Сборник съдебна практика

ОПРЕДЕЛЕНИЕ НА СЪДА (първи състав)

6 февруари 2019 година*

„Преюдициално запитване — Околна среда — Схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Европейския съюз — Директива 2003/87/ЕО — Мониторингов план — Регламент (ЕС) № 601/2012 — Член 49, параграф 1, втора алинея — Точка 20 от Приложение IV — Изчисляване на емисиите на инсталацията — Приспадане на подадените количества въглероден диоксид (CO_2) — Изключване на CO_2, използван в производството на калциево-карбонатен преципитат — Преценка на валидността на изключването“

По дело C-561/18

с предмет преюдициално запитване, отправено на основание член 267 ДФЕС от Verwaltungsgericht Berlin (Административен съд Берлин, Германия) с акт от 27 август 2018 г., постъпил в Съда на 4 септември 2018 г., в рамките на производство по дело

Solvay Chemicals GmbH

срещу

Bundesrepublik Deutschland

СЪДЪТ (първи състав),

състоящ се от: J.-C. Bonichot (докладчик), председател на първи състав, C. Toader, A. Rosas, L. Bay Larsen и M. Safjan, съдии,

генерален адвокат: E. Sharpston,

секретар: A. Calot Escobar,

предвид решението, взето след изслушване на генералния адвокат, да се произнесе с мотивирано определение в съответствие с член 99 от Процедурния правилник на Съда,

постанови настоящото

* Език на производството: немски.

Определение

1 Преюдициалното запитване се отнася до валидността на член 49, параграф 1, втора алинея от Регламент (ЕС) № 601/2012 на Комисията от 21 юни 2012 година относно мониторинга и докладването на емисиите на парникови газове съгласно Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 181, 2012 г., стр. 30), както и на точка 20 от приложение IV към него.

2 Запитването е отправено в рамките на спор между Solvay Chemicals GmbH и Bundesrepublik Deutschland (Федерална република Германия) по повод на отчитането като емисии по смисъла на Директива № 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 година за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета (ОВ L 275, 2003 г., стр. 32; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 78), изменена с Директива № 2009/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 г. (ОВ L 140, 2009 г., стр. 63) (наричана по-нататък „Директива 2003/87“), на въглероден диоксид (наричан по-нататък „CO_2“), генериран в съоръжение за производство на калцинирана сода и прехвърлен на инсталация за производство калциево-карбонатен преципитат (наричан по-нататък „ССР“).

Правна уредба

Правото на Съюза

Директива 2003/87

3 Директива 2003/87 се прилага съгласно член 2, параграф 1 от нея „спрямо емисии от дейностите, изброени в приложение I, и парниковите газове, изброени в приложение II“.

4 Член 3, буква б) от тази директива определя понятието „емисии“ като „отделянето на парникови газове в атмосферата от източници в инсталация или отделянето от въздухоплавателни средства, извършващи авиационна дейност, включена в списъка в приложение I, на определените по отношение на тази дейност газове“.

5 Съгласно член 12, параграфи 3 и 3а от посочената директива:

„3. Държавите членки гарантират, че до 30 април всяка година операторът на всяка инсталация връща определен брой квоти, различни от квотите, издадени съгласно глава II, равен на общото количество емисии, изпуснати от тази инсталация през предходната календарна година, като това е проверено в съответствие с член 15, както и че те са отменени впоследствие.

3а. Не възниква задължение за връщане на квоти по отношение на емисиите, за които е проверено, че са уловени и прехвърлени за постоянно съхранение в обект, за който има валидно разрешение в съответствие с Директива 2009/31/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 г.[относно съхранението на въглероден диоксид в геоложки формации и за изменение на Директива 85/337/ЕИО на Съвета, директиви 2000/60/ЕО, 2001/80/ЕО, 2004/35/ЕО, 2006/12/ЕО и 2008/1/ЕО, и Регламент (ЕО) № 1013/2006 на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 140, 2009 г., стр. 114)]“.

6 Член 14 от Директива 2003/87, озаглавен „Мониторинг и докладване на емисии“, гласи в параграф 1:

„До 31 декември 2011 г. Комисията приема регламент за мониторинг и докладване на емисии и, при необходимост, на данните за дейността по отношение на дейностите, изброени в приложение I, за мониторинг и докладване на данните за съотношението тонове — километри за целите на заявление по член 3д или 3е, като регламентът се основава на принципите за мониторинг и докладване, установени в приложение IV, и посочва в изискванията за мониторинг и докладване за всеки парников газ въздействието върху глобалното затопляне от съответния газ.

Тази мярка, предназначена да измени несъществени елементи от настоящата директива чрез допълването ѝ, се приема в съответствие с процедурата по регулиране с контрол, посочена в член 23, параграф 3“.

Регламент № 601/2012

7 Член 5, първа алинея от Регламент № 601/2012 гласи:

„Мониторингът и докладването следва да бъдат пълни и да обхващат всички горивни и технологични емисии, от всички източници на емисии и пораждащи емисии потоци на горива/материали, използвани за дейности, посочени в приложение I към Директива 2003/87/ЕО, както и за другите съответни дейности, включени съгласно член 24 от същата Директива, и то на всички видове парникови газове, специфицирани по отношение на тези дейности, като в същото време да не се прави двойно отчитане“.

8 Съгласно член 11, параграф 1 от този регламент:

„Всеки оператор на инсталация или оператор на въздухоплавателни средства трябва да провежда мониторинг на емисиите на парникови газове, въз основа на мониторингов план, одобрен от компетентния орган съгласно посоченото в член 12, и съобразен с характера и функционирането на инсталацията или авиационната дейност, за която се отнася.

[…]“.

9 От член 20, параграф 2 от посочения регламент става ясно, че „[п]ри дефинирането на процеса на мониторинг и докладване, операторът следва да включи специфичните за съответния сектор изисквания, формулирани в приложение IV“.

10 Член 49 от Регламент № 601/2012, озаглавен „Пренос на CO_2“, предвижда в параграф 1:

„Операторът следва да приспада от емисиите всяко количество CO_2, произхождащо от фосилен въглерод при дейности, попадащи в обхвата на приложение I към Директива 2003/87/ЕО, което количество не се отделя като емисии от инсталацията, а се подава извън инсталацията на някой от следните видове обекти:

а) на инсталация за улавяне на CO_2 с цел транспортиране и дългосрочно съхранение в геоложки обекти, разрешено в съответствие с Директива 2009/31/ЕО;

б) в преносна мрежа с цел транспортиране и дългосрочно съхранение в геоложки обекти, разрешено в съответствие с Директива 2009/31/ЕО;

в) в обект за съхранение, разрешен в съответствие с Директива 2009/31/ЕО, с цел дългосрочно съхранение в геоложки обект.

За останалите видове преноси на CO_2 извън инсталацията не се допуска приспадане от емисиите на инсталацията на подаденото количество CO_2“.

11 Приложение IV към този регламент, озаглавено „Методики за мониторинг на инсталации, специфични за конкретни видове дейности (член 20, параграф 2)“ съдържа точка 20, посветена на „[п]роизводство[то] на калцинирана сода и натриев бикарбонат, съответно включено в списъка на дейности в приложение I към Директива 2003/87/ЕО“. В част Б от тази точка относно „[с]пецифични[те] правила за мониторинга“ се предвижда по-конкретно:

„В случаите, при които полученият при производството на калцинирана сода CO_2 се използва за производство на натриев бикарбонат, съответното количество CO_2 следва да се счита за емисия на инсталацията, в която е получен този CO_2“.

Германското право

12 Съгласно член 5, параграф 1 от Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Закон за търговията с квоти за емисии на парникови газове) от 21 юли 2011 г. (BGBl. 2011, I, стр. 1475), изменен:

„Операторът трябва да изчислява в съответствие с приложение 2, част 2 емисиите, породени в резултат на неговата дейност за всяка календарна година, и да докладва това количество на компетентния орган до 31 март на следващата година“.

13 Член 6, параграф 1 от този закон, след изменението, гласи:

„В съответствие с член 5, параграф 1 операторът е длъжен да представи на компетентния орган мониторингов план относно определянето и докладването на емисиите за всеки период на търгуване с квоти. […]“

Спорът в главното производство и преюдициалните въпроси

14 Solvay Chemicals стопанисва инсталация за производство на калцинирана сода в Rheinberg (Германия), чиято дейност подлежи на участие в схемата за търговия с квоти за емисии на парникови газове. По делото е установено, че една част от отделяния от тази инсталация CO_2 се прехвърля към друга инсталация с цел производството на ССР, като по този начин този CO_2 не се изпуска в атмосферата.

15 С решението си от 19 януари 2017 г., Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29) Съдът постановява, че доколкото систематично включват подадения към друга инсталация за производството на РСС CO_2 в емисиите на инсталацията за изгаряне на варовик, независимо дали този CO_2 е освободен в атмосферата или не, разпоредбите на член 49, параграф 1, втора алинея от Регламент № 601/2012 и на точка 10, част Б от приложение IV към него са невалидни.

16 В резултат на това решение в рамките на процедурата за разрешаване на изменения мониторингов план за своята инсталация Solvay Chemicals иска с писмо на 25 септември 2017 г. от Deutsche Emissionshandelsstelle (германския орган за търговия с квоти за емисии, наричан по-нататък „DEHSt“) разрешението да бъде освободено от докладване на емисиите на подаден

за производството на ССР CO_2, с мотива че химически обвързан в ССР, този CO_2 не е бил отделен в атмосферата и следователно не съответствал на „емисии[те]“, посочени в член 3, буква б) от Директива 2003/87.

17 С решение от 21 декември 2017 г. DEHSt отхвърля този изменен мониторингов план. Това решение е потвърдено по жалба на 4 май 2018 г. Всъщност DEHSt приема, че в решението си от 19 януари 2017 г., Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29) Съдът е ограничил изрично обявената от него невалидност на правилото от Регламент № 601/2012 относно невъзможността за приспадане на CO_2, произведен от инсталациите за изгаряне на варовик и подаван за производството на ССР. От друга страна, DEHSt приема, че макар да е вероятно сходна разпоредба на Регламент № 601/2012, която урежда производството на калцинирана сода, тоест точка 20 от приложение IV към този регламент, също да е невалидна, той нямал правомощието, в качеството на административен орган, да остави без прилагане норма от правото на Съюза.

18 С жалбата си от 17 май 2018 г. до Verwaltungsgericht Berlin (Административен съд Берлин, Германия), Solvay Chemicals обжалва решението на DEHSt.

19 Тъй като има съмнения относно валидността на тези разпоредби от Регламент № 601/2012, тази юрисдикция решава да спре производството и да постави на Съда следните преюдициални въпроси:

„1) Невалиден ли е Регламент [№ 601/2012] и нарушават ли се с него целите, преследвани с Директива 2003/87, доколкото член 49, параграф 1, втора алинея от него гласи, че всяко количество въглероден диоксид (CO_2), което не е подадено на друга инсталация по смисъла на член 49, параграф 1, първа алинея от същия, се счита за емисия, отделена от инсталацията, произвеждаща въглероден диоксид, независимо дали този CO_2 е бил отделен в атмосферата или не?

2) Невалиден ли е Регламент [№ 601/2012] и нарушават ли се с него целите, преследвани с Директива 2003/87, доколкото член 49, параграф 1, втора алинея от него във връзка с точка 20 от приложение IV към посочения регламент предвижда, че CO_2, подаден от инсталация за производство на калцинирана сода към друга инсталация за производство на [ССР], трябва систематично да се включва в емисиите, отделени от тази инсталация?“.

По преюдициалните въпроси

20 В самото начало следва да се уточни, че съгласно член 49, параграф 1, втора алинея от Регламент № 601/2012 и точка 20 от приложение IV към него CO_2, произведен от инсталация за производството на калцинирана сода и подаден, както в делото по главното производство, към друга инсталация с оглед на производството на ССР, се счита за отделен от първата инсталация.

21 С въпросите си, които следва да се разгледат заедно, запитващата юрисдикция иска по същество от Съда да се произнесе по валидността на тези разпоредби, доколкото чрез систематичното включване на подаден за производството на ССР CO_2 в емисиите на инсталацията за производството на калцинирана сода, независимо дали този CO_2 е бил отделен в атмосферата или не, тези разпоредби надхвърляли рамките на определението за емисии, съдържащо се в член 3, буква б) от Директива 2003/87.

22 По силата на член 99 от Процедурния правилник на Съда когато преюдициалният въпрос е идентичен с въпрос, по който Съдът вече се е произнесъл, отговорът на този въпрос се налага недвусмислено от съдебната практика или отговорът не оставя място за разумно съмнение, Съдът може във всеки един момент да се произнесе с мотивирано определение по предложение на съдията докладчик и след изслушване на генералния адвокат.

23 Тази разпоредба следва да намери приложение в производството по настоящото преюдициално запитване.

24 Трябва да се отбележи, че Регламент № 601/2012 е бил приет в изпълнение на член 14, параграф 1 от Директива 2003/87, според който Комисията приема регламент по-специално за мониторинг и докладване на емисии, като тази мярка е предназначена да измени несъществени елементи на посочената директива чрез допълването ѝ. Вследствие на това в настоящия случай при преценката на валидността на разглежданите разпоредби от този регламент следва да се провери обстоятелството дали, като е приела тези разпоредби, Комисията не е надхвърлила така определените в Директива 2003/87 предели (решение от 19 януари 2017 г., Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, т. 27).

25 Съгласно член 3, буква б) от Директива 2003/87 за целите на последната директива „емисии“ означава отделянето на парникови газове в атмосферата от източници в инсталация. По този начин от самия текст на тази разпоредба следва, че емисията по смисъла на последната предполага отделянето на парников газ в атмосферата (решение от 19 януари 2017 г., Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, т. 32).

26 В това отношение следва да се изтъкне, че член 12, параграф 3а от Директива 2003/87 действително предвижда, че при определени условия задълженията за връщане на квоти не се прилагат към емисиите, които са уловени и прехвърлени за тяхното постоянно съхранение в геоложка формация към обект, за който има валидно разрешение в съответствие с Директива 2009/31. Това обаче не означава, че законодателят на Съюза е приел, че операторите са освободени от задължението за връщане единствено в случая на постоянно съхранение в геоложки обект (решение от 19 януари 2017 г., Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, т. 33 и 34).

27 Всъщност за разлика от втората алинея на член 49, параграф 1 от Регламент № 601/2012, която предвижда, че за останалите видове преноси на CO_2 не се допуска никакво приспадане на CO_2 от емисиите на инсталацията, член 12, параграф 3а от Директива 2003/87 не съдържа аналогично правило (решение от 19 януари 2017 г., Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, т. 35).

28 Тази последна разпоредба, която всъщност се отнася единствено до специфично положение и е насочена към това да подпомогне съхраняването на парниковите газове, нито цели, нито води до изменение на определението за „емисии“ по смисъла на член 3 от Директива 2003/87, а оттам на приложното поле на тази директива, установено в член 2, параграф 1 от нея (решение от 19 януари 2017 г., Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, т. 36).

29 Ето защо, за да се определи дали CO_2, произтичащ от дейността по производство на калцинирана сода от инсталация като разглежданата в главното производство, попада в приложното поле на Директива 2003/87, в съответствие с член 2, параграф 1 от тази директива и с приложения I и II към нея следва да се провери дали подобно производство води до отделяне на посочения CO_2 в атмосферата (вж. в този смисъл решение от 19 януари 2017 г., Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, т. 37).

30 От информацията, с която разполага Съдът, следва, че използваният за производството на PCC CO_2 е химически свързан с този стабилен продукт. Впрочем дейностите по производство на PCC не са сред тези, които съгласно разпоредбите на член 2, параграф 1 от Директива 2003/87 във връзка с приложение I към нея попадат в приложното поле на тази директива.

31 Както става ясно от точка 39 от решението от 19 януари 2017 г., Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29), съгласно член 49, параграф 1, второ изречение от Регламент № 601/2012 и точка 10, част Б от приложение IV към него изглежда, че в положение като разглежданото в главното производство, в което CO_2, произведен в инсталация за производство на вар, се подава към инсталация за производство на PCC, цялото подадено количество CO_2, независимо дали част от него е отделен или не в атмосферата при транспортирането му поради течове или дори поради самия производствен процес, се счита за отделен от инсталацията за производство на вар, в която този CO_2 е произведен, макар да е възможно този пренос да не води до никакво отделяне на CO_2 в атмосферата. Така тези разпоредби установяват необорима презумпция, че цялото подадено количество CO_2 ще бъде отделено в атмосферата.

32 Също така в случаите, в които CO_2, генериран от инсталация за производство на калцинирана сода, се прехвърля към инсталация за производство на PCC, прилагането на член 49, параграф 1, втора алинея от Регламент № 601/2012 и на точка 20, част Б от приложение IV към него създава необорима презумпция за отделяне в атмосферата на цялото подадено количество CO_2.

33 Така въз основа на тези разпоредби подаденият при подобни обстоятелства CO_2 се счита за попадащ в рамките на понятието „емисии“ по смисъла на член 3, буква б) от Директива 2003/87, макар той да не би бил отделен в атмосферата във всички случаи. При това положение с приемането на член 49, параграф 1, втора алинея от Регламент № 601/2012 и на точка 20, част Б от приложение IV към него Комисията е разширила приложното поле на това понятие (вж. в този смисъл решение от 19 януари 2017 г., Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, т. 40).

34 В резултат на тази презумпция съответните оператори не могат в никакъв случай да приспаднат от общото количество емисии от тяхната инсталация за производство на калцинирана сода количеството CO_2, подадено за производството на PCC, въпреки че този CO_2 не би бил отделен в атмосферата във всички случаи. Подобна невъзможност означава, че квотите трябва да бъдат върнати за цялото количество CO_2, подадено за производството на PCC, и не могат да бъдат продадени като излишък, като така поставя под въпрос схемата за търговия с квоти в положение, което обаче отговаря на крайната цел на Директива 2003/87, която е насочена към защита на околната среда чрез намаляване на емисиите на парникови газове (вж. в този смисъл решение от 19 януари 2017 г., Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, т. 41).

35 От всички изложени по-горе съображения следва, че тъй като Комисията е изменила съществен елемент на Директива 2003/87, като е приела разпоредбите на член 49, параграф 1, втора алинея от Регламент № 601/2012 и на точка 20, част Б от приложение IV към него, тя е надхвърлила определените в член 14, параграф 1 от тази директива предели (вж. по аналогия решение от 19 януари 2017 г., Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, т. 48).

36 Поради това на поставените въпроси следва да се отговори, че доколкото систематично включват подадения към друга инсталация за производството на PCC CO_2 в емисиите на инсталацията за производство на калцинирана сода, независимо дали този CO_2 е освободен в атмосферата или не, разпоредбите на член 49, параграф 1, втора алинея от Регламент № 601/2012 и на точка 20, част Б от приложение IV към него са невалидни.

По съдебните разноски

37 С оглед на обстоятелството, че за страните по главното производство настоящото дело представлява отклонение от обичайния ход на производството пред запитващата юрисдикция, последната следва да се произнесе по съдебните разноски. Разходите, направени за представяне на становища пред Съда, различни от тези на посочените страни, не подлежат на възстановяване.

По изложените съображения Съдът (първи състав) определи:

Доколкото систематично включват подадения към друга инсталация за производството на калциево-карбонатен преципитат въглероден диоксид (CO_2) в емисиите на инсталацията за производство на калцинирана сода, независимо дали този въглероден диоксид е освободен в атмосферата или не, разпоредбите на член 49, параграф 1, втора алинея от Регламент (ЕС) № 601/2012 на Комисията от 21 юни 2012 година относно мониторинга и докладването на емисиите на парникови газове съгласно Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и на точка 20, част Б от приложение IV към него са невалидни.

Подписи