



Сборник съдебна практика

ЗАКЛЮЧЕНИЕ НА ГЕНЕРАЛНИЯ АДВОКАТ
Е. SHARPSTON
представено на 10 ноември 2016 година¹

Дело C-460/15

Schaefer Kalk GmbH & Co. KG
срещу
Bundesrepublik Deutschland

(Преюдициално запитване, отправено от *Verwaltungsgericht Berlin* (Административен съд Берлин, Германия))

„Политика в областта на околната среда — Директива 2003/87/ЕО — Търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Европейския съюз — Член 3, буква б) — Определение за емисия — Регламент (ЕС) № 601/2012 — Мониторинг и докладване — Въглероден диоксид, който е подаван от една инсталация към друга, произвеждаща калциево карбонатен преципитат, и е химически свързан в този продукт“

1. Настоящото преюдициално запитване се отнася до значението на термина „емисии“ в Директива 2003/87/ЕО². Това понятие е ключово за въведената с тази директива схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове (наричана по-нататък „схемата за търговия с квоти“).

2. Съгласно член 3, буква б) от Директива 2003/87 „емисии“ на парникови газове за целите на тази директива са налице само когато газове (включително въглероден диоксид)³, обхванати от схемата за търговия с квоти, се отделят „в атмосферата“. Някои разпоредби от Регламент (ЕС) № 601/2012 на Комисията⁴ за изпълнение на Директива 2003/87 може би разширяват понятието за „емисии“ по смисъла на тази директива. Причината за това е, че тези разпоредби третираят като „емисии“ на дадена инсталация въглеродния диоксид, който се подава от нея към друга инсталация, преобразуваща този газ в стабилен химически продукт⁵, в който газът е химически свързан (така че на практика той *не* се отделя в атмосферата). Вследствие на това операторът на първата инсталация (инсталацията по произход) трябва да включи този въглероден диоксид в годишния си доклад до компетентния национален орган и да върне съответните квоти.

1 — Език на оригиналния текст: английски.

2 — Директива на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 година за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета (ОВ L 275, 2003 г., стр. 32; Специално издание на български език, 2007 г., глава 15, том 10, стр. 78 и поправка в ОВ L 199, 2011 г., стр. 76). Релевантният за главното производство текст на тази директива е текстът, последно изменен с Директива 2009/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 г. (ОВ L 140, 2009 г., стр. 63).

3 — По-нататък термините „въглероден диоксид“ и „CO₂“ ще бъдат използвани като взаимнозаменяеми.

4 — Регламент от 21 юни 2012 година относно мониторинга и докладването на емисиите на парникови газове съгласно Директива 2003/87 (ОВ L 181, 2012 г., стр. 30).

5 — Калциево карбонатен преципитат (PCC). Това вещество се използва за производството на редица индустриални продукти като лепило, боя, хартия и др.

Verwaltungsgericht Berlin (Административен съд Берлин, Германия, наричан по-нататък „запитващата юрисдикция“) иска да установи дали това положение е съвместимо с обхвата на термина „емисии“ съгласно Директива 2003/87 и съответно дали са невалидни релевантните разпоредби от Регламент № 601/2012.

Правото на Съюза

Директива 2003/87

3. Както става ясно от съображение 5 от Директива 2003/87, тя има за цел да допринесе за ефективното изпълнение на ангажиментите на Европейския съюз и на неговите държави членки съгласно Протокола от Киото към Рамковата конвенция на Организацията на обединените нации за промените на климата за намаляване на антропогенните емисии от парниковите газове (наричан по-нататък „Протоколът от Киото“)⁶ чрез ефикасен европейски пазар за търговия с квоти за емисии на парникови газове (наричани по-нататък „квотите“), с възможно най-малкото забавяне на икономическото развитие и намаляване на заетостта.

4. Съгласно първата алинея на член 1 от Директива 2003/87 с нея се въвежда схема за търговия с квоти в рамките на Европейския съюз, „за да се стимулира намаляването на емисии на парникови газове по икономичен и икономически ефективен начин“. Втората алинея на член 1 предвижда по-нататъшно намаляване на емисиите на парникови газове, така че да се достигне до нивата на намаление, които се считат за необходими от научна гледна точка за предотвратяване на изменението на климата.

5. Съгласно член 2, параграф 1 Директива 2003/87 се прилага спрямо емисии от дейностите, изброени в приложение I, и парниковите газове, изброени в приложение II. Въглеродният диоксид (CO₂) е сред изброените газове.

6. В член 3, буква б) понятието „емисии“ за целите на Директива 2003/87 е дефинирано като „отделянето на парникови газове в атмосферата от източници в инсталация [...]“. Съгласно член 3, буква д) „инсталация“ означава стационарно техническо съоръжение за осъществяване на една или повече от дейностите, изброени в приложение I, както и всякакви други дейности, пряко отнасящи се до тях, които имат техническа връзка с дейностите, осъществявани на този обект, и които биха могли да повлияят върху емисиите и замърсяването.

7. Член 10а (озаглавен „Преходни общностни правила за хармонизирано безплатно разпределение на квоти“) предвижда по-специално:

„1. До 31 декември 2010 г. Комисията приема напълно хармонизирани мерки по изпълнението на общностно равнище за разпределението на квоти, посочени в параграфи 4, 5, 7 и 12 [...].

[...]

Доколкото е възможно, посочените в първа алинея мерки определят ех ante параметри, валидни за цялата Общност, за да се осигури провеждането на разпределението по начин, който да насърчи намаляването на емисиите на парникови газове и енергийно ефективните техники, като се вземат предвид най-ефективните техники, заместителите, алтернативните производствени

6 — Протоколът от Киото към Рамковата конвенция на Организацията на обединените нации е приет на 11 декември 1997 г. Съветът на Европейския съюз одобрява Протокола от Киото с Решение 2002/358/ЕО (ОВ L 130, 2002 г., стр. 1; Специално издание на български език, 2007 г., глава 11, том 27, стр. 220).

процеси, високоефективното комбинирано производство на енергия, ефикасното в енергийно отношение използване на отпадни газове, използването на биомаса и улавянето и съхранението на CO₂, когато са налице съответни съоръжения, и не предвижда стимули за повишаване на емисиите. [...]

По принцип за всеки отрасъл и подотрасъл параметрите се изчисляват въз основа на продуктите, а не на суровините, така че да се постигнат максимални икономии от гледна точка на емисиите на парникови газове и енергийната ефективност в рамките на всеки производствен процес в дадения отрасъл или подотрасъл.

[...]

2. При определяне на принципите за определяне на ex ante параметри за отделните отрасли и подотрасли, отправна точка са средните резултати на първите 10 % най-ефективни инсталации в отрасъл или подотрасъл в Общността за периода 2007—2008 г. [...]

Регламентите по членове 14 и 15 предвиждат хармонизирани правила за мониторинг, докладване и проверка на свързаните с производството емисии на парникови газове с оглед определяне на ex-ante параметрите.

[...]“.

8. Член 12 се отнася до „[п]рехвърляне, връщане и отмяна на квоти“. Съгласно член 12, параграф 3 „държавите членки гарантират, че до 30 април всяка година операторът на всяка инсталация връща определен брой квоти, различни от квотите, издадени съгласно глава II⁷, равен на общото количество емисии, изпуснати от тази инсталация през предходната календарна година, като това е проверено в съответствие с член 15, както и че те са отменени впоследствие“.

9. Съгласно член 12, параграф 3а „не възниква задължение за връщане на квоти по отношение на емисиите, за които е проверено, че са уловени и прехвърлени за постоянно съхранение в обект, за който има валидно разрешение в съответствие с Директива 2009/31/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 г. относно съхранението на въглероден диоксид в геоложки формации⁸“.

10. Член 14 (озаглавен „Мониторинг и докладване на емисии“) предвижда по-специално:

„1. До 31 декември 2011 г. Комисията приема регламент за мониторинг и докладване на емисии [...] по отношение на дейностите, изброени в приложение I, [...] като регламентът се основава на принципите за мониторинг и докладване, установени в приложение IV⁹], и посочва в изискванията за мониторинг и докладване за всеки парников газ въздействието върху глобалното затопляне от съответния газ.

Тази мярка, предназначена да измени несъществени елементи от настоящата директива чрез допълването ѝ, се приема в съответствие с процедурата по регулиране с контрол, посочена в член 23, параграф 3.

7 — Тази глава се отнася до „въздухоплаването“ и затова не е релевантна за главното производство.

8 — ОВ L 140, 2009 г., стр. 114 и поправки в ОВ L 70, 14.3.2015 г., стр. 66 и в ОВ L 181, 9.7.2015 г., стр. 84.

9 — Принципите за мониторинг и докладване, установени в това приложение, изискват операторът да включва в доклада на инсталацията по-специално общото количество на емисиите на тази инсталация, изчислени или измерени за всяка дейност от приложение I. Вж. част А, „Докладване на емисиите“, точки Б и В от приложение IV.

2. Регламентът, посочен в параграф 1, взема под внимание най-точните и актуални налични научни данни, и по-специално тези на МКИК¹⁰, и може също така да предвиди изисквания операторите да докладват за емисии, свързани с производството на стоки от енергоемки отрасли, които могат да са изложени на международна конкуренция. Същият регламент може също така да предвижда изискване за проверка на тази информация по независим път.

[...]

3. Държавите членки гарантират, че всеки оператор на инсталация [...] осъществява мониторинг и докладва на компетентния орган след края на съответната година в съответствие с регламента, посочен в параграф 1, емисиите, отделени през всяка календарна година от тази инсталация.

[...]“.

11. Съгласно първата алинея на член 15 (озаглавен „Проверка и акредитация“) „държавите членки гарантират, че докладите, представени от операторите [...] съгласно член 14, параграф 3, са проверени в съответствие с критериите, установени в приложение V и всички подробни разпоредби, приети от Комисията в съответствие с [член 15], както и че компетентният орган е информиран за това“.

12. Член 16 (озаглавен „Санкции“) предвижда по-специално:

„1. Държавите членки определят правилата за налагане на санкциите, приложими при нарушение на националните разпоредби, приети съгласно настоящата директива, и предприемат всички необходими мерки, за да гарантират прилагането на тези правила. Предвидените санкции трябва да бъдат ефективни, съразмерни и възпиращи. [...]

[...]

3. Държавите членки гарантират, че от всеки оператор [...], който до 30 април всяка година не върне достатъчно квоти за покриване на своите емисии през предходната година, се търси отговорност чрез налагане на санкция за извънредно количество емисии. Размерът на санкцията за извънредно количество емисии е 100 EUR за всеки тон еквивалент на въглероден диоксид емисии, за който операторът [...] не е върнал квоти. Заплащането на сумата по санкцията за извънредно количество емисии не освобождава оператора от задължението да върне определено количество квоти, равняващо се на това извънредно количество емисии при връщане на квоти за следващата календарна година“.

Регламент № 601/2012

13. Видно от позоваването на второто правно основание за приемането му, Регламент № 601/2012 е приет за изпълнение по-специално на член 14, параграф 1 от Директива 2003/87. Член 1 от Регламент № 601/2012 предвижда, че в този регламент са формулирани правилата за мониторинг и докладване в съответствие с Директива 2003/87 на емисиите на парникови газове и данните за дейността през периода на търговия в рамките на схемата за търговия с квоти, започващ на 1 януари 2013 г., както и в следващите периоди на търговия.

10 — Междуправителствен комитет по изменение на климата.

14. Член 5 изисква мониторингът и докладването „да бъдат пълни и да обхващат всички горивни и технологични емисии, от всички източници на емисии и пораждащи емисии потоци на горива/материали, използвани за дейности, посочени в приложение I към Директива 2003/87/ЕО, [...] и то на всички видове парникови газове, специфицирани по отношение на тези дейности, като в същото време да не се прави двойно отчитане“¹¹.

15. Член 11, параграф 1 предвижда, че „всеки оператор на инсталация [...] трябва да провежда мониторинг на емисиите на парникови газове въз основа на мониторингов план, одобрен от компетентния орган съгласно посоченото в член 12 и съобразен с характера и функционирането на инсталацията [...], за която се отнася“¹².

16. Съгласно член 20, параграф 2 „при дефинирането на процеса на мониторинг и докладване, операторът следва да включи специфичните за съответния сектор изисквания, формулирани в приложение IV“. Четвъртата алинея на точка 10.Б от приложение IV към Регламент № 601/2012 предвижда, че „в случаите, при които CO₂ се използва в инсталацията или се подава към друга инсталация за производство на калциево карбонатен преципитат (PCC), това количество CO₂ следва да се разглежда като част от емисиите на инсталацията, където е получен този CO₂“.

17. Член 49, параграф 1 гласи:

„Операторът следва да приспада от емисиите всяко количество CO₂, произхождащо от фосилен въглерод при дейности, попадащи в обхвата на приложение I към Директива 2003/87/ЕО, което количество не се отделя като емисии от инсталацията, а се подава извън инсталацията на някой от следните видове обекти:

- a) на инсталация за улавяне на CO₂ с цел транспортиране и дългосрочно съхранение в геоложки обекти, разрешено в съответствие с Директива 2009/31/ЕО;
- b) в преносна мрежа с цел транспортиране и дългосрочно съхранение в геоложки обекти, разрешено в съответствие с Директива 2009/31/ЕО;
- в) в обект за съхранение, разрешен в съответствие с Директива 2009/31/ЕО, с цел дългосрочно съхранение в геоложки обект.

За останалите видове преноси на CO₂ извън инсталацията не се допуска приспадане от емисиите на инсталацията на подаденото количество CO₂¹³.

Германското право

18. Законът за търговията с квоти за емисии на парникови газове (Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen) от 21 юли 2011 г. транспонира Директива 2003/87 в Германия. Член 3 от този закон съдържа определение на понятието „емисия“. Става въпрос за отделяне в атмосферата на парникови газове, имащи за източник дейностите, посочени в приложение I към този закон. Съгласно член 5, параграф 1 операторът трябва да

11 — Вж. точка 5 по-горе.

12 — Мониторинговият план се състои от подробна, пълна и прозрачна документация относно мониторинговата методика на съответната инсталация, включително обща информация за инсталацията, подробно описание на прилаганите изчислителни или измервателни методики и подробно описание на мониторинговата методика в случай на пренос на CO₂ в съответствие с член 49 от Регламент № 601/2012. Вж. член 12, параграф 1, втора алинея от Регламент № 601/2012 и точка 1 от приложение I към него.

13 — Смисълът на член 49 личи от съображение 13, съгласно което, „за да се предотвратят възможни неточности във връзка с преноса на [...] чист CO₂“, този пренос следва да е възможен „само при [...] последващо съхранение в геоложки обект в съответствие с [Европейската схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове], което понастоящем е единствената форма за постоянно съхранение на CO₂, приемано по тази схема“.

изчислява емисиите от неговата инсталация за всяка календарна година и да докладва това количество на компетентния орган до 31 март на следващата година. Член 6 изисква от оператора да подаде за одобрение от компетентния орган мониторингов план относно всеки период на търговия.

Фактически обстоятелства, производство и преюдициални въпроси

19. Schaefer Kalk GmbH & Co. KG (наричано по-нататък „Schaefer Kalk“) е оператор на инсталация за калциниране на варовик в Ханщетен (Германия). Тази дейност подлежи на участие в схемата за търговия с квоти¹⁴. Schaefer Kalk подава част от въглеродния диоксид, получен в резултат на тази дейност, към инсталация, където въглеродният диоксид се използва за производството на РСС.

20. На 31 юли 2012 г. Schaefer Kalk иска от Deutsche emissionshandelsstelle (наричан по-нататък „германският орган за търговия с емисии“) да одобри мониторинговия му план. Дружеството претендира конкретно, че от него не следва да бъде изисквано да докладва емисиите въглероден диоксид, подадени за производството на РСС (и следователно че няма задължение за връщане на квотите за емисии, съответстващи на подадения въглероден диоксид). Schaefer Kalk твърди по същество, че въглеродният диоксид е химически свързан в РСС и по тази причина не се отделя в атмосферата.

21. На 10 януари 2013 г. германският орган за търговия с емисии одобрява мониторинговия план на Schaefer Kalk, без да се произнесе по въпроса за въглеродния диоксид, подаван за производството на РСС. С последващо решение от 29 август 2013 г. (наричано по-нататък „решението от август 2013 г.“) този орган отхвърля искането на Schaefer Kalk за приспадане от емисиите му на прехвърления въглероден диоксид, с мотива че член 49 от Регламент № 601/2012 и приложение IV към него не предвиждат такава възможност.

22. Schaefer Kalk обжалва решението от август 2013 г. пред запитващата юрисдикция. То твърди по същество, че член 49, параграф 1, втора алинея от Регламент № 601/2012 и точка 10.Б, четвърта алинея от приложение I към него са несъвместими с член 3, буква б) и член 14, параграф 1 от Директива 2003/87, доколкото включват в „емисиите“ на дадена инсталация въглероден диоксид, който не се отделя в атмосферата, а се подава на друга инсталация за производството на РСС, в която въглеродният диоксид е химически свързан. Според дружеството финансовата тежест вследствие на това (тоест ежегодното връщане на определен брой квоти, съответстващи на този въглероден диоксид) би могла да откаже операторите от подобно подаване на CO₂ и следователно да обезсмисли преследваната от Директива 2003/87 цел за намаляване на емисиите.

23. Запитващата юрисдикция спира производството по делото и отправя следните преюдициални въпроси:

„1. Неваиден ли е Регламент № 601/2012 на Комисията и нарушават ли се с него целите, преследвани с Директива 2003/87, доколкото член 49, параграф 1, втора алинея от [този регламент], гласи, че всяко количество въглероден диоксид, което не бъде подадено на друга инсталация по смисъла на член 49, параграф 1, първа алинея, се счита за емисия, отделена от инсталацията, произвеждаща въглероден диоксид?“

¹⁴ — Сред дейностите, обхванати от схемата за търговия с квоти, в приложение I е посочено „производство на варовик или калциниране на доломит и магнезит в ротационни пещи за изпичане или в други пещи с производствен капацитет над 50 тона дневно“.

2. Неваиден ли е Регламент № 601/2012 и нарушават ли се с него целите, преследвани с Директива 2003/87, доколкото съгласно точка 10 от приложение IV към този регламент количеството CO₂, подавано към друга инсталация за производство на [PCC], следва да се разглежда като част от емисиите на инсталацията, където е произведен този CO₂?

24. Писмени становища представят Schaefer Kalk, германското правителство и Европейската комисия. Същите страни, както и германският орган за търговия с емисии, представят устни становища в съдебното заседание на 30 юни 2016 г.

Анализ

По допустимостта на оспорването на валидността на Регламент № 601/2012 от страна на Schaefer Kalk

25. Германското правителство има съмнения дали в рамките на националното производство, което е висящо пред запитващата юрисдикция, Schaefer Kalk все още може да се позове на невалидността на член 49, параграф 1, втора алинея от Регламент № 601/2012 и точка 10.Б, четвърта алинея от приложение IV към него, при положение че е пропуснало възможността да поиска отмяната на този регламент от Общия съд. Германското правителство има предвид по-широкия достъп до съдилищата на Съюза, с който частноправните субекти вече разполагат по силата на третата част от изречението на член 263, четвърта алинея ДФЕС, съгласно която всяко физическо или юридическо лице може да оспори подзаконови актове, които го засягат пряко и които не включват мерки за изпълнение.

26. Съгласно постоянната съдебна практика възможността страната да се позовава пред сезираната национална юрисдикция на невалидността на съдържащи се в актове на Съюза разпоредби, предполага, че тя не е имала право да оспори тези разпоредби с пряка жалба на основание на член 263 ДФЕС¹⁵. Пречка за повдигане на възражение за невалидността на акта пред компетентния национален съд обаче съществува само за лице, което без никакво съмнение е имало право да иска за отмяната на разглеждания акт при условията, предвидени в този член¹⁶. На друго място съм пояснявала защо тази съдебна практика трябва да се прилага и спрямо третата част от изречението на член 263, четвърта алинея ДФЕС¹⁷.

27. В настоящия случай Schaefer Kalk с основание се съмнява, че има право на основание на член 263, четвърта алинея ДФЕС да подаде пряка жалба до Общия съд срещу разпоредбите на Регламент № 601/2012, оспорвани сега от него.

28. Вярно е, че този регламент представлява „подзаконов акт“ по смисъла на член 263, четвърта алинея ДФЕС, тоест акт с общо приложение, който не е приет в съответствие със законодателна процедура и затова не е законодателен по своето естество¹⁸. Прилагането на третата част от тази разпоредба обаче зависи в частност и от липсата на мерки за изпълнение по отношение на оспорващите акта лица. Както член 49, параграф 1, втора алинея от Регламент № 601/2012, така

15 — От най-новата съдебна практика вж. решение от 28 април 2016 г., Borealis Polyolefine и др. (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 и C-391/14—C-393/14, EU:C:2016:311, т. 46 и цитираната съдебна практика).

16 — Вж. по-специално решение от 17 март 2016 г., Portmeirion Group (C-232/14, EU:C:2016:180, т. 23 и цитираната съдебна практика).

17 — Вж. заключението ми по дело А и др. (C-158/14, EU:C:2016:734, т. 67—72).

18 — Вж. в този смисъл решение от 3 октомври 2013 г., Inuit Tapiriit Kanatami и др./Парламент и Съвет (C-583/11 P, EU:C:2013:625, т. 60).

и точка 10.Б, четвърта алинея от приложение IV към него изискват приемането на мерки за изпълнение, приложими спрямо Schaefer Kalk¹⁹, като например решението на германския орган за търговия с емисии от 10 януари 2013 г. във връзка с искането на дружеството за одобрение на мониторинговия му план²⁰.

29. При тези обстоятелства Schaefer Kalk следва да има право да оспори валидността на посочените разпоредби от Регламент № 601/2012 пред запитващата юрисдикция и да иска от нея да отправи преюдициално запитване до Съда.

Предварителни бележки

30. Безспорно е, че калцинирането на варовик представлява дейност, спрямо която се прилага Директива 2003/87. За сметка на това производството на РСС не е посочено в приложение I към тази директива и следователно не подлежи на участие в схемата за търговия с квоти.

31. Както германското правителство, така и германският орган за търговия с емисии твърдят, че химическото преобразяване на въглеродния диоксид, използван за производството на РСС, е непълно, като поне 20 % от използваните като суровина газове в крайна сметка се отделят в атмосферата като отпадни газове²¹. В писменото си становище Комисията обяснява, че химическият процес на производство на РСС сам по себе си не води до емисии. В съдебното заседание обаче тя посочва в отговор на въпрос на Съда, че част от „използвания като суровина“ въглероден диоксид може в крайна сметка да бъде изгубен и следователно отделен в атмосферата. Освен това германското правителство твърди, че в случаи като този в главното производство е необходимо да се отчитат възможни загуби на въглероден диоксид по време на транспортирането му или изтичания от инсталацията. В съдебното заседание Schaefer Kalk оспорва тези фактически твърдения и обяснява, че същите не са изложени в рамките на националното производство.

32. В рамките на производството по член 267 ДФЕС Съдът може единствено да се произнася по тълкуването или валидността на текст от правото на Съюза с оглед на фактите, които са му посочени от националната юрисдикция²². Следователно Съдът не следва да преценява дали част от въглеродния диоксид, подаден от инсталацията на Schaefer Kalk на друга инсталация за производството на РСС, е била (или може да се счита за) загубена при транспортирането или всъщност е била отделена в атмосферата в резултат на това производство. При всички положения е безспорно, че поне по-голямата част от въглеродния диоксид, използван в химичния процес на производство на РСС, е химически свързана в този продукт. Именно в този контекст ще разгледам поставените въпроси. Запитващата юрисдикция следва, доколкото е целесъобразно, да извърши съответната проверка на фактите.

33. В случай като разглеждания в главното производство резултатът от прилагането на член 49, параграф 1, втора алинея от Регламент (ЕС) № 601/2012 и точка 10.Б, четвърта алинея от приложение IV към него е, че цялото количество въглероден диоксид, подаден за производството на РСС, се разглежда като „емисии“ на инсталацията, където въглеродният диоксид е генериран, макар (поне) по-голямата част от него да не е отделен в атмосферата,

19 — За да се прецени дали подзаконов акт включва мерки за изпълнение, следва да се разгледа положението на лицето, което се позовава на правото на обжалване съгласно третата част от изречението на член 263, четвърта алинея ДФЕС. Следователно без значение е дали съответният акт включва мерки за изпълнение по отношение на други правни субекти. Вж. по-специално решение от 28 април 2015 г., T & L Sugars и Sidul Açúcares/Комисия (C-456/13 P, EU:C:2015:284, т. 32 и цитираната съдебна практика).

20 — Това одобрение се изисква съгласно член 12, параграф 1, първа алинея от Регламент № 601/2012.

21 — В съдебното заседание германският орган за търговия с емисии посочва, че макар да е възможно и по-малко количество „остатъчен“ въглероден диоксид, оптималното производство на РСС е свързано с поне 20 % отпадни газове.

22 — Вж. по-специално решения от 9 октомври 2014 г., Traum (C-492/13, EU:C:2014:2267, т. 19) и от 21 юли 2016 г., Argos Supply Trading (C-4/15, EU:C:2016:580, т. 29).

поради което операторът на тази инсталация е длъжен на основание на член 12, параграф 3 от Директива 2003/87 да докладва тези количества въглероден диоксид като емисии и да върне съответните квоти. Въпросът е дали Комисията може да въведе такова правило, без да засегне определението за „емисии“ по член 3, буква б) от Директива 2003/87, които емисии са посочени в член 14, параграф 1 от тази директива. И двата преюдициални въпроса засягат този проблем и затова следва да бъдат разгледани заедно.

Може ли въглеродният диоксид, подаден към дадена инсталация за производството на РСС, да се разглежда като „емисии“ за целите на схемата за търговия с емисии?

34. Съгласно съображение 5 от Директива 2003/87 същата установява схема за търговия с квоти с цел да допринесе за изпълнението на ангажиментите на Европейския съюз и на неговите държави членки съгласно Протокола от Киото, който е насочен към намаляване на емисиите на парникови газове в атмосферата на равнище, което предотвратява опасна антропогенна намеса в климатичната система, като крайната цел е опазването на околната среда²³.

35. Икономическата логика на схемата за търговия с квоти е да се гарантира, че намаляването на емисиите на парникови газове, необходимо за постигане на предварително определен резултат за околната среда, ще бъде осъществено на възможно най-ниската стойност. Като позволява продажбата на отпуснатите квоти, тази схема цели да подтикне всеки участник в схемата да отделя по-малко количество парникови газове от първоначално предоставените му квоти, за да прехвърли остатъка на друг участник, който е отделил по-голямо количество емисии от отпуснатите му квоти²⁴. Всъщност това може да бъде постигнато по два начина: или като се намали количеството на генерираните газове (обикновено чрез използването на по-ефективни производствени методи), или като се избегне отделянето на парникови газове в атмосферата (например чрез преобразуването на тези газове в продукт, в който те са химически свързани).

36. Съответно един от стълбовете, върху които е установена схемата за търговия с квоти, е член 12, параграф 3 от Директива 2003/87, съгласно който всеки оператор е длъжен до 30 април на текущата година да връща, с цел тяхната отмяна, определен брой квоти за емисии на парникови газове, равняващ се на неговото количество емисии през предходната календарна година²⁵.

37. Обхватът на това изискване, който е ключов за отговора на въпросите на запитващата юрисдикция, зависи най-вече от значението на термина „емисии“ по смисъла на член 3, буква б) от Директива 2003/87. Затова в съответствие с постоянната съдебна практика ще тълкувам тази разпоредба, вземайки предвид не само съдържанието ѝ, но и нейния контекст и целите на правната уредба, от която е част тази разпоредба²⁶.

38. От текста на член 3, буква б) от Директива 2003/87 ясно следва, че може да има „емисии“ само ако парникови газове са *отделяни* „в атмосферата“, тоест в слоя от газове около земята. Така в съответствие с целта на Директивата за намаляване на емисиите с оглед на предотвратяването на опасното изменение на климата²⁷ самото *генериране* на парникови газове не води до „емисии“, когато тези газове не се отделят в атмосферата²⁸. Приложение IV към

23 — Решение от 16 декември 2008 г., Lorraine и Arcelor Atlantique et др. (C-127/07, EU:C:2008:728, т. 29).

24 — Решение от 16 декември 2008 г., Arcelor Atlantique et Lorraine и др. (C-127/07, EU:C:2008:728, т. 32). Вж. също решение от 7 април 2016 г., Holcim (Румъния)/Комисия (C-556/14 P, непубликувано, EU:C:2016:207, т. 64 и 65).

25 — Решение от 29 април 2015 г., Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, т. 29).

26 — Вж. по-специално решение от 4 февруари 2016 г., Hassan (C-163/15, EU:C:2016:71, т. 19 и цитираната съдебна практика).

27 — Член 1, втора алинея от Директива 2003/87.

28 — Нюанс на този принцип произтича от включването в приложение I към Директива 2003/87 на улавянето, транспортирането и съхранението на парникови газове в геоложки обекти, разрешено в съответствие с Директива 2009/31. Вж. точки 59 и 60 по-долу.

Директива 2003/87, съдържащо общите принципи на мониторинг и докладване, не навежда на различен извод: то изисква от оператора да включи в доклада на инсталацията „общото количество на емисиите“, изчислено или измерено за всяка дейност, обхваната от схемата за търговия с квоти²⁹.

39. Както обаче правилно посочват германският орган за търговия с емисии, германското правителство и Комисията, определението по член 3, буква б) не се ограничава до „пряко и непосредствено“ отделяне на парникови газове в атмосферата. Така обстоятелството, че парниковите газове са отделени в атмосферата определено време, след като са генерирани, и евентуално извън инсталацията, където са получени, не влияе на квалификацията им като „емисии“. Тълкуване в обратен смисъл би позволило на операторите да заобикалят схемата за търговия с квоти, като улавят парниковите газове, генерирани в дадена инсталация, и ги подават на друга инсталация, за да отложат отделянето им в атмосферата.

40. Затова съм съгласна, че ако в случаи като разглеждания в главното производство част от въглеродния диоксид, подаден на друга инсталация за производство на РСС, действително се отделя в атмосферата в резултат на загуби или изтичания при транспортирането или в рамките на самия производствен процес³⁰, по отношение на *тази част* от въглеродния диоксид, подаден като „емисии“ на инсталацията по произход, може да се приложи определението съгласно Директива 2003/87. Това тълкуване е в съответствие както с посочения в член 2, параграф 2 обхват на тази директива, така и с определението за „емисии“ съгласно член 3, буква б): този въглероден диоксид в крайна сметка (макар и непряко) се отделя „в атмосферата“ и е резултат от дейност, която подлежи на участие в схемата за търговия с квоти (в главното производство — калциниране на варовик).

41. Член 49, параграф 1, втора алинея от Регламент № 601/2012 и точка 10.Б, четвърта алинея от приложение I към него обаче имат много по-широко действие. Не само частта от подадения въглероден диоксид, който евентуално би могъл да бъде отделен в атмосферата, а цялото количество въглероден диоксид, подаден към друга инсталация за производството на РСС, се разглежда като „емисии“ на инсталацията по произход и следователно подлежи на участие в схемата за търговия с квоти. С други думи, тези разпоредби установяват необорима презумпция, че *цялото* прехвърлено количество въглероден диоксид ще бъде отделено в атмосферата.

42. Този резултат не само противоречи на текста на член 3, буква б) от Директива 2003/87, той също така създава опасност от засягане на целта на тази директива за опазване на околната среда посредством намаляване на емисиите³¹.

43. Както Schaefer Kalk правилно посочва в съдебното заседание, икономическият стимул, залегнал в основата на схемата за търговия с квоти, би бил засегнат, ако трябва да бъдат връщани квоти, съответстващи на цялото количество въглероден диоксид, подадено за производството на РСС. Тъй като съответните квоти вече не могат да бъдат продадени на друг участник като „остатък“, резултатът е, че операторът се третира все едно е изпуснал цялото това количество въглероден диоксид в атмосферата.

29 — Част А, „Докладване на емисиите“, точки Б и В от приложение IV.

30 — Както вече посочих, Съдът не следва да преценява тези фактически въпроси.

31 — Вж. в този смисъл решение от 16 декември 2008 г., Arcelor Atlantique et Lorraine и др. (C-127/07, EU:C:2008:728, т. 31).

44. Същевременно германското правителство поддържа, че оспорваните разпоредби на Регламент № 601/2012 са необходими за гарантиране на съответствието с предварително зададения (ex-ante) продуктов показател за производство на варовик, предвиден в Решение 2011/278/ЕС на Комисията³². Съгласно член 10а от Директива 2003/87 този показател служи за определяне на броя безплатни квоти, предоставяни за тази дейност през посочените в тази разпоредба преходни периоди. Съгласно точка 1 от приложение I към Решение 2011/278 този показател се изчислява, като се вземат предвид „всички процеси, пряко или косвено свързани с производството на вар[овик]“. Следователно безплатни квоти се предоставят за въглеродния диоксид, получаван при калцинирането на варовик и подаван за производството на РСС, независимо дали този въглероден диоксид в крайна сметка се отделя в атмосферата. Германското правителство твърди по същество, че предвид целта за хармонизиране, отразена в член 10а, параграф 2, втора алинея, Комисията е трябвало да гарантира, че в случаи като този в главното производство операторът има задължение за връщане на квотите, съответстващи на този въглероден диоксид. Комисията излага сходен довод.

45. Не приемам този довод.

46. Член 10а, параграф 2, втора алинея от Директива 2003/87 изисква регламентите, приети съгласно, в частност, член 14, параграф 1 от тази директива, какъвто е Регламент № 601/2012, да предвиждат хармонизирани правила за мониторинг, докладване и проверка на свързаните с производството емисии на парникови газове с оглед определяне на ex-ante показателите. Не виждам нищо в тази разпоредба, което да подсказва, че в случаи като разглеждания в главното производство годишните емисии на даден оператор следва да включват въглеродния диоксид, който е подаден за производството на РСС и не е отделен в атмосферата. Вярно е, че ex-ante продуктовият показател за производството на варовик, изчислен от Комисията в Решение 2011/278, отчита по-специално въглеродния диоксид, който е подаден за производството на РСС и не е отделен в атмосферата. Такъв пренос на въглероден диоксид всъщност представлява част от „процеси[те], пряко или косвено свързани с производството на вар[овик]“. В резултат на това положение в главното производство на Schaefer Kalk са предоставени повече безплатни квоти, отколкото ако не беше отчитан подаденият въглероден диоксид³³. Това обстоятелство обаче не влияе на обхвата, от една страна, на задължението за връщане на квоти по член 12, параграф 3 от Директива 2003/87, и от друга страна, на регламента относно мониторинга и докладването, който Комисията е трябвало да приеме в съответствие с член 14, параграф 1 от тази директива. И двете разпоредби се отнасят само до „емисиите“ по смисъла член 3, буква б) от Директива 2003/87.

47. По същата причина не съм съгласна с довода, изложен от Комисията в съдебното заседание, че тъй като производството на РСС с прехвърлен въглероден диоксид не било иновативно и не давало гаранции срещу възможното отделяне на този газ в атмосферата, член 14, параграф 2 от Директива 2003/87 изисквал от тази институция да разглежда въглеродния диоксид, подаден за производството на РСС, като „емисии“. Единствената цел на тази разпоредба е от Комисията да се изисква, когато приема регламент в съответствие с член 14, параграф 1, да взема под внимание „най-точните и актуални налични научни данни, и по-специално тези на МКИК“. Следователно тази разпоредба не може да се тълкува като разширяваща определението за „емисии“ по член 3, буква б) от Директива 2003/87, така че да се обхване въглеродният диоксид, който не е отделен в атмосферата. Дали избягването на подобно отделяне произтича от иновативен процес е без значение в това отношение.

32 — Решение от 27 април 2011 година за определяне на валидни за целия Европейски съюз преходни правила за хармонизираното безплатно разпределяне на квоти за емисии съгласно член 10а от Директива 2003/87 (ОВ L 130, 2011 г., стр. 1).

33 — Вж. точка 44 по-горе.

48. Освен това, противно на твърдението на германския орган за търговия с емисии, германското правителство и Комисията, даден оператор не се ползва от недължимо конкурентно предимство, ако има възможност да „спести“ безплатните квоти, съответстващи на въглеродния диоксид, подаден от него към инсталация за производство на РСС, за разлика от оператори, които не осъществяват подобни прехвърляния.

49. Вярно е, че запазването на условията на конкуренция във вътрешния пазар във връзка със схемата за търговия с квоти е сред преследваните от Директива 2003/87 цели³⁴. Въпреки това в случаи като разглеждания в главното производство „предимството“ от „спестени“ квоти не може да се приеме за недължимо и следователно нарушаващо конкуренцията. Всъщност това предимство произтича единствено от разликата между оператор, който изпуска парникови газове в атмосферата, и оператор, който избягва такива емисии, като химически преобразува част от генерирания въглероден диоксид в нов стабилен химичен продукт, в който този газ е свързан. Така това предимство напълно съответства на икономическата логика на схемата за търговия с квоти³⁵.

50. Освен това не намирам за убедителен довода (изложен от германското правителство, германския орган за търговия с емисии и Комисията), че всъщност операторите биха могли да заобиколят схемата за търговия с квоти (и по-специално задължението за връщане на квоти) без особени затруднения, ако имаха право да изваждат от общото количество на емисиите парниковите газове, подадени към други производствени единици. В отговор на въпрос, поставен от Съда в съдебното заседание, Комисията обяснява, че в случаи като разглеждания в главното производство е необходимо прехвърленият въглероден диоксид да бъде включен към емисиите на инсталацията, тъй като производството на РСС не е сред обхванатите от схемата за търговия с квоти дейности. При тези обстоятелства можело да се окаже невъзможно да се извършат проверки в инсталацията, към която въглеродният диоксид е бил подаден за производство на РСС.

51. Предотвратяването на възможни неточности във връзка с преноса на въглероден диоксид несъмнено представлява легитимна цел³⁶. Според мен обаче този довод не отчита в достатъчна степен всички защитни мерки, които произтичат от системата за мониторинг и докладване, въведена с Директива 2003/87 и регламентите за изпълнение на същата.

52. От член 14, параграф 3 от Директива 2003/87 следва, че задължението на операторите за връщане на квоти, представляващо един от стълбовете, върху които е установена схемата за търговия с квоти, се основава на изготвяните от операторите доклади съгласно правилата по Регламент № 601/2012 относно мониторинга и докладването на емисиите на парникови газове³⁷. Тези правила изискват от оператора, в частност, пълнота (член 5), точност (член 7) и достоверност на използваната методика (член 8) при мониторинга и докладването на емисиите. Съгласно член 8, втора алинея от Регламент № 601/2012 е необходимо докладваните емисии и свързаните с тях обявени данни „да не съдържат съществени неистини, да се избягва всяко пристрастие при избора и представянето на информацията и да се предоставя достоверен и балансиран отчет за емисиите на дадена инсталация“.

34 — Вж. по-специално решения от 29 март 2012 г., Комисия/Полша (C-504/09 P, EU:C:2012:178, т. 77) и от 22 юни 2016 г., DK Recycling und Roheisen/Комисия (C-540/14 P, EU:C:2016:469, т. 49 и 50).

35 — Вж. точка 35 по-горе.

36 — Вж. съображение 13 от Регламент № 601/2012.

37 — Решение от 29 април 2015 г., Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, т. 31).

53. Съгласно изискването за строга отчетност на издадените квоти и съгласно член 6, параграф 2, буква д) и член 12, параграф 3 от Директива 2003/87, преди да бъдат представени на компетентните национални органи, докладите преминават през процес на проверка, предвиден по-специално в член 15 от тази директива³⁸. От последната разпоредба, разгледана във връзка с приложение V към Директива 2003/87, е видно, че проверката на докладите за емисии от независим проверяващ орган е необходимо условие за връщането на квотите. Операторът не може да прехвърля квоти, докато изготвеният от него доклад не бъде проверен и обявен за удовлетворителен³⁹.

54. Една от основните задачи на проверяващия орган е именно да установи „с достатъчна увереност, че в доклада на оператор[а] [...] няма съществени неточности“⁴⁰. Възможно е съществените неточности да бъдат свързани с емисии, които операторът „прикрива“ под формата на пренос на парникови газове към друга инсталация. Всички съществени неточности, които не са били поправени преди издаването на доклада, трябва да бъдат включени в доклада от проверката, изготвен от проверяващия орган⁴¹. Докато докладът му не бъде проверен, съответният оператор не може да връща квотите, съответстващи на общото количество емисии, изпуснати от неговата инсталация през предходната календарна година, както изисква член 12, параграф 3 от Директива 2003/87. Съответно на този оператор ще бъде наложена предвидената в член 16, параграф 3 от тази директива еднократна глоба⁴².

55. Директива 2003/87 не предвижда други механизми на контрол и не поставя друго условие за връщането на квотите освен признаването на доклада за емисиите като удовлетворителен⁴³. Същевременно Съдът подчертава, че от всички разпоредби на тази директива следва, че тя не възпрепятства компетентните органи на държавите членки да осъществяват допълнителен контрол или да извършват допълнителни проверки дори когато докладът на оператора е бил проверен и обявен за удовлетворителен. Доколкото такива проверки позволяват разкриването на нередности или опити за измама, те допринасят за правилното функциониране на схемата за търговия с емисии⁴⁴.

56. Смятам, че използването на тези правомощия за проверка е особено оправдано в случаите на пренос на въглероден диоксид от една инсталация към друга — това положение в свързано с ясен риск от заобикаляне на схемата за търговия с квоти. Така в случаи като разглеждания в главното производство компетентният орган на държавата членка има право да извършва всички необходими проверки, за да се увери, че прехвърленият въглероден диоксид действително се използва за производство на РСС и не се отделя в атмосферата. Не виждам причина подобни проверки да не могат да се извършват в инсталацията, към която е подаван въглеродният диоксид. Ако този орган заключи, че проверен доклад за емисиите не включва всички емисии, подлежащи на участие в схемата за търговия с квоти, то съгласно член 16, параграф 1 от Директива 2003/87 на съответния оператор следва да се наложат „ефективни, съразмерни и възпиращи“ санкции, предвидени в националното право, като се вземат предвид поведението на оператора, неговата добросъвестност или измамните му намерения⁴⁵.

38 — Решение от 29 април 2015 г., Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, т. 31).

39 — Решение от 29 април 2015 г., Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, т. 32).

40 — Член 7, параграф 1 от Регламент (ЕС) № 600/2012 от 21 юни 2012 година на Комисията относно проверката на докладите за емисии на парникови газове и на докладите за тонкилометри и относно акредитацията на проверяващи органи съгласно Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета (ОВ L 181, 2012 г., стр. 1).

41 — Член 27, параграф 1, първа алинея, буква а) от Регламент № 600/2012 на Комисията.

42 — Вж. в този смисъл решение от 29 април 2015 г., Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, т. 35).

43 — Решение от 29 април 2015 г., Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, т. 34).

44 — Решение от 29 април 2015 г., Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, т. 37).

45 — Вж. в този смисъл решение от 29 април 2015 г., Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, т. 39).

57. Затова, противно на твърденията на германския орган за търговия с емисии, германското правителство и Комисията, стигам до извода, че за да се гарантира ефективността на схемата за търговия с квоти, не е необходимо да е налице правило, изискващо от даден оператор да връща квотите, съответстващи на цялото количество въглероден диоксид, подаден към инсталация за производство на РСС, независимо дали този въглероден диоксид се отделя в атмосферата.

58. Комисията твърди по същество, че видно от член 12, параграф 3а от Директива 2003/87, който се отнася до улавянето и транспортирането на парникови газове за постоянно съхранение в геоложки обекти, законодателят на Съюза не е имал намерение да предвиди други изключения по отношение на задължителното връщане на квоти за въглероден диоксид, който не е пряко и непосредствено отделен в атмосферата.

59. Въпреки това член 12, параграф 3а от Директива 2003/87 не поставя под въпрос гореизложеното от мен тълкуване относно понятието „емисии“ по смисъла на Директива 2003/87.

60. Член 12, параграф 3а определя условията, при които по отношение на емисии, за които е проверено, че са уловени и транспортирани за постоянно съхранение в геоложки обект, не възниква задължение за връщане на квоти в съответствие с член 12, параграф 3 от Директива 2003/87. Той е въведен в тази директива, за да създаде стимул за операторите да използват тази технология⁴⁶, и това е направено по същото време, когато законодателят на Съюза решава да включи в списъка на дейности, обхванати от Директива 2003/87 (приложение I), „улавяне на парникови газове от инсталации, попадащи в приложното поле на [тази] директива, с цел пренос и съхранение в геоложки формации на места за съхранение, за които е издадено разрешение за това в съответствие с Директива 2009/31/ЕО“, „пренос на парникови газове чрез тръбопроводи с цел съхранение в геоложки формации на места за съхранение, за които е издадено разрешение за това в съответствие с Директива 2009/31/ЕО“, и „съхранение на парникови газове в геоложки формации на места за съхранение, за които е издадено разрешение за това в съответствие с Директива 2009/31/ЕО“⁴⁷. Така законодателят на Съюза признава, че макар основната цел на тези дейности е да се избегнат емисиите (което обосновава условното освобождаване по член 12, параграф 3а), тяхната цел не е да се елиминират парниковите газове: следователно остава ясен риск тази газове в крайна сметка да бъдат отделени в атмосферата⁴⁸. За разлика от това законодателят на Съюза не предвижда участие в схемата за търговия с квоти на преноса на въглероден диоксид за производство на РСС. Това е логично, тъй като (по-голямата част от) въглеродният диоксид е химически свързан в РСС и затова не може в крайна сметка да бъде отделен в атмосферата. Затова, като се има предвид специфичната му цел, изключението по член 12, параграф 3а от Директива 2003/87 не предоставя общи насоки относно понятието за „емисии“ по смисъла на член 3, буква б) от тази директива.

61. Накрая следва да се разгледа въпросът дали спорните разпоредби от Регламент № 601/2012 могат да бъдат разглеждани само като изменящи „несъществени елементи“ от Директива 2003/87 „чрез допълването ѝ“ и следователно като оставащи в границите, определени от член 14, параграф 1, втора алинея от тази директива.

62. Според мен отговорът е категорично отрицателен.

46 — Вж. съображение 20 от Директива 2009/29, с която член 12, параграф 3а е включен в Директива 2003/87.

47 — Курсивът е мой.

48 — Вж. в този смисъл съображение 39 от Директива 2009/29.

63. Както вече посочих, действието на тези разпоредби води до разширяване на обхвата на определението за „емисии“ по член 3, буква б) от Директива 2003/87, които емисии са посочени в член 14, параграф 1 от тази директива. Това понятие безспорно е съществена част от схемата за търговия с квоти, създадена с Директива 2003/87, и следователно има ключова роля за постигането на целта на тази директива за опазване на околната среда. Затова Комисията не може, чрез приемането на регламент за изпълнение, да променя обхвата на това понятие, без да засегне политически избор, който може да бъде направен само от законодателя на Съюза⁴⁹.

Заключение

64. Поради всички изложени съображения смятам, че Съдът следва да отговори на поставените от Verwaltungsgericht Berlin (Административен съд Берлин, Германия) въпроси по следния начин:

„Член 49, параграф 1, втора алинея от Регламент (ЕС) № 601/2012 на Комисията от 21 юни 2012 година относно мониторинга и докладването на емисиите на парникови газове съгласно Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета и точка 10.Б, четвърта алинея от приложение IV към него са невалидни, доколкото за целите на Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 година за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета посочените разпоредби включват в „емисиите“ от дадена инсталация въглеродния диоксид, получаван в резултат на калцинирането на варовик, който въглероден диоксид е подаван към друга инсталация за производството на калциево карбонатен преципитат, независимо от обстоятелството дали този въглероден диоксид се отделя в атмосферата“.

49 — Вж. в този смисъл решение от 22 юни 2016 г., DK Recycling und Roheisen/Комисия (C-540/14 P, EU:C:2016:469, т. 47 и цитираната съдебна практика).