Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS KENDELSE (Første Afdeling)

6. februar 2019*

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Den Europæiske Union – direktiv 2003/87/EF – overvågningsplan – forordning (EU) nr. 601/2012 – artikel 49, stk. 1, andet afsnit – punkt 20 i bilag IV – beregning af et anlægs emissioner – fratrækning af overført CO_2 – undtagelse for så vidt angår CO_2, som anvendes til fremstilling af udfældet kalciumkarbonat – bedømmelse af undtagelsens gyldighed«

I sag C-561/18,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Verwaltungsgericht Berlin (forvaltningsdomstolen i Berlin, Tyskland) ved afgørelse af 27. august 2018, indgået til Domstolen den 4. september 2018, i sagen

Solvay Chemicals GmbH

mod

Bundesrepublik Deutschland,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af formanden for Første Afdeling, J.-C. Bonichot (refererende dommer), og dommerne C. Toader, A. Rosas, L. Bay Larsen og M. Safjan,

generaladvokat: E. Sharpston

justitssekretær: A. Calot Escobar,

idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet at træffe afgørelse ved begrundet kendelse i overensstemmelse med artikel 99 i Domstolens procesreglement,

afsagt følgende

Kendelse

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører gyldigheden af artikel 49, stk. 1, andet afsnit, i og punkt 20 i bilag IV til Kommissionens forordning (EU) nr. 601/2012 af 21. juni 2012 om overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF (EUT 2012, L 181, s. 30).

* Processprog: tysk.

2 Denne anmodning er fremsat i forbindelse med en tvist mellem Solvay Chemicals GmbH og Bundesrepublik Deutschland (Forbundsrepublikken Tyskland) vedrørende spørgsmålet om, hvorvidt den kuldioxid (herefter »CO_2«), der frembringes i et anlæg til fremstilling af natriumkarbonat og overføres til et anlæg til fremstilling af udfældet kalciumkarbonat (herefter »PCC«), skal medregnes som emissioner i den forstand, hvori dette udtryk er anvendt i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF (EUT 2003, L 275, s. 32), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/29/EF af 23. april 2009 (EUT 2009, L 140, s. 63) (herefter »direktiv 2003/87«).

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2003/87

3 Direktiv 2003/87 finder i henhold til dette direktivs artikel 2, stk. 1, anvendelse på »emissioner fra de i bilag I opførte aktiviteter og de drivhusgasser, der er anført i bilag II«.

4 I dette direktivs artikel 3, litra b), defineres begrebet »emissioner« som »udledning af drivhusgasser i atmosfæren fra kilder i et anlæg eller udledning fra et luftfartøj, der udfører en af de i bilag I nævnte luftfartsaktiviteter, af de for denne aktivitet anførte gasser«.

5 Det nævnte direktivs artikel 12, stk. 3 og 3a, bestemmer:

»3. Medlemsstaterne sørger for, at driftslederen for hvert anlæg senest den 30. april hvert år returnerer et antal kvoter, bortset fra kvoter udstedt efter kapitel II, svarende til de samlede emissioner fra det pågældende anlæg i det foregående kalenderår, som verificeret efter artikel 15, og at disse kvoter derefter annulleres.

3a. En forpligtelse til at returnere kvoter gælder ikke for emissioner, der er verificeret som opsamlede og transporteret med henblik på permanent lagring til et anlæg, der er omfattet af en gyldig tilladelse i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/31/EF af 23. april 2009 om geologisk lagring af kuldioxid [og om ændring af Rådets direktiv 85/337/EØF, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF, 2001/80/EF, 2004/35/EF, 2006/12/EF, 2008/1/EF og forordning (EF) nr. 1013/2006 (EUT 2009, L 140, s. 114)].«

6 Artikel 14 i direktiv 2003/87, der har overskriften »Overvågning og rapportering af emissioner«, bestemmer i stk. 1:

»Kommissionen vedtager senest den 31. december 2011 en forordning om overvågning og rapportering af emissioner og, hvis det er relevant, aktivitetsdata vedrørende de aktiviteter, der er opført i bilag I, for at foretage overvågning og rapportering af tonkilometerdata med henblik på en ansøgning i medfør af artikel 3e eller artikel 3f, som baseres på de principper for overvågning og rapportering, der er anført i bilag IV, og specificerer for hver drivhusgas dennes globale opvarmningspotentiale i kravene til overvågning og rapportering af emissioner af den pågældende gas.

Denne foranstaltning, der har til formål at ændre ikke-væsentlige bestemmelser i direktivet ved at supplere det, vedtages efter forskriftsproceduren med kontrol i artikel 23, stk. 3.«

Forordning nr. 601/2012

7 Artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 601/2012 bestemmer:

»Overvågningen og rapporteringen skal være fuldstændig og omfatte alle proces- og forbrændingsemissioner fra alle emissionskilder og kildestrømme med tilknytning til de aktiviteter, som er anført i bilag I til direktiv 2003/87/EF og andre relevante aktiviteter, der er medtaget ifølge artikel 24 i samme direktiv, samt alle drivhusgasser, der er specificeret i relation til disse aktiviteter, men det skal undgås, at emissionerne medregnes flere gange.«

8 Denne forordnings artikel 11, stk. 1, har følgende ordlyd:

»Driftslederens eller luftfartøjsoperatørens overvågning af drivhusgasemissioner sker på grundlag af en overvågningsplan, som den kompetente myndighed har godkendt i overensstemmelse med artikel 12, idet de tager hensyn til arten og driften af det anlæg eller den luftfartøjsaktivitet, som planen er relevant for.

[…]«

9 Det fremgår af den nævnte forordnings artikel 20, stk. 2, at »[v]ed definition af overvågnings- og rapporteringsprocessen medtager driftslederen de sektorspecifikke krav i bilag IV«.

10 Artikel 49 i forordning nr. 601/2012, der har overskriften »Overført CO_2«, bestemmer i stk. 1:

»Driftslederen fratrækker fra anlæggets emissioner den mængde CO_2, der stammer fra fossilt kulstof i aktiviteter, der er omfattet af bilag I til direktiv 2003/87/EF, og som ikke udledes fra anlægget, men overføres fra anlægget til ét af følgende:

a) et opsamlingsanlæg med henblik på transport og langsigtet geologisk lagring i et lagringsanlæg med tilladelse efter direktiv 2009/31/EF

b) et transportnet med henblik på langsigtet geologisk lagring i et lagringsanlæg med tilladelse efter direktiv 2009/31/EF

c) et lagringsanlæg med tilladelse efter direktiv 2009/31/EF med henblik på langsigtet geologisk lagring.

For alle andre former for overførsel af CO_2 fra anlægget må der ikke fratrækkes CO_2 fra anlæggets emissioner.«

11 Bilag IV til denne forordning, der har overskriften »Aktivitetsspecifikke overvågningsmetoder for stationære anlæg (artikel 20, stk. 2)«, indeholder et punkt 20, der vedrører »[f]remstilling af natriumkarbonat og natriumhydrogenkarbonat som anført i bilag I til direktiv 2003/87/EF«. I underafsnit B under dette punkt, der vedrører »[s]pecifikke overvågningsregler«, foreskrives bl.a. følgende:

»Hvis CO_2 fra fremstillingen af natriumkarbonat bruges til fremstilling af natriumhydrogenkarbonat, anses den mængde af CO_2, der bruges til at fremstille natriumhydrogenkarbonat fra natriumkarbonat, for udledt af det anlæg, der fremstiller den pågældende CO_2.«

Tysk ret

12 § 5, stk. 1, i Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (lov om ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner) af 21. juli 2011 (BGBl. 2011 I, s. 1475), som ændret, bestemmer:

»Driftslederen er i henhold til bilag 2, del 2, forpligtet til at fastlægge den mængde emissioner, som hans aktivitet frembringer i et kalenderår, og rapportere disse mængder til de kompetente myndigheder inden den 31. marts det efterfølgende år.«

13 Denne lovs § 6, stk. 1, som ændret, bestemmer:

»Driftslederen er forpligtet til for hver emissionshandelsperiode at indsende en overvågningsplan for fastsættelse af emissioner og rapportering i medfør af § 5, stk. 1. […]«

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

14 Solvay Chemicals driver i Rheinberg (Tyskland) et anlæg til fremstilling af natriumkarbonat, hvis aktiviteter er omfattet af ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner. Det er ubestridt, at en del af den genererede CO_2 fra dette anlæg overføres til et andet anlæg med henblik på fremstilling af PCC, idet denne CO_2 således ikke udledes i atmosfæren.

15 Ved dom af 19. januar 2017, Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29), fastslog Domstolen, at bestemmelserne i artikel 49, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 601/2012 og punkt 10, underafsnit B, i bilag IV til denne forordning er ugyldige, for så vidt som de systematisk i kalkforbrændingsanlægs emissioner medregnede den CO_2, som overførtes til et andet anlæg til fremstilling af kalciumkarbonat, uanset om denne CO_2 udledtes i atmosfæren eller ej.

16 Efter denne afgørelse anmodede Solvay Chemicals som led i proceduren vedrørende godkendelse af overvågningsplanen for sit anlæg i en skrivelse af 25. september 2017 til Deutsche Emissionshandelsstelle (den tyske myndighed for handel med emissionskvoter, herefter »DEHSt«) om tilladelse til ikke at indlevere en rapport om den CO_2, som selskabet havde overført med henblik på fremstilling af PCC, med den begrundelse, at denne CO_2 ikke blev udledt i atmosfæren, idet den var kemisk bundet til PCC, og at den derfor ikke var omfattet af de »emissioner«, der er nævnt i artikel 3, litra b), i direktiv 2003/87.

17 Ved afgørelse af 21. december 2017 forkastede DEHSt den ændrede overvågningsplan. Denne afgørelse blev efter en klage opretholdt den 4. maj 2018. DEHSt var nemlig af den opfattelse, at Domstolen i dom af 19. januar 2017, Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29), udtrykkeligt havde begrænset sin afgørelse om ugyldighed til at omfatte den bestemmelse i forordning nr. 601/2012, der foreskriver, at det ikke er muligt at fratrække den CO_2, der frembringes i kalkforbrændingsanlæg og overføres med henblik på fremstilling af PCC. DEHSt var i øvrigt af den opfattelse, at selv om det var sandsynligt, at den tilsvarende bestemmelse i forordning nr. 601/2012, der regulerer fremstillingen af natriumkarbonat, nemlig punkt 20 i bilag IV til denne forordning, også var ugyldig, havde DEHSt som administrativ myndighed ikke beføjelse til at undlade at anvende en EU-retlig bestemmelse.

18 I det søgsmål, som Solvay Chemicals anlagde den 17. maj 2018 ved Verwaltungsgericht Berlin (forvaltningsdomstolen i Berlin, Tyskland), anfægtede selskabet DEHSt's afgørelse.

19 Eftersom denne ret er i tvivl om gyldigheden af disse bestemmelser i forordning nr. 601/2012, har den besluttet at udsætte sagen og at forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Er […] forordning nr. 601/2012 ugyldig, og tilsidesætter den formålene med direktiv 2003/87[…], for så vidt som forordningen i artikel 49, stk. 1, andet afsnit, bestemmer, at den kuldioxid (CO_2), som ikke overføres som omhandlet i denne forordnings artikel 49, stk. 1, første afsnit, medregnes som udledt af anlægget, der har frembragt CO_2-mængden, uanset om denne CO_2 udledes i atmosfæren eller ej?

2) Er […] forordning nr. 601/2012 ugyldig, og tilsidesætter den formålene med direktiv 2003/87, for så vidt som forordningen i artikel 49, stk. 1, andet afsnit, sammenholdt med punkt 20 i bilag IV til denne forordning, bestemmer, at den CO_2, der overføres fra et anlæg til fremstilling af natriumkarbonat til et andet anlæg til fremstilling af [PCC], systematisk medregnes i dette anlægs emissioner?«

Om de præjudicielle spørgsmål

20 Det skal indledningsvis præciseres, at i henhold til artikel 49, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 601/2012 og punkt 20 i bilag IV hertil skal CO_2, som er frembragt af et anlæg til fremstilling af natriumkarbonat, og som overføres til et andet anlæg til fremstilling af PCC, således som det er tilfældet i hovedsagen, anses for udledt af det første anlæg.

21 Den forelæggende ret anmoder med sine spørgsmål, der skal behandles samlet, nærmere bestemt Domstolen om at udtale sig om, hvorvidt disse bestemmelser er gyldige, for så vidt som de går videre end definitionen af emissioner i artikel 3, litra b), i direktiv 2003/87 ved systematisk at lade CO_2, som overføres med henblik på fremstilling af PCC, indgå i emissionerne fra et anlæg til fremstilling af natriumkarbonat, uanset om denne CO_2 udledes i atmosfæren eller ej.

22 I medfør af artikel 99 i Domstolens procesreglement kan Domstolen, såfremt et præjudicielt spørgsmål er identisk med et spørgsmål, den allerede har afgjort, såfremt besvarelsen af et sådant spørgsmål klart kan udledes af retspraksis, eller såfremt besvarelsen af det præjudicielle spørgsmål ikke giver anledning til nogen rimelig tvivl, til enhver tid på forslag fra den refererende dommer og efter at have hørt generaladvokaten beslutte at træffe afgørelse ved begrundet kendelse.

23 Denne bestemmelse skal finde anvendelse i forbindelse med den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse.

24 Det skal bemærkes, at forordning nr. 601/2012 blev vedtaget i henhold til artikel 14, stk. 1, i direktiv 2003/87, hvorefter Kommissionen skal vedtage en forordning om overvågning og rapportering af emissioner, som er en foranstaltning, der har til formål at ændre ikke-væsentlige bestemmelser i det nævnte direktiv ved at supplere det. I det foreliggende tilfælde består vurderingen af gyldigheden af de pågældende bestemmelser i denne forordning dermed i at afgøre, om Kommissionen med vedtagelsen af disse bestemmelser overskred de beføjelser, som den er tillagt i henhold til direktiv 2003/87 (dom af 19.1.2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, præmis 27).

25 Ifølge artikel 3, litra b), i direktiv 2003/87 forstås der i direktivet ved »emissioner« udledning af drivhusgasser i atmosfæren fra kilder i et anlæg. Det følger således af selve ordlyden af denne bestemmelse, at emission som omhandlet deri forudsætter udledning af en drivhusgas i atmosfæren (dom af 19.1.2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, præmis 32).

26 Det skal i denne henseende bemærkes, at det er korrekt, at artikel 12, stk. 3a, i direktiv 2003/87 bestemmer, at forpligtelsen til at returnere kvoter på visse betingelser ikke gælder for emissioner, der opsamles og transporteres med henblik på permanent geologisk lagring til et anlæg, der er omfattet af

en gyldig tilladelse i overensstemmelse med direktiv 2009/31. Dette indebærer imidlertid ikke, at EU-lovgiver var af den opfattelse, at driftslederne kun er fritaget fra returneringsforpligtelsen, når der er tale om permanent geologisk lagring (dom af 19.1.2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, præmis 33 og 34).

27 Til forskel fra bestemmelsen i artikel 49, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 601/2012, der foreskriver, at der for alle andre former for overførsel af CO_2 ikke må fratrækkes CO_2 fra anlæggets emissioner, indeholder artikel 12, stk. 3a, i direktiv 2003/87 ikke nogen tilsvarende bestemmelse (dom af 19.1.2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, præmis 35).

28 Sidstnævnte bestemmelse, som nemlig kun vedrører en særlig situation, og som har til formål at fremme oplagringen af drivhusgasser, har hverken haft til formål eller til virkning at ændre definitionen af »emissioner« i artikel 3 i direktiv 2003/87 eller som en følge heraf at ændre direktivets anvendelsesområde, således som det er fastslået i direktivets artikel 2, stk. 1 (dom af 19.1.2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, præmis 36).

29 Med henblik på at afgøre, om CO_2, som stammer fra fremstillingen af natriumkarbonat i et anlæg som det i hovedsagen omhandlede, er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2003/87 i medfør af dens artikel 2, stk. 1, og bilag I og II hertil, skal det undersøges, om en sådan fremstilling medfører udledning af CO_2 i atmosfæren (jf. i denne retning dom af 19.1.2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, præmis 37).

30 Det fremgår af de oplysninger, som Domstolen råder over, at den CO_2, som anvendes til fremstilling af PCC, bindes kemisk til dette stabile produkt. Fremstillingen af PCC er desuden ikke omfattet af de aktiviteter, som i henhold til artikel 2, stk. 1, i direktiv 2003/87, sammenholdt med bilag I hertil, er omfattet af direktivets anvendelsesområde.

31 Som det fremgår af præmis 39 i dom af 19. januar 2017, Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29), forekommer det i en situation, hvor den CO_2, som produceres af et kalkfremstillingsanlæg, overføres til et anlæg, der fremstiller PCC, at den samlede mængde af overført CO_2 – uanset om en del af denne CO_2 udledes i atmosfæren som følge af tab under transport, udslip eller selve produktionsprocessen – i henhold til artikel 49, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 601/2012 og punkt 10, underafsnit B, i bilag IV hertil skal anses for at være udledt af det kalkfremstilllingsanlæg, der producerede denne CO_2, selv om denne overførsel ikke kunne medføre noget udslip af CO_2 i atmosfæren. Disse bestemmelser skaber således en uafkræftelig formodning for, at hele den overførte CO_2 udledes i atmosfæren.

32 I en situation, hvor den CO_2, der produceres i et anlæg til fremstilling af natriumkarbonat, overføres til et anlæg med henblik på fremstilling af PCC, skaber anvendelsen af artikel 49, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 601/2012 og punkt 20, underafsnit B, i bilag IV til denne forordning en uafkræftelig formodning for, at hele den overførte CO_2 vil blive udledt i atmosfæren.

33 Disse bestemmelser fører således til den konstatering, at den CO_2, som overføres under sådanne omstændigheder, er omfattet af begrebet »emissioner« som omhandlet i artikel 3, litra b), i direktiv 2003/87 til trods for, at den ikke altid udledes i atmosfæren. Kommissionen har med vedtagelsen af artikel 49, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 601/2012 og punkt 20, underafsnit B, i bilag IV hertil således udvidet anvendelsesområdet for dette begreb (jf. i denne retning dom af 19.1.2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, præmis 40).

34 De berørte driftsledere kan som følge af denne formodning under ingen omstændigheder fratrække CO_2, der er overført med henblik på fremstilling af PCC, fra de samlede emissioner, som deres anlæg til fremstilling af natriumkarbonat udleder, selv om den overførte CO_2 ikke altid udledes i atmosfæren. En sådan umulighed indebærer, at kvoterne skal returneres for den samlede mængde CO_2, der er overført til fremstillingen af PCC, og at de ikke længere kan sælges som et overskud, hvilket udfordrer

ordningen for handel med kvoter, i en situation, som svarer til det endelige formål med direktiv 2003/87, som er at beskytte miljøet gennem en reduktion af drivhusgasemissionerne (jf. i denne retning dom af 19.1.2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, præmis 41).

35 Det følger af alt det ovenfor anførte, at idet Kommissionen ændrede et væsentligt element i direktiv 2003/87 med vedtagelsen af bestemmelserne i artikel 49, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 601/2012 og punkt 20, underafsnit B, i bilag IV hertil, overskred den de i direktivets artikel 14, stk. 1, fastsatte grænser (jf. analogt dom af 19.1.2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, præmis 48).

36 De forelagte spørgsmål skal derfor besvares med, at artikel 49, stk. 1, andet afsnit, i forordning nr. 601/2012 og punkt 20, underafsnit B, i bilag IV til denne forordning er ugyldige, for så vidt som de systematisk medregner den kuldioxid (CO_2), der med henblik på fremstilling af udfældet kalciumkarbonat overføres til et andet anlæg, i de emissioner, der er udledt af et anlæg til fremstilling af natriumkarbonat, uanset om denne kuldioxid udledes i atmosfæren eller ej.

Sagsomkostninger

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

På grundlag af disse præmisser bestemmer Domstolen (Første Afdeling):

Artikel 49, stk. 1, andet afsnit, i Kommissionens forordning (EU) nr. 601/2012 af 21. juni 2012 om overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF og punkt 20, underafsnit B, i bilag IV til denne forordning er ugyldige, for så vidt som de systematisk medregner den kuldioxid (CO_2), der med henblik på fremstilling af udfældet kalciumkarbonat overføres til et andet anlæg, i de emissioner, der er udledt af et anlæg til fremstilling af natriumkarbonat, uanset om denne kuldioxid udledes i atmosfæren eller ej.

Underskrifter