být jednoznačné a měly by dosahovat určité výše, aby se zabránilo předčasnému vyčerpání rezervy povolenek na emise vytvořené pro nové účastníky na trhu, narušení hospodářské soutěže, zbytečné administrativní zátěži a aby bylo zajištěno rovné zacházení se zařízeními ve všech členských státech“ [39].

67. Dodávám, že Komise na jednání před Soudním dvorem potvrdila, že příslušný koeficient využití kapacity nemá sloužit k zohlednění případných rozšíření kapacity zařízení, jelikož se na ně vztahuje již zvláštní mechanismus a omezení stanovená v článku 20 rozhodnutí 2011/278.

68. S ohledem na výše uvedené skutečnosti se ztotožňuji s tímto názorem.

3. Dílčí závěr

69. S ohledem na výše uvedené úvahy, týkající se režimů použitelných na „stávající zařízení“ a „zařízení, u nichž došlo k rozsáhlému rozšíření kapacity“, mám za to, že příslušný koeficient využití kapacity musí být v souladu s obecnou systematikou rozhodnutí 2011/278 omezen na hodnotu nižší než 100 % [40].

70. V následující části provedu analýzu, proč se mi zdá, že cíle režimu předběžného bezplatného přidělování povolenek na emise, který je stanoven v tomto rozhodnutí a směrnici 2003/87, slouží i na podporu omezení příslušného koeficientu využití kapacity na hodnotu nižší než 100 %.

D. Výklad s ohledem na všeobecný účel a cíle režimu předběžného přidělování bezplatných povolenek

71. Připomínám, že podle ustálené judikatury Soudního dvora je třeba při výkladu ustanovení unijního práva zohlednit nejen jeho znění, ale i jeho kontext a cíle sledované právní úpravou, jejíž je součástí [41].

38 – Podle společnosti Ingredion by měl být příslušný koeficient využití kapacity v tomto případě stanoven odpovídajícím způsobem na hodnotu 109 %.

39 – V tomto ohledu připomínám, že v souladu s čl. 19 odst. 4 rozhodnutí 2011/278 se povolenky na emise z rezervy vytvořené pro nové účastníky na trhu přidělí na základě zásady „kdo dřív přijde, je dřív na řadě“.

40 – V témže smyslu viz „Guidance Document no 2 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012 (Guidance on allocation methodologies)“ [pokyny č. 2 k harmonizovanému způsobu bezplatného přidělování povolenek v Evropské unii po roce 2012 (pokyny k přidělování), s. 32] a „Frequently Asked Questions on New Entrants – applications“ (Často kladné otázky týkající se nových účastníků na trhu a vyřazení z provozu, s. 8), dokumenty, na které se odvolává předkládající soud a jež stanoví, že se nepřijme žádná hodnota příslušného koeficientu využití kapacity vyšší nebo rovnající se 100 %. V tomto ohledu připomínám, že tyto dokumenty sice nejsou právně závazné, avšak poskytují další vodítko k objasnění obecné systematiky směrnice 2003/87 a rozhodnutí 2011/278 (zejména viz rozsudky ze dne 18. ledna 2018, INEOS, C-58/17, EU:C:2018:19, bod 41 a citovaná judikatura, jakož i ze dne 14. května 2020, Spenner, C-189/19, EU:C:2020:381, bod 49).

41 – Viz rozsudek ze dne 20. června 2019, ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:518, bod 71 a citovaná judikatura).

72. Pokud jde o všeobecný účel a cíle režimu bezplatného přidělování povolenek na emise zavedeného článkem 10a směrnice 2003/87 a rozhodnutím 2011/278, podotýkám, že tento režim se odchyluje od zásady dražení povolenek, kterou normotvůrce podle všeobecného mínění považoval za „nejjednodušší a […] hospodářsky nejúčinnější systém“ [42], s ohledem na cíl „snižování emisí skleníkových plynů způsobem efektivním z hlediska nákladů a ekonomicky účinným“, uvedený v článku 1 směrnice 2003/87 [43].

73. V tomto kontextu se má počet bezplatně přidělovaných povolenek na emise podle čl. 10a odst. 11 této směrnice v letech 2013 až 2020 postupně snižovat tak, aby v roce 2027 již nebyly přiděleny žádné bezplatné povolenky [44]. Bezplatné přidělování povolenek na emise musí za účelem směřování ke snížení emisí skleníkových plynů postupně spočívat výhradně na zásadě dražení povolenek.

74. Za účelem uskutečnění tohoto cíle bod 36 odůvodnění rozhodnutí 2011/278 zdůrazňuje omezené množství povolenek v rezervě pro nové účastníky na trhu [45]. Mimoto čl. 10a odst. 7 první pododstavec druhá věta směrnice 2003/87 stanoví, že povolenky vyčleněné pro nové účastníky na trhu, které nejsou přiděleny, členské státy vydraží.

75. V tomto ohledu Komise rovněž upřesnila, že ačkoli se při přijímání rozhodnutí 2011/278 nerozhodla kompenzovat zvýšené využití kapacity dílčího zařízení oproti jeho počáteční instalované kapacitě tím, že se hodnota příslušného koeficientu využití kapacity upraví na hodnotu vyšší než 100 %, bylo to právě proto, aby v takové situaci motivovala k energeticky účinným technikám ke snižování emisí skleníkových plynů nebo případně k získání rovnocenného množství povolenek na emise v souladu se systémem obchodování s povolenkami.

76. S ohledem na tyto skutečnosti není podle mého názoru pochyb o tom, že všeobecný účel a cíle režimu bezplatného přidělování povolenek na emise vyžadují, stejně jako údaje uvedené v čl. 18 odst. 2 prvním pododstavci a obecná systematika rozhodnutí 2011/278, aby příslušný koeficient využití kapacity byl striktně omezen na hodnotu nižší než 100 % [46].

E. Podpůrně k prostoru pro uvážení členských států

77. Z důvodů, které jsem uvedl výše, mám za to, že otázka, zda je pro dílčí zařízení pro referenční úroveň paliva, na která se vztahuje režim použitelný na „nové účastníky na trhu“, příslušný koeficient využití kapacity omezen na hodnotu nižší než 100 %, musí být zodpovězena prostřednictvím kontextuálního a teleologického výkladu vycházejícího z obecné systematiky rozhodnutí 2011/278 a všeobecného účelu a cílů přechodného režimu přidělování bezplatných povolenek. Tato otázka tudíž nespadá, jak to tvrdí Spolková republika Německo a německá vláda, do prostoru pro uvážení, který mají členské státy na základě čl. 18 odst. 2 druhého pododstavce rozhodnutí 2011/278.

42 – Viz bod 15 odůvodnění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES ze dne 23. dubna 2009, kterou se mění směrnice [2003/87] s cílem zlepšit a rozšířit systém pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství. Odkazuji rovněž na mé stanovisko ve věci ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:167, bod 69).

43 – Viz rozsudky ze dne 12. dubna 2018, PPC Power (C-302/17, EU:C:2018:245, bod 18), a ze dne 17. května 2018, Evonik Degussa Evonik Degussa (C-229/17, EU:C:2018:323, bod 41).

44 – Viz rozsudek ze dne 20. června 2019, ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:518, bod 65 a citovaná judikatura).

45 – V tomto ohledu uvádím, že v souladu s čl. 10a odst. 7 prvním pododstavcem první větou směrnice 2003/87 je pouze 5 % z množství povolenek určeného na období od roku 2013 do roku 2020 vyčleněno pro nové účastníky na trhu a jedná se o maximální procentní podíl.

46 – V tomto ohledu připomínám, že jsem ve svém stanovisku ve věci ExxonMobil Production Deutschland (C-682/17, EU:C:2019:167, bod 69) uvedl, že veškerá omezení přidělování bezplatných povolenek se podílejí na postupném zavádění systému plného dražení povolenek zamýšleného normotvůrcem.

78. Pro úplnost v tomto ohledu připomínám, že pokud jde o bezplatné přidělování povolenek na emise, normotvůrce v čl. 10a odst. 1 směrnice 2003/87 trval na požadavku úplné harmonizace, když stanovil, že „Komise [přijme] prováděcí opatření [platná v celém Společenství] k harmonizovanému přidělování povolenek“.

79. Jak jsem již uvedl ve svém stanovisku ve věci INEOS Köln [47], Komise přijala rozhodnutí 2011/278 na tomto základě a podle mého názoru není pochyb o tom, že toto rozhodnutí ve spojení s čl. 10a směrnice 2003/87 provádí úplnou harmonizaci hmotněprávních aspektů přidělování bezplatných povolenek [48].

80. Konkrétně podle čl. 19 odst. 4 druhého pododstavce tohoto rozhodnutí může Komise předběžné celkové roční množství povolenek na emise bezplatně přidělených novému účastníkovi na trhu zamítnout.

81. Mám tedy za to, že i kdyby se Soudní dvůr rozhodl mít podobně jako Spolková republika Německo a německá vláda a na rozdíl od přístupu, který navrhuji, za to, že členské státy mají nadále možnost, v mezích stanovených v čl. 18 odst. 2 druhém pododstavci uvedeného rozhodnutí, stanovit příslušný koeficient využití kapacity v hodnotě přesahující 100 %, nelze těmto státům vytýkat, že se připojily k postoji Komise, a to ani v případě, kdy tento postoj vyplývá z použití téhož rozhodnutí v kontextu specifických zařízení (jako je tomu za okolností věci v původním řízení [49]), jestliže mohou předjímat, že se tento postoj uplatní také ve vztahu k jiným zařízením.

V. Závěry

82. S ohledem na všechny výše uvedené úvahy navrhuji odpovědět na předběžnou otázku položenou Verwaltungsgericht Berlin (správní soud v Berlíně, Německo) následovně:

„Článek 18 odst. 1 písm. c) a odst. 2 druhý pododstavec rozhodnutí Komise 2011/278/EU ze dne 27. dubna 2011, kterým se stanoví přechodná pravidla harmonizovaného přidělování bezplatných povolenek na emise platná v celé Unii podle čl. 10a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ve spojení s čl. 3 písm. h) a článkem 10a směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES ze dne 23. dubna 2009, musí být vykládány v tom smyslu, že koeficient využití kapacity, který je relevantní pro úroveň činnosti týkající se paliva, je pro nové účastníky na trhu omezen na hodnotu nižší než 100 %.“

47 – C-572/16, EU:C:2017:896, bod 70.

48 – Viz rozsudek ze dne 22. června 2016, DK Recycling und Roheisen v. Komise (C-540/14 P, EU:C:2016:469, body 52 až 55).

49 – Jak jsem uvedl v bodě 19 tohoto stanoviska, za okolností věci v původním řízení se DEHSt rozhodla vycházet z příslušného koeficientu využití kapacity ve výši 99,9 %, jelikož Komise ve svém rozhodnutí ze dne 24. března 2015 odmítla příslušný koeficient využití kapacity ve výši 100 % nebo vyšší u dalších tří německých zařízení.