



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNOG ODVJETNIKA
HENRIKA SAUGMANDSGAARDA ØEA
od 14. prosinca 2017.¹

Predmet C-577/16

**Trinseo Deutschland Anlagengesellschaft mbH
protiv
Bundesrepublik Deutschland**

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Verwaltungsgericht Berlin (Upravni sud u Berlinu, Njemačka))

„Zahtjev za prethodnu odluku – Direktiva 2003/87/EZ – Okoliš – Sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Europske unije – Članak 2. stavak 1. – Područje primjene – Neizravne emisije prouzročene proizvodnjom topline primljene od trećeg postrojenja – Neuzimanje u obzir – Prilog I. – Kemijski sektor – Pojam proizvodnje na veliko organskih kemikalija, uz primjenu procesa krekiranja, reforminga, djelomične ili potpune oksidacije ili sličnih procesa – Proizvodnja polimera, osobito polikarbonata – Uključivanje – Članak 10.a – Odluka 2011/278/EU – Besplatna dodjela emisijskih jedinica – Nepostojanje izravnog učinka”

I. Uvod

1. Odlukom od 3. studenoga 2016., koju je Sud zaprimio 16. studenoga 2016., Verwaltungsgericht Berlin (Upravni sud u Berlinu, Njemačka) Sudu je uputio zahtjev za prethodnu odluku u pogledu tumačenja članka 1. i Priloga I. Direktivi 2003/87/EZ², kao i Odluke 2011/278/EU³.

2. Taj je zahtjev podnesen u okviru spora između društva Trinseo Deutschland Anlagengesellschaft mbH (u daljnjem tekstu: Trinseo) i Bundesrepublik Deutschland (Savezna Republika Njemačka), koju zastupa Umweltbundesamt (Savezni ured za okoliš, Njemačka), jer je Deutsche Emissionshandelsstelle (Njemačka služba za trgovanje emisijskim jedinicama, Njemačka, u daljnjem tekstu „DEHSt”) odbio besplatno dodijeliti emisijske jedinice postrojenju za proizvodnju polikarbonata kojim upravlja Trinseo (u daljnjem tekstu: sporno postrojenje).

¹ Izvorni jezik: francuski

² Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2003. o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice i o izmjeni Direktive Vijeća 96/61/EZ (SL 2003., L 275, str. 32.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 9., str. 28.), kako je izmijenjena Direktivom 2009/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. (SL 2009., L 140, str. 63.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 30., str. 3., u daljnjem tekstu: Direktiva 2003/87)

³ Odluka Komisije od 27. travnja 2011. o utvrđivanju prijelaznih propisa na razini Unije za usklađenu besplatnu dodjelu emisijskih jedinica na temelju članka 10.a Direktive 2003/87 (SL 2011., L 130, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 29., str. 257.), kako je izmijenjena Odlukom Komisije 2012/498/EU od 17. kolovoza 2012. (SL 2012., L 241, str. 52.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 30., str. 101., u daljnjem tekstu: Odluka 2011/278)

3. To se odbijanje temelji na odredbama njemačkog zakonodavstva kojim je prenesena Direktiva 2009/29. Tom je direktivom prošireno područje primjene sustava trgovanja emisijskim jedinicama u kemijskom sektoru od trećeg razdoblja trgovanja (2013. – 2020.). U tu je svrhu navedenom direktivom, među ostalim, unesena sljedeća odredba u Prilog I. Direktivi 2003/87, u kojem se nabrajaju djelatnosti uključene u taj sustav trgovanja: „[p]roizvodnja na veliko organskih kemikalija, uz primjenu procesa kreiranja, reforminga, djelomične ili potpune oksidacije ili sličnih procesa, proizvodnog kapaciteta iznad 100 tona na dan” (u daljnjem tekstu: sporna odredba).

4. Odredbom njemačkog zakonodavstva kojom se prenosi sporna odredba utvrđen je ograničen popis kemikalija koje mogu biti obuhvaćene tom djelatnošću, a tim popisom nisu obuhvaćeni polimeri kakve proizvodi sporno postrojenje⁴. Budući da proizvodnja polimera nije obuhvaćena sustavom trgovanja u odnosu na to zakonodavstvo, DEHSt je odbio besplatno dodijeliti emisijske jedinice tom postrojenju.

5. Naglašavam da je Europska komisija dvaput reagirala na sadržaj njemačkog zakonodavstva.

6. S jedne strane, Komisija je pokrenula postupak zbog povrede protiv Savezne Republike Njemačke zbog nepotpunog prenošenja Direktive 2003/87, na temelju neuključivanja proizvodnje polimera u sustav trgovanja emisijskim jedinicama⁵.

7. S druge strane, Komisija je u Odluci 2013/448/EU utvrdila da je popis postrojenja iz njemačkih nacionalnih provedbenih mjera nepotpun jer ne uključuje postrojenja koja proizvode polimere⁶. Nadalje, što se tiče topline koja se isporučuje takvim postrojenjima, Komisija je smatrala da se tim mjerama pogrešno predviđa besplatna dodjela emisijskih jedinica isporučiteljima topline, a ne navedenim postrojenjima⁷. U toj je mjeri Komisija odbila besplatne dodjele predložene njemačkim provedbenim mjerama za te isporučitelje topline⁸. To odbijanje Komisije, zajedno s neuključivanjem u njemačke provedbene mjere postrojenja koja proizvode polimere, kao što je sporno postrojenje, dovelo je do isključivanja svake besplatne dodjele emisijskih jedinica za proizvodnju topline koja se isporučuje tim postrojenjima.

8. U glavnom postupku iz očitovanja koja je podnio Trinseo stoga proizlazi da ni sporno postrojenje ni društvo Dow Deutschland Anlagengesellschaft mbH (u daljnjem tekstu: Dow), koje mu isporučuje toplinu potrebnu za proizvodnju polimera, nisu besplatno primili emisijske jedinice na temelju proizvodnje te topline.

9. U tom kontekstu sud koji je uputio zahtjev svojim prvim pitanjem poziva Sud da utvrdi je li proizvodnja polimera i osobito polikarbonata obuhvaćena područjem primjene sporne odredbe i, slijedom toga, Direktive 2003/87.

10. Predložiti ću Sudu da odgovori na način da je ta djelatnost obuhvaćena područjem primjene sporne odredbe tako da, međutim, pojasni da je obuhvaćena područjem primjene Direktive 2003/87 samo ako sama po sebi dovodi do emisija ugljikovog dioksida (CO₂) i to neovisno o neizravnim emisijama do kakvih dovodi proizvodnja topline primljene od trećeg postrojenja.

11. Taj sud svojim drugim pitanjem u biti pita imaju li članak 10.a Direktive 2003/87 i odredbe Odluke 2011/278, kojima se predviđa besplatna dodjela emisijskih jedinica, izravan učinak.

4 Vidjeti točku 19. ovog mišljenja.

5 Postupak INFR 2013/2240, s opomenom od 20. 11. 2013. i obrazloženim mišljenjem od 16. 4. 2014.

6 Vidjeti uvodnu izjavu 16. te odluke Komisije od 5. rujna 2013. o nacionalnim provedbenim mjerama za prijelaznu besplatnu dodjelu emisijskih jedinica stakleničkih plinova u skladu s člankom 11. stavkom 3. Direktive 2003/87 (SL 2013., L 240, str. 27.).

7 Kada se toplina razmjenjuje između dvaju postrojenja uključena u sustav trgovanja, emisijske jedinice treba besplatno dodijeliti potrošaču topline. Vidjeti uvodnu izjavu 17. Odluke 2013/448 kao i uvodne izjave 6. i 21. Odluke 2011/278.

8 Vidjeti članak 1. stavak 1. i članak 1. stavak 2. peti podstavak Odluke 2013/448.

12. Predložiti ću Sudu da na to pitanje odgovori niječno.

II. Pravni okvir

A. Pravo Unije

13. Člankom 1. Direktive 2003/87, naslovljenim „Predmet”, određuje se:

„Ova Direktiva utvrđuje sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice [...] s ciljem promicanja smanjenja emisija stakleničkih plinova na način koji je učinkovit u troškovnom i gospodarskom smislu.

[...]”

14. Pod naslovom „Područje primjene”, člankom 2. stavkom 1. te direktive određuje se:

„Ova se Direktiva primjenjuje na emisije koje proizlaze iz djelatnosti navedenih u Prilogu I. i na stakleničke plinove navedene u Prilogu II.”

15. U okviru Priloga I. Direktive 2003/87, naslovljenog „Kategorije djelatnosti na koje se odnosi ova direktiva”, nalazi se, među ostalim, sporna odredba.

16. Kao što se pojašnjuje njezinim naslovom, Odlukom 2011/278 utvrđuju se prijelazni propisi na razini Europske unije za usklađenu besplatnu dodjelu emisijskih jedinica na temelju članka 10.a Direktive 2003/87.

B. Njemačko pravo

17. Člankom 2. Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz – TEHG) (Zakon o trgovanju emisijskim jedinicama stakleničkih plinova), od 27. srpnja 2011. (BGBl. I, str. 1475, u daljnjem tekstu: TEHG), naslovljenim „Područje primjene”, određuje se:

„1. Ovaj se zakon primjenjuje na emisije stakleničkih plinova iz Priloga 1. dijela 2., koje proizlaze iz djelatnosti koje su ondje navedene. Što se tiče postrojenja iz Priloga 1. dijela 2., ovaj se zakon primjenjuje i kada su ta postrojenja dijelovi ili pomoćni objekti postrojenja koje nije navedeno u Prilogu 1. dijelu 2.

[...]”

18. Člankom 9. TEHG-a, naslovljenim „Besplatna dodjela emisijskih jedinica operaterima postrojenja” propisuje se sljedeće:

„1. Operaterima postrojenja besplatno se dodjeljuju emisijske jedinice u skladu s načelima navedenima u članku 10.a [...] [Direktive 2003/87] u verziji koja je na snazi i u Odluci [2011/278].

[...]”

19. Prilog 1. dio 2. točka 27. TEHG-a odnosi se na „postrojenja za proizvodnju osnovnih organskih kemikalija (alkeni i klorirani alkeni; alkini; aromatski spojevi i alkalirani aromatski spojevi; fenoli; alkoholi; aldehidi; ketoni; karboksilne kiseline; dikarboksilne kiseline; anhidridi karboksilnih kiselina i dimetil-tereftalat; epoksidi; vinil-acetat; akrilonitril; kaprolaktam i melamin), proizvodnog kapaciteta iznad 100 tona na dan”.

III. Glavni postupak i prethodna pitanja

20. Trinseo upravlja postrojenjem za proizvodnju polikarbonata u Stadeu (Njemačka), čiji je odobreni proizvodni kapacitet iznad 100 tona na dan. To postrojenje paru potrebnu za tu proizvodnju dobavlja iz središnjeg postrojenja koje podliježe sustavu trgovanja emisijskim jedinicama i kojim upravlja drugo društvo, Dow, koje se nalazi na istoj lokaciji.

21. Trinseo je 23. siječnja 2012. zatražio od DEHSt-a besplatnu dodjelu emisijskih jedinica za sporno postrojenje.

22. Odlukom od 17. veljače 2014. DEHSt je odbio taj zahtjev jer se polikarbonat ne nalazi na popisu tvari i skupina tvari u točki 27. Priloga 1. dijela 2. TEHG-a i jer stoga sporno postrojenje nije obuhvaćeno područjem primjene tog zakona.

23. Upravno pravno sredstvo društva Trinseo protiv te odluke DEHSt je odbio iz istog razloga.

24. Trinseo je 2. listopada 2015. pred Verwaltungsgericht Berlin (Upravni sud u Berlinu) podnio tužbu protiv navedene odluke.

25. U prilog toj žalbi Trinseo je istaknuo da je na temelju članka 2. stavka 1. Direktive 2003/87 u vezi s Prilogom I. toj direktivi svaka djelatnost proizvodnje na veliko organskih kemikalija, uz primjenu procesa krekiranja, reforminga, djelomične ili potpune oksidacije, ili sličnih procesa, bez ograničenja na posebne tvari, obuhvaćena područjem primjene te direktive.

26. Suprotno tome, DEHSt tvrdi da se Direktivom 2003/87 ne propisuje obveza uključivanja postrojenja za polimerizaciju u sustav trgovanja emisijskim jedinicama. Osim toga, činjenica da se tom direktivom općenito nanosi šteta operaterima postrojenja govori protiv njezine izravne primjene.

27. U tim je okolnostima Verwaltungsgericht Berlin (Upravni sud u Berlinu) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Treba li članak 1. u vezi s Prilogom I. Direktivi [2003/87] tumačiti na način da je proizvodnja polimera i osobito polikarbonata u postrojenjima proizvodnog kapaciteta iznad 100 tona na dan obuhvaćena ondje navedenom djelatnošću proizvodnje na veliko organskih kemikalija, uz primjenu procesa krekiranja, reforminga, djelomične ili potpune oksidacije ili sličnih procesa?
2. U slučaju pozitivnog odgovora na prvo prethodno pitanje, ima li operater takvog postrojenja pravo na besplatnu dodjelu emisijskih jedinica na temelju izravne primjene odredbi Direktive 2003/87 i Odluke [2011/278], kada u skladu s nacionalnim pravom besplatna dodjela emisijskih jedinica nije moguća samo zato što predmetna država članica u područje primjene nacionalnog zakona kojim je prenijela Direktivu [2003/87] nije uključila postrojenja za proizvodnju polimera i ta postrojenja samo zbog toga ne mogu sudjelovati u trgovanju emisijskim jedinicama?”

IV. Postupak pred Sudom

28. Zahtjev za prethodnu odluku tajništvo Suda zaprimilo je 16. studenoga 2016.

29. Pisana očitovanja podnijeli su Trinseo, njemačka i nizozemska vlada kao i Komisija.

30. Na raspravi 21. rujna 2017. sudjelovali su Trinseo, Savezni ured za okoliš, njemačka i nizozemska vlada kao i Komisija, kako bi se saslušala njihova usmena očitovanja.

V. Analiza

31. Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev pita Sud treba li članak 1. Direktive 2003/87 u vezi s Prilogom I. toj direktivi tumačiti na način da je područjem primjene sporne odredbe obuhvaćena proizvodnja polimera, osobito polikarbonata, u postrojenjima proizvodnog kapaciteta iznad 100 tona na dan.

32. U biti, sud koji je uputio zahtjev pita Sud je li proizvodnja polimera, osobito polikarbonata, obuhvaćena spornom odredbom i, slijedom toga, područjem primjene te direktive. Posljedično, predlažem da se u postavljenom pitanju upućivanje na članak 1. zamijeni upućivanjem na članak 2. stavak 1. navedene direktive, s obzirom na to da je cilj potonje odredbe utvrđivanje područja primjene iste direktive.

33. U tom su pogledu njemačka i nizozemska vlada tvrdile da proizvodnja polimera nije obuhvaćena područjem primjene Direktive 2003/87 jer se samim postupkom polimerizacije ne ispušta CO₂. U odjeljku A ispitat ću taj argument, za koji smatram da se njime postavlja načelno pitanje u pogledu mogućeg uzimanja u obzir neizravnih emisija u sustavu uspostavljenom tom direktivom.

34. Zatim ću ispitati područje primjene sporne odredbe. Napominjem, kao i Trinseo i nizozemska vlada, da izrazi koji se javljaju u tekstu te odredbe, a osobito izrazi „na veliko” i „slični procesi”, nisu utvrđeni Direktivom 2003/87. U skladu s ustaljenom sudskom praksom, iz zahtjeva ujednačene primjene prava Unije kao i iz načela jednakosti proizlazi da se pojmovi neke pravne odredbe Unije koja izravno ne upućuje na pravo država članica, kako bi se utvrdili njezino značenje i opseg, moraju uobičajeno tumačiti samostalno i ujednačeno u cijeloj Uniji, pri čemu se moraju uzeti u obzir kontekst te odredbe i svrha predmetnog uređenja⁹.

35. U ovom se slučaju četiri uvjeta mogu izvesti iz teksta sporne odredbe.

36. Kao prvo, proizvodni kapacitet postrojenja mora biti iznad 100 tona dnevno. Točno je da sporno postrojenje ispunjava taj uvjet i u prvom pitanju polazi se, uostalom, od te pretpostavke.

37. Kao drugo, postrojenje treba proizvoditi „organske” kemikalije. Nijedna stranka koja je podnijela očitovanja Sudu nije osporavala činjenicu da su polimeri, koje proizvodi sporno postrojenje društva Trinseo, organske kemikalije. U tom pogledu samo ću istaknuti da se u skladu s uobičajenom definicijom pojam organskog spoja odnosi na spoj koji sadržava element ugljik¹⁰, što očito vrijedi za polikarbonat koji se proizvodi u tom postrojenju.

38. Kao treće, postrojenje treba proizvoditi kemikalije „na veliko”. Taj ću uvjet ispitati u odjeljku B u nastavku.

⁹ Vidjeti osobito presude od 19. prosinca 2013., Fish Legal i Shirley (C-279/12, EU:C:2013:853, t. 42.); od 29. rujna 2015., Gmina Wrocław (C-276/14, EU:C:2015:635, t. 25.) kao i od 18. listopada 2016., Nikiforidis (C-135/15, EU:C:2016:774, t. 28.).

¹⁰ Pojam „organski spoj” definiran je na sljedeći način u članku 2. stavku 4. Direktive 2004/42/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 21. travnja 2004. o ograničavanju emisija hlapivih organskih spojeva nastalih upotrebom organskih otapala u određenim bojama i lakovima i proizvodima za završnu obradu vozila, te o izmjeni Direktive 1999/13/EZ (SL 2004., L 143, str. 87.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 29., str. 63.): „bilo koji spoj koji sadrži barem element ugljika i jedan ili više slijedećih elemenata: vodik, kisik, sumpor, fosfor, silicij, dušik ili halogen, uz izuzetak ugljikovih oksida i anorganskih karbonata i bikarbonata”. Vidjeti također članak 3. stavak 44. Direktive 2010/75/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 24. studenoga 2010. o industrijskim emisijama (integrirano sprečavanje i kontrola onečišćenja) (SL 2010., L 334, str. 17.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 15., str. 159.).

39. Kao treće, kemikalije se trebaju proizvoditi „uz primjenu procesa kreiranja, reforminga, djelomične ili potpune oksidacije ili sličnih procesa”. Taj četvrti uvjet razmotrit ću u odjeljku C.

40. Nakon tog ispitivanja, i kao odgovor na prvo postavljeno pitanje, u odjeljku D navest ću razloge zbog kojih smatram da je proizvodnja polimera obuhvaćena područjem primjene sporne odredbe. Međutim, ta djelatnost može biti obuhvaćena područjem primjene Direktive 2003/87, kako je određeno u njezinom članku 2. stavku 1., samo ako ta djelatnost sama po sebi dovodi do emisija CO₂, i to neovisno o neizravnim emisijama do kakvih dovodi proizvodnja topline primljene od trećeg postrojenja.

41. Radi odgovora na drugo postavljeno pitanje, u odjeljku E iznijet ću razloge zbog kojih smatram da članak 10.a te direktive i odredbe Odluke 2011/278, kojima se predviđa besplatna dodjela emisijskih jedinica nemaju izravan učinak.

A. Neuzimanja u obzir „neizravnih” emisija do kakvih dovodi proizvodnja topline primljene od trećeg postrojenja

42. Njemačka i nizozemska vlada tvrdile su da proizvodnja polimera nije obuhvaćena područjem primjene Direktive 2003/87 jer se samim postupkom polimerizacije ne ispušta CO₂. Prema mišljenju tih vlada, same emisije CO₂ u tom kontekstu potječu od proizvodnje topline potrebne za tu polimerizaciju, kakvu prima sporno postrojenje od trećeg postrojenja, odnosno od Dowa.

43. Navedene vlade iz toga izvode zaključak da je u takvom kontekstu sama djelatnost proizvodnje topline obuhvaćena područjem primjene te direktive, uzimajući u obzir da tu toplinu može proizvoditi treće postrojenje, kao u ovom slučaju, ili samo postrojenje za polimerizaciju.

44. Suprotno tome, Trinseo i Komisija smatraju da emisije koje proizlaze iz proizvodnje polimera trebaju uključivati „neizravne” emisije koje proizlaze iz proizvodnje topline potrebne za polimerizaciju. Tim pristupom mogu se potaknuti ulaganja koja se odnose na smanjenje potrošnje energije, u skladu s ciljevima Direktive 2003/87. Osim toga, taj je pristup potkrijepljen člankom 10.a te Direktive i Odlukom 2011/278, kojima se predviđa besplatna dodjela emisijskih jedinica postrojenju koje upotrebljava toplinu, a ne postrojenju koje ga proizvodi¹¹.

45. Najprije napominjem da se Prilog I. Direktivi 2003/87 ne odnosi na proizvodnju topline kao takvu, nego na „[i]zgaranje goriva u postrojenjima ukupne nazivne ulazne toplinske snage iznad 20 MW”.

46. Osim toga, CO₂ je jedini staklenički plin koji se u Prilogu I. spominje i u vezi s djelatnosti izgaranja i u vezi s proizvodnjom organskih kemikalija navedenih u spornoj odredbi.

47. S obzirom na to, prethodno opisana razmjena argumenata odnosi se na tumačenje članka 2. stavka 1. Direktive 2003/87, a ne na tumačenje sporne odredbe. U biti, postavlja se pitanje treba li smatrati da „neizravne” emisije, to jest emisije do kojih ne dovodi sama predmetna djelatnost (koje se mogu smatrati „izravnima”), ali koje proizlaze iz proizvodnje „ulaznih sirovina”¹² potrebnih za tu djelatnost, „proizlaze”, u smislu te odredbe, iz djelatnosti navedenih u Prilogu I. toj direktivi.

48. U glavnom postupku sporno je postrojenje nabavljalo toplinu koju je trebalo od društva Dow, tako da emisije koje proizlaze iz proizvodnje te topline predstavljaju neizravne emisije za njegovu djelatnost proizvodnje polimera.

¹¹ Vidjeti točku 7. ovog mišljenja kao i uvodne izjave 6. i 21. Odluke 2011/278.

¹² Pojam ulaznih sirovina upotrebljavam u njegovu ekonomskom smislu, na način da se odnosi na svu robu i usluge koji se upotrebljavaju u postupku proizvodnje.

49. Koliko god da je poželjno uzeti u obzir takve neizravne emisije u sustavu trgovanja emisijskim jedinicama s obzirom na cilj zaštite okoliša, time se, prema mojem mišljenju, nailazi na nekoliko diskvalificirajućih prepreka u sustavu koji je trenutačno uspostavljen tom direktivom.

50. Kao prvo, tim uzimanjem u obzir nastala bi opasnost od dvostrukog računanja tih emisija, koje treba prijaviti i proizvođač (kao izravne emisije) i korisnik predmetne ulazne sirovine (kao neizravne emisije). Stoga u okviru glavnog postupka nijedan element iz spisa podnesenog Sudu ne baca sumnju na činjenicu da je Dow doista prijavio emisije koje proizlaze iz izgaranja kojim nastaje toplina koja se isporučuje društvu Trinseo. Međutim, stajalište koje su zastupali Trinseo i Komisija podrazumijevalo bi da Trinseo treba drugi put prijaviti te iste emisije.

51. Ta opasnost od dvostrukog računanja prema mojem je mišljenju neusklađena s člankom 5. prvim stavkom Uredbe (EU) br. 601/2012¹³ kao i s očuvanjem cjelovitosti uvjeta tržišnog natjecanja kao jednog od podciljeva sustava uspostavljenog Direktivom 2003/87¹⁴.

52. Napominjem da sustav utvrđen tom direktivom ne sadržava, koliko znam, opći sustav¹⁵ kojim se omogućuje „prenošenje” emisija s proizvođača na korisnika ulazne sirovine, čime bi se proizvođač oslobodio od obveza izvješćivanja, praćenja i predaje u odnosu na njih¹⁶. Što se tiče topline, potvrdu za to tumačenje nalazim u točki 1. dijelu A. drugom stavku Priloga IV. Uredbi br. 601/2012, u skladu s kojom „[o]perator pripisuje sve emisije koje nastaju izgaranjem goriva u postrojenju tom postrojenju, bez obzira na toplinsku odnosno električnu energiju predanu drugim postrojenjima. Operator ne pripisuje emisije povezane s proizvodnjom toplinske ili električne energije koju postrojenje preuzima iz drugih postrojenja onom postrojenju koje preuzima emisije”.

53. Kao drugo, obveza da postrojenje prijavi svoje neizravne emisije dovela bi do nesavladivih administrativnih poteškoća u trenutačnom stanju uspostavljenog sustava. U slučaju proizvodnje topline u trećem postrojenju, kao u okolnostima glavnog postupka, osobito se postavlja pitanje raspodjele neizravnih emisija među različitim klijentima tog postrojenja. Do iste poteškoće u raspodjeli dolazi u slučaju daljnjih korisnika ulaznih sirovina, kao na primjer u slučaju proizvodnje aluminija koji se zatim prerađuje u različitim postrojenjima.

54. Osim toga, može se postaviti pitanje o sposobnosti postrojenja da prati svoje neizravne emisije, u skladu s člankom 14. Direktive 2003/87, dok one u teoriji nastaju u trećem postrojenju.

55. Kao treće, uzimanjem u obzir neizravnih emisija, kakve proizlaze iz proizvodnje topline potrebne za proizvodnju polimera, postavljaju se temeljna pitanja u pogledu područja primjene te direktive. S jedne strane, je li na svakom postrojenju da prijavi sve svoje neizravne emisije, to jest emisije koje proizlaze iz proizvodnje svih njegovih ulaznih sirovina, kao što su toplina, električna energija, čelik ili pak aluminij? S druge strane, treba li poduzetnik biti uključen u sustav trgovanja samo zato što upotrebljava ulazne sirovine čija proizvodnja dovodi do emisija obuhvaćenih Direktivom?

13 Uredba Komisije od 21. lipnja 2012. o praćenju i izvješćivanju o emisijama stakleničkih plinova u skladu s Direktivom 2003/87 (SL 2012., L 181, str. 30.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 9., str. 308.)

14 Vidjeti u tom smislu presude od 29. ožujka 2012., Komisija/Poljska (C-504/09 P, EU:C:2012:178, t. 77.); od 29. ožujka 2012., Komisija/Estonija (C-505/09 P, EU:C:2012:179, t. 79.), kao i od 17. listopada 2013., Iberdrola i dr. (C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 i C-640/11, EU:C:2013:660, t. 43.). Kao primjer, tom opasnošću od dvostrukog računanja nastalo bi narušavanje tržišnog natjecanja na štetu postrojenja koja nabavljaju ulazne sirovine od trećih postrojenja i koja bi, slijedom toga, bila dužna prijaviti neizravne emisije koje su treća postrojenja već prijavila kao izravne emisije. U „integriranim” postrojenjima, koja sama proizvode ulazne sirovine potrebne za njihovu glavnu djelatnost, kao što je toplina potrebna za postupak polimerizacije, emisije povezane s proizvodnjom tih ulaznih sirovina prijavljivale bi se samo jednom, kao izravne emisije.

15 Točno je da se člankom 49. Uredbe br. 601/2012 utvrđuje takav mehanizam prijenosa, čiji je doseg, međutim, ograničen na prijenos CO₂ u trima slučajevima navedenima u stavku 1. tog članka. Vidjeti u tom pogledu presudu od 19. siječnja 2017., Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29).

16 Obveze izvješćivanja, praćenja i predaje predviđene su člankom 12. stavkom 3. i člankom 14. Direktive 2003/87.

56. Kao četvrto, uvodne izjave i odredbe Odluke 2011/278, koje navodi Komisija¹⁷, nisu relevantne za utvrđivanje područja primjene Direktive 2003/87. Doseg te odluke ograničen je, naime, na sustav besplatne dodjele emisijskih jedinica predviđen u članku 10.a te direktive. Međutim, u teoriji, samo se postrojenjima obuhvaćenima područjem primjene navedene direktive mogu dodijeliti besplatne emisijske jedinice. Stoga se načelo u skladu s kojim besplatne emisijske jedinice treba dodijeliti potrošaču topline može, u teoriji, odnositi samo na postrojenja koja su već uključena u sustav trgovanja.

57. Smatram da iz prethodno navedenog proizlazi da se ne može smatrati da neizravne emisije „proizlaze”, u smislu članka 2. stavka 1. te direktive, iz djelatnosti navedenih u Prilogu I. navedenoj direktivi. Slijedom toga, u okviru glavnog postupka, emisije koje nastaju u proizvodnji topline koju sporno postrojenje prima od društva Dow „ne proizlaze” iz djelatnosti proizvodnje polimera u tom postrojenju, u skladu sa stajalištem njemačke i nizozemske vlade. Suprotno tome, te emisije „proizlaze”, kao izravne emisije, iz djelatnosti izgaranja u postrojenju kojim upravlja Dow.

58. Posljedično, sporno postrojenje može bi obuhvaćeno područjem primjene Direktive 2003/87, kako je određeno u njezinom članku 2. stavku 1., samo u slučaju da emisije CO₂ same po sebi proizlaze iz proizvodnje polimera, i to neovisno o neizravnim emisijama do kakvih dovodi proizvodnja topline primljene od trećeg postrojenja.

59. Točno je da se, pod pretpostavkom da se proizvodnjom polimera samom po sebi ne ispušta CO₂, tim tumačenjem može podrazumijevati različito postupanje u odnosu na postrojenje za proizvodnju polimera koje samo proizvodi toplinu koja joj je potrebna („integrirano” postrojenje), koje će u načelu biti uključeno u sustav trgovanja na temelju djelatnosti izgaranja, i na drugo postrojenje koje nabavlja tu toplinu od trećeg postrojenja i koje, slijedom toga, neće biti uključeno u taj sustav. Međutim, ta razlika u postupanju nije diskriminirajuća jer se temelji na objektivnoj razlici s obzirom na sustav uspostavljen Direktivom, odnosno na emisiji stakleničkog plina u prvom postrojenju (koje je „integrirano”) i nepostojanju emisije u drugom postrojenju.

60. Nadalje, čini mi se da to tumačenje potkrepljuje presuda Schaefer Kalk, u kojoj je Sud utvrdio da djelatnost može biti obuhvaćena područjem primjene Direktive 2003/87, u skladu s člankom 2. stavkom 1. i Prilozima I. i II. te direktive, samo ako ta djelatnost dovodi do ispuštanja stakleničkog plina u atmosferu¹⁸. U istom smislu, definicija pojma „emisije”, utvrđena u članku 3. točki (b) te direktive, odnosi se na ispuštanje stakleničkih plinova u atmosferu „iz izvora na postrojenju”.

61. Na sudu je koji je uputio zahtjev da provjeri dovodi li proizvodnja polimera u spornom postrojenju sama po sebi do emisija CO₂, i to neovisno o neizravnim emisijama do kakvih dovodi proizvodnja topline primljene od trećeg postrojenja.

62. Ako to nije slučaj, taj će sud trebati zaključiti da sporno postrojenje nije obuhvaćeno područjem primjene Direktive 2003/87 kako je utvrđeno u njezinom članku 2. stavku 1. i, slijedom toga, da to postrojenje nema pravo na besplatnu dodjelu emisijskih jedinica u skladu s člankom 10.a te direktive i Odlukom 2011/278.

63. Suprotno tome, ako je to slučaj, sporno postrojenje može biti obuhvaćeno područjem primjene navedene direktive pod uvjetom da je djelatnost proizvodnje polimera obuhvaćena spornom odredbom. To ću pitanje razmotriti u odjeljcima B do D.

¹⁷ Vidjeti točku 7. ovog mišljenja kao i uvodne izjave 6. i 21. Odluke 2011/278. Komisija je istaknula i postojanje referentnih vrijednosti utvrđenih u Prilogu I. Odluci 2011/278 za proizvodnju polimera kao što su E-PVC (E-polivinilklorid) i S-PVC (S-polivinilklorid). Međutim, postojanje tih referentnih vrijednosti, čiji je jedini cilj da budu osnova za izračun besplatnih dodjela, ne može dovesti do uključivanja postrojenja za polimerizaciju u sustav trgovanja ako se u tom postrojenju ne ispušta CO₂.

¹⁸ Vidjeti u tom smislu presudu od 19. siječnja 2017. (C-460/15, EU:C:2017:29, t. 37.).

B. Pojam proizvodnje „na veliko” u okviru sporne odredbe

64. Najprije je potrebno istaknuti postojanje razlike među različitim jezičnim verzijama sporne odredbe.

65. Pojam proizvodnje „na veliko” (fr. „en vrac”), upotrijebljen u francuskoj jezičnoj verziji, navodi se i u engleskoj jezičnoj verziji („*production of bulk organic chemicals*”), kao i španjolskoj („*fabricación de productos químicos orgánicos en bruto*”), nizozemskoj („*productie van organische bulkchemicaliën*”) i portugalskoj („*produção de produtos químicos orgânicos a granel*”). U talijanskoj se jezičnoj verziji navodi proizvodnja u velikom opsegu („*produzione di prodotti chimici organici su larga scala*”).

66. Suprotno tome, u njemačkoj jezičnoj verziji („*Grundchemikalien*”) i u švedskoj („*baskemikalier*”) navodi se proizvodnja „osnovnih” kemikalija. Osim toga, u danskoj jezičnoj verziji nema pojašnjenja u tom pogledu („*produktion af organiske kemikalier*”).

67. U skladu s ustaljenom sudskom praksom formulacija korištena u jednoj od jezičnih verzija neke odredbe prava Unije ne može služiti kao jedini temelj za tumačenje te odredbe ili imati prednost u odnosu na ostale jezične verzije. Odredbe prava Unije treba tumačiti i primjenjivati na ujednačen način, s obzirom na ostale verzije sastavljene na svim jezicima Unije. U slučaju neslaganja između različitih jezičnih verzija određenog teksta prava Unije dotična odredba mora se tumačiti s obzirom na opću strukturu i cilj propisa čiji je ona dio¹⁹.

68. Trinseo i Komisija istaknuli su da se pojam proizvodnje „na veliko” i/ili „osnovnih” kemikalija upotrijebljen u spornoj odredbi odnosi na proizvodnju kemijskih tvari u velikoj količini, čime se isključuje osobito proizvodnja po jedinici.

69. Smatram da taj kriterij doista proizlazi iz terminologije upotrijebljene u različitim jezičnim verzijama, a osobito iz gore navedene talijanske jezične verzije. Međutim, taj kriterij ima samo relativnu važnost jer se spornom odredbom, osim toga, pojašnjava da postrojenje mora imati proizvodni kapacitet iznad 100 tona na dan, kojim se nužno podrazumijeva proizvodnja u velikoj količini.

70. Osim toga, sve stranke koje su podnijele očitovanja Sudu slažu se da se ta odredba ne odnosi na konačne proizvode, nego na posredne kemikalije, odnosno na kemikalije namijenjene upotrebi u proizvodnji drugih proizvoda.

71. Međutim, njemačka i nizozemska vlada u tom su pogledu zastupale restriktivan pristup, ograničen na kemikalije upotrebljavane za proizvodnju drugih kemikalija. Prema mišljenju tih vlada, taj pristup dovodi do isključenja proizvodnje polimera iz područja primjene sporne odredbe s obzirom na to da se oni ne upotrebljavaju za proizvodnju drugih kemikalija.

72. Suprotno tome, Trinseo i Komisija predložili su široko tumačenje, koje uključuje posredne kemikalije koji se upotrebljavaju za proizvodnju drugih proizvoda neovisno o njihovoj vrsti, i osobito kemijskih ili industrijskih proizvoda. Taj pristup dovodi do uključivanja proizvodnje polimera u područje primjene te odredbe, s obzirom na to da se oni upotrebljavaju za proizvodnju drugih proizvoda kao što su plastične boce, solarni paneli ili svjetla.

73. Iz sljedećih razloga smatram da valja prihvatiti široko tumačenje koje predlažu Trinseo i Komisija.

¹⁹ Vidjeti osobito presude od 26. veljače 2015., Christie's France (C-41/14, EU:C:2015:119, t. 26.); od 1. ožujka 2016., Alo i Osso (C-443/14 i C-444/14, EU:C:2016:127, t. 27.) kao i od 26. srpnja 2017., Mengesteab (C-670/16, EU:C:2017:587, t. 82.).

74. Prvi razlog odnosi se na tekst sporne odredbe u njezinim različitim jezičnim verzijama. Točno je da izrazi koji se odnose na proizvodnju „na veliko” i proizvodnju „osnovnih kemikalija” upućuju na to da predmetna djelatnost ne dovodi do proizvodnje konačnih proizvoda, nego međuproizvoda.

75. Međutim, nijedan element tog teksta ne upućuje na to da te posredne kemikalije trebaju biti namijenjene proizvodnji drugih *kemikalija*, osim kemikalija namijenjenih proizvodnji industrijskih proizvoda.

76. Drugi razlog proizlazi iz ciljeva koje je imao zakonodavac Unije pri donošenju Direktive 2009/29. Naime, jedan od tih ciljeva bila je uključenost kemijske industrije u sustav trgovanja emisijskim jedinicama uspostavljen Direktivom 2003/87²⁰.

77. U tu svrhu, u Prilogu I. toj direktivi nabraja se osam djelatnosti, uključivši proizvodnju organskih kemikalija na koju se odnosi sporna odredba. Međutim, smatram da je ta odredba od znatne strateške važnosti s obzirom na cilj uključivanja kemijske industrije, s obzirom na to da se odnosi na jedinu djelatnost koja se ne može ograničiti na određenu kemijsku tvar²¹. Drugim riječima, proizvodnja organskih kemikalija na veliko jedina je djelatnost u okviru kemijske industrije čiji je doseg općenito u okviru djelatnosti navedenih u tom Prilogu I.

78. U tom okviru, učinak uskog tumačenja sporne odredbe, koje predlažu njemačka i nizozemska vlada, bio bi taj da se iz područja primjene Direktive 2003/87 isključe sve djelatnosti kemijske industrije koje nisu obuhvaćene određenim aktivnostima navedenima u Prilogu I. i koje dovode do proizvodnje kemikalija koje se ne upotrebljavaju za proizvodnju drugih kemikalija. Smatram da bi se takvim isključivanjem, suprotno volji zakonodavca Unije proširio sustav trgovanja emisijskim jedinicama na kemijsku industriju u cijelosti od trećeg razdoblja trgovanja, bez ograničenja s obzirom na namjenu predmetnih kemikalija²².

79. Treći razlog odnosi se na poštovanje načela nediskriminacije, kako ga Sud tumači u presudi Arcelor Atlantique et Lorraine i dr.²³. Naime, u sustavu uspostavljenom Direktivom 2003/87, smatram da je diskriminirajuće postupati prema djelatnostima kemijske proizvodnje ovisno o namjeni proizvoda, dok emisije stakleničkih plinova koje proizlaze iz tih djelatnosti također mogu pridonijeti opasnom ugrožavanju klimatskog sustava.

80. Iz prethodno navedenog proizlazi da pojam proizvodnje kemikalija „na veliko” i/ili „osnovnih” kemikalija, upotrijebljen u tekstu sporne odredbe, treba tumačiti na način da se odnosi na proizvodnju velikih količina kemikalija namijenjenih upotrebi za proizvodnju drugih proizvoda, a osobito kemijskih ili industrijskih proizvoda.

20 Razlozi koje je iznijela Komisija u svojem prijedlogu direktive odnosili su se konkretnije na „emisije CO₂ povezane s petrokemijskim proizvodima”: vidjeti Prijedlog direktive Europskog parlamenta i Vijeća o izmjeni Direktive 2003/87 u svrhu poboljšanja i proširenja sustava Zajednice za trgovanje emisijskim jedinicama stakleničkih plinova (COM(2008) 16 *final*, str. 4.). Međutim, prijedlog izmjene Priloga I. općenito se odnosio na „kemijsku industriju” (*ibid.*, str. 41.). Nadalje, u procjeni učinaka na okoliš priloženoj tom prijedlogu (SEC(2008) 53), Komisija navodi uključivanje „emisija CO₂ petrokemijskih proizvoda i drugih kemijskih proizvoda” („CO₂ emissions from petrochemicals production and other chemicals”). U toj procjeni Komisija naglašava dominaciju petrokemijskog sektora u emisijama CO₂ kemijske djelatnosti (*ibid.*, bilješka 45.: „This is only a very small part of all chemical industry regarding the number of substances produced, but still the major part regarding CO₂ emissions”).

21 Naime, drugih sedam djelatnosti odnose se na posebne kemijske tvari: 1. proizvodnja čade; 2. proizvodnja dušične kiseline; 3. proizvodnja adipinske kiseline; 4. proizvodnja glioksala i glioksilne kiseline; 5. proizvodnja amonijaka; 6. proizvodnja vodika (H₂) i plina za sintezu reformingom ili djelomičnom oksidacijom; 7. proizvodnja natrijevog karbonata (Na₂CO₃) i natrijevog bikarbonata (NaHCO₃).

22 Vidjeti osobito „EU ETS Handbook”, koji je objavila Komisija, dostupan na adresi https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/docs/ets_handbook_en.pdf: „From phase 3 the sectoral scope was expanded to include the sectors aluminium, carbon capture and storage, petrochemicals and other chemicals”.

23 Presuda od 16. prosinca 2008. (C-127/07, EU:C:2008:728). U pogledu ispitivanja sličnosti, vidjeti konkretno točke 34. do 38. te presude

C. Pojam proizvodnje „uz primjenu procesa kreiranja, reforminga, djelomične ili potpune oksidacije ili sličnih procesa” u okviru sporne odredbe

81. U okviru glavnog postupka, nesporno je da se proizvodnja polimera u okviru spornog postrojenja ne provodi uz primjenu procesa kreiranja, reforminga ili oksidacije. Posljedično, rješenje spora u glavnom postupku ovisi osobito o tumačenju pojma „slični procesi”.

82. Jednako kao i zahtjev proizvodnje „na veliko”, ispitan u prethodnom odjeljku, pojam „slični procesi” može se tumačiti široko ili usko.

83. Širokim tumačenjem pojam „sličnosti” tumači se s obzirom na cilj prethodno navedenih procesa, odnosno na proizvodnju organskih kemikalija na veliko. Prema tom tumačenju, izraz „slični procesi” obuhvaća svaki proces kojim se omogućuje proizvodnja takvih proizvoda, kao što to omogućuju procesi kreiranja, reforminga i oksidacije.

84. Suprotno tome, uskim tumačenjem pojam „slični procesi” tumačio bi se s obzirom na zajednička tehnička svojstva procesa kreiranja, reforminga i oksidacije. Tim bi se pristupom najprije utvrdila ta zajednička tehnička svojstva, a zatim bi se kao „slični procesi” kvalificirali samo procesi s tim svojstvima.

85. Nijedan element u tekstu Priloga I. ne omogućuje odbijanje širokog tumačenja ili uskog tumačenja tog pojma. U skladu sa sudskom praksom navedenom u točki 34. ovog mišljenja, valja razmotriti to pitanje uzimajući u obzir kontekst odredbe i cilj predmetnog propisa.

86. Smatram da kontekst sporne odredbe i cilj Direktive 2003/87 idu u prilog širokom tumačenju pojma „slični procesi”.

87. Kao prvo, uskim tumačenjem tog pojma došlo bi do toga da se iz područja primjene te direktive isključe postrojenja koja proizvode organske kemikalije uz primjenu procesa koji nemaju tehnička svojstva zajednička procesima kreiranja, reforminga i oksidacije. Smatram da takvo isključivanje ne bi bilo u skladu s namjerom zakonodavca Unije da proširi sustav trgovanja emisijskim jedinicama na kemijsku industriju u cijelosti²⁴.

88. Kao drugo, usko tumačenje bilo bi suprotno načelu nediskriminacije jer bi podrazumijevalo različito postupanje prema djelatnostima kemijske proizvodnje ovisno o provedenim procesima, dok emisije stakleničkih plinova koje proizlaze iz tih djelatnosti također mogu pridonijeti opasnom ugrožavanju klimatskog sustava²⁵.

89. Kao treće, čini mi se da se širokim tumačenjem više poštuje pravna sigurnost koju treba zajamčiti operaterima postrojenja. Naime, kao što sam prethodno objasnio, uskim tumačenjem zahtijevalo bi se da se apstraktno odrede zajednička tehnička svojstva procesa kreiranja, reforminga i oksidacije kako bi se zatim pojedinačno utvrdilo imaju li procesi koji se provode u svakom predmetnom postrojenju ta svojstva.

²⁴ Vidjeti točke 76. i 78. ovog mišljenja.

²⁵ Vidjeti točku 79. ovog mišljenja.

90. Prema mojem mišljenju, takav pristup obilježava pravna nesigurnost u utvrđivanju zajedničkih tehničkih svojstava kao i u provjeri njihove prisutnosti u predmetnom postrojenju. U očitovanjima podnesenima Sudu prikazuje se ta opasnost od pravne nesigurnosti s obzirom na to da je svaka stranka predložila različit popis tehničkih svojstava zajedničkih procesima kreiranja, reforminga i oksidacije²⁶.

91. Zbog toga smatram da valja široko tumačiti pojam „sličnih procesa” upotrijebljenih u tekstu sporne odredbe, na način da se uključe svi procesi koji omogućuju proizvodnju kemikalija na veliko.

D. Uključivanje proizvodnje polimera u područje primjene sporne odredbe i Direktive 2003/87

92. Iz odjeljaka B i C proizlazi da spornu odredbu treba tumačiti široko na način da se odnosi na proizvodnju velikih količina organskih kemikalija namijenjenih proizvodnji drugih proizvoda, osobito kemijskih ili industrijskih proizvoda, i to neovisno o procesima koji se provode u tu svrhu.

93. U kontekstu glavnog postupka, nijedna stranka nije osporila činjenicu da se polimeri upotrebljavaju za proizvodnju drugih proizvoda, kao što su plastične boce, solarni paneli ili zasloni²⁷. Posljedično, proizvodnja polimera obuhvaćena je područjem primjene te odredbe.

94. Kao što je naglasio Trinseo, to uključivanje potkrijepljeno je klasifikacijom u drugim instrumentima sekundarnog prava, iz koje također proizlazi da polimeri predstavljaju „osnovne organske kemikalije”²⁸.

95. Međutim, sustav uspostavljen Direktivom 2003/87 odnosi se samo na emisije stakleničkih plinova²⁹. U tom sam pogledu u odjeljku A pojasnio razloge zbog kojih se ne može smatrati da neizravne emisije, kakve proizlaze iz proizvodnje topline primljene od trećeg postrojenja, „proizlaze”, u smislu članka 2. stavka 1. te direktive, iz djelatnosti navedenih u Prilogu I. navedenoj direktivi.

96. Proizvodnja polimera, na kakvu se odnosi glavni postupak, stoga može bi obuhvaćena područjem primjene Direktive 2003/87, kako je određeno u njezinom članku 2. stavku 1., samo u slučaju da emisije CO₂ same po sebi proizlaze iz te proizvodnje, i to neovisno o neizravnim emisijama do kakvih dovodi proizvodnja topline primljene od trećeg postrojenja.

97. Zbog svih tih razloga i radi odgovora na prvo postavljeno pitanje, članak 2. stavak 1. Direktive 2003/87, u vezi s Prilogom I. toj direktivi, treba tumačiti na način da je područjem primjene navedene direktive obuhvaćena proizvodnja polimera, osobito polikarbonata, u postrojenjima proizvodnog kapaciteta iznad 100 tona na dan, pod uvjetom da iz te proizvodnje same po sebi proizlaze emisije CO₂, i to neovisno o neizravnim emisijama do kakvih dovodi proizvodnja topline primljene od trećeg postrojenja.

E. Nepostojanje izravnog učinka članka 10.a Direktive 2003/87 i odredbi Odluke 2011/278

98. Sud koji je uputio zahtjev svojim drugim pitanjem u biti pita imaju li članak 10.a Direktive 2003/87 i odredbe Odluke 2011/278, kojima se predviđa besplatna dodjela emisijskih jedinica, izravan učinak.

²⁶ U skladu s tim očitovanjima, zajednička tehnička svojstva tih triju procesa obuhvaćaju proizvodnju i upotrebu vrlo intenzivne topline (prema Trinseu); cijepanje velikih molekula, snažno oslobađanje topline i ispuštanje CO₂ (prema njemačkoj vladi); cijepanje molekula pod učinkom snažne topline ili reakcije na kisik kao i ispuštanje CO₂ (prema nizozemskoj vladi); izmjenu molekularne strukture, upotrebu katalizatora i uvjeta visokog tlaka i visoke temperature (prema Komisiji).

²⁷ Njemačka i nizozemska vlada tvrdile su da se polimeri ne upotrebljavaju za proizvodnju drugih kemikalija. Vidjeti točku 71. ovog mišljenja.

²⁸ Vidjeti osobito stavak 4. točku (a), podtočku viii. Priloga I. Uredbi (EZ) br. 166/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. siječnja 2006. o osnivanju Europskog registra ispuštanja i prijenosa onečišćujućih tvari i o izmjeni direktiva Vijeća 91/689/EEZ i 96/61/EZ (SL 2006., L 33, str. 1.).

²⁹ Točnije, taj se sustav odnosi samo na određene vrste stakleničkih plinova, navedene u Prilogu II. toj direktivi, kada njihova emisija proizlazi iz djelatnosti navedenih u Prilogu I. navedenoj direktivi. Vidjeti članak 2. stavak 1. Direktive 2003/87.

99. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, u svim slučajevima gdje se odredbe neke direktive čine, s obzirom na njihov sadržaj, bezuvjetnima i dovoljno preciznima, pojedinci se mogu na njih pozivati pred nacionalnim sudovima protiv države, ako je ona propustila pravodobno prenijeti direktivu u nacionalno pravo ili ako ju je pogrešno prenijela³⁰.

100. Jednako vrijedi za odredbe odluka čiji su adresati države članice³¹, kao što je Odluka 2011/278.

101. I dalje prema ustaljenoj sudskoj praksi, odredba prava Unije bezuvjetna je ako propisuje obvezu koja ne sadržava nijedan uvjet i ne ovisi u svojoj provedbi ili u svojim učincima o poduzimanju nijedne mjere institucija Unije ili država članica³².

102. Međutim, u ovom slučaju, obveza besplatne dodjele emisijskih jedinica, uređena člankom 10.a Direktive 2003/87 i Odlukom 2011/278, podliježe, u svojoj provedbi kao i u svojim učincima, poduzimanju mjera država članica i Komisije.

103. Naime, kao što sam pojasnio u svojem mišljenju u predmetu INEOS³³, za tu dodjelu zahtijeva se osobito da svaka država članica Komisiji dostavi popis postrojenja na njezinu državnom području koja besplatno mogu dobiti emisijske jedinice, gdje se za svako postrojenje navodi količina osnovne dodjele i količina preliminarne dodjele³⁴.

104. Nakon što odbije preliminarne dodjele koje nisu u skladu s odredbama Direktive 2003/87 i Odluke 2011/278³⁵, Komisija je dužna osigurati da ukupan zbroj osnovnih dodjela izračunanih za sva postrojenja na području Unije ne prelazi ograničenje utvrđeno u članku 10.a stavku 5. te direktive. Ako se prijeđe ta gornja granica, Komisija je tada dužna provesti proporcionalno smanjenje primjenom „međusektorskog faktora korekcije” na dodjele koje predviđaju države članice, koji odgovara omjeru tog ograničenja i zbroja osnovnih dodjela.

105. Tek nakon tog postupka države članice provode konačne dodjele primjenom eventualnog faktora korekcije na preliminarne dodjele koje Komisija nije odbila.

106. Smatram da iz prethodnih objašnjenja očito proizlazi da članak 10.a Direktive 2003/87 i odredbe Odluke 2011/278 nisu bezuvjetni u smislu gore navedene sudske prakse i da, slijedom toga, nemaju izravan učinak.

VI. Zaključak

107. S obzirom na sve prethodno navedeno, predlažem Sudu da na prethodna pitanja koja je uputio Verwaltungsgericht Berlin (Upravni sud u Berlinu, Njemačka) odgovori kako slijedi:

1. Članak 2. stavak 1. Direktive 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2003. o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice i o izmjeni Direktive Vijeća 96/61/EZ, kako je izmijenjena Direktivom 2009/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009., u vezi s Prilogom I. toj direktivi, treba tumačiti na način je područjem

30 Vidjeti osobito presude od 24. siječnja 2012., Dominguez (C-282/10, EU:C:2012:33, t. 33.); od 15. siječnja 2014., Association de médiation sociale (C-176/12, EU:C:2014:2, t. 31.) kao i od 12. listopada 2017., Lombard Ingatlan Lizing (C-404/16, EU:C:2017:759, t. 36.).

31 Vidjeti u tom smislu presude od 6. listopada 1970., Grad (9/70, EU:C:1970:78, t. 5. do 10.); od 10. studenoga 1992., Hansa Fleisch Ernst Mundt (C-156/91, EU:C:1992:423, t. 13. i 19.); od 7. lipnja 2007., Carp (C-80/06, EU:C:2007:327, t. 21.), kao i od 20. studenoga 2008., Foselev Sud-Ouest (C-18/08, EU:C:2008:647, t. 11.).

32 Vidjeti presude od 1. srpnja 2010., Gassmayr (C-194/08, EU:C:2010:386, t. 45.); od 26. svibnja 2011., Stichting Natuur en Milieu i dr. (C-165/09 do C-167/09, EU:C:2011:348, t. 95.), kao i od 12. listopada 2017., Lombard Ingatlan Lizing (C-404/16, EU:C:2017:759, t. 36.).

33 Vidjeti moje mišljenje od 23. studenoga 2017. u predmetu INEOS (C-572/16, EU:C:2017:896, t. 57. do 65.).

34 Vidjeti članak 11. stavak 1. Direktive 2003/87 i članak 15. stavke 1. i 2. Odluke 2011/278.

35 U kontekstu glavnog postupka Komisija je doista odbila besplatne dodjele predložene njemačkim provedbenim mjerama za postrojenja koja su isporučivala toplinu postrojenjima koja proizvode polimere kao što je sporno postrojenje. Vidjeti točku 7. ovog mišljenja.

primjene navedene direktive obuhvaćena proizvodnja polimera, osobito polikarbonata, u postrojenjima proizvodnog kapaciteta iznad 100 tona na dan, pod uvjetom da iz te djelatnosti same po sebi proizlaze emisije CO₂, i to neovisno o neizravnim emisijama do kakvih dovodi proizvodnja topline primljene od trećeg postrojenja.

2. Članak 10.a Direktive 2003/87, kako je izmijenjena Direktivom 2009/29, i odredbe Odluke Komisije 2011/278/EU 27. travnja 2011. o utvrđivanju prijelaznih propisa na razini Unije za usklađenu besplatnu dodjelu emisijskih jedinica na temelju članka 10.a Direktive 2003/87, kako je izmijenjena Odlukom Komisije 2012/498/EU od 17. kolovoza 2012. nemaju izravan učinak.