



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

19. januar 2017*

»Præjudiciel forelæggelse — miljø — ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Den Europæiske Union — direktiv 2003/87/EF — overvågningsplan — forordning (EU) nr. 601/2012 — artikel 49, stk. 1, og punkt 10 i bilag IV — beregning af et anlægs emissioner — fratrækning af overført kuldioxid (CO₂) — undtagelse for så vidt angår CO₂, som anvendes til fremstilling af udfældet kalciumkarbonat — undtagelsens gyldighed«

I sag C-460/15,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Verwaltungsgericht Berlin (forvaltningsdomstolen i Berlin, Tyskland) ved afgørelse af 26. juni 2015, indgået til Domstolen den 28. august 2015, i sagen:

Schaefer Kalk GmbH & Co. KG

mod

Bundesrepublik Deutschland,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling)

sammensat af afdelingsformanden, R. Silva de Lapuerta, og dommerne E. Regan, J.-C. Bonichot (refererende dommer), A. Arabadjiev og S. Rodin,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitssekretær: fuldmægtig C. Strömholm,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 30. juni 2016,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Schaefer Kalk GmbH & Co. KG ved Rechtsanwältin S. Altenschmidt og A. Sitzer
- Bundesrepublik Deutschland ved M. Fleckner, som befuldmægtiget
- den tyske regering ved M. T. Henze og K. Petersen, som befuldmægtigede
- Europa-Kommissionen ved M.E. White og K. Herrmann, som befuldmægtigede,

* Processprog: tysk.

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 10. november 2016,
afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører gyldigheden af artikel 49, stk. 1, og punkt 10 i bilag IV til Kommissionens forordning (EU) nr. 601/2012 af 21. juni 2012 om overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF (EUT 2012, L 181, s. 30).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Schaefer Kalk GmbH & Co. KG (herefter »Schaefer Kalk«) og Bundesrepublik Deutschland (Forbundsrepublikken Tyskland) vedrørende afslag til dette selskab på fra de emissioner, som er underlagt overvågningsforpligtelsen, at fratække den kuldioxid (CO₂), som stammer fra et kalkforbrændingsanlæg, og som er overført til et anlæg, der fremstiller udfældet kalciumkarbonat (herefter »PCC«).

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2003/87/EF

- 3 Ifølge femte betragtning til 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 direktiv 2009/29/EF af 23. april 2009 (EUT 2003, L 140, s. 63) (herefter »direktiv 2003/87«), skal det bidrage til at opfylde Den Europæiske Unions og dets medlemsstaters forpligtelser til at reducere antropogene drivhusgasemissioner »mere effektivt gennem et effektivt europæisk marked med kvoter for drivhusgasemissioner og med den mindst mulige negative indvirkning på den økonomiske udvikling og beskæftigelsessituationen«.
- 4 I henhold til artikel 2, stk. 1, finder direktiv 2003/87 anvendelse på emissioner fra de i bilag I til dette direktiv opførte aktiviteter og de drivhusgasser, der er anført i bilag II, heriblandt CO₂.
- 5 Direktivets artikel 3 med overskriften »Definitioner« bestemmer:
»I dette direktiv forstås ved:
[...]
b) »emission«: 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
[...]«

- 6 Direktivets artikel 10a med overskriften »Midlertidige fællesskabsregler for harmoniseret gratistildeling« bestemmer:

»1. Kommissionen vedtager senest den 31. december 2010 fuldt harmoniserede gennemførelsesforanstaltninger for hele Fællesskabet med henblik på tildeling af de i stk. 4, 5, 7 og 12 omhandlede kvoter [...]

[...]

De foranstaltninger, der er omhandlet i første afsnit, skal så vidt muligt fastlægge ex ante-benchmarks for hele Fællesskabet for at sikre, at tildelingen sker på en måde, der skaber incitament til reduktion af drivhusgasemissioner og anvendelse af energieffektive teknikker ved at inddrage de mest effektive teknikker, substitutter, alternative produktionsprocesser, højeffektiv kraftvarmeproduktion, energieffektiv genvinding af affaldsgasser, anvendelse af biomasse og opsamling og lagring af CO₂, hvor sådanne anlæg forefindes, og må ikke tilskynde til at øge emissionerne. Der tildeles ingen gratiskvoter i forbindelse med nogen form for elproduktion, undtagen i tilfælde, der falder ind under artikel 10c, og til el produceret fra affaldsgasser.

For hver sektor og delsektor beregnes benchmarket i princippet for slutproduktet, frem for inputtet, for at maksimere drivhusgasreduktioner og energibesparelser i hele produktionsprocessen i den pågældende sektor eller delsektor.

[...]

2. Ved fastlæggelsen af principperne for etablering af ex ante-benchmarks i de enkelte sektorer eller delsektorer skal udgangspunktet være den gennemsnitlige præstation for de 10% mest effektive anlæg i en sektor eller delsektor i Fællesskabet i 2007-2008. [...]

De forordninger, der vedtages i henhold til artikel 14 og 15, fastlægger harmoniserede regler for overvågning, rapportering og verifikation af produktionsrelaterede drivhusgasemissioner med henblik på fastsættelse af ex ante-benchmarks.

[...]«

- 7 Artikel 12, stk. 3 og 3a, i direktiv 2003/87 bestemmer:

»3. Medlemsstaterne sørger for, at driftslederen for hvert anlæg senest den 30. april hvert år returnerer et antal kvoter [...] svarende til de samlede emissioner fra det pågældende anlæg i det foregående kalenderår, som verificeret efter artikel 15, og at disse kvoter derefter annulleres.

3a. En forpligtelse til at returnere kvoter gælder ikke for emissioner, der er verificeret som opsamlede og transporteret med henblik på permanent lagring til et anlæg, der er omfattet af en gyldig tilladelse i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/31/EF af 23. april 2009 [om geologisk lagring af kuldioxid og om ændring af Rådets direktiv 85/337/EØF, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF, 2001/80/EF, 2004/35/EF, 2006/12/EF, 2008/1/EF og forordning (EF) nr. 1013/2006 (EUT 2009, L 140, s. 114)].«

- 8 Direktivets artikel 14 med overskriften »Overvågning og rapportering af emissioner« bestemmer:

»1. Kommissionen vedtager senest den 31. december 2011 en forordning om overvågning og rapportering af emissioner og, hvis det er relevant, aktivitetsdata vedrørende de aktiviteter, der er opført i bilag I, for at foretage overvågning og rapportering af tonkilometerdata med henblik på en

ansøgning i medfør af artikel 3e eller artikel 3f, som baseres på de principper for overvågning og rapportering, der er anført i bilag IV, og specificerer for hver drivhusgas dennes globale opvarmningspotentiale i kravene til overvågning og rapportering af emissioner af den pågældende gas.

Denne foranstaltning, der har til formål at ændre ikke-væsentlige bestemmelser i direktivet ved at supplere det, vedtages efter forskriftsproceduren med kontrol i artikel 23, stk. 3.

2. Den i stk. 1 nævnte forordning tager hensyn til den mest nøjagtige og ajourførte foreliggende videnskabelige dokumentation, navnlig fra IPCC, og kan også fastsætte krav til driftsledere om at rapportere emissioner, som er knyttet til produktionen af varer produceret af energiintensive industrisektorer, der kan være udsat for international konkurrence. I samme forordning kan der opstilles krav om, at disse oplysninger skal verificeres af en uafhængig verifikator.

Kravene kan omfatte rapportering af emissionsniveauer fra elproduktion, som er omfattet af fællesskabsordningen, i forbindelse med produktionen af sådanne varer.

3. Medlemsstaterne sørger for, at driftslederen af et anlæg eller luftfartsoperatøren overvåger og rapporterer emissionerne fra det pågældende anlæg i hvert kalenderår eller, fra den 1. januar 2010, fra det luftfartøj, operatøren driver, til den kompetente myndighed efter udgangen af det pågældende år i overensstemmelse med den i stk. 1 nævnte forordning.

4. Den i stk. 1 nævnte forordning kan indeholde krav om anvendelse af automatiserede systemer og dataudvekslingsformater med henblik på at harmonisere kommunikationen om overvågningsplanen, den årlige emissionsrapport og verifikationsaktiviteter mellem driftsledere, verifikatorer og de kompetente myndigheder.«

9 Direktivets artikel 15, stk. 1 bestemmer:

»Medlemsstaterne sørger for, at de rapporter, driftslederne [...] forelægger i henhold til artikel 14, stk. 3, verificeres efter kriterierne i bilag V, og efter eventuelle nærmere bestemmelser vedtaget af Kommissionen i overensstemmelse med denne artikel, og at den kompetente myndighed underrettes herom.«

10 Samme direktivs artikel 16 bestemmer, at medlemsstaterne er forpligtede til at indføre en sanktionsordning, der er effektiv, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning med henblik på at sanktionere overtrædelser af de nationale bestemmelser, der vedtages i henhold til direktiv 2003/87.

Forordning nr. 601/2012

11 1., 5. og 13. betragtning til forordning nr. 601/2012 har følgende ordlyd:

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

[...]

(5) Overvågningsplanen skal indeholde detaljeret, fuldstændig og gennemskelig 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. Det

primære ansvar for gennemførelsen af overvågningsmetodologien, hvoraf visse dele er specificeret i de procedurer, der kræves i henhold til denne forordning, bør fortsat ligge hos driftslederen eller luftfartøjsoperatøren.

[...]

(13) For at lukke potentielle huller i forbindelse med overførsler af indeholdt eller ren CO₂ bør disse kun være mulige på helt bestemte betingelser. Betingelserne indebærer, at overførslen af indeholdt CO₂ kun må ske til andre EU-ETS-anlæg, og overførslen af ren CO₂ kun må finde sted med henblik på geologisk lagring i henhold til EU's ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner, der i øjeblikket er den eneste form for accepteret permanent lagring af CO₂ ifølge EU's ordning for handel med kvoter for drivhusgasemission. Betingelserne må dog ikke udelukke muligheden for fremtidig innovation.«

12 Forordningens artikel 5, stk. 1, bestemmer:

»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/EF 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.«

13 Forordningens artikel 11, stk. 1, første afsnit, bestemmer:

»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 eller den luftfartøjsaktivitet, som planen er relevant for.«

14 Artikel 20, stk. 2, i forordning nr. 601/2012, bestemmer, at »[v]ed definition af overvågnings- og rapporteringsprocessen medtager driftslederen de sektorspecifikke krav i bilag IV«.

15 Forordningens artikel 49, stk. 1, indeholder følgende bestemmelser:

»Driftslederen fratrækker fra anlæggets emissioner den mængde CO₂, der stammer fra fossilt kulstof i aktiviteter, der er omfattet af bilag I til direktiv 2003/87/EF, og som ikke udledes fra anlægget, men overføres fra anlægget til ét af følgende:

- a) et opsamlingsanlæg med henblik på transport og langsigtet geologisk lagring i et lagringsanlæg med tilladelse efter direktiv 2009/31/EF
- b) et transportnet med henblik på langsigtet geologisk lagring i et lagringsanlæg med tilladelse efter direktiv 2009/31/EF
- c) et lagringsanlæg med tilladelse efter direktiv 2009/31/EF med henblik på langsigtet geologisk lagring.

For alle andre former for overførsel af CO₂ fra anlægget må der ikke fratrækkes CO₂ fra anlæggets emissioner.«

- 16 Bilag IV til forordning nr. 601/2012 med overskriften »Aktivitetsspecifikke overvågningsmetoder for stationære anlæg (artikel 20, stk. 2)« indeholder punkt 10 vedrørende »[f]remstilling af kalk eller calcinering af dolomit eller magnesit som anført i bilag I til direktiv 2003/87/EF«. Afsnit B i nævnte punkt 10 vedrørende »Specifikke overvågningsregler« fastsætter bl.a. følgende:

»Hvor der anvendes CO₂ i anlægget, eller dette overføres til et andet anlæg til fremstilling af PCC (udfældet kalciumkarbonat), medregnes denne mængde CO₂ som udledt af anlægget, der har frembragt CO₂-mængden.«

Tysk ret

- 17 § 3 i Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (lov om ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner) af 21. juli 2011 (BGBl. I, s. 1475, herefter »TEHG«) bestemmer:

»I denne lov forstås ved:

[...]

5. emissioner

udledning af drivhusgasser i atmosfæren fra en aktivitet, der er anført i bilag I, del 2; i henhold til forordningen om overvågningsmekanismen (forordning nr. 601/2012) sidestilles overførsel af drivhusgasser med udledning i atmosfæren

[...]«

- 18 TEHG's § 5, stk. 1, bestemmer:

»Driftslederen er i henhold til bilag 2, del 2, forpligtet til at fastlægge den mængde emissioner, som hans aktivitet frembringer i et kalenderår og rapportere disse mængder til de kompetente myndigheder inden den 31. marts det efterfølgende år.«

- 19 TEHG's § 6 bestemmer:

»1. Driftslederen er forpligtet til for hver emissionshandelsperiode at indsende en overvågningsplan for fastsættelse af emissioner og rapportering i medfør af § 5, stk. 1. [...]

2. Overvågningsplanen skal godkendes. Der kan udstedes en godkendelse, når overvågningsplanen opfylder de krav, som er opstillet i forordningen om overvågningsmekanismen (forordning nr. 601/2012), i den i § 28, stk. 2, nr. 1, omhandlede forordning, og, såfremt disse ikke indeholder nogen regler, i bilag 2, del 2, tredje punktum. [...]

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 20 Schaefer Kalk driver et kalkforbrændingsanlæg i Hahnstätten (Tyskland), hvis aktiviteter er omfattet af ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner.

- 21 Som led i proceduren vedrørende godkendelse af overvågningsplanen for sit anlæg ved Deutsche Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt (den tyske myndighed for handel med emissionskvoter under forbundsmiljøstyrelsen, herefter »DEHSt«) anmodede Schaefer Kalk om tilladelse til at trække CO₂, som overføres til fremstilling af PCC til et anlæg, der ikke er omfattet af ordningen for handel

med kvoter for drivhusgasemissioner, fra den mængde drivhusgasemissioner, der er anført i emissionsrapporten. Schaefer Kalk er nemlig af den opfattelse, at den således overførte CO₂ er kemisk bundet til PCC, og at den, eftersom den ikke udledes i atmosfæren, ikke svarer til »emissioner« som omhandlet i artikel 3, litra b), i direktiv 2003/87.

- 22 DEHSt godkendte overvågningsplanen uden at tage stilling til, om den overførte CO₂ kunne fratrækkes, hvilket Schaefer Kalk klagede over og fik afslag på den 29. august 2013. DEHSt var nemlig af den opfattelse, at CO₂ ikke kunne fratrækkes i henhold til bestemmelserne i artikel 49 og i bilag IV til forordning nr. 601/2012, idet det følger heraf, at det alene er CO₂, som er overført til et af de anlæg med henblik på langsigtet geologisk lagring, der er opregnet i nævnte artikel, som kan fratrækkes emissionerne fra et anlæg, der er omfattet af overvågnings- og rapporteringsforpligtelsen.
- 23 Schaefer Kalk fastholdt sit krav i det søgsmål, det iværksatte den 10. september 2013 ved Verwaltungsgericht Berlin (forvaltningsdomstolen i Berlin, Tyskland). Schaefer Kalk gjorde gældende, at artikel 49, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 601/2012 og punkt 10, afsnit B, i bilag IV hertil er ugyldige. Ifølge selskabet er disse bestemmelser, hvorefter CO₂, som er bundet til PCC, og som overføres med henblik på fremstilling af dette stof, underkastes ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner, ikke omfattet af beføjelsen i artikel 14, stk. 1, i direktiv 2003/87.
- 24 Idet Verwaltungsgericht Berlin (forvaltningsdomstolen i Berlin) er i tvivl om gyldigheden af disse bestemmelser i forordning nr. 601/2012, har den besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Er [...] forordning [nr. 601/2012] ugyldig, og tilsidesætter den formålene med direktiv 2003/87[...], for så vidt som forordningen i artikel 49, stk. 1, andet punktum, bestemmer, at CO₂, som ikke overføres som omhandlet i artikel 49, stk. 1, første punktum, medregnes som udledt af anlægget, der har frembragt CO₂-mængden?
- 2) Er [...] forordning [nr. 601/2012] ugyldig, og tilsidesætter den formålene med direktiv 2003/87, for så vidt som den i [punkt] 10 i bilag IV bestemmer, at CO₂, der overføres til et andet anlæg til fremstilling af PCC, medregnes som udledt af anlægget, der har frembragt CO₂-mængden?«

Om de præjudicielle spørgsmål

- 25 Det skal indledningsvis præciseres, at i henhold til artikel 49, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 601/2012 og punkt 10, afsnit B, i bilag IV hertil skal CO₂, som er frembragt af et kalkforbrændingsanlæg, og som overføres til et andet anlæg til fremstilling af PCC, således som det er tilfældet i hovedsagen, anses for udledt af det første anlæg.
- 26 Den forelæggende ret anmoder med sine spørgsmål, der skal behandles samlet, nærmere bestemt Domstolen om at udtale sig om, hvorvidt disse bestemmelser er gyldige, for så vidt som de går videre end definitionen af emissioner i artikel 3, litra b), i direktiv 2003/87 ved systematisk at lade CO₂, som overføres med henblik på fremstilling af PCC indgå i emissionerne fra et kalkforbrændingsanlæg, uanset om denne CO₂ udledes i atmosfæren eller ej.
- 27 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at forordning nr. 601/2012 blev vedtaget i henhold til artikel 14, stk. 1, i direktiv 2003/87, hvorefter Kommissionen skal vedtage en forordning om overvågning og rapportering af emissioner, som er en foranstaltning, der har til formål at ændre ikke-væsentlige bestemmelser i dette direktiv ved at supplere det. I det foreliggende tilfælde består vurderingen af gyldigheden af de pågældende bestemmelser i denne forordning dermed i at afgøre, om Kommissionen med vedtagelsen af disse bestemmelser overskred de beføjelser, som den er tillagt i henhold til direktiv 2003/87.

- 28 Direktiv 2003/87 tilsigter ifølge femte betragtning hertil at indføre en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner med henblik på Unionens og medlemsstaternes opfyldelse af de forpligtelser, de har indgået i forbindelse med Kyoto-protokollen til De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer, godkendt på Det Europæiske Fællesskabs vegne ved Rådets beslutning 2002/358/EF af 25. april 2002 (EFT 2002, L 130, s. 1), der har til formål at reducere udledning af drivhusgasser i atmosfæren til et niveau, hvor farlig, menneskeskabt indvirkning på klimaet undgås, og hvis endelige formål er beskyttelse af miljøet.
- 29 Den økonomiske logik i ordningen for handel med kvoter består i henhold til artikel 1, i direktiv 2003/87 i at udvirke, at de begrænsninger af drivhusgasemissioner, som er nødvendige for at opnå et forudbestemt resultat for miljøet, gennemføres til de lavest mulige omkostninger. Ved bl.a. at tillade salg af de tildelte kvoter skal ordningen stimulere alle deltagere til at udlede en mindre mængde drivhusgasser end de oprindeligt tildelte kvoter med henblik på, at den pågældende afhænder overskuddet til en anden deltager, der har produceret en større emissionsmængde end de tildelte kvoter (jf. bl.a. dom af 16.12.2008, Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., C-127/07, EU:C:2008:728, præmis 32, og af 7.4.2016, Holcim (Romania) mod Kommissionen, C-556/14 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2016:207, præmis 64 og 65).
- 30 Driftsledernes forpligtelse til senest den 30. april i indeværende år at returnere et antal drivhusgasemissionskvoter svarende til de samlede emissioner i det foregående kalenderår med henblik på annullering er således en af de grundsten, som den med direktiv 2003/87 indførte ordning bygger på (dom af 29.4.2015, Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, præmis 29).
- 31 Det er således en forudsætning for, at den ordning, der blev indført ved direktiv 2003/87, skal fungere ordentligt, at de emissioner, som driftsherrerne i denne henseende skal tage i betragtning, identificeres.
- 32 Ifølge artikel 3, litra b), i direktiv 2003/87 forstås der i direktivet ved »emissioner« udledning af drivhusgasser i atmosfæren fra kilder i et anlæg. Det fremgår af selve ordlyden af denne bestemmelse, at emission som omhandlet i direktivet forudsætter udledning af en drivhusgas i atmosfæren.
- 33 Det skal i denne forbindelse bemærkes, at det er korrekt, at artikel 12, stk. 3a, i direktiv 2003/87 bestemmer, at forpligtelsen til at returnere kvoter på visse betingelser ikke gælder for emissioner, der opsamles og transporteres med henblik på permanent geologisk lagring til et anlæg, der er omfattet af en gyldig tilladelse i overensstemmelse med direktiv 2009/31.
- 34 I modsætning til det af Kommissionen anførte indebærer dette imidlertid ikke, at EU-lovgiver var af den opfattelse, at driftslederne kun er fritaget fra returneringsforpligtelsen, når der er tale om permanent geologisk lagring.
- 35 Til forskel fra bestemmelsen i artikel 49, stk. 1, sidste afsnit, i forordning nr. 601/2012, der foreskriver, at for alle andre former for overførsel af CO₂ fra anlægget må der ikke fratrækkes CO₂ fra anlæggets emissioner, indeholder artikel 12, stk. 3a, i direktiv 2003/87 nemlig ikke nogen tilsvarende bestemmelse.
- 36 Sidstnævnte bestemmelse, som nemlig kun vedrører en særlig situation, og som har til formål at fremme oplagringen af drivhusgasser, har nemlig hverken haft til formål eller til virkning at ændre definitionen af »emissioner« i artikel 3 i direktiv 2003/87, eller som en følge heraf at ændre direktivets anvendelsesområde, således som det er fastslået i direktivets artikel 2, stk. 1.
- 37 Med henblik på at afgøre, om CO₂, som stammer fra fremstillingen af kalk i et anlæg som det i hovedsagen omhandlede, er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2003/87 i medfør af dens artikel 2, stk. 1, og bilag I og II hertil, skal det undersøges, om en sådan fremstilling medfører udledning af CO₂ i atmosfæren.

- 38 Det fremgår af de oplysninger, som Domstolen råder over, og som ikke er blevet anfægtet, at CO₂, som anvendes til fremstilling af PCC, bindes kemisk til dette stabile produkt. Fremstillingen af PCC er desuden ikke omfattet af de aktiviteter, som i henhold til artikel 2, stk. 1, i direktiv 2003/87, sammenholdt med bilag I hertil, er omfattet af direktivets anvendelsesområde.
- 39 I en situation som den i hovedsagen omhandlede, hvor den CO₂, som produceres af et kalkfremstillingsanlæg, overføres til et anlæg, der fremstiller PCC, forekommer det imidlertid, at den samlede mængde af overført CO₂ – uanset om en del af denne CO₂ udledes i atmosfæren som følge af tab under transport, udslip eller selve produktionsprocessen – i henhold til artikel 49, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 601/2012 og punkt 10, afsnit B, i bilag IV hertil skal anses for at være udledt af det kalkfremstillende anlæg, der producerede denne CO₂, selv om denne overførsel ikke kunne medføre noget udslip i atmosfæren. Som generaladvokaten har anført i punkt 41 i forslaget til afgørelse skaber disse bestemmelser en uafkræftelig formodning om, at al overført CO₂ vil blive udledt i atmosfæren.
- 40 Disse bestemmelser fører til den konstatering, at CO₂, som overføres under sådanne omstændigheder, er omfattet af begrebet »emission« som omhandlet i artikel 3, litra b), i direktiv 2003/87, til trods for, at den ikke altid udledes i atmosfæren. Kommissionen har dermed med artikel 49, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 601/2012 og punkt 10, afsnit B, i bilag IV hertil udvidet anvendelsesområdet for dette begreb.
- 41 De berørte driftsledere kan som følge af denne formodning under ingen omstændigheder fratække CO₂, der er overført til fremstillingen af PCC, fra de samlede emissioner, som deres kalkfremstillende anlæg udleder, selv om den overførte CO₂ ikke altid udledes i atmosfæren. En sådan umulighed indebærer, at kvoterne skal returneres for den samlede mængde CO₂, der er overført til fremstillingen af PCC, og at de ikke længere kan sælges som et »overskud«, hvilket udfordrer ordningen for handel med kvoter i en situation, som svarer til det endelige formål med direktiv 2003/87, som er at beskytte miljøet gennem en reduktion af drivhusgasemissionerne (jf. hvad angår formålet med direktiv 2003/87 dom af 16.12.2008, Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl., C-127/07, EU:C:2008:728, præmis 31).
- 42 Heraf følger, at Kommissionen med vedtagelsen af disse bestemmelser ændrede et væsentligt element i direktiv 2003/87.
- 43 Det fremgår i øvrigt, for det første, ikke, at alle de garantier, som dels følger af ordningen med overvågning og rapportering af emissioner i direktiv 2003/87 og af de bestemmelser i forordning nr. 601/2012, som ikke er omhandlet i hovedsagen, dels af medlemsstaternes myndigheders kontrol- og inspektionsbeføjelser (jf. i denne retning dom af 29.4.2015, Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, præmis 37), ikke er tilstrækkelige med henblik på at undgå, at ordningen med overvågning og rapportering omgås i forbindelse med overførslen af drivhusgasser til et anlæg såsom det, der fremstiller PCC, og som ikke er omfattet af denne ordning.
- 44 Selv om bestemmelserne i artikel 49, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 601/2012 og punkt 10, afsnit B, i bilag IV hertil sikrer, at CO₂, som overføres til et anlæg som det, der fremstiller PCC, altid skal anses for et udslip i atmosfæren, uanset om denne CO₂ udledes i atmosfæren eller ej, går denne antagelse – ud over at den påvirker sammenhængen i den ordning, der er indført til opfyldelse af de mål, der er opstillet i direktiv 2003/87 – i denne sammenhæng ud over, hvad der er nødvendigt for at nå dette mål.
- 45 For det andet gælder, at henset til, at forordning nr. 601/2012 blev vedtaget på grundlag af artikel 14, stk. 1, i direktiv 2003/87 med henblik på en præcisering af betingelserne for overvågning og rapportering af drivhusgasemissionerne, påvirkes rækkevidden af bestemmelserne i denne forordning, som er genstand for hovedsagen, og som alene vedrører de i artikel 3, litra b), i direktiv 2003/87

omhandlede emissioner, ikke af andre bestemmelser i dette direktiv vedrørende fremstillingen af CO₂, og som bl.a. skal tages i betragtning ved fastlæggelsen af »ex-ante-benchmarks« som omhandlet i samme direktivs artikel 10a.

- 46 Af samme årsag påvirkes rækkevidden heller ikke af kravet om, at Kommissionen i henhold til artikel 14, stk. 2, i direktiv 2003/87 ved udarbejdelsen af forordning nr. 601/2012 skulle tage hensyn til den mest nøjagtige og ajourførte foreliggende videnskabelige dokumentation. Selv om det antages, at de seneste oplysninger fra IPCC har foranlediget Kommissionen til med rette at indtage en strengere holdning hvad angår overførsel af CO₂, og til i størst mulige omfang at henføre drivhusgasemissioner til deres kilde, kan en sådan henførelse imidlertid kun accepteres inden for de grænser, som er opstillet i direktiv 2003/87, således som der er redegjort for i denne doms præmis 27.
- 47 Det er, for det tredje, korrekt, at selv om hovedformålet med ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner er væsentligt at reducere disse drivhusgasemissioner, er et af delmålene hermed at beskytte det indre markeds integritet og konkurrencevilkårene (jf. i denne retning dom af 29.3.2012, Kommissionen mod Estland, C-505/09 P, EU:C:2012:179, præmis 79, og af 22.6.2016, DK Recycling und Roheisen mod Kommissionen, C-540/14 P, EU:C:2016:469, præmis 49 og 50). Som generaladvokaten har anført i punkt 49 i forslaget til afgørelse, foreligger der imidlertid en objektiv forskel mellem en driftsleder, der udleder drivhusgasser i atmosfæren, og en driftsleder, der undgår sådanne emissioner gennem en kemisk omdannelse af CO₂'en til et nyt stabilt kemiske stof, hvortil den er bundet. Hvis en sådan forskel herefter medvirker, at den anden driftsleder kan beholde flere emissioner end den første driftsleder, kan denne forskel inden for rammerne af ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner ikke alene af denne grund anses for at fordreje konkurrencen mellem disse to driftsledere.
- 48 Det følger af det ovenfor anførte, at idet Kommissionen ændrede et væsentligt element i direktiv 2003/87 med vedtagelsen af bestemmelserne i artikel 49, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 601/2012 og punkt 10, afsnit B, i bilag IV hertil, overskred den de i direktivets artikel 14, stk. 1, fastsatte grænser.
- 49 De forelagte spørgsmål skal således besvares med, at bestemmelserne i artikel 49, stk. 1, andet punktum, i forordning nr. 601/2012 og punkt 10, afsnit B, i bilag IV hertil er ugyldige, for så vidt som de systematisk i et kalkforbrændingsanlægs emissioner inkluderer CO₂, som overføres til et andet anlæg til fremstilling af PCC, uanset om denne CO₂ udledes i atmosfæren eller ej.

Sagens omkostninger

- 50 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 (Første Afdeling) for ret:

Bestemmelserne i artikel 49, stk. 1, andet punktum, i Kommissionens forordning (EU) nr. 601/2012 af 21. juni 2012 om overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF, og punkt 10, afsnit B, i bilag IV til denne forordning, er ugyldige, for så vidt som de systematisk i et kalkforbrændingsanlægs emissioner inkluderer kuldioxid (CO₂), som overføres til et andet anlæg til fremstilling af PCC, uanset om denne kuldioxid udledes i atmosfæren eller ej.

Underskrifter