Zbornik sudske prakse

RJEŠENJE SUDA (prvo vijeće)

6. veljače 2019.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Okoliš – Sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Europske unije – Direktiva 2003/87/EZ – Plan praćenja – Uredba (EU) br. 601/2012 – Članak 49. stavak 1. drugi podstavak – Točka 20. Priloga IV. – Izračun emisija postrojenja – Oduzimanje prenesenog CO_2 – Isključenje CO_2 korištenog u proizvodnji precipitiranog kalcijeva karbonata – Ocjena valjanosti isključenja”

U predmetu C-561/18,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Verwaltungsgericht Berlin (Upravni sud u Berlinu, Njemačka), odlukom od 27. kolovoza 2018., koju je Sud zaprimio 4. rujna 2018., u postupku

Solvay Chemicals GmbH

protiv

Savezne Republike Njemačke,

SUD (prvo vijeće),

u sastavu: J.-C. Bonichot (izvjestitelj), predsjednik prvog vijeća, C. Toader, A. Rosas, L. Bay Larsen i M. Safjan, suci,

nezavisna odvjetnica: E. Sharpston,

tajnik: A. Calot Escobar,

odlučivši, nakon što je saslušao nezavisnu odvjetnicu, da u predmetu odluči obrazloženim rješenjem, sukladno članku 99. Poslovnika Suda,

donosi sljedeće

Rješenje

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na valjanost članka 49. stavka 1. drugog podstavka i točke 20. Priloga IV. Uredbi Komisije (EU) br. 601/2012 od 21. lipnja 2012. o praćenju i izvješćivanju o emisijama stakleničkih plinova u skladu s Direktivom 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL 2012., L 181, str. 30.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 9., str. 308.).

* Jezik postupka: njemački

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između društva Solvay Chemicals GmbH i Bundesrepublik Deutschland (Savezna Republika Njemačka) u vezi s računanjem kao emisija, u smislu 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 (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), ugljikovog dioksida (u daljnjem tekstu: CO_2) proizvedenog u postrojenju za proizvodnju kalcinirane sode i prenesenog u postrojenje za proizvodnju precipitiranog kalcijeva karbonata (u daljnjem tekstu: PCC).

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2003/87/EZ

3 Direktiva 2003/87 primjenjuje se, u skladu sa svojim člankom 2. stavkom 1., „na emisije koje proizlaze iz djelatnosti navedenih u Prilogu I. i na stakleničke plinove navedene u Prilogu II.”.

4 Članak 3. točka (b) te direktive određuje da pojam „emisije” znači:

„ispuštanje u atmosferu stakleničkih plinova iz izvora u nekom postrojenju ili ispuštanje plinova iz zrakoplova pri obavljanju djelatnosti navedenih u Prilogu I. koji su određeni za te djelatnosti”.

5 U skladu s člankom 12. stavcima 3. i 3.a navedene direktive:

„3. Države članice osiguravaju da do 30. travnja svake godine svaki operat[o]r postrojenja preda broj emisijskih jedinica, osim onih izdanih u skladu s poglavljem II., jednak ukupnim emisijama u prethodnoj kalendarskoj godini iz toga postrojenja, verificiranih u skladu s člankom 15., te da one nakon toga budu poništene.

3.a Obveza predaje emisijskih jedinica ne odnosi se na emisije koje su verificirane kao uhvaćene i transportirane u prostor za stalno skladištenje, za koji postoji važeća dozvola u skladu s Direktivom 2009/31/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. [o geološkom skladištenju ugljikova dioksida i o izmjeni Direktive Vijeća 85/337/EEZ, direktiva Europskog parlamenta i Vijeća 2000/60/EZ, 2001/80/EZ, 2004/35/EZ, 2006/12/EZ, 2008/1/EZ i Uredbe (EZ) br. 1013/2006 (SL 2009., L 140, str. 114.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 26., str. 158.)].”

6 Članak 14. Direktive 2003/87, naslovljen „Praćenje i izvješćivanje o emisijama”, u stavku 1. navodi:

„1. Do 31. prosinca 2011. Komisija donosi uredbu o praćenju i izvješćivanju o emisijama koje proizlaze iz djelatnosti navedenih u Prilogu I. i, gdje je to relevantno, o dostavi podataka o tim djelatnostima te o praćenju i dostavi podataka o tonskim kilometrima za primjenu u skladu s člancima 3.e ili 3.f, koja se temelji na načelima praćenja i izvješćivanja utvrđenima u Prilogu IV. i u kojoj se u okviru zahtjeva u pogledu praćenja i izvješćivanja o emisijama stakleničkih plinova navodi potencijal svakoga od tih plinova za globalno zagrijavanje.

Ta mjera, namijenjena za izmjenu nebitnih elemenata ove Direktive njezinim dopunjavanjem, usvaja se u skladu s regulatornim postupkom s kontrolom navedenim u članku 23. stavku 3.”

Uredba br. 601/2012

7 U članku 5. prvom stavku Uredbe br. 601/2012 određuje se:

„Praćenje i izvješćivanje je potpuno i obuhvaća sve emisije iz proizvodnih procesa i emisije zbog izgaranja iz svih izvora emisija i tokova izvora vezanih uz djelatnosti iz Priloga I. Direktivi 2003/87/EZ i ostalih djelatnosti koje su obuhvaćene u skladu s člankom 24. navedene Direktive, kao i sve stakleničke plinove koji su utvrđeni u odnosu na te djelatnosti, izbjegavajući dvostruko računanje."

8 U skladu s člankom 11. stavkom 1. te uredbe:

„Svaki operator ili operator zrakoplova prati emisije stakleničkih plinova na temelju plana praćenja koji je odobrilo nadležno tijelo u skladu s člankom 12., uzimajući u obzir prirodu i način rada postrojenja ili zrakoplovne djelatnosti na koju se odnosi.

[…]"

9 Iz članka 20. stavka 2. navedene uredbe proizlazi da „[p]ri definiranju postupka praćenja i izvješćivanja operator uključuje posebne zahtjeve za odgovarajući sektor iz Priloga IV."

10 Članak 49. Uredbe br. 601/2012, naslovljen „Preneseni CO_2", u stavku 1. predviđa:

„Operator od emisija iz postrojenja oduzima svaku količinu CO_2 koja potječe iz fosilnog ugljika pri djelatnostima iz Priloga I. Direktivi 2003/87/EZ koja se ne emitira iz postrojenja, već se prenosi izvan postrojenja u neko od sljedećeg:

(a) postrojenje za hvatanje s ciljem prijevoza i dugoročnoga geološkog skladištenja na lokaciji za skladištenje za koju je izdana dozvola na temelju Direktive 2009/31/EZ;

(b) prijevoznu mrežu s ciljem dugoročnoga geološkog skladištenja na lokaciji za skladištenje za koju je izdana dozvola na temelju Direktive 2009/31/EZ;

(c) lokaciju za skladištenje za koju je izdana dozvola na temelju Direktive 2009/31/EZ s ciljem dugoročnoga geološkog skladištenja.

Za bilo kakve druge prijenose CO_2 izvan postrojenja ne dozvoljava se oduzimanje CO_2 od emisija iz postrojenja."

11 Prilog IV. toj uredbi, naslovljen „Metodologije praćenja specifične za djelatnosti u postrojenjima (članak 20. stavak 2.)", sadržava točku 20., posvećenu „[p]roizvodnj[i] kalcinirane sode i natrij bikarbonata iz Priloga I. Direktivi 2003/87/EZ". U odjeljku B, koji se odnosi na „specifična pravila praćenja", ta točka, među ostalim, predviđa:

„Ako se CO_2 iz proizvodnje kalcinirane sode koristi za proizvodnju natrij bikarbonata, količina CO_2 koja se koristi za proizvodnju natrij bikarbonata iz kalcinirane sode smatra se emisijama postrojenja koje proizvodi CO_2."

Njemačko pravo

12 U skladu s člankom 5. stavkom 1. Gesetza über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Zakon o trgovanju emisijskim jedinicama stakleničkih plinova) od 21. srpnja 2011. (BGBl. 2011 I, str. 1475.), kako je izmijenjen (u daljnjem tekstu: TEHG):

„Operator mora izračunati, u skladu s Prilogom 2. dijelom 2., količinu emisija nastalih kao posljedica njegovih djelatnosti tijekom jedne kalendarske godine i o tom iznosu izvijestiti nadležno tijelo do 31. ožujka iduće godine."

13 Članak 6. stavak 1. tog zakona, kako je izmijenjen, navodi:

„Operator mora nadležnom tijelu za svako razdoblje trgovanja emisijskim jedinicama podnijeti plan praćenja koji se tiče određivanja i prijavljivanja emisija, u skladu s člankom 5. stavkom 1. […]"

Glavni postupak i prethodna pitanja

14 Društvo Solvay Chemicals u Rheinbergu (Njemačka) upravlja postrojenjem za proizvodnju kalcinirane sode čija je djelatnost predmet sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova. Nesporno je da se dio CO_2 koji je nastao u tom postrojenju prenosi na drugo postrojenje radi proizvodnje PCC-a s obzirom na to da taj CO_2 nije ispušten u atmosferu.

15 Presudom od 19. siječnja 2017., Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29), Sud je utvrdio da su odredbe članka 49. stavka 1. drugog podstavka Uredbe br. 601/2012 i točke 10. pod B njezina Priloga IV. nevaljane jer u emisije postrojenja za kalcinaciju vapna sustavno ubrajaju CO_2 prenesen u drugo postrojenje radi proizvodnje kalcijeva karbonata, neovisno o tome je li taj CO_2 ispušten u atmosferu ili nije.

16 Nakon te odluke, u okviru postupka izdavanja odobrenja za izmijenjeni plan praćenja njegova postrojenja, društvo Solvay Chemicals dopisom od 25. rujna 2017. zatražilo je od Deutsche Emissionshandelsstellea (Njemačka služba za trgovanje emisijskim jedinicama, u daljnjem tekstu: DEHSt) odobrenje da se izuzme od obveze izvješćivanja o CO_2 prenesenog radi proizvodnje PCC-a jer CO_2, kemijski vezan uz PCC, nije ispušten u atmosferu i stoga ne odgovara „emisijama" iz članka 3. točke (b) Direktive 2003/87.

17 Odlukom od 21. prosinca 2017. DEHSt je odbio izmijenjeni plan praćenja. Ta je odluka potvrđena po žalbi 4. svibnja 2018. DEHSt je, naime, smatrao da je Sud presudom od 19. siječnja 2017., Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29), izričito ograničio svoje utvrđenje nevaljanosti pravila Uredbe br. 601/2012 glede nemogućnosti oduzimanja CO_2 koji su proizvela postrojenja za kalcinaciju vapna, prenesenog radi proizvodnje PCC-a. Također je smatrao da, iako je vjerojatno da bi slična odredba Uredbe br. 601/2012 kojom se uređuje proizvodnja kalcinirane sode, odnosno točka 20. Priloga IV. toj uredbi, također bila nevažeća, nije imao ovlast, kao upravno tijelo, da ne primijeni pravilo prava Unije.

18 Tužbom podnesenom 17. svibnja 2018. pred Verwaltungsgerichtom Berlin (Upravni sud u Berlinu, Njemačka) društvo Solvay Chemicals osporilo je odluku DEHSt-a.

19 Budući da je imao dvojbe o valjanosti navedenih odredaba Uredbe br. 601/2012, taj je sud odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Je li Uredba [br. 601/2012] nevaljana i protivna ciljevima Direktive 2003/87 u dijelu u kojem se njezinim člankom 49. stavkom 1. drugim podstavkom određuje da se ugljikov dioksid (CO_2) koji se ne prenosi u smislu članka 49. stavka 1. prvog podstavka navedene direktive smatra emisijom iz postrojenja koje ga proizvodi, neovisno o tome je li ispušten u atmosferu?

2. Je li Uredba [br. 601/2012] nevaljana i protivna ciljevima Direktive 2003/87 u dijelu u kojem se njezinim člankom 49. stavkom 1. drugim podstavkom, u vezi s Prilogom IV. točkom 20. navedenoj uredbi, određuje da se CO_2 koji je prenesen iz postrojenja za proizvodnju kalcinirane sode u drugi pogon radi proizvodnje [PCC-a] mora sustavno ubrajati u emisije tog postrojenja?"

O prethodnim pitanjima

20 Uvodno valja pojasniti da se, primjenom članka 49. stavka 1. drugog podstavka Uredbe br. 601/2012 i točke 20. njezina Priloga IV., CO_2 koji potječe od postrojenja za proizvodnju kalcinirane sode i koji je, kao što je to slučaj u glavnom postupku, prenesen u drugo postrojenje radi proizvodnje PCC-a smatra emisijom prvog postrojenja.

21 Svojim pitanjima, koja valja ispitati zajedno, sud koji je uputio zahtjev u biti od Suda traži da se izjasni o valjanosti tih odredaba, s obzirom na to da, time što u emisije postrojenja za proizvodnju kalcinirane sode sustavno ubrajaju CO_2 prenesen radi proizvodnje PCC-a, neovisno o tome je li taj CO_2 ispušten u atmosferu ili nije, te odredbe prekoračuju granice definicije emisija iz članka 3. točke (b) Direktive 2003/87.

22 Na temelju članka 99. Poslovnika Suda, kad je pitanje postavljeno u prethodnom postupku jednako pitanju o kojem je Sud već odlučivao, kad se odgovor na takvo pitanje može jasno izvesti iz sudske prakse ili kad odgovor ne ostavlja mjesta nikakvoj razumnoj sumnji, Sud može u svakom trenutku, na prijedlog suca izvjestitelja te nakon što sasluša nezavisnog odvjetnika, odlučiti obrazloženim rješenjem.

23 Tu odredbu valja primijeniti u okviru predmetnog zahtjeva za prethodnu odluku.

24 Valja navesti da je Uredba br. 601/2012 donesena na temelju članka 14. stavka 1. Direktive 2003/87, prema kojem Komisija donosi uredbu osobito o praćenju i izvješćivanju o emisijama, pri čemu je ta mjera namijenjena izmjeni nebitnih elemenata navedene direktive njezinim nadopunjavanjem. Slijedom toga, ocjena – u ovom slučaju – valjanosti predmetnih odredaba te uredbe zahtijeva provjeru da Komisija pri donošenju tih odredaba nije prekoračila granice tako određene Direktivom 2003/87 (presuda od 19. siječnja 2017., Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, t. 27.).

25 Prema njezinu članku 3. točki (b), za potrebe Direktive 2003/87 „emisije" se smatraju ispuštanjem u atmosferu stakleničkih plinova iz izvora u nekom postrojenju. Iz samog teksta te odredbe proizlazi stoga da emisija u smislu te odredbe pretpostavlja ispuštanje stakleničkog plina u atmosferu iz postrojenja (presuda od 19. siječnja 2017., Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, t. 32.).

26 U tom pogledu valja navesti da je točno da članak 12. stavak 3.a Direktive 2003/87 predviđa da se obveza predaje emisijskih jedinica pod određenim uvjetima ne odnosi na emisije koje su uhvaćene i transportirane u prostor za stalno geološko skladištenje za koji postoji važeća dozvola u skladu s Direktivom 2009/31. Međutim, suprotno Komisijinoj argumentaciji, to ne znači da je zakonodavac Unije smatrao da su operatori oslobođeni obveze predaje samo u slučaju stalnog geološkog skladištenja (presuda od 19. siječnja 2017., Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, t. 33. i 34.).

27 Naime, za razliku od drugog podstavka članka 49. stavka 1. Uredbe br. 601/2012, koji predviđa da se za bilo kakve druge prijenose CO_2 izvan postrojenja ne dopušta oduzimanje CO_2 od emisija iz postrojenja, članak 12. stavak 3.a Direktive 2003/87 ne sadržava analogno pravilo (presuda od 19. siječnja 2017., Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, t. 35.).

28 Potonja odredba, koja se u biti odnosi na posebnu situaciju i čiji je cilj dati prednost skladištenju stakleničkih plinova, nema za cilj ni za učinak izmijeniti definiciju „emisija" u smislu članka 3. Direktive 2003/87 ni, slijedom toga, izmijeniti područje primjene te direktive kako je određeno njezinim člankom 2. stavkom 1. (presuda od 19. siječnja 2017., Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, t. 36.).

29 Prema tome, radi utvrđenja ulazi li CO_2 koji potječe od djelatnosti proizvodnje vapna u postrojenju poput onoga u glavnom postupku u područje primjene Direktive 2003/87, u skladu s njezinim člankom 2. stavkom 1. i prilozima I. i II., valja provjeriti dovodi li takva proizvodnja do ispuštanja CO_2 u atmosferu (vidjeti u tom smislu presudu od 19. siječnja 2017., Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, t. 37.).

30 Iz informacija kojima raspolaže Sud proizlazi da je CO_2 koji se koristi za proizvodnju PCC-a kemijski vezan za taj stabilni kemijski proizvod. Djelatnosti proizvodnje PCC-a osim toga nisu navedene među onima koje su, na temelju odredaba članka 2. stavka 1. Direktive 2003/87 u vezi s njezinim Prilogom I., obuhvaćene područjem primjene te direktive.

31 Kao što to proizlazi iz točke 39. presude od 19. siječnja 2017., Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29), u situaciji u kojoj se CO_2 nastao u postrojenju za proizvodnju vapna prenosi u postrojenje za proizvodnju PCC-a, čini se da se primjenom članka 49. stavka 1. drugog podstavka Uredbe br. 601/2012 i točke 10. pod B njezina Priloga IV. cjelokupni preneseni CO_2, neovisno o tome je li njegov dio ispušten u atmosferu tijekom transporta ili zbog curenja ili čak samog proizvodnog procesa, smatra emisijom postrojenja za proizvodnju vapna u kojem je taj CO_2 nastao, čak i ako taj prijenos ne bi mogao dovesti ni do kakvog ispuštanja CO_2 u atmosferu. Te odredbe stvaraju neoborivu presumpciju da će sav preneseni CO_2 biti ispušten u atmosferu.

32 Isto tako, u situaciji u kojoj se CO_2 nastao u postrojenju za proizvodnju kalcinirane sode prenosi u postrojenje za proizvodnju PCC-a, primjena članka 49. stavka 1. drugog podstavka Uredbe br. 601/2012 i točke 20. pod B njezina Priloga IV. stvara neoborivu presumpciju da će sav preneseni CO_2 biti ispušten u atmosferu.

33 Te odredbe, dakle, dovode do toga da se CO_2 prenesen u takvim okolnostima smatra obuhvaćenim pojmom „emisije”, u smislu članka 3. točke (b) Direktive 2003/87, iako ne bi u svim slučajevima bio ispušten u atmosferu. Komisija je, prema tome, donošenjem članka 49. stavka 1. drugog podstavka Uredbe br. 601/2012 i točke 20. pod B njezina priloga IV. proširila područje primjene tog pojma (vidjeti u tom smislu presudu od 19. siječnja 2017., Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, t. 40.).

34 Kao posljedica te presumpcije, predmetni operatori ne mogu ni u kojem slučaju od ukupnih emisija svojeg postrojenja za proizvodnju kalcinirane sode oduzeti količinu CO_2 prenesenog radi proizvodnje PCC-a, iako taj CO_2 ne bi u svim slučajevima bio ispušten u atmosferu. Takva nemogućnost podrazumijeva da se emisijske jedinice moraju predati za cjelokupni CO_2 prenesen radi proizvodnje PCC-a i ne mogu se prodati kao višak, čime se dovodi u pitanje sustav trgovanja emisijskim jedinicama, u situaciji koja je, međutim, u skladu s krajnjim ciljem Direktive 2003/87, a to je zaštita okoliša smanjenjem emisija stakleničkih plinova (vidjeti u tom smislu presudu od 19. siječnja 2017., Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, t. 41.).

35 Iz svega prethodno navedenog slijedi da je, time što je izmijenila bitan element Direktive 2003/87 donošenjem odredaba članka 49. stavka 1. drugog podstavka Uredbe br. 601/2012 i točke 20. pod B njezina Priloga IV., Komisija prekoračila granice određene člankom 14. stavkom 1. te direktive (vidjeti, po analogiji, presudu od 19. siječnja 2017., Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, t. 48.).

36 Slijedom toga, na postavljena pitanja valja odgovoriti da su odredbe članka 49. stavka 1. drugog podstavka Uredbe br. 601/2012 i točke 20. pod B njezina Priloga IV. nevaljane jer u emisije postrojenja za proizvodnju kalcinirane sode sustavno ubrajaju CO_2 prenesen u drugo postrojenje radi proizvodnje PCC-a, neovisno o tome je li taj CO_2 ispušten u atmosferu ili nije.

Troškovi

37 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenog, Sud (prvo vijeće) rješava:

Nevaljane su odredbe članka 49. stavka 1. drugog podstavka Uredbe Komisije (EU) br. 601/2012 od 21. lipnja 2012. o praćenju i izvješćivanju o emisijama stakleničkih plinova u skladu s Direktivom 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća i točke 20. pod B njezina Priloga IV. jer u emisije postrojenja za proizvodnju kalcinirane sode sustavno ubrajaju ugljikov dioksid (CO_2) prenesen u drugo postrojenje radi proizvodnje precipitiranog kalcijeva karbonata, neovisno o tome je li taj ugljikov dioksid ispušten u atmosferu ili nije.

Potpisi