Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (šesti senat)

z dne 9. junija 2016*

„Predhodno odločanje — Onesnaževanje zraka — Sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov — Direktiva 2003/87/ES — Pojem ‚naprava‘ — Vključitev skladišča goriva — Uredba (EU) št. 601/2012 — Pojem ‚gorivo, izvoženo iz naprave‘“

V zadevi C-158/15,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Raad van State (državni svet, Nizozemska) z odločbo z dne 1. aprila 2015, ki je prispela na Sodišče 3. aprila 2015, v postopku

Elektriciteits Produktiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ NV

proti

Bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit,

SODIŠČE (šesti senat)

v sestavi A. Arabadžiev, predsednik senata, J.-C. Bonichot (poročevalec) in E. Regan, sodnika,

generalna pravobranilka: J. Kokott,

sodni tajnik: A. Calot Escobar,

na podlagi pisnega postopka,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

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

— za nizozemsko vlado M. de Ree in M. Bulterman, agentki,

— za Evropsko komisijo E. Manhaeve in K. Mifsud-Bonnici, agenta,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalne pravobranilke na obravnavi 3. marca 2016

izreka naslednjo

* Jezik postopka: nizozemščina.

Sodbo

1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 3(e) 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 s Sklepom št. 1359/2013/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 (UL 2013, L 343, v nadaljevanju: Direktiva 2003/87), in člena 27(2) 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 (UL 2012, L 181, str. 30), kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (EU) št. 206/2014 z dne 4. marca 2014 (UL 2014, L 65, str. 27, v nadaljevanju: Uredba št. 601/2012).

2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Elektriciteits Produktiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ NV (v nadaljevanju: EPZ) in Bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit (uprava nizozemskega organa, pristojnega za področje emisij, v nadaljevanju NEa) zaradi upoštevanja emisij toplogrednih plinov iz samosegrevanja premoga med njegovim skladiščenjem.

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2003/87

3 V uvodni izjavi 11 Direktive 2003/87 je navedeno:

„Države članice morajo zagotoviti, da imajo upravljavci določenih dejavnosti dovoljenje za emisije toplogrednih plinov ter da spremljajo svoje emisije toplogrednih plinov, določenih za te dejavnosti, in o njih poročajo.“

4 Člen 2 te direktive, naslovljen „Področje uporabe“, v odstavku 1 določa:

„Ta direktiva se uporablja za emisije iz dejavnosti, naštetih v Prilogi I, in toplogredne pline, naštete v Prilogi II.“

5 Člen 3 navedene direktive, naslovljen „Opredelitve pojmov“, določa:

„V tej direktivi izraz:

[…]

(b) ‚emisije‘ pomeni izpust toplogrednih plinov v ozračje iz virov v napravi […]

[…]

(e) ‚naprava‘ pomeni nepremično tehnično enoto, kjer poteka ena ali več dejavnosti, ki so navedene v Prilogi I, in katere koli z njimi neposredno povezane dejavnosti, ki so tehnično povezane z dejavnostmi, ki se izvajajo na tem mestu in bi lahko vplivale na emisije in onesnaževanje okolja;

[…]

(t) ‚zgorevanje' pomeni oksidacijo goriv ne glede na to, kako se toplota, električna ali mehanska energija, proizvedene s tem postopkom, uporabljajo in vse druge neposredno povezane dejavnosti, vključno s čiščenjem odpadnih plinov;

[…]“

6 Člen 12 iste direktive, naslovljen „Prenos, predaja in ukinitev pravic“, v odstavku 3 določa:

„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.“

7 V Prilogi I k Direktivi 2003/87 so naštete vrste dejavnosti, za katere se uporablja ta direktiva, in njena točka 6 se med drugim nanaša na izgorevanje goriv v napravah s skupno nazivno vhodno toplotno močjo nad 20 MW, razen v napravah za sežiganje nevarnih ali komunalnih odpadkov. V točki 5 te priloge je poleg tega pojasnjeno, da če je prag zmogljivosti katere koli dejavnosti iz te priloge v napravi presežen, se vse enote, v katerih izgorevajo goriva, razen enot za sežiganje nevarnih ali komunalnih odpadkov, vključijo v dovoljenje za emisije toplogrednih plinov.

Uredba št. 601/2012

8 V uvodni izjavi 1 Direktive 601/2012 je navedeno:

„Popolno, dosledno, pregledno in točno spremljanje emisij toplogrednih plinov ter poročanje o njih v skladu z usklajenimi zahtevami iz te uredbe sta bistvena za učinkovito delovanje sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov, vzpostavljenega v skladu z Direktivo [2003/87]. […]“

9 V uvodni izjavi 5 navedene uredbe je navedeno:

„Načrt za spremljanje, ki določa podrobno, popolno in pregledno dokumentacijo metodologije spremljanja posamezne naprave ali operaterja zrakoplova, mora biti bistven element sistema, ki ga vzpostavlja ta uredba. Načrt je treba redno posodabljati v skladu z ugotovitvami preveritelja in na lastno pobudo upravljavca ali operaterja zrakoplova. […]“

10 Člen 2 iste uredbe, naslovljen „Področje uporabe“, določa:

„Ta uredba se uporablja za spremljanje emisij toplogrednih plinov, določenih za dejavnosti iz Priloge I k Direktivi [2003/87], ter podatkov o dejavnosti za nepremične naprave […] ter poročanje o njih […].

Uporablja se za emisije in podatke o dejavnosti od 1. januarja 2013.“

11 Člen 3 Uredbe št. 601/2012, naslovljen „Opredelitev pojmov“, določa:

„V tej uredbi se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[…]

5. ‚vir emisije' pomeni ločeno razpoznavni del v napravi ali postopek v napravi, iz katere se spuščajo ustrezni toplogredni plini, […]

[…]

11. ‚emisije iz izgorevanja goriv' pomenijo emisije toplogrednih plinov, ki nastajajo med eksotermno reakcijo goriva s kisikom;

[…]"

12 Člen 5 navedene uredbe, naslovljen „Popolnost", 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] in druge ustrezne dejavnosti, vključene v skladu s členom 24 navedene direktive, ter vse toplogredne pline, določene za navedene dejavnosti, brez dvojnega štetja.

Upravljavci in operaterji zrakoplovov uporabijo ustrezne ukrepe za preprečevanje morebitnih vrzeli podatkov v poročevalnem obdobju."

13 Člen 11 iste uredbe, naslovljen „Splošna obveznost", v odstavku 1 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 […], za katero se uporablja.

[…]"

14 Člen 20 Uredbe št. 601/2012, naslovljen „Meje za spremljanje", v odstavku 1 določa:

„Upravljavec določi meje za spremljanje za vsako napravo.

Znotraj teh meja upravljavec vključi vse ustrezne emisije toplogrednih plinov iz vseh virov emisij in tokov virov, ki spadajo pod dejavnosti, ki se izvajajo v napravi in so navedene v Prilogi I k Direktivi [2003/87], ter dejavnosti in toplogredne pline, ki jih vključi država članica v skladu s členom 24 Direktive [2003/87].

Upravljavec vključi tudi emisije iz rednega delovanja in nenormalnih dogodkov, vključno z zagonom in zaustavitvijo ter izrednimi razmerami v poročevalnem obdobju, razen emisij iz premičnih strojev, namenjenih za prevoz."

15 Člen 21 navedene uredbe, naslovljen „Izbira metodologije spremljanja", v odstavku 1 določa:

„Za spremljanje emisij naprave upravljavec izbere uporabo metodologije na podlagi izračuna ali metodologije na podlagi meritev, in sicer glede na posebne določbe te uredbe.

Metodologijo na podlagi izračuna sestavlja določanje emisij iz tokov vira na podlagi podatkov o dejavnosti, pridobljenih s sistemi za merjenje in dodatnimi parametri iz laboratorijskih analiz ali privzetimi vrednostmi. […]

[…]"

16 Člen 27 iste uredbe, naslovljen „Določitev podatkov o dejavnosti" določa:

„1. Upravljavec določi podatke o dejavnosti toka vira na enega od naslednjih načinov:

(a) na podlagi stalnega merjenja pri postopku, ki povzroča emisije;

(b) na podlagi zbiranja merjenj količin, zagotovljenih ločeno, pri čemer se upoštevajo ustrezne spremembe zaloge.

2. Količina goriva ali materiala, predelanega v poročevalnem obdobju, se za namene odstavka 1(b) izračuna kot količina goriva ali materiala, kupljenega v poročevalnem obdobju, od katere se odšteje količina goriva ali materiala, izvoženega iz naprave, ter temu prišteje količina goriva ali materiala na zalogi na začetku poročevalnega obdobja, nato pa odšteje količina goriva ali materiala na zalogi na koncu poročevalnega obdobja.

[…]“

Nizozemsko pravo

17 V skladu s členom 2.2(1) wet milieubeheer (zakon o upravljanju okolja) so naloge, določene z Uredbo št. 601/2012, naložene NEa.

Spor o glavni stvari in vprašanji za predhodno odločanje

18 Družba EPZ upravlja termoelektrarno na Nizozemskem, ki je začela delovati leta 1987. Ta termoelektrarna ima zmogljivost 406 MW in v povprečju porabi 2500 ton premoga na dan.

19 Premog se dostavi v skladišče, ki je približno 800 metrov od termoelektrarne in je od nje ločeno z javno cesto. Tam se skladišči od šest mesecev do enega leta, preden se na transportnem traku prepelje do termoelektrarne, v kateri se zmelje, nato pa pošlje v sežigalnico.

20 V okviru priprave načrta za spremljanje naprave, ki jo upravlja družba EPZ, za tretje obdobje trgovanja od leta 2013 do leta 2020 je NEa menila, da izgub premoga zaradi samosegrevanja med skladiščenjem ni mogoče šteti za gorivo, izvoženo iz te naprave, v smislu člena 27(2) Uredbe št. 601/2012.

21 NEa je tako z odločbo z dne 8. novembra 2013 zavrnila odobritev spremembe navedenega načrta za spremljanje, ki jo je zahtevala družba EPZ, nato pa z odločbo z dne 23. aprila 2014 kot neutemeljen zavrnila ugovor te družbe zoper prvo odločbo.

22 Družba EPZ je pri Raad van State (državni svet) vložila tožbo za odpravo zadnjenavedene odločbe.

23 V teh okoliščinah je Raad van State (državni svet) prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

„1. Ali dejansko stanje, kot je obravnavano, kjer se premog skladišči v premogovnem parku, v katerem pride do emisij CO_2 zaradi samosegrevanja, je center premogovnega parka oddaljen približno 800 metrov od roba [zemljišča] termoelektrarne na premog, sta obe zemljišči ločeni z javno cesto in se premog prevaža iz skladišča na transportnem traku, ki teče čez cesto, v termoelektrarno, spada pod pojem ‚naprava‘ v smislu člena 3(e) Direktive [2003/87]?

2. Ali je z ‚gorivom, izvoženim iz naprave‘ iz člena 27(2) Uredbe št. 601/2012 mišljeno dejansko stanje, kot je obravnavano, kjer se premog z zgorevanjem zaradi samosegrevanja izgubi med skladiščenjem v premogovnem parku?“

Vprašanji za predhodno odločanje

Prvo vprašanje

24 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je skladišče goriva za termoelektrarno na premog, kakršno je to iz postopka v glavni stvari in kot ga je opisalo predložitveno sodišče, ob upoštevanju zlasti tega, da je približno 800 metrov od te termoelektrarne, da je od nje ločeno z javno cesto in da je gorivo iz tega skladišča do termoelektrarne prepeljano s transportnim trakom, ki prečka to javno cesto, „naprava“ v smislu člena 3(e) Direktive 2003/87.

25 Spomniti je treba, da člen 3(e) Direktive 2003/87 napravo za namene te direktive opredeljuje kot nepremično tehnično enoto, v kateri poteka ena ali več dejavnosti, ki so navedene v Prilogi I k navedeni direktivi, in katere koli z njimi neposredno povezane dejavnosti, ki so tehnično povezane z dejavnostmi, ki se izvajajo na tem mestu in bi lahko vplivale na emisije in onesnaževanje okolja.

26 Poleg tega je v tej prilogi med drugim našteta dejavnost izgorevanja goriv v napravah s skupno nazivno vhodno toplotno močjo nad 20 MW, razen v napravah za sežiganje nevarnih ali komunalnih odpadkov.

27 V zadevi iz postopka v glavni stvari je gotovo, da ker ima termoelektrarna na premog družbe EPZ skupno nazivno vhodno toplotno moč nad 20 MW, spada dejavnost izgorevanja premoga v tej napravi pod Prilogo I k Direktivi 2003/87.

28 V zvezi z dejavnostjo skladiščenja pa je treba navesti, da tudi ob predpostavki, da je mogoče proces naravnega samosegrevanja premoga, namenjenega za to termoelektrarno, med skladiščenjem tega goriva šteti za izgorevanje goriv v skladu s Prilogo I k tej direktivi, iz spisa, ki je na voljo Sodišču, ne izhaja, da je toplotna moč zadevnega skladišča iz postopka v glavni stvari višja od praga 20 MW, določenega s Prilogo I k tej direktivi. Tega skladišča zato ni mogoče šteti za nepremično tehnično enoto v smislu člena 3(e) Direktive 2003/87.

29 Zato je zadevno skladišče premoga iz postopka v glavni stvari del naprave v smislu člena 3(e) Direktive 2003/87, le če dejavnost skladiščenja premoga izpolnjuje merila, določena v tej določbi za dejavnosti, ki niso navedene v Prilogi I k tej direktivi. Tako je, če je ta dejavnost neposredno povezana z dejavnostjo izgorevanja termoelektrarne, če je tehnično povezana z dejavnostmi, ki se izvajajo na območju te termoelektrarne, in če bi lahko vplivala na emisije in onesnaževanje okolja.

30 V zvezi s tem je treba na eni strani poudariti, da zgolj okoliščina, da je skladiščen premog nujen za delovanje termoelektrarne, zadostuje, da se šteje, da je skladiščenje neposredno povezano z njeno dejavnostjo. Ta neposredna povezava je poleg tega konkretizirana z obstojem tehnične povezave med obema dejavnostma. Kot generalna pravobranilka predlaga v točki 30 sklepnih predlogov, je treba ugotoviti, da je taka povezava podana, kadar je zadevna dejavnost vključena v skupni tehnični proces dejavnosti izgorevanja termoelektrarne.

31 Taka povezava je vsekakor podana za skladišče premoga, kot je to iz postopka v glavni stvari, že zaradi praktične organizacije tega skladišča in obstoja transportnega traku med premogovnim parkom in termoelektrarno.

32 Druge okoliščine, ki jih je navedlo predložitveno sodišče, in sicer, da sta zemljišči skladišča in termoelektrarne oddaljeni približno 800 metrov in poleg tega ločeni z javno cesto, v zvezi s tem niso upoštevne.

33 Na drugi strani je treba prav tako ugotoviti, da je iz predložitvene odločbe razvidno, da pri zadevni dejavnosti skladiščenja premoga iz postopka v glavni stvari zaradi procesa naravnega samosegrevanja nastajajo emisije toplogrednih plinov, tako da ta dejavnost lahko vpliva na emisije in onesnaževanje okolja v smislu člena 3(e) Direktive 2003/87.

34 Glede na navedeno je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je skladišče goriva za termoelektrarno na premog, kakršno je to iz postopka v glavni stvari in kot ga je opisalo predložitveno sodišče, del „naprave“ v smislu člena 3(e) Direktive 2003/87.

Drugo vprašanje

35 Predložitveno sodišče z drugim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je treba člen 27(2), prvi pododstavek, Uredbe št. 601/2012 razlagati tako, da je treba izgube premoga zaradi procesa naravnega samosegrevanja med njegovim skladiščenjem v skladišču, ki je del naprave v smislu člena 3(e) Direktive 2003/87, šteti za premog, izvožen iz te naprave.

36 Iz predložitvene odločbe je razvidno, da se je družba EPZ za namene spremljanja emisij naprave, ki jo upravlja, odločila uporabiti metodologijo spremljanja na podlagi izračuna, opisano v členu 27(1)(b) Uredbe št. 601/2012.

37 V tem primeru člen 27(1)(b) Uredbe št. 601/2012 upravljavcu najprej omogoča, da podatke o dejavnosti toka vira določi na podlagi zbiranja merjenj količin, zagotovljenih ločeno, pri čemer se upoštevajo ustrezne spremembe zaloge.

38 Člen 27(2), prvi pododstavek, Uredbe št. 601/2012 nato določa, da se za namene določitve podatkov o dejavnosti toka vira v skladu z načinom iz odstavka 1(b) tega člena med drugim od količine goriva, kupljenega v poročevalnem obdobju, odšteje količina goriva, izvoženega iz naprave.

39 Tako besedilo te določbe, v katerem je uporabljen izraz „izvoz“ in ne „izguba“, kot cilj, ki mu sledi Uredba št. 601/2012, to je zagotoviti popolno spremljanje in poročanje, ki zajemata, kot je pojasnjeno v členu 5 te uredbe, 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, ter vse toplogredne pline, določene za navedene dejavnosti, brez dvojnega štetja, utemeljujeta to, da se izgube goriva, kot so te iz postopka v glavni stvari, ne štejejo za premog, izvožen iz naprave, v smislu člena 27(2), prvi pododstavek, navedene uredbe.

40 Iz navedenega je razvidno, da je treba na drugo vprašanje odgovoriti, da je treba člen 27(2), prvi pododstavek, Uredbe št. 601/2012 razlagati tako, da izgub premoga zaradi procesa naravnega samosegrevanja med njegovim skladiščenjem v skladišču, ki je del naprave v smislu člena 3(e) Direktive 2003/87, ni mogoče šteti za premog, izvožen iz te naprave.

Stroški

41 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 (šesti senat) sklenilo:

1. **Skladišče goriva za termoelektrarno na premog, kakršno je to iz postopka v glavni stvari in kot ga je opisalo predložitveno sodišče, je del „naprave“ v smislu člena 3(e) 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, kakor je bila spremenjena s Sklepom št. 1359/2013/EU Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013.

2. **Člen 27(2), prvi 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, kakor je bila spremenjena z Uredbo Komisije (EU) št. 206/2014 z dne 4. marca 2014, je treba razlagati tako, da izgub premoga zaradi procesa naravnega samosegrevanja med njegovim skladiščenjem v skladišču, ki je del naprave v smislu člena 3(e) Direktive 2003/87, ni mogoče šteti za premog, izvožen iz te naprave.**

Podpisi