Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS BESLUT (första avdelningen)

den 6 februari 2019*

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – System för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom Europeiska unionen – Direktiv 2003/87/EG – Övervakningsplan – Förordning (EU) nr 601/2012 – Artikel 49.1 andra stycket – Punkt 20 i bilaga IV – Beräkning av anläggningens utsläpp – Avdrag för överförd koldioxid – Uteslutande av koldioxid som använts för produktion av utfällt kalciumkarbonat – Bedömning av huruvida uteslutandet är giltigt”

I mål C-561/18,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Verwaltungsgericht Berlin (Förvaltningsdomstolen i Berlin, Tyskland) genom beslut av den 27 augusti 2018, som inkom till domstolen den 4 september 2018, i målet

Solvay Chemicals

mot

Förbundsrepubliken Tyskland,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av ordföranden på första avdelningen J.-C. Bonichot (referent) samt domarna C. Toader, A. Rosas, L. Bay Larsen och M. Safjan,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

med hänsyn till beslutet, efter att ha hört generaladvokaten, att avgöra målet enligt artikel 99 i domstolens rättegångsregler genom ett särskilt uppsatt beslut som är motiverat,

följande

Beslut

1 Begäran om förhandsavgörande avser giltigheten av artikel 49.1 andra stycket och punkt 20 i bilaga IV till kommissionens förordning (EU) nr 601/2012 av den 21 juni 2012 om övervakning och rapportering av växthusgasutsläpp i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG (EUT L 181, 2012, s. 30).

* Rättegångsspråk: tyska.

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Solvay Chemicals GmbH och Bundesrepublik Deutschland (Förbundsrepubliken Tyskland). Målet rör huruvida koldioxid som uppkommit i en anläggning för produktion av natriumkarbonat och som överförts till en annan anläggning för produktion av utfällt kalciumkarbonat (nedan kallat PCC) ska betraktas som utsläpp i den mening som avses i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (EUT L 275, 2003, s. 32), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/29/EG av den 23 april 2009 (EUT L 140, 2009, s. 63) (nedan kallat direktiv 2003/87).

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2003/87

3 Direktiv 2003/87 ska enligt artikel 2.1 däri tillämpas på ”utsläpp från de verksamheter som anges i bilaga I och för de växthusgaser som anges i bilaga II.”

4 I artikel 3 b i direktivet definieras begreppet utsläpp som ”utsläpp i atmosfären av växthusgaser från källor belägna inom en anläggning eller utsläpp från ett luftfartyg vid bedrivande av luftfartsverksamhet enligt bilaga I av sådana gaser som är närmare angivna med avseende på denna verksamhet”.

5 I artikel 12.3 och 12.3a i nämnda direktiv föreskrivs följande:

”3. Medlemsstaterna ska se till att verksamhetsutövaren för varje anläggning senast den 30 april varje år överlämnar det antal utsläppsrätter, med undantag för utsläppsrätter som utfärdas enligt kapitel II, som motsvarar de sammanlagda utsläppen från anläggningen under det föregående kalenderåret i överensstämmelse med den kontroll som utförts i enlighet med artikel 15 och att dessa utsläppsrätter därefter annulleras.

3a. Skyldigheten att överlämna utsläppsrätter ska inte gälla i förhållande till utsläpp som verifierats som avskilda och transporterade för permanent lagring till en anläggning som har giltigt tillstånd i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/31/EG av den 23 april 2009 [om geologisk lagring av koldioxid och ändring av rådets direktiv 85/337/EEG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG och 2008/1/EG samt förordning (EG) nr 1013/2006 (EUT L 140, 2009, s. 114)].”

6 I artikel 14.1 i direktiv 2003/87, med rubriken ”Övervakning och rapportering av utsläpp”, föreskrivs följande:

”Senast den 31 december 2011 ska kommissionen anta en förordning för övervakning och rapportering av utsläpp och, när så är lämpligt, aktivitetsdata från de verksamheter som förtecknas i bilaga I för övervakning och rapportering av uppgifter om tonkilometer vid tillämpningen av artikel 3e eller 3f, vilken ska baseras på de principer för övervakning och rapportering som fastställs i bilaga IV och ska, i övervaknings- och rapporteringskraven för olika växthusgaser, ange den globala uppvärmningspotentialen för respektive växthusgas.

Denna åtgärd, som avser att ändra icke väsentliga delar av detta direktiv genom att komplettera det, ska antas i enlighet med det föreskrivande förfarande med kontroll som avses i artikel 23.3.”

Förordning nr 601/2012

7 I artikel 5 första stycket i förordning nr 601/2012 föreskrivs följande:

”Övervakningen och rapporteringen ska vara komplett och omfatta alla process- och förbränningsutsläpp från alla utsläppskällor och bränsle-/materialmängder som hör till de verksamheter som ingår i förteckningen i bilaga I till direktiv 2003/87/EG och andra relevanta verksamheter som omfattas enligt artikel 24 i det direktivet och alla växthusgaser som specificeras för dessa verksamheter, men dubbelräkningar ska undvikas.”

8 Artikel 11.1 i denna förordning har följande lydelse:

”Varje verksamhetsutövare eller luftfartygsoperatör ska övervaka växthusgasutsläpp på grundval av den övervakningsplan som godkänts av den behöriga myndigheten i enlighet med artikel 12, och beakta arten och funktionen hos den anläggning eller luftfartsverksamhet som övervakningsplanen tillämpas på.

…”

9 Det framgår av artikel 20.2 i nämnda förordning att ”[n]är verksamhetsutövaren definierar övervaknings- och rapporteringsförfarandet ska de sektorspecifika kraven som avses i bilaga IV ingå i definitionen.”

10 I artikel 49 i förordning nr 601/2012, med rubriken ”Överförd koldioxid”, föreskrivs följande i punkt 1:

”Verksamhetsutövaren ska från anläggningens utsläpp dra ifrån varje mängd koldioxid som härrör från fossilt kol i verksamheter som omfattas av bilaga I till direktiv 2003/87/EG som inte släpps ut från anläggningen utan som överförs från anläggningen till

a) en avskiljningsanläggning för transport och långsiktig geologisk lagring i en lagringsanläggning som är godkänd enligt direktiv 2009/31/EG,

b) ett transportnät för långsiktig geologisk lagring i en lagringsanläggning som är godkänd enligt direktiv 2009/31/EG, eller

c) en lagringsanläggning som är godkänd enligt direktiv 2009/31/EG för långsiktig geologisk lagring.

För all annan överföring av koldioxid från anläggningen får inget koldioxid från anläggningens utsläpp dras ifrån.”

11 Bilaga IV till förordningen, med rubriken ”Verksamhetsspecifika övervakningsmetoder som gäller anläggningar (artikel 20.2)” innehåller en punkt 20 som avser ”[p]roduktion av natriumkarbonat och natriumbikarbonat enligt förteckningen i bilaga I till direktiv 2003/87/EG”. I del B i den punkten, vilken rör ”Särskilda bestämmelser för övervakning”, föreskrivs bland annat följande:

”Om koldioxid från produktionen av natriumkarbonat används för framställning av natriumbikarbonat ska den mängd koldioxid som används för framställning av natriumbikarbonat från natriumkarbonat betraktas som utsläppt från anläggningen som producerar koldioxid.”

Tysk lagstiftning

12 I 5 § första stycket Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (lag om handel med utsläppsrätter för växthusgaser) av den 21 juli 2011 (BGBl. 2011 I, s. 1475), i dess ändrade lydelse, föreskrivs följande:

”Verksamhetsutövaren är skyldig att i enlighet med bilaga 2 avsnitt 2 fastställa den mängd utsläpp som uppkommer i dennes verksamhet under ett kalenderår, och att deklarera denna mängd till den behöriga myndigheten före den 31 mars följande år.”

13 I 6 § första stycket i den lagen, i dess ändrade lydelse, föreskrivs följande:

”Verksamhetsutövaren är skyldig att för varje handelsperiod fastställa en övervakningsplan över fastställande av utsläpp och rapportering, enligt 5 § stycke 1. …”

Målet vid den nationella domstolen och giltighetsfrågorna

14 Solvay Chemicals driver en anläggning för produktion av natriumkarbonat i Rheinberg (Tyskland), vars verksamhet omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser. Det är ostridigt att en del av den koldioxid som produceras av denna anläggning förflyttas till en annan anläggning för produktion av PCC. Denna koldioxid släpps således inte ut i atmosfären.

15 EU-domstolen fastställde genom den dom som meddelades den 19 januari 2017, Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29), att bestämmelserna i artikel 49.1 andra stycket i förordning nr 601/2012 och punkt 10 B i bilaga IV till samma förordning, är ogiltiga i den mån som de i utsläppen från en kalkförbränningsanläggning systematiskt inbegriper den koldioxid som överförts till en annan anläggning för produktion av kalciumkarbonat, oberoende av om denna koldioxid släppts ut i atmosfären eller inte.

16 Till följd av denna dom ansökte Solvay Chemicals, i samband med förfarandet för godkännande av den ändrade övervakningsplanen för sin anläggning, i skrivelse av den 25 september 2017 till Deutsche Emissionshandelsstelle (tyskt organ för handel med utsläppsrätter) (nedan kallat DEHSt) om att få tillstånd att inte behöva lämna in en rapport om den koldioxid som förflyttats för produktion av PCC, eftersom koldioxiden var kemiskt bunden till PCC:en och inte släpptes ut i atmosfären, och således inte omfattades av utsläpp i artikel 3 b i direktiv 2003/87.

17 Genom det beslut som meddelades den 21 december 2017 beslutade DEHSt att inte godkänna den ändrade övervakningsplanen. Schaefer Kalk klagade på detta beslut. DEHSt vidhöll dock sitt beslut genom beslutet av den 4 maj 2018. DEHSt ansåg nämligen att EU-domstolen i sin dom av den 19 januari 2017, Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29), uttryckligen hade begränsat sin ogiltigförklaring till att omfatta bestämmelsen i förordning nr 601/2012 om att det inte är möjligt att dra av den koldioxid som producerats i en kalkförbränningsanläggning och som förflyttats för produktion av PCC. DEHSt ansåg vidare att även om det var troligt att den liknande bestämmelsen i förordning nr 601/2012 som reglerar produktion av natriumkarbonat, det vill säga punkt 20 i bilaga IV till förordningen, också var ogiltig hade den såsom administrativ myndighet inte befogenhet att inte tillämpa en unionsbestämmelse.

18 I sitt överklagande av den 17 maj 2018 till Verwaltungsgericht Berlin (Förvaltningsdomstolen i Berlin, Tyskland) bestred Solvay Chemicals det beslut som meddelats av DEHSt,

19 Eftersom nämnda domstol hyste tvivel om giltigheten av dessa bestämmelser i förordning nr 601/2012 beslutade den att vilandeförklarat målet och ställt följande giltighetsfrågor till domstolen.

”1) Är förordning [nr 601/2012] ogiltig och strider den mot de mål som uppställs i direktiv 2003/87, i den mån det i artikel 49.1 andra stycket i förordningen föreskrivs att koldioxid som inte överförs, i den mening som avses i artikel 49.1 första stycket i förordningen, ska betraktas som utsläpp från den anläggning som producerat koldioxiden i fråga, oavsett om koldioxiden har släppts ut i atmosfären eller ej?

2) Är förordning [nr 601/2012] ogiltig och strider den mot de mål som uppställs i direktiv 2003/87, i den mån det i artikel 49.1 andra stycket i förordningen, jämförd med punkt 20 i bilaga IV till förordningen föreskrivs att koldioxid som överförs från en anläggning för produktion av natriumkarbonat till en annan anläggning för produktion av [PCC] systematiskt ska inbegripas i utsläppen från den anläggningen?”

Prövning av giltighetsfrågorna

20 Det ska inledningsvis påpekas att det av artikel 49.1 andra stycket i förordning nr 601/2012 och punkt 20 i bilaga IV till samma förordning, följer att den koldioxid som produceras i en anläggning för produktion av natriumkarbonat och, såsom i målet vid den nationella domstolen, förflyttas till en annan anläggning för produktion av PCC betraktas som utsläpp från den första anläggningen.

21 Den hänskjutande domstolen har ställt sina frågor, som ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida dessa bestämmelser är giltiga, i den mån som de skulle gå utöver definitionen av utsläpp i artikel 3 b i direktiv 2003/87, genom att koldioxid som överförts för produktion av PCC systematiskt inkluderas i utsläppen från en anläggning för produktion av natriumkarbonat, oavsett om denna koldioxid släpps ut i atmosfären eller ej.

22 Av artikel 99 i domstolens rättegångsregler följer att om en fråga i en begäran om förhandsavgörande är identisk med en fråga som domstolen redan har avgjort, om svaret på en sådan fråga klart kan utläsas av rättspraxis eller om svaret på frågan inte lämnar utrymme för rimligt tvivel, får domstolen, på förslag av referenten och efter att ha hört generaladvokaten, när som helst avgöra målet genom särskilt uppsatt beslut som är motiverat.

23 Domstolen finner att denna bestämmelse ska tillämpas i förevarande mål.

24 EU-domstolen konstaterar att förordning nr 601/2012 antagits enligt artikel 14.1 i direktiv 2003/87, i enlighet med vilken kommissionen ska anta en förordning för övervakning och rapportering av utsläpp, varvid denna åtgärd avser att ändra icke-väsentliga delar i detta direktiv genom att komplettera det. Bedömningen av giltigheten av de berörda bestämmelserna består i förevarande fall i att avgöra om inte kommissionen, genom att anta dessa bestämmelser, har överträtt de sålunda bestämda ramarna i direktiv 2003/87 (dom av den 19 januari 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, punkt 27).

25 I artikel 3 b i direktiv 2003/87 definieras utsläpp som utsläpp i atmosfären av växthusgaser från källor belägna inom en anläggning. Det framgår således av lydelsen i denna bestämmelse att begreppet utsläpp, i den mening som avses i denna bestämmelse, förutsätter utsläpp av en växthusgas i atmosfären (dom av den 19 januari 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, punkt 32).

26 I detta avseende konstaterar EU-domstolen att det visserligen stämmer att artikel 12.3a i direktiv 2003/87 föreskriver att skyldigheten att överlämna utsläppsrätter inte ska gälla i förhållande till utsläpp som verifierats som avskilda och transporterade för permanent geologisk lagring till en anläggning som har giltigt tillstånd i enlighet med direktiv 2009/31. Detta innebär emellertid inte att unionslagstiftaren menat att verksamhetsutövarna enbart är undantagna från skyldigheten att överlämna utsläppsrätter när det är fråga om permanent geologisk lagring (dom av den 19 januari 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, punkterna 33 och 34).

27 Artikel 12.3a i direktiv 2003/87 innehåller nämligen inte någon föreskrift som motsvarar artikel 49.1 i förordning nr 601/2012 enligt vilken – för all annan överföring av koldioxid – det inte får göras något avdrag från anläggningens utsläpp (dom av den 19 januari 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, punkt 35).

28 Nämnda artikel 12.3a, som enbart avser en särskild situation och vars mål är att främja lagring av växthusgaser, har varken haft som syfte eller resultat att ändra definitionen av *utsläpp* i artikel 3 i direktiv 2003/87 eller, som en konsekvens därav, tillämpningsområdet för detta direktiv, såsom detta fastställs i artikel 2.1 i direktivet (dom av den 19 januari 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, punkt 36).

29 För att således avgöra om den koldioxid som används för natriumkarbonatframställning, i en sådan anläggning som den i det nationella målet, omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2003/87, i enlighet med artikel 2.1 i och bilagorna I och II till samma direktiv, finns det anledning att pröva huruvida en sådan produktion medför utsläpp av koldioxid i atmosfären (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 januari 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, punkt 37).

30 Det framgår av de uppgifter som EU-domstolen har tillgång till att den koldioxid som används vid produktion av PCC är kemiskt bunden till denna stabila produkt. Produktion av PCC ingår för övrigt inte bland de verksamheter som i enlighet med artikel 2.1 i direktiv 2003/87, jämförd med bilaga I till detta direktiv, omfattas av dess tillämpningsområde.

31 Det framgår således av punkt 39 i domen av den 19 januari 2017, Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29), att i en situation där den koldioxid som produceras i en kalkframställningsanläggning överförs till en anläggning som producerar PCC, betraktas, i enlighet med artikel 49.1 andra stycket i förordning nr 601/2012 och punkt 10 B i bilaga IV till samma förordning, den totala mängden överförd koldioxid som utsläpp från den kalkframställningsanläggning där koldioxiden i fråga producerats, oberoende av om en del därav, under transport eller till följd av läckage, släppts ut i atmosfären eller inte, och trots att överföringen inte har kunnat medföra något utsläpp av koldioxid i atmosfären. Dessa bestämmelser skapar således en icke motbevisbar presumtion att all överförd koldioxid kommer att släppas ut i atmosfären.

32 I en situation där den koldioxid som produceras i en anläggning för produktion av natriumkarbonat överförs till en anläggning som producerar PCC, skapar således, tillämpningen av artikel 49.1 andra stycket i förordning nr 601/2012 och punkt 20 B i bilaga IV till samma förordning, en icke motbevisbar presumtion att all överförd koldioxid kommer att släppas ut i atmosfären.

33 Dessa bestämmelser leder således till att koldioxid som överförs under sådana förhållanden anses omfattas av begreppet *utsläpp*, i den mening som avses i artikel 3 b i direktiv 2003/87, trots att den inte alltid släpps ut i atmosfären. Kommissionen har följaktligen, genom att anta artikel 49.1 andra stycket i förordning nr 601/2012 och punkt 20 B i bilaga IV till samma förordning, utvidgat tillämpningsområdet för nämnda begrepp (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 januari 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, punkt 40).

34 De berörda verksamhetsutövarna kan som en följd av denna presumtion under inga omständigheter dra av den koldioxid som överförts för produktion av PCC från den totala mängd koldioxid som deras produktionsanläggning för natriumkarbonat släpper ut, trots att den överförda koldioxiden inte alltid släpps ut i atmosfären. Denna omöjlighet innebär att utsläppsrätterna ska återlämnas för den totala mängden koldioxid som överförts för produktion av PCC och inte längre kan säljas såsom överskott, vilket undergräver systemet med handel med utsläppsrätter i en situation som ändå svarar mot ändamålet i direktiv 2003/87, att skydda miljön genom att minska utsläppen av växthusgaser (se, för ett liknande resonemang, dom av den 19 januari 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, punkt 41).

35 Av det ovanstående följer att kommissionen, när den ändrat en väsentlig del av direktiv 2003/87 genom att anta bestämmelserna i artikel 49.1 andra stycket i förordning nr 601/2012 och punkt 20 B i bilaga IV till samma förordning, har överskridit de ramar som uppställs i artikel 14.1 i nämnda direktiv (se, analogt, dom av den 19 januari 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, punkt 48).

36 Mot denna bakgrund ska frågorna besvaras enligt följande. Bestämmelserna i artikel 49.1 andra stycket i förordning nr 601/2012 och punkt 20 B i bilaga IV till samma förordning är ogiltiga i den mån som de i utsläppen från en anläggning för produktion av natriumkarbonat systematiskt inbegriper den koldioxid som överförts till en annan anläggning för produktion av PCC, oberoende av om denna koldioxid släppts ut i atmosfären eller ej.

Rättegångskostnader

37 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

Bestämmelserna i artikel 49.1 andra stycket i kommissionens förordning (EU) nr 601/2012 av den 21 juni 2012 om övervakning och rapportering av växthusgasutsläpp i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG och punkt 20 B i bilaga IV till samma förordning är ogiltiga i den mån som de i utsläppen från en anläggning för produktion av natriumkarbonat systematiskt inbegriper den koldioxid som överförts till en annan anläggning för produktion av utfällt kalciumkarbonat, oberoende av om denna koldioxid släppts ut i atmosfären eller ej.

Underskrifter