Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Sjette Afdeling)

9. juni 2016*

»Præjudiciel forelæggelse — luftforurening — ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner — direktiv 2003/87/EF — begrebet »anlæg« — medtagelse af lagerplads til brændsel — forordning (EU) nr. 601/2012 — begrebet »brændsel, der udgår fra anlægget«

I sag C-158/15,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager, Nederlandene) ved afgørelse af 1. april 2015, indgået til Domstolen den 3. april 2015, i sagen:

Elektriciteits Produktiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ NV

mod

Bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit,

har

DOMSTOLEN (Sjette Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, A. Arabadjiev, samt dommerne J.-C. Bonichot (refererende dommer) og E. Regan,

generaladvokat: J. Kokott

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

— Elektriciteits Produktiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ NV ved advocaten V.M.Y. van 't Lam og T. Kortmann

— den nederlandske regering ved M. de Ree og M. Bulterman, som befuldmægtigede

— Europa-Kommissionen ved E. Manhaeve og K. Mifsud-Bonnici, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 3. marts 2016,

afsagt følgende

* Processprog: nederlandsk.

Dom

1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 3, litra e), 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 afgørelse nr. 1359/2013/EU af 17. december 2013 (EUT 2013, L 343, herefter »direktiv 2003/87«), og artikel 27, stk. 2, i Kommissionens forordning (EU) nr. 601/2012 af 21. juni 2012 om overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner i medfør af direktiv 2003/87/EF (EUT 2012, L 181, s. 30), som ændret ved Kommissionens forordning (EU) nr. 206/2014 af 4. marts 2014 (EUT 2014, L 65, s. 27, herefter »forordning nr. 601/2012«).

2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Elektriciteits Produktiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ NV (herefter »EPZ«) og Bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit (direktoratet for den nederlandske myndighed for emissioner, herefter »NEa«) vedrørende angivelse af drivhusgasemissioner som følge af selvantændelsen af kul under dets oplagring.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2003/87

3 Det fremgår af 11. betragtning til direktiv 2003/87:

»Medlemsstaterne bør sikre, at driftsledere for visse aktiviteter er indehavere af en drivhusgasemissionstilladelse og overvåger og rapporterer deres emissioner af de drivhusgasser, der er specificeret i relation til disse aktiviteter.«

4 Dette direktivs artikel 2 med overskriften »Anvendelsesområde« fastsætter i stk. 1:

»Dette direktiv finder anvendelse på emissioner fra de i bilag I opførte aktiviteter og de drivhusgasser, der er anført i bilag II.«

5 Nævnte direktivs artikel 3 med overskriften »Definitioner« fastsætter:

»I dette direktiv forstås ved:

[...]

b) »emissioner«: udledning af drivhusgasser i atmosfæren fra kilder i et anlæg

[...]

e) »anlæg«: en stationær teknisk enhed, hvor en eller flere af de i bilag I nævnte aktiviteter udføres tillige med eventuelle andre direkte tilknyttede aktiviteter, der har en teknisk forbindelse med aktiviteterne på stedet, og som kan have indvirkning på emissioner og forurening

[...]

t) »forbrænding«: enhver oxidering af brændsel, uanset hvorledes den varme og den elektriske eller mekaniske energi, der produceres ved denne proces, anvendes, og andre hermed direkte forbundne aktiviteter, herunder røggasrensning

[...]«

6 Samme direktivs artikel 12 med overskriften »Overdragelse, returnering og annullering af kvoter« fastsætter i stk. 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.«

7 Bilag I til direktiv 2003/87 opregner de kategorier af aktiviteter, der er omhandlet i dette direktiv, og tager i henhold til nr. 6) navnlig sigte på forbrænding af brændsel i anlæg med en samlet nominel indfyret termisk effekt på mere end 20 MW, undtagen i anlæg til forbrænding af farligt affald eller kommunalt affald. Bilagets nr. 5) præciserer i øvrigt, at hvis det fastslås, at tærskelkapaciteten for en i dette bilag nævnt aktivitet overstiges i et anlæg, skal alle enheder, hvori der forbrændes brændsel, bortset fra enheder til forbrænding af farligt affald eller husholdningsaffald, medtages i drivhusgasemissionstilladelsen.

Forordning nr. 601/2012

8 Det fremgår af første betragtning til forordning nr. 601/2012:

»Den ved [direktiv 2003/87] fastsatte ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner kan kun fungere effektivt, hvis emissionerne overvåges og rapporteres på fuldstændig, ensartet, gennemskuelig og nøjagtig måde i overensstemmelse med de harmoniserede krav i denne forordning. […]«

9 Femte betragtning til den nævnte forordning er affattet således:

»Overvågningsplanen skal indeholde detaljeret, fuldstændig og gennemskuelig dokumentation af den anvendte metode for en bestemt anlægs- eller luftfartøjsoperatør og bør indtage en central plads i det system, som denne forordning etablerer. Planen bør jævnligt opdateres i henhold til verifikatorens konklusioner eller på driftslederens eller luftfartøjsoperatørens initiativ. [...]«

10 Samme forordnings artikel 2 med overskriften »Anvendelsesområde« fastsætter:

»Denne forordning gælder for overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner, som er specificeret i forhold til de aktiviteter, der er anført i bilag I til [direktiv 2003/87], og aktivitetsdata fra stationære anlæg […]

Forordningen finder anvendelse på emissioner og aktivitetsdata, der forekommer fra den 1. januar 2013.«

11 Artikel 3 i forordning nr. 601/2012 med overskriften »Definitioner« fastsætter:

»I denne forordning forstås ved:

[...]

5. »emissionskilde«: det særskilt identificerbare element i et anlæg eller en proces, hvorfra der udledes relevante drivhusgasser, [...]

[...]

11. »forbrændingsemissioner«: drivhusgasser, som udledes som følge af en eksoterm reaktion mellem et brændsel og oxygen

[...]«

12 Nævnte forordnings artikel med overskriften »Fuldstændighed« fastsætter:

»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], 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.

Driftsledere og luftfartøjsoperatører træffer passende foranstaltninger til at forhindre enhver form for manglende data inden for rapporteringsperioden.«

13 Samme forordnings artikel 11 med overskriften »Generel forpligtelse«, fastsætter i stk. 1:

»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 […], som planen er relevant for.

[...]«

14 Artikel 20 i forordning nr. 601/2012 med overskriften »Overvågningsgrænser« fastsætter i stk. 1:

»Driftslederen definerer hvert anlægs overvågningsgrænser.

Driftslederen skal inden for disse grænser medtage samtlige emissioner af relevante drivhusgasser fra samtlige emissionskilder og kildestrømme i forbindelse med de i bilag I til [direktiv 2003/87] angivne aktiviteter, der udføres i anlægget, samt aktiviteter og drivhusgasser, som en medlemsstat har medtaget i henhold til artikel 24 i [direktiv 2003/87].

Driftslederen skal ligeledes medtage emissioner fra normal drift og unormale forhold, herunder opstart og nedlukning samt nødsituationer i løbet af rapporteringsperioden, dog med undtagelse af emissioner fra flytbare maskiner til transport.«

15 Nævnte forordnings artikel 21 med overskriften »Valg af overvågningsmetode« fastsætter i stk. 1:

»Til overvågning af et anlægs emissioner vælger driftslederen enten at anvende en beregningsbaseret metode eller en målingsbaseret metode, der begge er underlagt specifikke bestemmelser i henhold til nærværende forordning.

Den beregningsbaserede metode indebærer, at emissioner fra kildestrømme bestemmes ud fra aktivitetsdata, der opnås via målesystemer og yderligere parametre fra laboratorieanalyser eller standardfaktorer. [...]

[...]«

16 Samme forordnings artikel 27 med overskriften »Bestemmelse af aktivitetsdata« fastsætter:

»1. Driftslederen bestemmer aktivitetsdataene for en kildestrøm på én af følgende måder:

a) baseret på en kontinuerlig måling af processen, som forårsager emissionen

b) baseret på en sammenlægning af målinger af mængder, der leveres separat, hvor der tages højde for relevante ændringer i lagerbeholdningen.

2. Ved anvendelsen af stk. 1, litra b), beregnes mængden af brændsel eller materiale, som forarbejdes i løbet af rapporteringsperioden, som mængden af brændsel eller materiale, der indkøbes i løbet af rapporteringsperioden, minus mængden af brændsel eller materiale, der udgår fra anlægget, plus mængden af brændsel eller materiale på lager ved begyndelsen af rapporteringsperioden, minus mængden af brændsel eller materiale på lager ved afslutning af rapporteringsperioden.

[...]«

Nederlandsk ret

17 I henhold til artikel 2.2, stk. 1, i wet milieubeheer (miljøforvaltningsloven) er de opgaver, der er fastsat i forordning nr. 601/2012, overladt til NEa.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

18 EPZ driver et kulkraftværk i Nederlandene, der blev taget i brug i 1987. Dette kraftværk har en kapacitet på 406 MW og bruger i gennemsnit 2 500 ton stenkul dagligt.

19 Kullet leveres til en lagerplads, beliggende ca. 800 meter fra kraftværket, som er adskilt herfra ved en offentlig vej. Det opbevares fra seks måneder til et år på denne plads, før det transporteres til kraftværket via et transportbånd for derefter at blive formalet til pulver, hvorefter det tilføres forbrændingsanlægget.

20 I forbindelse med udarbejdelse af overvågningsplanen for anlægget, der drives af EPZ, for den tredje handelsperiode fra 2013 til 2020, fandt NEa, at tab af kul, der skyldes dettes selvantændelse under oplagringen, ikke kunne anses for brændsel, der udgår fra dette anlæg som omhandlet i artikel 27, stk. 2, i forordning nr. 601/2012.

21 Ved afgørelse af 8. november 2013 afviste NEa følgelig at godkende ændringen af den nævnte overvågningsplan, som EPZ havde anmodet om, og afviste herefter ved afgørelse af 23. april 2014 den klage, som EPZ havde indgivet mod den første afgørelse, som ubegrundet.

22 EPZ har for Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) indbragt denne sidstnævnte afgørelse med påstand om annullation.

23 Under disse omstændigheder har Raad van State (øverste domstol i forvaltningsretlige sager) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:

»1) Omfattes en situation som den foreliggende, hvor kul oplagres i et kuldepot, hvor der sker emissioner af CO_2 på grund af selvantænding, hvor depotets centrum befinder sig ca. 800 meter fra randen af det kulfyrede kraftværk, hvor begge grunde er adskilt fra hinanden ved en offentlig vej, og hvor kullene fra lagerpladsen føres til kraftværket via et transportbånd, der løber hen over vejen, af begrebet »anlæg« som omhandlet i artikel 3, litra e), i [direktiv 2003/87]?

2) Sigter udtrykket »brændsel, der udgår fra anlægget« i artikel 27, stk. 2, i [forordning nr. 601/2012] til den situation, som foreligger i denne sag, hvor der under oplagringen i kuldepotet mistes kul ved forbrænding som følge af selvantændelse?«

Om de præjudicielle spørgsmål

Det første spørgsmål

24 Med det første spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om et kulkraftværks lagerplads til brændsel som den i hovedsagen omhandlede, og som beskrevet af den forelæggende ret, udgør et »anlæg« som omhandlet i artikel 3, litra e), i direktiv 2003/87, særligt henset til den omstændighed, at den befinder sig i en afstand af ca. 800 meter fra dette kraftværk, at den er adskilt herfra ved en offentlig vej, og at brændslet transporteres fra denne plads til kraftværket via et transportbånd, der løber hen over vejen.

25 Det bemærkes, at artikel 3, litra e), i direktiv 2003/87 definerer et anlæg i forhold til direktivet som en stationær teknisk enhed, hvor en eller flere af de i bilag I til direktivet nævnte aktiviteter udføres tillige med eventuelle andre direkte tilknyttede aktiviteter, der har en teknisk forbindelse med aktiviteterne på stedet, og som kan have indvirkning på emissioner og forurening.

26 Dette bilag tager i øvrigt navnlig sigte på forbrændingsaktiviteten af brændsel i anlæg med en samlet nominel indfyret termisk effekt på mere end 20 MW, undtagen i anlæg til forbrænding af farligt affald eller kommunalt affald.

27 Det er i hovedsagen ubestridt, at forbrændingsaktiviteten af brændsel i dette anlæg – idet EPZ's kulkraftværk har en samlet nominel indfyret termisk effekt på mere end 20 MW – er omfattet af bilag I til direktiv 2003/87.

28 Selv om det med hensyn til oplagringsaktiviteten antages, at den naturlige selvantændelsesproces af det kul, som er bestemt til dette anlæg, ved oplagringen af dette brændsel kan anses for at være forbrænding af brændsel som omhandlet i bilag I til dette direktiv, fremgår det derimod ikke af de sagsakter, som Domstolen råder over, at den i hovedsagen omhandlede lagerplads har en nominel indfyret termisk effekt på mere end tærsklen på 20 MW, som er fastsat i bilag I til dette direktiv. Denne plads kan derfor ikke anses for at være en stationær teknisk enhed som omhandlet i artikel 3, litra e), i direktiv 2003/87.

29 Den i hovedsagen omhandlede kullagerplads er følgelig kun en del af et anlæg som omhandlet i artikel 3, litra e), i direktiv 2003/87, hvis kuloplagringsaktiviteten opfylder kriterierne i denne bestemmelse for andre aktiviteter end dem, der er anført i bilag I til dette direktiv. Dette vil således være tilfældet, hvis denne aktivitet direkte er tilknyttet anlæggets forbrændingsaktivitet, hvis den har en teknisk forbindelse med aktiviteterne på stedet for kraftværket, og hvis den kan have indvirkning på emissioner og forurening.

30 I denne henseende bemærkes for det første, at alene den omstændighed, at det oplagrede kul er absolut nødvendigt for kraftværkets drift, er tilstrækkelig til, at det kan antages, at oplagringen er direkte tilknyttet kraftværkets aktivitet. Denne direkte tilknytning er desuden konkretiseret ved, at der foreligger en teknisk forbindelse mellem de to aktiviteter. Som generaladvokaten har anbefalet i punkt 30 i sit forslag til afgørelse, må en sådan forbindelse således antages at foreligge, når den pågældende aktivitet er integreret i den samlede tekniske proces i kraftværkets forbrændingsaktivitet.

31 En sådan forbindelse foreligger under alle omstændigheder for et kullager som det i hovedsagen omhandlede, allerede som følge af den praktiske organisation af pladsen og tilstedeværelsen af et transportbånd, som befinder sig mellem kuldepotet og kraftværket.

32 De andre omstændigheder, som nævnes af den forelæggende ret, hvorefter afstanden mellem lagerpladsens område og kraftværkets område er ca. 800 meter, og desuden er adskilt ved en offentlig vej, er i denne henseende ikke relevante.

33 Det bemærkes for det andet, at det af forelæggelsesafgørelsen fremgår, at den i hovedsagen omhandlede kuloplagringsaktivitet, ved en naturlig selvantændelsesproces, udsender drivhusgasser, således at denne aktivitet kan have indvirkning på emissioner og forurening som omhandlet i artikel 3, litra e), i direktiv 2003/87.

34 Henset til det ovenstående skal det første spørgsmål besvares med, at et kulkraftværks lagerplads til brændsel som den i hovedsagen omhandlede, og som beskrevet af den forelæggende ret, er en del af et »anlæg« som omhandlet i artikel 3, litra e), i direktiv 2003/87.

Det andet spørgsmål

35 Med det andet spørgsmål ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om artikel 27, stk. 2, første afsnit, i forordning nr. 601/2012 skal fortolkes således, at tab af kul som følge af kullets naturlige selvantændelsesproces ved dets oplagring på et sted, der er en del af et anlæg som omhandlet i artikel 3, litra e), i direktiv 2003/87, skal anses for at være kul, der udgår fra dette anlæg.

36 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at EPZ, med henblik på overvågningen af emissioner fra det anlæg, som EPZ driver, har valgt at anvende den beregningsbaserede overvågningsmetode, som er beskrevet i artikel 27, stk. 1, litra b), i forordning nr. 601/2012.

37 I sådanne tilfælde giver artikel 27, stk. 1, litra b), i forordning nr. 601/2012 driftslederen mulighed for at bestemme aktivitetsdataene for en kildestrøm, baseret på en sammenlægning af målinger af mængder, der leveres separat, hvor der tages højde for relevante ændringer i lagerbeholdningen.

38 Artikel 27, stk. 2, første afsnit, i forordning nr. 601/2012 fastsætter derefter, at med henblik på bestemmelsen af aktivitetsdata for en kildestrøm efter den metode, der er præciseret i denne artikels stk. 1, litra b), skal navnlig mængden af brændsel, der indkøbes i løbet af rapporteringsperioden, fratrækkes mængden af brændsel, der udgår fra anlægget.

39 Både denne bestemmelses ordlyd, hvor begrebet »udgår«, og ikke begrebet »tab« anvendes, og det mål, der forfølges med forordning nr. 601/2012 om at sikre fuldstændig overvågning og rapportering, der omfatter – således som det fremgår af denne forordnings artikel 5 – proces- og forbrændingsemissioner fra alle emissionskilder og kildestrømme med tilknytning til de aktiviteter, som er anført i bilag I til direktiv 2003/87, samt alle drivhusgasser, der er specificeret i relation til disse aktiviteter, men at det skal undgås, at emissionerne medregnes flere gange, begrunder, at de i hovedsagen omhandlede tab af brændsler ikke kan anses for at være udgået fra anlægget som omhandlet i nævnte forordnings artikel 27, stk. 2, første afsnit.

40 Det følger af samtlige ovenstående betragtninger, at det andet spørgsmål skal besvares med, at artikel 27, stk. 2, første afsnit, i forordning nr. 601/2012 skal fortolkes således, at tab af kul som følge af kullets naturlige selvantændelsesproces ved dets oplagring på et sted, der en del af et anlæg som omhandlet i artikel 3, litra e), i direktiv 2003/87, ikke kan anses for at være kul, der udgår fra dette anlæg.

Sagens omkostninger

41 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 sagens omkostninger. 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 kender Domstolen (Sjette Afdeling) for ret:

1) **Et kulkraftværks lagerplads til brændsel som den i hovedsagen omhandlede, og som beskrevet af den forelæggende ret, er en del af et »anlæg« som omhandlet i artikel 3, litra e), 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, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 1359/2013/EU af 17. december 2013.**

2) **Artikel 27, stk. 2, første afsnit, i Kommissionens forordning (EU) nr. 601/2012 af 21. juni 2012 om overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner i medfør af direktiv 2003/87/EF, som ændret ved Kommissionens forordning (EU) nr. 206/2014 af 4. marts 2014, skal fortolkes således, at tab af kul som følge af kullets naturlige selvantændelsesproces ved dets oplagring på et sted, der en del af et anlæg som omhandlet i artikel 3, litra e), i direktiv 2003/87, ikke kan anses for at være kul, der udgår fra dette anlæg.**

Underskrifter