Zbirka odločb sodne prakse

SKLEP SODIŠČA (prvi senat)

z dne 6. februarja 2019*

„Predhodno odločanje – Okolje – Sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Evropski uniji – Direktiva 2003/87/ES – Načrt za spremljanje – Uredba (EU) št. 601/2012 – Člen 49(1), drugi pododstavek – Točka 20 Priloge IV – Izračun emisij naprave – Odštetje prenesenega CO_2 – Izključitev CO_2, uporabljenega pri proizvodnji oborjenega kalcijevega karbonata – Presoja veljavnosti izključitve“

V zadevi C-561/18,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Verwaltungsgericht Berlin (upravno sodišče v Berlinu, Nemčija) z odločbo z dne 27. avgusta 2018, ki je prispela na Sodišče 4. septembra 2018, v postopku

Solvay Chemicals GmbH

proti

Zvezni republiki Nemčiji,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi J.-C. Bonichot (poročevalec), predsednik prvega senata, C. Toader, sodnica, A. Rosas, L. Bay Larsen in M. Safjan, sodniki,

generalna pravobranilka: E. Sharpston,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi sklepa, sprejetega po opredelitvi generalnega pravobranilca, da bo v zadevi odločeno z obrazloženim sklepom v skladu s členom 99 Poslovnika Sodišča,

sprejema naslednji

Sklep

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na veljavnost člena 49(1), drugi pododstavek, Uredbe Komisije (EU) št. 601/2012 z dne 21. junija 2012 o spremljanju emisij toplogrednih plinov in poročanju o njih v skladu z Direktivo 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta (UL 2012, L 181, str. 30, in popravek v UL 2012, L 347, str. 43) in točke 20 Priloge IV k tej uredbi.

* Jezik postopka: nemščina.

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Solvay Chemicals GmbH in Bundesrepublik Deutschland (Zvezna republika Nemčija) zaradi štetja ogljikovega dioksida (v nadaljevanju: CO_2), nastalega v napravi za proizvodnjo oborjenega kalcijevega karbonata (v nadaljevanju: PCC), za emisije v smislu Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 631), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/29/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 (UL 2009, L 140, str. 63) (v nadaljevanju: Direktiva 2003/87).

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2003/87

3 Direktiva 2003/87 se v skladu s členom 2(1) uporablja „za emisije iz dejavnosti, naštetih v Prilogi I te direktive, in toplogredne pline, naštete v Prilogi II“.

4 V skladu s členom 3(b) te direktive pojem „emisije“ pomeni „izpust toplogrednih plinov v ozračje iz virov v napravi ali izpust plinov, navedenih za dejavnost iz Priloge I, iz zrakoplova, ki izvaja letalsko dejavnost iz te priloge“.

5 Člen 12(3) in (3a) navedene direktive določa:

„3. Države članice zagotovijo, da vsako leto do 30. aprila upravljavec vsake naprave preda število pravic, ki niso pravice izdane v skladu s Poglavjem II, ki je enako skupnim emisijam iz te naprave v predhodnem koledarskem letu, preverjenim v skladu s členom 15, in da se te pravice nato ukinejo.

3a. V zvezi z emisijami, ki so bile preverjeno zajete in prenesene v napravo za trajno skladiščenje z veljavnim dovoljenjem v skladu z Direktivo 2009/31/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 [o geološkem shranjevanju ogljikovega dioksida in spremembi Direktive Sveta 85/337/EGS, direktiv 2000/60/ES, 2001/80/ES, 2004/35/ES, 2006/12/ES, 2008/1/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter Uredbe (ES) št. 1013/2006 (UL 2009, L 140, str. 114)].“

6 Člen 14 Direktive 2003/87, naslovljen „Spremljanje in poročanje o emisijah“, v odstavku 1 določa:

„Do 31. decembra 2011 Komisija sprejme uredbo za spremljanje in poročanje o emisijah ter, če je ustrezno, podatkih o dejavnostih, za dejavnosti, naštete v Prilogi I, za spremljanje in poročanje podatkov o tonskih kilometrih, ter poročanje o njih za namene vloge v skladu s členom 3e ali 3f, ki temeljijo na načelih za spremljanje in poročanje, določenih v Prilogi IV, ter podrobno opredeli potenciale globalnega segrevanja ozračja za posamezne toplogredne pline v zahtevah za spremljanje in poročanje o emisijah za te pline.

Ta ukrep, namenjen spreminjanju nebistvenih določb te direktive z njenim dopolnjevanjem, se sprejme v skladu z regulativnim postopkom s pregledom iz člena 23(3).“

Uredba št. 601/2012

7 Člen 5, prvi odstavek, Uredbe št. 601/2012 določa:

„Spremljanje in poročanje je popolno ter zajema vse emisije iz proizvodnih postopkov in emisije iz izgorevanja goriv iz vseh virov emisij in tokov vira, ki spadajo med dejavnosti iz Priloge I k Direktivi 2003/87/ES in druge ustrezne dejavnosti, vključene v skladu s členom 24 navedene direktive, ter vse toplogredne pline, določene za navedene dejavnosti, brez dvojnega štetja.“

8 Člen 11(1) te uredbe določa:

„Vsak upravljavec ali operater zrakoplova spremlja emisije toplogrednih plinov na podlagi načrta za spremljanje, ki ga odobri pristojni organ v skladu s členom 12 ob upoštevanju narave in delovanja naprave ali letalske dejavnosti, za katero se uporablja.

[…]“

9 Iz člena 20(2) navedene uredbe je razvidno, da „[p]ri opredelitvi postopka spremljanja in poročanja upravljavec vključi zahteve, značilne za sektor, iz Priloge IV“.

10 Člen 49 Uredbe št. 601/2012, naslovljen „Preneseni CO_2“, v odstavku 1 določa:

„Upravljavec od emisij naprave odšteje vsako količino CO_2, ki izhaja iz fosilnega ogljika pri dejavnostih iz Priloge I k Direktivi 2003/87/ES in ni v emisiji iz naprave, ampak se prenese iz naprave do:

(a) naprave za zajemanje za namen transporta in dolgoročnega geološkega shranjevanja na območju shranjevanja, ki ga dovoljuje Direktiva 2009/31/ES;

(b) transportnega omrežja za namen dolgoročnega geološkega shranjevanja na območju shranjevanja, ki ga dovoljuje Direktiva 2009/31/ES; ali

(c) območja shranjevanja, ki ga dovoljuje Direktiva 2009/31/ES, za namen dolgoročnega geološkega shranjevanja.

Pri katerem koli drugem prenosu CO_2 iz naprave ni dovoljeno odšteti CO_2 od emisij naprave.“

11 Priloga IV k tej uredbi, naslovljena „Metodologije spremljanja, specifične za dejavnosti, povezane z napravami (člen 20(2))“, vsebuje točko 20, ki se nanaša na „[p]roizvodnjo natrijevega karbonata in natrijevega bikarbonata iz Priloge I k Direktivi 2003/87/ES“. V naslovu B, ki se nanaša na „specifična merila spremljanja“, je v tej točki med drugim določeno:

„Kadar se CO_2 iz proizvodnje natrijevega karbonata uporablja za proizvodnjo natrijevega bikarbonata, se količina CO_2, uporabljena za proizvodnjo natrijevega bikarbonata iz natrijevega karbonata, šteje kot emisija naprave za proizvodnjo CO_2.“

Nemško pravo

12 Člen 5(1)Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (zakon o trgovanju s pravicami do emisije toplogrednih plinov) z dne 21. julija 2011 (BGBl. 2011 I, str. 1475), kakor je bil spremenjen, določa:

„Upravljavec mora določiti emisije, povzročene s svojo dejavnostjo v koledarskem letu, v skladu s Prilogo 2, del 2, in pristojnemu organu do 31. marca naslednjega leta predložiti poročilo o teh emisijah."

13 Člen 6(1) tega zakona, kakor je bil spremenjen, določa:

„Upravljavec mora pristojnemu organu za vsako obdobje trgovanja predložiti načrt za spremljanje, kar zadeva ugotavljanje in poročanje o emisijah v skladu s členom 5(1). […]"

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

14 Družba Solvay Chemicals ima v Rheinbergu (Nemčija) obrat za proizvodnjo natrijevega karbonata, za katerega dejavnost velja sistem trgovanja s pravicami do emisije toplogrednih plinov. Ni sporno, da se del CO_2, nastalega v tej napravi, prenese do druge naprave zaradi proizvodnje PCC, tako da se ta CO_2 nikoli ne izpusti v ozračje.

15 Sodišče je v sodbi z dne 19. januarja 2017, Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29), razsodilo, da določbi člena 49(1), drugi pododstavek, Uredbe št. 601/2012 in točke 10(B) Priloge IV k tej uredbi nista veljavni v delu, v katerem se z njima v emisije naprave za žganje apna sistematično vključi CO_2, prenesen v drugo napravo zaradi proizvodnje kalcijevega karbonata, ne glede na to, ali je bil ta CO_2 izpuščen v ozračje.

16 Po tej sodbi je družba Solvay Chemicals 25. septembra 2017 v okviru postopka odobritve spremenjenega načrta za spremljanje svoje naprave z dopisom zaprosila Deutsche Emissionshandelsstelle (nemška služba za trgovanje s pravicami do emisije, v nadaljevanju: DEHSt), naj jo izvzame od predložitve poročila o prenesenem CO_2, ker CO_2 – ker je kemijsko vezan na PCC – ni bil izpuščen v ozračje in zato ni pomenil „emisij" v smislu člena 3(b) Direktive 2003/87.

17 DEHSt je z odločbo z dne 21. decembra 2017 zavrnila spremenjeni načrt za spremljanje. Ta odločba je bila po ugovoru potrjena 4. maja 2018. DEHSt je namreč štela, da je Sodišče s sodbo z dne 19. januarja 2017, Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29), razglasitev neveljavnosti izrecno omejilo na pravilo Uredbe št. 601/2012, ki se nanaša na nezmožnost odbitja CO_2, nastalega v napravah za žganje apna in prenesenega zaradi proizvodnje PCC. Poleg tega je štela, da je mogoče, da ni veljavna tudi podobna določba Uredbe št. 601/2012, s katero je urejena proizvodnja natrijevega karbonata, namreč točka 20 Priloge IV k tej uredbi, zato kot upravni organ ni pristojna za to, da ne bi uporabila določbe prava Unije.

18 S tožbo, ki je bila 17. maja 2018 vložena pri Verwaltungsgericht Berlin (upravno sodišče v Berlinu, Nemčija), je družba Solvay Chemicals izpodbijala odločbo DEHSt.

19 Ker to sodišče dvomi o veljavnosti teh določb Uredbe št. 601/2012, je prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali Uredba [št. 601/2012] v delu, v katerem člen 49(1), drugi pododstavek, te uredbe določa, da se ogljikov dioksid (CO_2), ki se ne prenese v smislu člena 49(1), prvi pododstavek, navedene uredbe, šteje za emisijo naprave, ki ga je proizvedla, ne glede na to, ali je bil izpuščen v ozračje, ni veljavna in je v nasprotju s cilji Direktive 2003/87?

2. Ali Uredba [št. 601/2012] v delu, v katerem člen 49(1), drugi pododstavek, te uredbe v povezavi s Prilogo IV, točka 20, navedene uredbe določa, da je treba CO_2, ki se prenese iz naprave za proizvodnjo natrijevega karbonata v drugo napravo zaradi proizvodnje [PCC], sistematično vključiti v emisije te naprave, ni veljavna in je v nasprotju s cilji Direktive 2003/87?“

Vprašanji za predhodno odločanje

20 Najprej je treba izpostaviti, da se v skladu s členom 49(1), drugi pododstavek, Uredbe št. 601/2012 in točko 20 Priloge IV k tej uredbi CO_2, ki je kot v zadevi v glavni stvari nastal v napravi za proizvodnjo natrijevega karbonata in bil prenesen v drugo napravo zaradi proizvodnje PCC, šteje za emisijo prve naprave.

21 Z vprašanjema, ki ju je treba obravnavati skupaj, predložitveno sodišče v bistvu poziva Sodišče, naj odloči o veljavnosti teh določb, saj naj bi ti določbi s tem, da v emisije naprave za proizvodnjo natrijevega karbonata sistematično vključujeta CO_2, prenesen zaradi proizvodnje PCC, ne glede na to, ali je bil ta CO_2 izpuščen v ozračje, prekoračili opredelitev emisij iz člena 3(b) Direktive 2003/87.

22 V skladu s členom 99 Poslovnika Sodišča lahko Sodišče, če je vprašanje, predloženo Sodišču v predhodno odločanje, enako vprašanju, o katerem je Sodišče že odločalo, če je iz sodne prakse mogoče jasno sklepati, kakšen je odgovor na tako vprašanje, ali če odgovor na vprašanje, predloženo v predhodno odločanje, ne dopušča nobenega razumnega dvoma, na predlog sodnika poročevalca in po opredelitvi generalnega pravobranilca kadar koli odloči z obrazloženim sklepom.

23 To določbo je treba uporabiti pri tem predlogu za sprejetje predhodne odločbe.

24 Poudariti je treba, da je bila Uredba št. 601/2012 sprejeta na podlagi člena 14(1) Direktive 2003/87, v skladu s katerim Komisija sprejme uredbo, med drugim, o spremljanju in poročanju o emisijah, namen tega ukrepa pa je sprememba nebistvenih elementov te direktive z njeno dopolnitvijo. Zato konkretna presoja veljavnosti zadevnih določb te uredbe privede do preverjanja, ali je Komisija pri sprejetju teh določb kršila meje, ki jih tako določa Direktiva 2003/87 (sodba z dne 19. januarja 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, točka 27).

25 V členu 3(b) Direktive 2003/87 so „emisije“ za potrebe te direktive opredeljene kot izpust toplogrednih plinov v ozračje iz virov v napravi. Tako iz besedila te določbe izhaja, da se za emisijo v smislu te določbe domneva, da naprava v ozračje izpušča toplogredne pline (sodba z dne 19. januarja 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, točka 32).

26 V zvezi s tem je treba poudariti, da sicer člen 12(3a) Direktive 2003/87 določa, da pod nekaterimi pogoji obveznost predaje pravic ne velja za emisije, ki so bile zajete in prenesene v napravo za trajno geološko skladiščenje z veljavnim dovoljenjem v skladu z Direktivo 2009/31. Vendar to ne pomeni, da je zakonodajalec Unije štel, da so upravljavci oproščeni obveznosti predaje le v primeru trajnega geološkega skladiščenja (sodba z dne 19. januarja 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, točki 33 in 34).

27 V nasprotju z drugim pododstavkom člena 49(1) Uredbe št. 601/2012, ki za vse druge vrste prenosa CO_2 določa, da se ne smejo odšteti od emisij naprave, namreč člen 12(3a) Direktive 2003/87 ne vsebuje podobnega pravila (sodba z dne 19. januarja 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, točka 35).

28 Ne cilj ne učinek zadnjenavedene določbe, ki se dejansko nanaša na poseben položaj in je namenjena spodbujanju skladiščenja toplogrednih plinov, ni sprememba opredelitve „emisij“ v smislu člena 3 Direktive 2003/87 niti posledično področja uporabe te direktive, kot je določeno v njenem členu 2(1) (sodba z dne 19. januarja 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, točka 36).

29 Zato je treba za ugotovitev, ali CO_2, nastal pri dejavnosti proizvodnje natrijevega karbonata v napravi, kot je ta iz postopka v glavni stvari, spada na področje uporabe Direktive 2003/87 v skladu z njenim členom 2(1) ter prilogama I in II, preveriti, ali taka proizvodnja privede do izpusta CO_2 v ozračje (glej v tem smislu sodbo z dne 19. januarja 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, točka 37).

30 Iz podatkov, s katerimi razpolaga Sodišče, je razvidno, da je CO_2, uporabljen za proizvodnjo PCC, kemijsko vezan na ta stabilni proizvod. Poleg tega dejavnosti proizvodnje PCC niso med tistimi, ki v skladu s povezanimi določbami člena 2(1) Direktive 2003/87 in Priloge I spadajo na področje uporabe te direktive.

31 Kot je razvidno iz točke 39 sodbe z dne 19. januarja 2017, Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29), se v položaju, v katerem se CO_2, nastal v napravi za proizvodnjo apna, prenese v napravo za proizvodnjo PCC, izkaže, da se na podlagi člena 49(1), drugi pododstavek, Uredbe št. 601/2012 in točke 10(B) Priloge IV k tej uredbi za celotni preneseni CO_2, ne glede na to, ali je bil del tega CO_2 med transportom ali zaradi puščanja, torej zaradi proizvodnega postopka, izpuščen v ozračje, šteje, da ga je izpustila naprava za proizvodnjo apna, v kateri je nastal CO_2, čeprav lahko zaradi tega prenosa sploh ne bi prišlo do izpusta CO_2 v ozračje. S tema določbama je tako vzpostavljena neizpodbojna domneva o izpustu celotnega prenesenega CO_2 v ozračje.

32 Tudi v položaju, v katerem se CO_2, nastal v napravi za proizvodnjo natrijevega karbonata, prenese v napravo za proizvodnjo PCC, uporaba člena 49(1), drugi pododstavek, Uredbe št. 601/2012 in točke 20(B) Priloge IV k tej uredbi ustvari neizpodbojno domnevo o izpustu celotnega prenesenega CO_2 v ozračje.

33 Ti določbi torej privedeta do tega, da se za CO_2, prenesen v takih okoliščinah, šteje, da spada v okvir pojma „emisije“ v smislu člena 3(b) Direktive 2003/87, čeprav vedno ne prihaja do izpusta v ozračje. S sprejetjem člena 49(1), drugi pododstavek, Uredbe št. 601/2012 in točke 20(B) Priloge IV k tej uredbi je torej Komisija razširila področje uporabe tega pojma (glej v tem smislu sodbo z dne 19. januarja 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, točka 40).

34 Zadevni upravljavci zaradi te domneve nikakor ne morejo od celotnih emisij svoje naprave za proizvodnjo natrijevega karbonata odšteti količine CO_2, ki je bila prenesena zaradi proizvodnje PCC, čeprav vedno ne prihaja do izpusta tega CO_2 v ozračje. Ta nemožnost pomeni, da je treba pravice predati za celoten CO_2, ki je bil prenesen zaradi proizvodnje PCC, in jih ni več mogoče prodati kot presežek, kar spodkopava sistem trgovanja s pravicami v položaju, ki pa je v skladu s končnim ciljem Direktive 2003/87, in sicer varstvom okolja z zmanjšanjem emisije toplogrednih plinov (glej v tem smislu sodbo z dne 19. januarja 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, točka 41).

35 Iz vsega prej navedenega je razvidno, da je Komisija s tem, da je s sprejetjem člena 49(1), drugi pododstavek, Uredbe št. 601/2012 in točke 20(B) Priloge IV k tej uredbi spremenila bistveni element Direktive 2003/87, prekoračila meje, ki jih določa člen 14(1) te direktive (glej po analogiji sodbo z dne 19. januarja 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, točka 48).

36 Zato je na zastavljeni vprašanji treba odgovoriti, da je treba določbi člena 49(1), drugi pododstavek, Uredbe št. 601/2012 in točke 20(B) Priloge IV k tej uredbi razlagati tako, da nista veljavni v delu, v katerem se z njima v emisije naprave za proizvodnjo natrijevega karbonata sistematično vključi CO_2, prenesen v drugo napravo zaradi proizvodnje PCC, ne glede na to, ali je bil ta CO_2 izpuščen v ozračje.

Stroški

37 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

Določbi člena 49(1), drugi pododstavek, Uredbe Komisije (EU) št. 601/2012 z dne 21. junija 2012 o spremljanju emisij toplogrednih plinov in poročanju o njih v skladu z Direktivo 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta in točke 20(B) Priloge IV k tej uredbi nista veljavni v delu, v katerem se z njima v emisije naprave za proizvodnjo natrijevega karbonata sistematično vključi ogljikov dioksid (CO_2), prenesen v drugo napravo zaradi proizvodnje oborjenega kalcijevega karbonata, ne glede na to, ali je bil ta ogljikov dioksid izpuščen v ozračje.

Podpisi