Zbornik sudske prakse

PRESUDA SUDA (šesto vijeće)

9. lipnja 2016.*

„Zahtjev za prethodnu odluku – Onečišćenje zraka – Sustav trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova – Direktiva 2003/87/EZ – Pojam ‚postrojenje' – Uključenje skladišta goriva – Uredba (EU) br. 601/2012 – Pojam ‚goriv[o] izvezen[o] iz postrojenja'"

U predmetu C-158/15,

povodom zahtjeva za prethodnu odluku na temelju članka 267. UFEU-a, koji je uputio Raad van State (Državno vijeće, Nizozemska), odlukom od 1. travnja 2015., koju je Sud zaprimio 3. travnja 2015., u postupku

Elektriciteits Produktiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ NV

protiv

Bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit,

SUD (šesto vijeće),

u sastavu: A. Arabadjiev, predsjednik vijeća, J.-C. Bonichot (izvjestitelj) i E. Regan, suci,

nezavisna odvjetnica: J. Kokott,

tajnik: A. Calot Escobar,

uzimajući u obzir pisani postupak,

uzimajući u obzir očitovanja koja su podnijeli:

— za Elektriciteits Produktiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ NV, V. M. Y. van 't Lam i T. Kortmann, *advocaten*,

— za nizozemsku vladu, M. de Ree i M. Bulterman, u svojstvu agenata,

— za Europsku komisiju, E. Manhaeve i K. Mifsud-Bonnici, u svojstvu agenata,

saslušavši mišljenje nezavisne odvjetnice na raspravi održanoj 3. ožujka 2016.,

donosi sljedeću

* Jezik postupka: nizozemski

Presudu

1 Zahtjev za prethodnu odluku odnosi se na tumačenje članka 3. točke (e) Direktive 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2003. o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice i o izmjeni Direktive Vijeća 96/61/EZ (SL L 275, str. 32.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 9., str. 28.), kako je izmijenjena Odlukom br. 1359/2013/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. (SL 2013., L 343, u daljnjem tekstu: Direktiva 2003/87) i članka 27. stavka 2. Uredbe Komisije (EU) br. 601/2012 od 21. lipnja 2012. o praćenju i izvješćivanju o emisijama stakleničkih plinova u skladu s Direktivom 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL 2012., L 181, str. 30.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 9., str. 308.), kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EU) br. 206/2014 od 4. ožujka 2014. (SL 2014., L 65, str. 27., u daljnjem tekstu: Uredba br. 601/2012).

2 Zahtjev je upućen u okviru spora između Elektriciteits Produktiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ NV (u daljnjem tekstu: EPZ) i Bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit (uprave nizozemskog tijela nadležnog za emisije, u daljnjem tekstu: NEa), u vezi s uzimanjem u obzir emisije stakleničkih plinova do koje dolazi zbog zagrijavanja ugljena tijekom njegova skladištenja.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2003/87

3 Uvodna izjava 11. Direktive 2003/87 navodi:

„Države članice osiguravaju da operat[o]ri koji obavljaju određene posebne djelatnosti imaju dozvolu za emisiju stakleničkih plinova te da prate emisije određenih stakleničkih plinova vezanih uz te djelatnosti i o njima podnose izvješća.”

4 Članak 2. te direktive, naslovljen „Područje primjene”, u stavku 1. određuje:

„Ova se Direktiva primjenjuje na emisije koje proizlaze iz djelatnosti navedenih u Prilogu I. i na stakleničke plinove navedene u Prilogu II.”

5 Članak 3. navedene direktive, naslovljen „Definicije”, određuje:

„Za potrebe ove Direktive primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

(b) ‚emisije’ znači ispuštanje u atmosferu stakleničkih plinova iz izvora u nekom postrojenju […];

[...]

(e) ‚postrojenje’ znači nepomična tehnička jedinica u kojoj se odvija jedna ili više djelatnosti navedenih u Prilogu I. i bilo koje druge izravno pridružene djelatnosti koje su tehnički povezane s djelatnostima koje se odvijaju na tom mjestu i koje mogu imati utjecaja na emisiju i onečišćavanje;

[...]

(t) ‚izgaranje' znači svaka oksidacija goriva, bez obzira na način na koji se proizvedena toplinska, električna ili mehanička energija koristi i sve druge izravno povezane djelatnosti, uključujući pročišćavanje otpadnih plinova;

[...]"

6 Članak 12. te direktive, naslovljen „Prijenos, predaja i poništavanje emisijskih jedinica", u stavku 3. propisuje:

„Države članice osiguravaju da do 30. travnja svake godine svaki operat[o]r postrojenja preda broj emisijskih jedinica, osim onih izdanih u skladu s poglavljem II., jednak ukupnim emisijama u prethodnoj kalendarskoj godini iz toga postrojenja, verificiranih u skladu s člankom 15., te da one nakon toga budu poništene."

7 Prilog I. Direktivi 2003/87 nabraja kategorije djelatnosti na koje se odnosi ta direktiva i navodi, među ostalim, u točki 6. izgaranje goriva u postrojenjima ukupne nazivne ulazne toplinske snage iznad 20 MW, osim postrojenja za spaljivanje opasnog i komunalnog otpada. Točka 5. tog priloga utvrđuje osim toga da kad se utvrdi da je prag kapaciteta bilo koje djelatnosti u tom prilogu prekoračen, sve jedinice u kojima se odvija izgaranje goriva, osim jedinica za spaljivanje opasnog i komunalnog otpada, uključuju se u dozvolu za emisije stakleničkih plinova.

Uredba br. 601/2012

8 Uvodna izjava 1. Uredbe br. 601/2012 glasi:

„Potpuno, dosljedno, transparentno i točno praćenje i izvješćivanje o emisijama stakleničkih plinova, u skladu s usklađenim zahtjevima koji su utvrđeni ovom Uredbom, neophodno je za učinkovito funkcioniranje sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova koji je uspostavljen u skladu s [Direktivom 2003/87]. [...]"

9 Uvodna izjava 5. navedene uredbe glasi:

„Plan praćenja kojim se utvrđuje detaljna, potpuna i transparentna dokumentacija o metodologiji pojedinog postrojenja ili operatora zrakoplova trebao bi biti temeljni element sustava koji se uspostavlja ovom Uredbom. Trebalo bi zahtijevati redovito obnavljanje plana, kao odgovor na komentare verifikatora, kao i na vlastitu inicijativu operatora ili operatora zrakoplova. [...]"

10 Članak 2. te uredbe, naslovljen „Područje primjene", propisuje:

„Ova se Uredba primjenjuje na praćenje i izvješćivanje o emisijama stakleničkih plinova koje su utvrđene u odnosu na djelatnosti iz Priloga I. [Direktivi 2003/87], praćenje i izvješćivanje podataka o djelatnostima za nepomična postrojenja [...].

Primjenjuje se na emisije i podatke o djelatnostima od 1. siječnja 2013."

11 Članak 3. Uredbe br. 601/2012, naslovljen „Definicije", propisuje:

„Za potrebe ove Uredbe primjenjuju se sljedeće definicije:

[...]

5. ‚izvor emisije' znači dio postrojenja ili postupak unutar postrojenja koji se može zasebno identificirati, a iz kojeg se ispuštaju relevantni staklenički plinovi, [...];

[...]

11. ‚emisije zbog izgaranja' znači emisije stakleničkih plinova koje nastaju prilikom egzotermne reakcije goriva s kisikom;

[...]."

12 Članak 5. navedene uredbe, naslovljen „Potpunost", propisuje:

„Praćenje i izvješćivanje je potpuno i obuhvaća sve emisije iz proizvodnih procesa i emisije zbog izgaranja iz svih izvora emisija i tokova izvora vezanih uz djelatnosti iz Priloga I. [Direktivi 2003/87] i ostalih djelatnosti koje su obuhvaćene u skladu s člankom 24. navedene Direktive, kao i sve stakleničke plinove koji su utvrđeni u odnosu na te djelatnosti, izbjegavajući dvostruko računanje.

Operatori i operatori zrakoplova primjenjuju odgovarajuće mjere kako bi spriječili potencijalne nedostajuće podatke tijekom izvještajnog razdoblja."

13 Članak 11. te uredbe, naslovljen „Opća obveza", propisuje u stavku 1.:

„Svaki operator ili operator zrakoplova prati emisije stakleničkih plinova na temelju plana praćenja koji je odobrilo nadležno tijelo u skladu s člankom 12., uzimajući u obzir prirodu i način rada postrojenja [...] na koj[e] se odnosi.

[...]"

14 Članak 20. Uredbe br. 601/2012, naslovljen „Granice praćenja", propisuje u stavku 1.:

„Operator utvrđuje granice praćenja za svako postrojenje.

Unutar tih granica, operator obuhvaća sve emisije relevantnih stakleničkih plinova iz svih izvora emisija i tokova izvora koji su vezani uz djelatnosti koje se obavljaju u postrojenju, a navedene su u Prilogu I. [Direktivi 2003/87] kao emisije iz djelatnosti i stakleničke plinove koje je uključila država članica u skladu s člankom 24. [Direktive 2003/87].

Operator također uključuje emisije koje proizlaze iz redovnog rada postrojenja kao i izvanrednih događaja, uključujući pokretanje i zaustavljanje te krizne situacije u izvještajnom razdoblju, uz iznimku emisija iz pokretnih strojeva koji se koriste za potrebe prijevoza."

15 Članak 21. navedene uredbe, naslovljen „Izbor metodologije praćenja", propisuje u stavku 1.:

„Za praćenje emisija iz postrojenja operator se može odlučiti za primjenu metodologije na temelju izračuna ili metodologije na temelju mjerenja, uz poštivanje posebnih odredbi ove Uredbe.

Metodologija koja se temelji na izračunu sastoji se od utvrđivanja emisija iz tokova izvora na temelju podataka o djelatnosti dobivenih putem mjernih sustava i dodatnih parametara iz laboratorijskih analiza ili zadanih vrijednosti. [...]

[...]"

16 Članak 27. te uredbe, naslovljen „Utvrđivanje podataka o djelatnosti", propisuje:

„1. Operator utvrđuje podatke o djelatnosti za tok izvora na jedan od sljedećih načina:

(a) na temelju kontinuiranog mjerenja na lokaciji procesa zbog kojeg nastaju emisije;

(b) na temelju sabranih izmjerenih količina koje su zasebno dostavljene, uzimajući u obzir promjene zaliha.

2. Za potrebe točke (b) stavka 1., količina obrađenoga goriva ili materijala računa se kao količina goriva ili materijala kupljenog tijekom izvještajnog razdoblja, minus količina goriva ili materijala izvezenog iz postrojenja, plus količina goriva ili materijala na zalihi na početku izvještajnog razdoblja, minus količina goriva ili materijala na zalihi na kraju izvještajnog razdoblja.

[...]"

Nizozemsko pravo

17 U skladu s člankom 2.2. stavkom 1. wet milieubeheer (Zakona o upravljanju okolišem), zadaće predviđene Uredbom br. 601/2002 povjerene su NEa-i.

Glavni postupak i prethodna pitanja

18 EPZ iskorištava termoelektranu na ugljen koja je 1987. puštena u pogon u Nizozemskoj. Termoelektrana ima snagu od 406 MW i u prosjeku troši 2500 tona ugljena dnevno.

19 Ugljen se dostavlja u skladište koje je smješteno otprilike 800 metara od termoelektrane te je od nje odvojeno javnim putem. Ugljen se u tom skladištu čuva od šest mjeseci do jedne godine prije nego što se pokretnom trakom preveze do termoelektrane, gdje se zatim drobi i ubacuje u postrojenje za izgaranje.

20 U okviru izrade plana nadzora postrojenja koje iskorištava EPZ za treće razdoblje trgovanja od 2013. – 2020., NEa je smatrala da se gubici ugljena zbog njegova zagrijavanja tijekom razdoblja skladištenja ne mogu smatrati gorivom izvezenim iz postrojenja u smislu članka 27. stavka 2. Uredbe br. 601/2012.

21 NEa je stoga odlukom od 8. studenoga 2013. odbila potvrditi promjenu navedenog plana nadzora koju je EPZ zatražio, a da bi zatim odlukom od 23. travnja 2014. odbila kao neosnovan prigovor EPZ-a protiv te odluke.

22 EPZ je podnio Raadu van State (Državno vijeće) zahtjev za poništenje potonje odluke.

23 U tim je okolnostima Raad van State (Državno vijeće) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

„1. Obuhvaća li pojam postrojenja u smislu iz [članka 3. točke (e) Direktive 2003/87] situaciju kao što je ona u predmetnom slučaju u kojoj se ugljen skladišti na odlagalištu ugljena na kojem dolazi do emisija CO_2 koje su posljedica zagrijavanja, čije je središte otprilike 800 metara udaljeno od granice [zemljišta] termoelektrane na ugljen, gdje su oba zemljišta jedno od drugoga odvojena javnim putem, a ugljen se iz skladišta prevozi u termoelektranu pokretnom trakom koja prelazi cestu?

2. Odnosi li se izraz ‚goriv[o] izvezen[o] iz postrojenja' iz članka 27. stavka 2. [Uredbe br. 601/2012] na situaciju kao što je to ona u predmetnom slučaju u kojoj se određena količina ugljena gubi izgaranjem tijekom razdoblja njegova skladištenja na odlagalištu ugljena zbog postupka zagrijavanja?"

O prethodnim pitanjima

Prvo pitanje

24 Svojim prvim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita je li „postrojenje" u smislu članka 3. točke (e) Direktive 2003/87 skladište goriva termoelektrane na ugljen, kao što je to ono o kojem je riječ u glavnom postupku i kako ga opisuje sud koji je uputio zahtjev, uzimajući osobito u obzir činjenicu da se ono nalazi na udaljenosti od otprilike 800 metara od te termoelektrane, da ga od nje odvaja javni put i da se gorivo od tog skladišta do termoelektrane prevozi pokretnom trakom koja prelazi preko tog javnog puta.

25 Treba podsjetiti da se u članku 3. točki (e) Direktive 2003/87 postrojenje u svrhe te direktive definira kao nepomična tehnička jedinica u kojoj se odvija jedna ili više djelatnosti navedenih u Prilogu I. navedenoj direktivi i bilo koje druge izravno pridružene djelatnosti koje su tehnički povezane s djelatnostima koje se odvijaju na tom mjestu i koje mogu imati utjecaja na emisije i onečišćavanje.

26 Osim toga, taj se prilog odnosi, među ostalim, na izgaranje goriva u postrojenjima ukupne nazivne ulazne toplinske snage iznad 20 MW, osim u postrojenjima za spaljivanje opasnog i komunalnog otpada.

27 U glavnom postupku je nesporno da je izgaranje ugljena u tom postrojenju obuhvaćeno Prilogom I. Direktivi 2003/87 s obzirom na to da EPZ-ova termoelektrana na ugljen ima toplinsku snagu iznad 20 MW.

28 Nasuprot tomu, kad je riječ o skladištenju, čak i pod pretpostavkom da se prirodni postupak zagrijavanja ugljena, koji je namijenjen za tu termoelektranu, prilikom skladištenja tog goriva može smatrati izgaranjem goriva u smislu Priloga I. toj direktivi, iz spisa kojim raspolaže Sud ne proizlazi da je toplinska snaga skladišta o kojem je riječ u glavnom postupku veća od 20 MW, kako je utvrđeno u Prilogu I. toj direktivi. Stoga se to skladište ne može smatrati nepomičnom tehničkom jedinicom u smislu članka 3. točke (e) Direktive 2003/87.

29 Posljedično, skladište ugljena o kojem je riječ u glavnom postupku jest dio postrojenja u smislu članka 3. točke (e) Direktive 2003/87 samo ako skladištenje ugljena ispunjava kriterije navedene u toj odredbi za druge djelatnosti osim onih navedenih u Prilogu I. toj direktivi. To je slučaj ako se ta djelatnost izravno odnosi na izgaranje u termoelektrani, ako je tehnički povezana s djelatnostima koje se ostvaruju na prostoru te termoelektrane i ako može imati utjecaj na emisije i onečišćenje.

30 U tom pogledu treba navesti, s jedne strane, da je sâma okolnost da je uskladišteni ugljen neophodan za funkcioniranje termoelektrane dostatna kako bi se smatralo da se skladištenje izravno odnosi na njezinu djelatnost. Usto, taj je izravan odnos vidljiv postojanjem tehničke veze između dviju djelatnosti. Naime, kao što je to navela nezavisna odvjetnica u točki 30. svojeg mišljenja, treba zaključiti da postoji takva veza ako je dotična djelatnost uključena u okvir ukupnog tehničkog procesa izgaranja u termoelektrani.

31 Takva veza u svakom slučaju postoji u odnosu na skladište ugljena kao što je to ono o kojem je riječ u glavnom postupku zbog same činjenice materijalnog uređenja tog prostora i postojanja pokretne trake smještene između odlagališta za ugljen i termoelektrane.

32 Druge okolnosti koje je spomenuo sud koji je uputio zahtjev, među kojima i okolnost da su zemljišta na kojima se nalazi skladište i termoelektrana međusobno udaljena otprilike 800 metara i usto odvojena javnim putem, nisu relevantne u tom pogledu.

33 S druge strane, također treba utvrditi da iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da skladištenje ugljena o kojem je riječ u glavnom postupku emitira stakleničke plinove procesom prirodnog zagrijavanja pa ta djelatnost može utjecati na emisije i onečišćenja u smislu članka 3. točke (e) Direktive 2003/87.

34 S obzirom na prethodno navedeno, na prvo pitanje treba odgovoriti da skladište goriva termoelektrane na ugljen, kao što je to ono o kojem je riječ u glavnom postupku i kako ga je opisao sud koji je uputio zahtjev, jest dio „postrojenja" u smislu članka 3. točke (e) Direktive 2003/87.

Drugo pitanje

35 Drugim pitanjem sud koji je uputio zahtjev u biti pita treba li članak 27. stavak 2. podstavak prvi Uredbe br. 601/2012 tumačiti na način da se gubici ugljena zbog prirodnog procesa njegova zagrijavanja prilikom njegova skladištenja na prostoru koji je dio postrojenja u smislu članka 3. točke (e) Direktive 2003/87 trebaju smatrati ugljenom koji je izvezen iz tog postrojenja.

36 Iz odluke kojom se upućuje prethodno pitanje proizlazi da je EPZ u svrhe nadzora emisija postrojenja koje iskorištava odabrao primjenu metode nadzora koji se temelji na izračunu navedenom u članku 27. stavku 1. točki (b) Uredbe br. 601/2012.

37 U tom slučaju, ponajprije, članak 27. stavak 1. točka (b) Uredbe br. 601/2012 dopušta operatoru da podatke o djelatnosti za tok izvora utvrdi na temelju sabranih izmjerenih količina koje su zasebno dostavljene, uzimajući u obzir promjene zaliha.

38 Članak 27. stavak 2. podstavak prvi Uredbe br. 601/2012 propisuje, nadalje, da za potrebe utvrđivanja podataka o djelatnosti za tok izvora u skladu s metodom propisanom u stavku 1. točki (b) tog članka treba, među ostalim, od količine goriva kupljenog tijekom izvještajnog razdoblja oduzeti količinu goriva izvezenog iz postrojenja.

39 I tekst te odredbe, koji koristi pojam „izvoz", a ne „gubitak", i cilj koji se nastoji ostvariti Uredbom br. 601/2012, odnosno osiguranje potpunog praćenja i izvješćivanja koji obuhvaćaju, kao što je to propisano u članku 5. te uredbe, sve izvore emisija i tokove izvora vezanih uz djelatnosti iz Priloga I. Direktivi 2003/87 kao i sve stakleničke plinove koji su utvrđeni u odnosu na te djelatnosti, izbjegavajući dvostruko računanje, opravdavaju da se gubici goriva kao što su to oni o kojima je riječ u glavnom postupku ne smatraju ugljenom koji je izvezen iz postrojenja u smislu članka 27. stavka 2. podstavka prvog navedene uredbe.

40 Iz svih prethodnih razmatranja proizlazi da na drugo pitanje treba odgovoriti da članak 27. stavak 2. podstavak prvi Uredbe br. 601/2012 treba tumačiti na način da se gubici ugljena zbog prirodnog procesa njegova zagrijavanja prilikom njegova skladištenja na prostoru koji je dio postrojenja u smislu članka 3. točke (e) Direktive 2003/87 ne mogu smatrati ugljenom koji je izvezen iz tog postrojenja.

Troškovi

41 Budući da ovaj postupak ima značaj prethodnog pitanja za stranke glavnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev, na tom je sudu da odluči o troškovima postupka. Troškovi podnošenja očitovanja Sudu, koji nisu troškovi spomenutih stranaka, ne nadoknađuju se.

Slijedom navedenoga, Sud (šesto vijeće) odlučuje:

1. **Skladište goriva termoelektrane na ugljen kao što je to ono o kojem je riječ u glavnom postupku i kako ga je opisao sud koji je uputio zahtjev predstavlja dio „postrojenja" u smislu članka 3. točke (e) Direktive 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2003. o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice i o izmjeni Direktive Vijeća 96/61/EZ, kako je izmijenjena Odlukom br. 1359/2013/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013.**

2. **Članak 27. stavak 2. podstavak prvi Uredbe Komisije (EU) br. 601/2012 od 21. lipnja 2012. o praćenju i izvješćivanju o emisijama stakleničkih plinova u skladu s Direktivom 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća, kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EU) br. 206/2014 od 4. ožujka 2014., treba tumačiti na način da se gubici ugljena zbog prirodnog procesa njegova zagrijavanja prilikom njegova skladištenja na prostoru koji je dio postrojenja u smislu članka 3. točke (e) Direktive 2003/87 ne mogu smatrati ugljenom koji je izvezen iz tog postrojenja.**

Potpisi