

MRF 2020.20

EU-Domstolens dom af 3. december 2020, 5. afd., sag C-320/19, Ingredion Germany GmbH

Ved beregning af antallet af gratisdelte emissionskvoter til nytilkomne anlæg kan kapacitetsudnyttelsesfaktoren ikke have en værdi på 100 % eller derover.

Efter EU's kvotedirektivet (2003/87) art. 10a foretager medlemsstaterne gratisdeling af emissionskvoter til kvotevirksomheder på grundlag af nærmere regler, der tidligere var fastsat af Kommissionen i afgørelse 2011/278 af 27. april 2011. Efter afgørelsens art. 19, stk. 1, skal medlemsstaterne beregne det årlige antal gratisdelte emissionskvoter til såkaldt "nytilkomne", dvs. anlæg, der har fået tilladelse til udledning af drivhusgasser efter den 30. juni 2011, ved at gange værdien af de af Kommissionen fastsatte benchmarks med hver delinstallations aktivitetsniveau. Aktivitetsniveauerne opdeles i forskellige kategorier for de enkelte delinstallationer i et samlet anlæg. Det såkaldte brændselsrelaterede aktivitetsniveau fastlægges efter den nævnte afgørelses art. 18, stk. 1, litra c, ved at gange det pågældende anlægs indledende installerede kapacitet med den relevante kapacitetsudnyttelsesfaktor. Kapacitetsudnyttelsesfaktoren skal ifølge art. 18, stk. 2, 2. led, fastlægges bl.a. på grundlag af oplysninger om det pågældende anlæg sammenlignet med sektorspecifikke oplysninger. Den foreliggende hovedsag angik en tvist mellem den tyske virksomhed Ingredion Germany, der producerer landbrugsprodukter indeholdende stivelse fra et anlæg i Hamborg, og de tyske myndigheder for gratisdeling af emissionskvoter. Ingredions anlæg bestod bl.a. af en ny dampgenerator, der udgjorde en såkaldt brændselsbenchmark delinstallation. I august 2014 ansøgte Ingredion de tyske myndigheder om gratisdeling af emissionskvoter for

delinstallationen og oplyste samtidig, at delinstallationen havde en kapacitetsudnyttelsesfaktor på 109 %, da der forelå oplysninger om, at den reelle kapacitetsudnyttelse for dampgeneratoren havde ligget over 100 % siden 2013. Da de tyske myndigheder fastlagde antallet af emissionskvoter, lagde myndighederne imidlertid en kapacitetsudnyttelsesfaktor på 99,9 % til grund, da myndigheden ikke mente at kunne fastsætte denne faktor til 100 % eller derover. Ingredion anfægtede denne afgørelse, hvilket førte til en præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen, hvor den forelæggende ret spurgte til, om kapacitetsudnyttelsesfaktoren for nytilkomne var begrænset til en værdi på under 100 %. EU-Domstolen tog udgangspunkt i, at kvotedirektivet sonderer mellem etablerede hhv. nytilkomne anlæg. For de etablerede anlæg skal gratisdelingen af kvoter foretages på grundlag af repræsentative data om den faktiske drift af disse anlæg. For nytilkomne anlæg er ordningen imidlertid en anden. EU-Domstolen fandt, at når art. 18 i Kommissionens afgørelse 2011/278 blev læst som en helhed og ud fra reglernes formål om bl.a. at nedbringe drivhusgasemissioner og sikre lige konkurrencevilkår, måtte den forstås sådan, at den relevante kapacitetsudnyttelsesfaktor i forbindelse med gratisdeling af emissionskvoter til nytilkomne er begrænset til en værdi på under 100 %, hvorfor en virksomhed ikke kan have krav til gratisdeling af kvoter på grundlag af en kapacitetsudnyttelsesfaktor på 109 %.

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

3. december 2020 (*)

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – direktiv 2003/87/EF – ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner – artikel 3, litra h) – nytilkomne – artikel 10a – foreløbig ordning for gratistildeling af kvoter – afgørelse 2011/278/EU – artikel 18, stk. 1, litra c) – det brændselsrelaterede aktivitetsniveau – artikel 18, stk. 2, andet afsnit – værdien af den relevante kapacitetsudnyttelsesfaktor«

I sag C-320/19,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Verwaltungsgericht Berlin (forvaltningsdomstolen i Berlin, Tyskland) ved afgørelse af 1. april 2019, indgået til Domstolen den 19. april 2019, i sagen

Ingredion Germany GmbH

mod

Bundesrepublik Deutschland,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, E. Regan (refererende dommer), og dommerne M. Ilešič, E. Juhász, C. Lycourgos og I. Jarukaitis,

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitssekretær: kontorchef D. Dittert,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 12. marts 2020,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Ingredion Germany GmbH ved Rechtsanwälte D. Lang og L. Borchardt,
- Bundesrepublik Deutschland ved J. Steegmann og H. Barth, som befuldmægtigede,
- den tyske regering ved D. Klebs, som befuldmægtiget,
- Europa-Kommissionen, først ved J.-F. Brakeland og A. Becker, dernæst ved A. Becker og B. De Meester, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 18. juni 2020,

afsagt følgende

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 18, stk. 2, andet afsnit, i Kommissionens afgørelse 2011/278/EU af 27. april 2011 om fastlæggelse af midlertidige EU-regler for harmoniseret gratistildeling af emissionskvoter i henhold til artikel 10a i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF (EUT 2011, L 130, s. 1).

- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Ingredion Germany GmbH og Bundesrepublik Deutschland (Forbundsrepublikken Tyskland), repræsenteret ved Umweltbundesamt (forbundsmiljøstyrelsen, Tyskland), vedrørende fastlæggelsen af den relevante kapacitetsudnyttelsesfaktor med henblik på gratistildeling af kvoter for drivhusgasemissioner (herefter »emissionskvoterne«) til en nytilkommen med en brændselsbenchmark delinstallation.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2003/87

- 3 Ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF (EUT 2003, L 275, s. 32), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/29/EF af 23. april 2009 (EUT 2009, L 140, s. 63) (herefter »direktiv 2003/87«), blev der indført en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Den Europæiske Union. Denne ordning har været anvendt siden den 1. januar 2005 i alle stater i Det Europæiske Økonomiske Samarbejdsområde (EØS). I henhold til dette direktivs artikel 13, stk. 1, strækker den tredje handelsperiode sig over otte år, fra 2013 til 2020 (herefter »den tredje handelsperiode«).

- 4 Femte og syvende betragtning til direktiv 2003/87 er affattet som følger:

»(5) Fællesskabet og dets medlemsstater har vedtaget, at de vil opfylde deres forpligtelser til at reducere antropogene drivhusgasemissioner i henhold til Kyoto-protokollen i fællesskab, i overensstemmelse med [Rådets] beslutning 2002/358/EF [af 25. april 2002 om godkendelse på Det Europæiske Fællesskabs vegne af Kyoto-protokollen til De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer og om den fælles opfyldelse af forpligtelserne i forbindelse hermed (EFT 2002, L 130, s. 1)]. Direktivet skal bidrage til at opfylde Fællesskabets og dets medlemsstaters forpligtelser mere effektivt gennem et effektivt europæisk marked med kvoter for drivhusgasemissioner og med den mindst mulige negative indvirkning på den økonomiske udvikling og beskæftigelsessituationen.

[...]

(7) Det er nødvendigt at fastsætte EF-bestemmelser om medlemsstaternes tildeling af kvoter for at bidrage til at bevare det indre markeds integritet og undgå konkurrencefordrejninger.«

- 5 Artikel 3 i direktiv 2003/87, der har overskriften »Definitioner«, bestemmer følgende:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

h) »nytilkommen«:

- et anlæg, der udfører en eller flere af de i bilag I nævnte aktiviteter, og som har fået en drivhusgasemissionstilladelse for første gang efter den 30. juni 2011
- et anlæg, der udfører en aktivitet, der for første gang er medtaget i fællesskabsordningen i henhold til artikel 24, stk. 1 eller 2, eller
- et anlæg, der udfører en eller flere af de i bilag I nævnte aktiviteter eller en aktivitet, der er medtaget i fællesskabsordningen i henhold til artikel 24, stk. 1 eller 2, og som er udvidet væsentligt efter den 30. juni 2011, for så vidt angår denne udvidelse

[...]«

- 6 Direktivets artikel 10, der har overskriften »Auktionering af kvoter«, fastsætter følgende i stk. 1:

»Fra 2013 auktioneres medlemsstaterne alle kvoter, som ikke tildeles gratis i overensstemmelse med artikel 10a og 10c. [...]«

7 Direktivets artikel 10a, der har overskriften »Midlertidige fællesskabsregler for harmoniseret gratistildeling«, har følgende ordlyd:

»1. Kommissionen vedtager senest den 31. december 2010 fuldt harmoniserede gennemførelsesforanstaltninger for hele Fællesskabet med henblik på tildeling af [...] kvoter [...]

[...]

De foranstaltninger, der er omhandlet i første afsnit, skal så vidt muligt fastlægge ex ante-benchmarks for hele Fællesskabet for at sikre, at tildelingen sker på en måde, der skaber incitament til reduktion af drivhusgasemissioner og anvendelse af energieffektive teknikker ved at inddrage de mest effektive teknikker, substitutter, alternative produktionsprocesser, højeffektiv kraftvarmeproduktion, energieffektiv genvinding af affaldsgasser, anvendelse af biomasse og opsamling og lagring af CO₂, hvor sådanne anlæg forefindes, og må ikke tilskynde til at øge emissionerne. Der tildeles ingen gratiskvoter i forbindelse med nogen form for elproduktion, undtagen i tilfælde, der falder ind under artikel 10c, og til el produceret fra affaldsgasser.

[...]

2. Ved fastlæggelsen af principperne for etablering af ex ante-benchmarks i de enkelte sektorer eller delsektorer skal udgangspunktet være den gennemsnitlige præstation for de 10% mest effektive anlæg i en sektor eller delsektor i Fællesskabet i 2007-2008. Kommissionen rådfører sig med de relevante aktører, herunder de berørte sektorer og delsektorer.

De forordninger, der vedtages i henhold til artikel 14 og 15, fastlægger harmoniserede regler for overvågning, rapportering og verifikation af produktionsrelaterede drivhusgasemissioner med henblik på fastsættelse af ex ante-benchmarks.

[...]

7. Fem procent af den samlede mængde fællesskabskvoter, der er fastlagt i overensstemmelse med artikel 9 og 9a i perioden fra 2013 til 2020, sættes til side til nytilkomne som det maksimum, der kan tildeles nytilkomne, jf. de regler, der vedtages i henhold til stk. 1. Kvoter i denne fællesskabsreserve, som hverken tildeles nytilkomne eller anvendes i henhold til stk. 8, 9 eller 10 i denne artikel i perioden fra 2013 til 2020, auktioneres af medlemsstaterne under hensyntagen til, i hvilket omfang anlæg i medlemsstaterne har haft fordel af denne reserve, i overensstemmelse med artikel 10, stk. 2, og, hvad angår fremgangsmåde og tidsplan, artikel 10, stk. 4, samt de relevante gennemførelsesbestemmelser.

[...]

Kommissionen vedtager senest den 31. december 2010 harmoniserede regler for anvendelsen af definitionen af »nytilkommen«, navnlig i forbindelse med definitionen af »væsentlige udvidelser«.

[...]

11. Med forbehold af artikel 10b skal den mængde gratiskvoter, der tildeles i medfør af stk. 4-7, i 2013 udgøre 80% af den mængde, der er fastlagt i overensstemmelse med foranstaltningerne i stk. 1. Derefter mindskes gratistildelingen hvert år med lige store mængder, til den er 30% i 2020 med henblik på at bringe den ned på nul i 2027.

[...]«

Direktiv 2009/29

8 I 8., 15. og 23. betragtning til direktiv 2009/29 er følgende anført:

»(8) Selv om erfaringerne fra den første handelsperiode viser fællesskabsordningens potentiale, og færdiggørelsen af de nationale tildelingsplaner for den anden handelsperiode vil udløse betydelige emissionsreduktioner frem til 2012, bekræftede den revision, der blev foretaget i 2007, at en bedre harmoniseret fællesskabsordning er absolut nødvendig for bedre at kunne udnytte emissionshandelens fordele, for at undgå skævvridning af det indre marked og for at lette sammenkoblingen af emissionshandelsordninger. Herudover bør ordningen gøres mere forudsigelig, og dens anvendelsesområde bør udvides til at omfatte nye sektorer og gasser, både med henblik på at styrke drivhusgasprissignalet, som kan udløse de nødvendige investeringer, og på at give nye bekæmpelsesmuligheder, der kan sænke bekæmpelsesomkostningerne generelt og øge ordningens effektivitet.

[...]

(15) Den ekstrainsats, som skal præsteres af Fællesskabets økonomi, forudsætter bl.a., at den reviderede fællesskabsordning fungerer med den størst mulige økonomiske effektivitet og på grundlag af fuldt harmoniserede vilkår for tildelingen i Fællesskabet. Auktionering bør derfor være det grundlæggende tildelingsprincip, da det er den enkleste ordning og generelt anses for at være den økonomisk mest effektive. Det burde også eliminere windfall-gevinster og give nyttilkomne anlæg og økonomier med en over gennemsnitlig vækstrate de samme konkurrencevilkår som de allerede omfattede anlæg.

[...]

(23) Midlertidige gratistildelinger til anlæg bør være omfattet af harmoniserede fællesskabsregler (ex ante-benchmarks) for at mindske konkurrenceforvridningen i Fællesskabet mest muligt. [...]

Afgørelse 2011/278

9 12., 16., 35. og 36. betragtning til afgørelse 2011/278 er affattet som følger:

»(12) I tilfælde, hvor det ikke var teknisk muligt at aflede et produktbenchmark, men hvor der optræder drivhusgasser, som berettiger til en gratistildeling af emissionskvoter, bør disse kvoter tildeles på grundlag af generiske fallback-metoder. Der er udviklet et hierarki med tre fallback-metoder for at opnå de størst mulige reduktioner af drivhusgasemissionerne og de størst mulige energibesparelser i det mindste for dele af de pågældende produktionsprocesser. Varmebenchmarket finder anvendelse i forbindelse med varmemeforbrugende processer, hvor der anvendes en målelig varmebærer. Brændselsbenchmarket finder anvendelse, hvor der forbruges ikkemålelig varme. Varme- og brændselsbenchmarkværdierne er afledt ud fra principper om gennemskuelighed og enkelhed under anvendelse af referenceeffektiviteten for en række udbredte brændsler, der kan anses for næstbedst for så vidt angår drivhusgaseffektivitet, under hensyntagen til energieffektivitetsteknikker. Hvad procesemissioner angår, bør emissionskvoterne tildeles på grundlag af de historiske emissioner. For at sikre, at gratistildelingen af emissionskvoter for sådanne emissioner giver et tilstrækkeligt incitament til at mindske drivhusgasemissionerne og for at undgå en forskelsbehandling mellem procesemissioner, der allokeres på grundlag af historiske emissioner, og procesemissioner inden for grænserne af et system omfattet af et produktbenchmark, bør det historiske aktivitetsniveau for hvert anlæg ganges med en faktor 0,9700 for at fastlægge antallet af gratis emissionskvoter.

[...]

(16) Mængden af kvoter, som gratistildeles til etablerede anlæg, bør baseres på historiske produktionsdata. Med henblik på at sikre, at referenceperioden er så repræsentativ for industricyklusserne som muligt, at den dækker en relevant periode, som der foreligger data af god kvalitet for, og at virkningen af særlige omstændigheder, f.eks. en midlertidig lukning af anlæg, mindskes, er de historiske aktivitetsniveauer baseret på medianproduktionen i perioden 1. januar 2005 til 31. december 2008, eller på medianproduktionen i perioden 1. januar 2009 til 31. december 2010, hvis sidstnævnte er større. Det er også hensigtsmæssigt at inddrage alle væsentlige kapacitetsændringer, der er sket i den relevante periode. For nyttilkomne bør

aktivitetsniveauerne baseres på standardkapacitetsudnyttelsen på grundlag af sektorspecifikke oplysninger eller den anlægsspecifikke kapacitetsudnyttelse.

[...]

(35) Investeringer i væsentlige kapacitetsudvidelser, som giver adgang til den reserve til nyttilkomne, der er fastsat i artikel 10a, stk. 7, i direktiv 2003/87[...], bør være overbevisende og af en vis størrelse, så reserven af emissionskvoter til nyttilkomne ikke opbruges for hurtigt, så konkurrencefordrejninger og unødige administrative byrder undgås, og så anlæg behandles ens fra den ene medlemsstat til den anden. Det er derfor hensigtsmæssigt at fastlægge tærsklen for en væsentlig kapacitetsændring til 10% af anlæggets installerede kapacitet og at kræve, at ændringen i den installerede kapacitet giver et væsentligt højere eller lavere aktivitetsniveau i det pågældende anlæg. Der bør dog tages hensyn til gradvise kapacitetsudvidelser eller -indskrænkninger, når det vurderes, om tærsklen er nået.

(36) På baggrund af det begrænsede antal kvoter i reserven til nyttilkomne er det – når en væsentlig del af kvoterne er udstedt til nyttilkomne – hensigtsmæssigt at vurdere, om der er sikkerhed for en retfærdig og lige adgang til de resterende kvoter i reserven. Hvis resultaterne af vurderingen taler for det, vil det eventuelt være muligt at indføre et køsystem. Udformningen af et sådant system og fastlæggelsen af kriterier for, hvem der kan tildeles kvoter, bør tage højde for forskellene i tilladelsespraksis i medlemsstaterne, forhindre misbrug og ikke give incitamenter til at reservere kvoter i urimeligt lang tid.«

10 Denne afgørelses artikel 3, der har overskriften »Definitioner«, bestemmer følgende:

»I denne afgørelse forstås ved:

- a) »etableret anlæg«: et anlæg, som udfører en eller flere af de aktiviteter, der er opført i bilag I til direktiv 2003/87[...], eller en aktivitet, der for første gang er medtaget i EU-ordningen i henhold til artikel 24 i nævnte direktiv, og
 - i) som har fået en drivhusgasemissionstilladelse inden den 30. juni 2011, eller
 - ii) som er i drift, og som inden den 30. juni 2011 har fået alle relevante miljøtilladelser, herunder en tilladelse i henhold til [Europa-Parlamentets og Rådets] direktiv 2008/1/EF [af 15. januar 2008 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (EUT 2008, L 24, s. 8)], hvis det er relevant, og som senest den 30. juni 2011 opfyldte alle andre kriterier i den berørte medlemsstats nationale retsregler, på grundlag af hvilke anlægget ville have været berettiget til at få drivhusgasemissionstilladelsen

[...]

- n) »start af normal drift«: den verificerede og godkendte første dag i en fortløbende periode på 90 dage eller, hvis den sædvanlige produktionscyklus i en sektor ikke er fortløbende, den første dag i en 90-dages periode, som er opdelt i sektorspecifikke produktionscykluser, hvor anlægget drives med mindst 40% af den kapacitet, som udstyret er beregnet til, under hensyntagen til anlægsspecifikke driftsforhold, hvor det er relevant

[...]«

11 Afgørelsens artikel 6, der har overskriften »Opdeling i delinstallationer«, fastsætter følgende:

»1. I forbindelse med denne afgørelse opdeler medlemsstaterne hvert anlæg, der er berettiget til gratistildeling af emissionskvoter i medfør af artikel 10a i direktiv 2003/87[...], i en eller flere af følgende delinstallationer efter behov:

- a) en produktbenchmark delinstallation
- b) en varmebenchmark delinstallation

- c) en brændselsbenchmark delinstallation
- d) en procesemissionsdelinstallation.

[...]«

- 12 Kapitel II i afgørelse 2011/278, der har overskriften »Etablerede anlæg«, indeholder artikel 5-14.
- 13 Afgørelsens artikel 7, der har overskriften »Indsamling af basisdata«, bestemmer følgende i stk. 3:

»Medlemsstaterne pålægger driftslederen at indgive oplysninger om hver produktbenchmark delinstallations indledende installerede kapacitet, som beregnes således:

- a) [S]om hovedregel sættes den indledende installerede kapacitet lig med gennemsnittet af de 2 største månedsproduktionsvolumener i perioden fra den 1. januar 2005 til den 31. december 2008, idet det antages, at delinstallationen blev drevet med denne belastning 720 timer om måneden 12 måneder om året.
- b) [H]vis det ikke er muligt at bestemme den indledende installerede kapacitet i overensstemmelse med litra a), foretages en eksperimentel kontrol af delinstallationens kapacitet under tilsyn af en verifikator for at sikre, at de anvendte parametre er typiske for den pågældende sektor, og at resultaterne af den eksperimentelle kontrol er repræsentative.«

- 14 Afgørelsens artikel 9, der har overskriften »Historisk aktivitetsniveau«, har følgende ordlyd:

»1. For etablerede anlæg fastlægger medlemsstaterne på grundlag af dataene indsamlet i medfør af artikel 7 de historiske aktivitetsniveauer for hvert anlæg for basisperioden fra den 1. januar 2005 til den 31. december 2008 eller for basisperioden fra den 1. januar 2009 til den 31. december 2010, hvis aktivitetsniveauerne for sidstnævnte periode er højere.

2. Det produktrelaterede historiske aktivitetsniveau for hvert produkt, som der er fastsat et produktbenchmark for i bilag I, er medianen af anlæggets årlige historiske produktion af det pågældende produkt i basisperioden.

3. Det varmerelaterede historiske aktivitetsniveau er medianen af den årlige historiske import fra et anlæg, der er omfattet af EU-ordningen, og/eller produktion af målelig varme i basisperioden, som er forbrugt inden for anlæggets grænser til produktion af produkter, til produktion af anden mekanisk energi end den, der bruges til produktion af elektricitet, til varme eller køling, med undtagelse af forbruget til produktion af elektricitet, eller som er eksporteret til et anlæg eller en anden enhed, der ikke er omfattet af EU-ordningen, med undtagelse af eksport med henblik på elproduktion, udtrykt i terajoule pr. år.

4. Det brændselsrelaterede historiske aktivitetsniveau er medianen af det årlige historiske forbrug af brændsel anvendt til produktion af ikkemålelig varme, som er forbrugt til produktion af produkter, til produktion af anden mekanisk energi end den, der bruges til produktion af elektricitet, til varme eller køling, med undtagelse af forbruget til produktion af elektricitet, herunder også sikkerhedsafbrænding, i basisperioden, udtrykt i terajoule pr. år.

[...]

6. I forbindelse med bestemmelsen af de medianværdier, der er omhandlet i stk. 1 til 5, tages kun kalenderår i betragtning, hvor anlægget har været i drift mindst én dag.

Hvis anlægget har været i drift mindre end to kalenderår i den relevante basisperiode, beregnes de historiske aktivitetsniveauer ud fra hver delinstallations indledende installerede kapacitet, bestemt i henhold til metoden i artikel 7, stk. 3, ganget med den relevante kapacitetsudnyttelsesfaktor, der fastlægges i overensstemmelse med artikel 18, stk. 2.«

- 15 Afgørelsens artikel 10, der har overskriften »Tildeling på anlægsniveau«, er affattet som følger:

»1. På grundlag af de data, der indsamles i henhold til artikel 7, beregner medlemsstaterne for hvert år antallet af gratis tildelte emissionskvoter fra 2013 og fremefter for hvert etableret anlæg på deres territorium i overensstemmelse med stk. 2 til 8.

2. I forbindelse med denne beregning bestemmer medlemsstaterne først det foreløbige årlige antal gratis tildelte emissionskvoter særskilt for hver delinstallation på følgende måde:

- a) for hver produktbenchmark delinstallation skal det foreløbige årlige antal gratis tildelte emissionskvoter for et givet år svare til værdien af det i bilag I anførte produktbenchmark ganget med det relevante produktrelaterede historiske aktivitetsniveau
- b) for
 - i) den varmebenchmarkede delinstallation skal det foreløbige årlige antal gratis tildelte emissionskvoter for et givet år svare til værdien af det i bilag I anførte varmebenchmark for målelig varme ganget med det varmerelaterede historiske aktivitetsniveau for forbruget af målelig varme
 - ii) de[n] brændselsbenchmarkede delinstallation skal det foreløbige årlige antal gratis tildelte emissionskvoter for et givet år svare til værdien af det i bilag I anførte brændselsbenchmark ganget med det brændselsrelaterede historiske aktivitetsniveau for det forbrugte brændsel
 - iii) procesemissionsdelinstallationen skal det foreløbige årlige antal gratis tildelte emissionskvoter for et givet år svare til det procesrelaterede historiske aktivitetsniveau ganget med 0,9700.

[...]«

16 Kapitel IV i afgørelse 2011/278, der har overskriften »Nytilkomne og lukninger«, indeholder artikel 17-24.

17 Afgørelsens artikel 17, der har overskriften »Anmodning om gratis tildeling«, bestemmer følgende:

»1. På anmodning af en nyttilkommen fastlægger medlemsstaterne ud fra de gældende regler antallet af gratis emissionskvoter, der kan tildeles, når det pågældende anlæg har startet den normale drift, og dets indledende installerede kapacitet er fastlagt.

2. Medlemsstaterne accepterer kun anmodninger, som indgives til den kompetente myndighed inden for et år efter start af normal drift af det pågældende anlæg eller delinstallation.

3. Medlemsstaterne opdeler det pågældende anlæg i delinstallationer i overensstemmelse med artikel 6 og pålægger driftslederen sammen med den i stk. 1 omhandlede anmodning at fremsende alle relevante oplysninger og data vedrørende hver af de i bilag V anførte parametre separat for hver delinstallation til den kompetente myndighed. Om nødvendigt pålægger medlemsstaterne driftslederen at forelægge mere disaggregerede data.

4. For anlæg omhandlet i artikel 3, litra h), i direktiv 2003/87[...], undtagen anlæg, som har foretaget en væsentlig udvidelse efter den 30. juni 2011, pålægger medlemsstaterne driftslederen at fastlægge den indledende installerede kapacitet for hver delinstallation i henhold til metoden i artikel 7, stk. 3, hvorved den fortløbende 90-dages periode anvendes som referencegrundlaget for fastlæggelsen af starten af normal drift. Medlemsstaterne skal godkende denne indledende installerede kapacitet for hver delinstallation, før de foretager beregningen af tildelingen til anlægget.

[...]«

18 Afgørelsens artikel 18, der har overskriften »Aktivitetsniveauer«, fastsætter følgende:

»1. For anlæg omhandlet i artikel 3, litra h), i direktiv 2003/87[...], undtagen anlæg, som har foretaget en væsentlig udvidelse efter den 30. juni 2011, fastlægger medlemsstaterne

aktivitetsniveauerne for hvert anlæg således:

- a) [D]et produktrelaterede aktivitetsniveau for hvert produkt, som der er fastsat et produktbenchmark for i bilag I, er lig med det pågældende anlægs indledende installerede produktionskapacitet for dette produkt ganget med standardkapacitetsudnyttelsesfaktoren.
- b) [D]et varmerelaterede aktivitetsniveau er den indledende installerede kapacitet for import fra et anlæg, der er omfattet af EU-ordningen, og/eller produktion af målelig varme, som forbruges inden for anlæggets grænser til produktion af produkter, til produktion af anden mekanisk energi end den, der bruges til produktion af elektricitet, til varme eller køling, med undtagelse af forbruget til produktion af elektricitet, eller som eksporteres til et anlæg eller en anden enhed, der ikke er omfattet af EU-ordningen, med undtagelse af eksport med henblik på elproduktion, ganget med den relevante kapacitetsudnyttelsesfaktor.
- c) [D]et brændselsrelaterede aktivitetsniveau er den indledende installerede kapacitet for [den pågældende installation for] forbrug af brændsler anvendt til produktion af ikkemålelig varme, som forbruges til produktion af produkter, til produktion af anden mekanisk energi end den, der bruges til produktion af elektricitet, til varme eller køling, med undtagelse af forbruget til produktion af elektricitet, herunder også sikkerhedsafbrænding, ganget med den relevante kapacitetsudnyttelsesfaktor.
- d) [D]et procesemissionsrelaterede aktivitetsniveau er procesenhedens indledende installerede kapacitet for produktion af procesemissioner ganget med den relevante kapacitetsudnyttelsesfaktor.

2. Den i stk. 1, litra a), omhandlede standardkapacitetsudnyttelsesfaktor fastlægges og offentliggøres af Kommissionen ud fra de data, der indsamles af medlemsstaterne i overensstemmelse med artikel 7. For hvert produktbenchmark i bilag I er det 80-percentilen af gennemsnittet af de årlige kapacitetsudnyttelsesfaktorer for alle anlæg, som producerer det pågældende produkt. Den gennemsnitlige årlige kapacitetsudnyttelsesfaktor for hvert anlæg, som producerer det pågældende produkt, er den gennemsnitlige årlige produktion i perioden 2005 til 2008 divideret med den indledende installerede kapacitet.

Den i stk. 1, litra b)-d), omhandlede relevante kapacitetsudnyttelsesfaktor fastlægges af medlemsstaterne på grundlag af behørigt dokumenterede og uafhængigt verificerede oplysninger om anlæggets tilsigtede normale drift, vedligeholdelse, normale produktionscyklus, energieffektivitetsteknikker og den typiske kapacitetsudnyttelsesfaktor i den pågældende sektor sammenlignet med sektorspecifikke oplysninger.

[...]«

19 Afgørelsens artikel 19, der har overskriften »Tildeling til nytilkomne«, har følgende ordlyd:

»1. I forbindelse med tildeling af emissionskvoter til nytilkomne, med undtagelse af tildelinger til anlæg omhandlet i artikel 3, litra h), tredje led, i direktiv 2003/87[...], beregner medlemsstaterne det foreløbige årlige antal gratistildelte emissionskvoter fra anlæggets start af normal drift for hver enkelt delinstallation som følger:

- a) [F]or hver produktbenchmark delinstallation skal det foreløbige årlige antal gratistildelte emissionskvoter for et givet år svare til værdien af det pågældende produktbenchmark ganget med det relevante produktrelaterede aktivitetsniveau.
- b) [F]or hver varmebenchmark delinstallation skal det foreløbige årlige antal gratistildelte emissionskvoter svare til værdien af det i bilag I anførte varmebenchmark for denne målelige varme ganget med det varmerelaterede aktivitetsniveau.
- c) [F]or hver brændselsbenchmark delinstallation skal det foreløbige årlige antal gratistildelte emissionskvoter svare til værdien af det i bilag I anførte brændselsbenchmark ganget med det brændselsrelaterede aktivitetsniveau.

- d) [F]or hver procesemissionsdelinstallation skal det foreløbige årlige antal gratistildelte emissionskvoter for et givet år svare til det procesrelaterede historiske aktivitetsniveau ganget med 0,9700.

Denne afgørelses artikel 10, stk. 4 til 6 og stk. 8, og artikel 11, 12, 13 og 14 finder tilsvarende anvendelse ved beregning af det foreløbige årlige antal gratistildelte emissionskvoter.

[...]

4. Medlemsstaterne underretter straks Kommissionen om det foreløbige samlede årlige antal gratistildelte emissionskvoter. Emissionskvoter fra reserven til nyttilkomne, der er oprettet i henhold til artikel 10a, stk. 7, i direktiv 2003/87[...], tildeles efter »først-til-mølle«-princippet for så vidt angår modtagelsen af denne underretning.

Kommissionen kan afvise det foreløbige samlede årlige antal gratistildelte emissionskvoter for det pågældende anlæg. Hvis Kommissionen ikke afviser det foreløbige samlede årlige antal gratistildelte emissionskvoter, fastlægger den berørte medlemsstat derefter det endelige samlede årlige antal gratistildelte emissionskvoter.

[...]«

Afgørelse 2013/447/EU

- 20 I bilaget til Kommissionens afgørelse 2013/447/EU af 5. september 2013 om standardkapacitetsudnyttelsesfaktoren i henhold til artikel 18, stk. 2, i afgørelse 2011/278/EU (EUT 2013, L 240, s. 23) er anført de standardkapacitetsudnyttelsesfaktorer, der finder anvendelse i den tredje handelsperiode med henblik på fastlæggelse af aktivitetsniveauet for nyttilkomne, der er omfattet af et produktbenchmark.

Tysk ret

- 21 § 9, stk. 1, i Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (lov om handel med kvoter for drivhusgasemissioner) af 21. juli 2011 (BGBl. 2011 I, s. 1475, herefter »TEHG«) er affattet som følger:

»Driftsledere modtager en gratistildeling af emissionskvoter i henhold til principperne i artikel 10a, stk. 1-5, 7 og 11-20, i den gældende udgave af direktiv [2003/87] og i afgørelse [2011/278].«

- 22 TEHG's § 34, stk. 1, bestemmer som affattet pr. 18. januar 2019 (BGBl. 2019 I, s. 37) følgende:

»Ved udledning af drivhusgasser i forbindelse med aktiviteter som omhandlet i bilag 1 finder §§ 1-36 i den affattelse, der var gældende indtil den 24. januar 2019, fortsat anvendelse for [den tredje handelsperiode]. [...]«

- 23 § 2 i Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 (bekendtgørelse om tildeling af kvoter for drivhusgasemissioner i handelsperioden 2013-2020) af 26. september 2011 (BGBl. 2011 I, s. 1921, herefter »ZuV 2020«), der har overskriften »Definitioner«, fastsætter følgende:

»I denne bekendtgørelse gælder foruden definitionerne i [TEHG's] § 3 [...] følgende definitioner:

[...]

2. Start af normal drift:

Den første dag i en fortløbende periode på 90 dage eller, hvis den sædvanlige produktionscyklus i en sektor ikke er fortløbende, den første dag i en 90-dages periode, som er opdelt i sektorspecifikke produktionscykluser, hvor anlægget drives med gennemsnitligt mindst 40% af den produktionskapacitet, som det er beregnet til, under hensyntagen til anlægsspecifikke driftsforhold, hvor det er relevant.

[...]

10. Nye anlæg:

Alle nytilkomne i henhold til artikel 3, litra h), første led, i direktiv [2003/87].

[...]

27. Tildelingselement med brændselsemissionsværdi

Samling af input, output og dertil hørende emissioner, som ikke er omfattet af et tildelingselement i henhold til nr. 28 eller 30, ved produktion af ikkemålelig varme fra brændstofforbrænding, for så vidt som den ikkemålelige varme

- a) forbruges til produktion af produkter, mekanisk energi, varme eller køling, eller
- b) produceres ved sikkerhedsafbrænding, for så vidt som den dermed forbundne afbrænding af pilotbrændstof og meget varierende mængder af procesgasser eller restgasser udelukkende er godkendt til at aflaste anlægget ved driftsforstyrrelser eller andre usædvanlige driftsbetingelser,

med undtagelse af ikkemålelig varme, der anvendes til produktion af elektricitet eller eksporteres til produktion af elektricitet

[...]«

24 § 16 i ZuV 2020, der har overskriften »Ansøgning om gratistildeling af emissionskvoter«, har følgende ordlyd:

- »(1) Ansøgning om gratistildeling til nytilkomne skal indgives inden et år efter starten af normal drift af anlægget og ved væsentlige kapacitetsudvidelser inden et år efter starten af den ændrede drift.

[...]

- (4) Den indledende installerede kapacitet for nye anlæg svarer for hvert tildelingselement under fravigelse af § 4 til gennemsnittet af de to højeste månedsproduktionsvolumener inden for den fortløbende 90-dages periode, på grundlag af hvilken starten af den normale drift er fastlagt, ekstrapoleret til et kalenderår.

[...]«

25 § 17 i ZuV 2020, der har overskriften »Nytilkomnes aktivitetsniveauer«, bestemmer følgende:

- »(1) For de under § 3 henhørende tildelingselementer i nye anlæg fastlægges de aktivitetsniveauer, der er relevante for tildeling af kvoter, således:

[...]

3. Det brændselsrelaterede aktivitetsniveau for et tildelingselement med brændselsemissionsværdi svarer til den indledende installerede kapacitet i det pågældende tildelingselement multipliceret med den relevante kapacitetsudnyttelsesfaktor.

[...]

- (2) Den relevante kapacitetsudnyttelsesfaktor i henhold til stk. 1, nr. 2-4, fastlægges på grundlag af ansøgerens oplysninger om:

1. tildelingselementets faktiske drift indtil indgivelsen af ansøgningen og anlæggets eller tildelingselementets planlagte drift, de planlagte vedligeholdelsesperioder og produktionscykluser for disse

2. anvendelsen af energi- og drivhusgaseffektive teknikker, der kan påvirke den relevante kapacitetsudnyttelsesfaktor for anlægget
3. den typiske kapacitetsudnyttelse inden for de pågældende sektorer.

[...]«

26 § 18 i ZuV 2020, der har overskriften »Tildeling til nytilkomne«, er affattet som følger:

»(1) Med henblik på tildeling af kvoter til nye anlæg udregner den kompetente myndighed det foreløbige årlige antal kvoter, der skal tildeles gratis ved starten af anlæggets normale drift for de tilbageværende år i handelsperioden 2013-2020, således, separat for hvert tildelingselement:

[...]

3. For hvert tildelingselement med brændselsemissionsværdi svarer det foreløbige årlige antal kvoter, der skal tildeles gratis, til produktet af brændselsemissionsværdien og det brændselsrelaterede aktivitetsniveau.

[...]«

Twisten i hovedsagen og det præjudicielle spørgsmål

27 Ingredion Germany driver et anlæg til fremstilling af stivelsesprodukter i Hamburg (Tyskland). Dette anlæg omfatter delinstallationer i form af et nyt luftvarmesystem og en ny dampgenerator. I anlægget anvendes der damp og naturgas til at frembringe varme med henblik på fremstilling af stivelse.

28 Den 8. august 2014 ansøgte Ingredion Germany for den tredje handelsperiode Deutsche Emissionshandelsstelle (den tyske myndighed for handel med emissionskvoter, herefter »DEHSt«) om en gratistildeling af emissionskvoter til det nye anlæg i form af dels en tildeling efter varmeemissionsværdi, dels en tildeling efter brændselsemissionsværdi.

29 Med hensyn til brændselsemissionsværdien lagde DEHSt i overensstemmelse med de oplysninger, som Ingredion Germany havde fremlagt, i første omgang en relevant kapacitetsudnyttelsesfaktor på 109% til grund. Den indledende installerede kapacitet blev nemlig fastsat på grundlag af produktionsvolumenerne inden for 90 dage efter påbegyndelsen af den normale drift på et tidspunkt, hvor anlægget endnu ikke var nået op på den planlagte produktionskapacitet. Derfor lå den faktiske kapacitetsudnyttelse i referenceperioden fra den 15. august 2013 til den 20. juni 2014 på over 100% af den indledende installerede kapacitet.

30 Ved afgørelse af 1. september 2015 tildelte DEHSt Ingredion Germany 124 908 gratis emissionskvoter for den tredje handelsperiode. Som begrundelse for afgørelsen anførtes det, at DEHSt i første omgang havde underrettet Kommissionen om den tildelte mængde på grundlag af en kapacitetsudnyttelsesfaktor på 109%. Kommissionen havde imidlertid ved afgørelse af 24. marts 2015 (C(2015) 1733 final) afvist en kapacitetsudnyttelsesfaktor på eller over 100% for tre andre tyske anlæg. Herefter baserede DEHSt sig derfor på en kapacitetsudnyttelsesfaktor på 99,9%.

31 Den klage, som Ingredion Germany den 30. september 2015 indgav til DEHSt over dennes afgørelse af 1. september 2015, blev afslået ved afgørelse af 7. juli 2017.

32 Ved den sag, som Ingredion Germany anlagde den 9. august 2017 ved Verwaltungsgericht Berlin (forvaltningsdomstolen i Berlin), fastholdt selskabet sit krav om tildeling af gratis emissionskvoter for de nytilkomne.

33 Den forelæggende ret har anført, at afgørelsen af den tvist, der er indbragt for den, afhænger af spørgsmålet om, hvorvidt den relevante kapacitetsudnyttelsesfaktor i henhold til artikel 18, stk. 2, andet afsnit, i afgørelse 2011/278 er begrænset til en værdi på under 100% i forbindelse med den nævnte tildeling.

- 34 I denne henseende er det den forelæggende rets opfattelse, at det af denne bestemmelses ordlyd ikke fremgår, at der gælder en eventuel begrænsning af værdien af den relevante kapacitetsudnyttelsesfaktor. I den foreliggende sag kan en relevant højere kapacitetsudnyttelsesfaktor følge af dokumenterede og uafhængigt verificerede oplysninger vedrørende ikke alene den planlagte normale drift, men også den faktiske drift af anlægget indtil indgivelsen af ansøgningen. I modsætning til, hvad der gælder for de etablerede anlæg, fastlægges den indledende installerede kapacitet for nyttilkomne i overensstemmelse med artikel 17, stk. 4, i afgørelse 2011/278 på grundlag af en 90-dages periode efter start af den normale drift og ikke på grundlag af den periode på fire år, der er fastsat som hovedregel i denne afgørelses artikel 7, stk. 3, litra a), således at det oftere kan forekomme, at den planlagte normale drift endnu ikke er nået i denne 90-dages periode.
- 35 Den forelæggende ret har imidlertid ligeledes anført, at den nævnte afgørelses artikel 18, stk. 2, andet afsnit, henviser til den typiske kapacitetsudnyttelse i den pågældende sektor, der som hovedregel må antages at være under 100%. I overensstemmelse med artikel 18, stk. 1, litra a), i afgørelse 2011/278 anvendes der på nyttilkomne med produktbenchmarkede delinstallationer desuden en standardkapacitetsudnyttelsesfaktor, der – således som den er fastsat i afgørelse 2013/447 – altid har en værdi, som er mindre end 100%.
- 36 På denne baggrund har Verwaltungsgericht Berlin (forvaltningsdomstolen i Berlin) besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »Skal artikel 18, stk. 1, litra c), [og artikel 18,] stk. 2, andet afsnit, i [...] afgørelse 2011/278[...], sammenholdt med artikel 3[, litra h)], [og] artikel 10a i direktiv 2003/87[...], fortolkes således, at den kapacitetsudnyttelsesfaktor, der gælder for det brænds[els]relaterede aktivitets[niveau], for nyttilkomne er begrænset til en værdi på under 100%?«

Om det præjudicielle spørgsmål

- 37 Den forelæggende ret ønsker med spørgsmålet nærmere bestemt oplyst, om artikel 18, stk. 2, andet afsnit, i afgørelse 2011/278 skal fortolkes således, at den relevante kapacitetsudnyttelsesfaktor ved gratistildeling af emissionskvoter til nyttilkomne er begrænset til en værdi på under 100%.
- 38 I denne henseende skal det indledningsvis bemærkes, at direktiv 2003/87 har til formål at indføre en ordening for handel med emissionskvoter med henblik på at reducere udledning af drivhusgasser i atmosfæren til et niveau, hvor farlig, menneskeskabt indvirkning på klimaet undgås, og hvis endelige formål er beskyttelse af miljøet (dom af 20.6.2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, præmis 62 og den deri nævnte retspraksis).
- 39 Denne ordening hviler på en økonomisk logik, som stimulerer alle deltagere til at udlede en mindre mængde drivhusgasser end de oprindeligt tildelte kvoter med henblik på en afhændelse af overskuddet til en anden deltager, der har produceret en større emissionsmængde end de tildelte kvoter (dom af 20.6.2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, præmis 63 og den deri nævnte retspraksis).
- 40 Vedtagelsen af direktiv 2003/87 tilsigtede således, at EU's samlede drivhusgasemissioner senest i 2020 skulle være reduceret med mindst 20% i forhold til 1990-niveauerne, på en økonomisk effektiv måde (jf. i denne retning dom af 20.6.2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, præmis 64 og den deri nævnte retspraksis).
- 41 Med henblik herpå fastsætter direktivets artikel 10a for så vidt angår anlæg, der henhører under visse aktivitetssektorer, gratistildeling af emissionskvoter, hvis mængde i overensstemmelse med denne bestemmelses stk. 11 reduceres gradvist i den tredje handelsperiode med henblik på at bringe disse gratiskvoter ned på nul i 2027 (jf. i denne retning dom af 20.6.2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, præmis 65 og den deri nævnte retspraksis).
- 42 Som det bl.a. fremgår af det nævnte direktivs artikel 10, stk. 1, og af 15. betragtning til direktiv 2009/29, skal tildelingen af emissionskvoter med henblik på at opnå en reduktion af drivhusgasemissionerne således gradvist bringes til at hvile alene på et auktionsprincip, som i henhold

til EU-lovgiver i almindelighed anses for at være den økonomisk mest effektive ordning (dom af 20.6.2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, præmis 66).

- 43 I overensstemmelse med artikel 10a, stk. 1, i direktiv 2003/87 har Kommissionen ved afgørelse 2011/278 fastsat harmoniserede EU-regler for gratistildeling af emissionskvoter. Det fremgår af denne artikels stk. 2, at Kommissionen i denne forbindelse fastlægger benchmarkene i de enkelte sektorer og delsektorer.
- 44 Det er på denne baggrund, at afgørelsens artikel 19, stk. 1, fastsætter, at medlemsstaterne skal beregne det foreløbige årlige antal gratistildelte emissionskvoter til nyttilkomne, således som disse er defineret i artikel 3, litra h), i direktiv 2003/87, med undtagelse af anlæg som omhandlet i denne bestemmelses tredje led, ved at gange værdien af disse benchmarks med hver delinstallations aktivitetsniveau. Med henblik herpå skal medlemsstaterne i henhold til samme afgørelses artikel 6 sondre mellem delinstallationerne afhængigt af deres virksomhed med henblik på at afgøre, om der skal anvendes et »produktbenchmark«, et »varmebenchmark«, et »brændselsbenchmark« eller en særlig faktor for »procesemissionsdelinstallationer«.
- 45 I denne henseende er det brændselsrelaterede aktivitetsniveau, der er relevant i forbindelse med tvisten i hovedsagen, i overensstemmelse med artikel 18, stk. 1, litra c), i afgørelse 2011/278, i lighed med, hvad der er fastsat for varme og procesemission i denne artikels stk. 1, litra b) og d), det pågældende anlægs indledende installerede kapacitet ganget med den relevante kapacitetsudnyttelsesfaktor.
- 46 Ved vurderingen af, i hvilket omfang nyttilkomne er berettigede til gratistildeling af emissionskvoter, skal det følgeligt undersøges, om den relevante kapacitetsudnyttelsesfaktor er begrænset til en værdi på under 100%.
- 47 I denne henseende bemærkes, at artikel 18, stk. 2, andet afsnit, i afgørelse 2011/278 angiver de nærmere regler for, hvordan denne faktor fastlægges, og de forhold, der skal tages hensyn til i denne forbindelse.
- 48 Denne bestemmelse fastsætter, at medlemsstaterne skal fastlægge den relevante kapacitetsudnyttelsesfaktor på grundlag af behørigt dokumenterede og uafhængigt verificerede oplysninger, og i denne forbindelse nævnes anlæggets tilsigtede normale drift, vedligeholdelse, normale produktionscyklus, energieffektivitetsteknikker og den typiske kapacitetsudnyttelsesfaktor i den pågældende sektor sammenlignet med sektorspecifikke oplysninger. Det skal imidlertid konstateres, at bestemmelsen ikke indeholder nærmere oplysninger om værdien som sådan af denne koefficient.
- 49 Det følger heraf, at ordlyden af artikel 18, stk. 2, andet afsnit, i afgørelse 2011/278 ikke giver afgørende oplysninger med henblik på en afklaring af spørgsmålet om en eventuel begrænsning af denne faktor til en værdi på under 100%.
- 50 Under disse omstændigheder skal der derfor i overensstemmelse med fast retspraksis tages hensyn til den almindelige opbygning af direktiv 2003/87 og afgørelse 2011/278 samt til de med disse forfulgte formål (jf. dom af 18.1.2018, INEOS, C-58/17, EU:C:2018:19, præmis 35 og den deri nævnte retspraksis).
- 51 Hvad for det første angår den almindelige opbygning af dette direktiv og denne afgørelse kan bestemmelserne om gratistildeling af emissionskvoter til en nyttilkommen såsom sagsøgeren i hovedsagen, der har en brændselsbenchmark delinstallation, sammenlignes med de bestemmelser, der gælder for på den ene side etablerede anlæg og på den anden side nyttilkomne med delinstallationer med et andet benchmark.
- 52 Hvad først angår etablerede anlæg, der er defineret i den nævnte afgørelses artikel 3, litra a), bemærkes, at det i 16. betragtning til denne afgørelse er anført, at de emissionskvoter, som gratistildeles til disse anlæg, bør baseres på historiske produktionsdata ud fra en referenceperiode, der er så repræsentativ for industricyklusserne som muligt, dækker en relevant periode, som der foreligger data af god kvalitet for, og mindsker virkningen af særlige omstændigheder, f.eks. en midlertidig lukning af anlæg.

- 53 I denne forbindelse skal det konstateres, at de etablerede anlægs indledende installerede kapacitet principielt ikke er en oplysning, som tages i betragtning ved beregningen af det foreløbige årlige antal gratistildelte emissionskvoter til disse anlæg.
- 54 I overensstemmelse med artikel 10, stk. 1 og 2, i afgørelse 2011/278 foretages denne beregning nemlig ved at gange benchmarket for den pågældende delinstallation med dennes historiske aktivitetsniveau.
- 55 Som fastsat i denne afgørelses artikel 9, stk. 1, fastlægger medlemsstaterne de historiske aktivitetsniveauer for hvert anlæg for basisperioden fra den 1. januar 2005 til den 31. december 2008 eller for basisperioden fra den 1. januar 2009 til den 31. december 2010, hvis aktivitetsniveauerne for sidstnævnte periode er højere.
- 56 I denne artikels stk. 2-5 er det desuden præciseret, at det historiske aktivitetsniveau er medianen af en faktor, der er specifik for hvert benchmark, som hvad angår brændsel i henhold til stk. 4 er det årlige historiske forbrug af brændsel anvendt til produktion af ikkemålelig varme, som er forbrugt til visse aktiviteter nævnt i denne bestemmelse i basisperioden.
- 57 Det må følgelig fastslås, at gratistildelingen af emissionskvoter til etablerede anlæg, henset til den ordning, der gælder for disse, foretages på grundlag af repræsentative data om den faktiske drift af disse anlæg.
- 58 Derimod fremgår det ligeledes af 16. betragtning til afgørelse 2011/278, at denne ordning ikke omfatter nyttilkomne, for hvilke det udtrykkeligt er fastsat, at gratistildelingen af emissionskvoter sker efter en anden beregningsmetode.
- 59 Som anført i præmis 44 og 45 ovenfor foretages tildelingen til nyttilkomne i denne henseende på grundlag af de pågældende anlægs indledende installerede kapacitet.
- 60 Det skal navnlig bemærkes, at denne indledende installerede kapacitet i overensstemmelse med afgørelsens artikel 17, stk. 4, skal fastlægges i henhold til metoden i artikel 7, stk. 3, der fastsætter, at denne indledende kapacitet som hovedregel skal sættes lig med gennemsnittet af de to største månedsproduktionsvolumener i en given periode, hvorved den fortløbende 90-dages periode anvendes som referencegrundlaget for fastlæggelsen af starten af normal drift.
- 61 I øvrigt er starten af normal drift defineret i den nævnte afgørelses artikel 3, litra n), som den verificerede og godkendte første dag i en fortløbende periode på 90 dage eller, hvis den sædvanlige produktionscyklus i en sektor ikke er fortløbende, den første dag i en 90-dages periode, som er opdelt i sektorspecifikke produktionscykluser, hvor anlægget drives med mindst 40% af den kapacitet, som udstyret er beregnet til, under hensyntagen til anlægsspecifikke driftsforhold, hvor det er relevant.
- 62 Som generaladvokaten har anført i punkt 54 i forslaget til afgørelse, giver den fastsatte korte referenceperiode og lave kapacitetstærskel ikke mulighed for tvivl om, at det udtrykkeligt blev valgt ikke at lade gratistildelingen af emissionskvoter til nyttilkomne afhænge af data, der nødvendigvis skulle være repræsentative for den faktiske drift af de pågældende anlæg.
- 63 Ifølge Domstolens faste praksis indebærer det generelle ligebehandlingsprincip, der er et generelt princip i EU-retten, at ensartede situationer ikke må behandles forskelligt, og at forskellige situationer ikke må behandles ens, medmindre forskelsbehandlingen er objektivt begrundet (dom af 20.6.2019, ExxonMobil Production Deutschland, C-682/17, EU:C:2019:518, præmis 90 og den deri nævnte retspraksis).
- 64 I denne henseende er der fastsat to forskellige ordninger for gratistildeling, nemlig til etablerede anlæg på den ene side og til nyttilkomne på den anden, under hensyntagen til deres respektive situationer.
- 65 Det følger heraf, således som generaladvokaten har anført i punkt 60 i forslaget til afgørelse, at det ikke kan hævdes, at den relevante kapacitetsudnyttelsesfaktor tager sigte på at sikre, eventuelt ved at nå en værdi på over 100%, at gratistildelingen af emissionskvoter til nyttilkomne, ligesom til etablerede anlæg, foretages på grundlag af data, som afspejler den faktiske udnyttelse af det pågældende anlægs kapacitet.

- 66 Dernæst skal der med henblik på fortolkningen af artikel 18, stk. 2, andet afsnit, i afgørelse 2011/278 i lyset af den almindelige opbygning af direktiv 2003/87 og denne afgørelse foretages en vurdering af situationen for en nytilkommen, der som Ingredion Germany har en brændselsbenchmark delinstallation, i forhold til den situation, som nytilkomne, der har delinstallationer med andre benchmarks, befinder sig i.
- 67 Som anført i præmis 44 ovenfor skal det ved beregningen af det foreløbige årlige antal gratistildelte emissionskvoter til nytilkomne fastlægges, om der for de omhandlede delinstallationer gælder et produktbenchmark, et varmebenchmark eller et brændselsbenchmark, eller om der er tale om procesemissionsdelinstallationer.
- 68 Domstolen har i denne forbindelse allerede fastslået, at definitionerne i artikel 3 i afgørelse 2011/278 af produktbenchmarkede delinstallationer, varmebenchmarkede delinstallationer, brændselsbenchmarkede delinstallationer og procesemissionsdelinstallationer gensidigt udelukker hinanden (dom af 18.1.2018, INEOS, C-58/17, EU:C:2018:19, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).
- 69 Som det fremgår af 12. betragtning til denne afgørelse, er det kun i tilfælde, hvor det ikke har været muligt at beregne et produktbenchmark, men hvor der optræder drivhusgasser, som berettiger til en gratistildeling af emissionskvoter, at disse kvoter bør tildeles på grundlag af tre andre hierarkisk fastlagte såkaldte »fallback-metoder« for at opnå de størst mulige reduktioner af drivhusgasemissionerne og de størst mulige energibesparelser i det mindste for dele af de pågældende produktionsprocesser (dom af 18.1.2018, INEOS, C-58/17, EU:C:2018:19, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).
- 70 I forbindelse med gratistildeling af emissionskvoter til nytilkomne, og navnlig hvad angår fastlæggelsen af de pågældende anlægs aktivitetsniveau, skal der sondres mellem produktbenchmarkede delinstallationer på den ene side og varmebenchmarkede og brændselsbenchmarkede anlæg samt procesemissionsanlæg på den anden side.
- 71 Mens fastlæggelsen af aktivitetsniveauet for så vidt angår de sidstnævnte, således som det fremgår af artikel 18, stk. 1, litra b)-d), i afgørelse 2011/278, afhænger af den relevante kapacitetsudnyttelsesfaktor, er dette nemlig ikke tilfældet for nytilkomne med et produktbenchmark anlæg. Med hensyn til de sidstnævnte fastsætter denne afgørelses artikel 18, stk. 1, litra a), at det produktrelaterede aktivitetsniveau er lig med det pågældende anlægs indledende installerede produktionskapacitet for dette produkt ganget med standardkapacitetsudnyttelsesfaktoren.
- 72 Som det fremgår af afgørelsens artikel 18, stk. 2, første afsnit, fastlægges og offentliggøres denne standardkapacitetsudnyttelsesfaktor af Kommissionen. Det skal i denne henseende konstateres, at værdien af denne standardkapacitetsudnyttelsesfaktor, således som den er fastsat ved afgørelse 2013/447 for den tredje handelsperiode, er mindre end 100% for alle produktbenchmarks.
- 73 Det følger heraf, at når artikel 18, stk. 2, andet afsnit, i afgørelse 2011/278 læses i lyset af bestemmelserne om fastlæggelse af aktivitetsniveauet for nytilkomne med produktbenchmarkede anlæg, kan det ikke gøres gældende, at værdien af den relevante kapacitetsudnyttelsesfaktor kan være højere end eller lig med 100%.
- 74 Således som generaladvokaten har anført i punkt 43-46 i forslaget til afgørelse, kan en fortolkning af denne bestemmelse, hvorefter anvendelse af et andet benchmark som fallback-metode, når anvendelse af et produktbenchmark – som principielt er fastsat ved denne afgørelse – har vist sig at være umulig, med hensyn til gratistildeling af emissionskvoter kan føre til en mere gunstig behandling af nytilkomne, der driver varmebenchmarkede delinstallationer, brændselsbenchmarkede delinstallationer eller procesemissionsdelinstallationer, til skade for nytilkomne, der driver produktbenchmarkede delinstallationer, ikke tiltrædes.
- 75 Disse betragtninger bekræftes af de formål, som EU-loviver forfølger.
- 76 Det bemærkes i denne henseende, at selv om hovedformålet med direktiv 2003/87, således som det er anført i præmis 38 ovenfor, er at nedbringe drivhusgasemissionerne betragteligt, skal dette mål nås ved

opfyldelse af en række delmål. Som anført i femte og syvende betragtning til dette direktiv består disse delmål bl.a. i at sikre den økonomiske udvikling og beskæftigelsessituationen samt at beskytte det indre markeds integritet og konkurrencevilkårene (dom af 22.6.2016, DK Recycling und Roheisen mod Kommissionen, C-540/14 P, EU:C:2016:469, præmis 49 og den deri nævnte retspraksis).

- 77 En ikke objektivt begrundet ulige behandling af de kategorier af nyttilkomne, der er omhandlet i præmis 74 ovenfor, vil imidlertid hæmme opfyldelsen af disse delmål.
- 78 Henset til samtlige ovenstående betragtninger skal det forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 18, stk. 2, andet afsnit, i afgørelse 2011/278 skal fortolkes således, at den relevante kapacitetsudnyttelsesfaktor i forbindelse med gratistildeling af emissionskvoter til nyttilkomne er begrænset til en værdi på under 100%.

Sagsomkostninger

- 79 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Femte Afdeling) for ret:

Artikel 18, stk. 2, andet afsnit, i Kommissionens afgørelse 2011/278/EU af 27. april 2011 om fastlæggelse af midlertidige EU-regler for harmoniseret gratistildeling af emissionskvoter i henhold til artikel 10a i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF skal fortolkes således, at den relevante kapacitetsudnyttelsesfaktor i forbindelse med gratistildeling af emissionskvoter til nyttilkomne er begrænset til en værdi på under 100%.

Underskrifter