



Zbornik sudske prakse

MIŠLJENJE NEZAVISNE ODVJETNICE
ELEANOR SHARPSTON
od 10. studenoga 2016.¹

Predmet C-460/15

Schaefer Kalk GmbH & Co. KG
protiv
Bundesrepublik Deutschland

(zahtjev za prethodnu odluku koji je uputio Verwaltungsgericht (Upravni sud, Berlin, Njemačka))

„Ekološka politika – Direktiva 2003/87/EZ – Trgovanje emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Europske unije – Članak 3. točka (b) – Definicija ‚emisije‘ – Uredba (EU) br. 601/2012 – Praćenje i izvješćivanje – Ugljikov dioksid prenesen s jednog postrojenja na drugo postrojenje stvarajući precipitirani kalcijev karbonat kemijski vezan za taj proizvod“

1. Ovaj zahtjev se odnosi na značenje pojma „emisije“ iz Direktive 2003/87/EZ². Taj je koncept središnji pojam sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova („sustav trgovanja emisijskim jedinicama“) uvedenog tom direktivom.

2. Prema članku 3. točki (b) Direktive 2003/87, „emisije“ stakleničkih plinova, za potrebe te direktive, postoje samo kada su plinovi (uključujući ugljikov dioksid)³, obuhvaćeni sustavom trgovanja emisijskim jedinicama, ispušteni „u atmosferu“. Određene odredbe Uredbe Komisije (EU) br. 601/2012⁴, koja provodi Direktivu 2003/87, navodno proširuju pojam „emisije“ iz te direktive. To je zato što one tretiraju ugljikov dioksid, prenesen s jednog postrojenja na drugo postrojenje koje preoblikuje taj plin u stabilan kemijski proizvod⁵ u kojemu je kemijski vezan (tako da u biti *nije* ispušten u atmosferu), kao „emisiju“ prvog postrojenja. Posljedično, operater prvog postrojenja (izvorno postrojenje) mora uključiti taj ugljikov dioksid u svoje godišnje izvješće nadležnom nacionalnom tijelu i predati odgovarajuće emisijske jedinice. Verwaltungsgericht Berlin (Upravni sud, Berlin, Njemačka) (u daljnjem tekstu: sud koji je uputio zahtjev) pita se je li to u skladu s opsegom pojma „emisije“ iz Direktive 2003/87 i jesu li relevantne odredbe Uredbe br. 601/2012 stoga nevažeće.

1 — Izvorni jezik: engleski

2 — Direktiva Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2003. o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice i o izmjeni Direktive Vijeća 96/61/EZ (SL L 275, str. 32.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 9., str. 28.-42.). Verzija te direktive relevantna za glavni postupak je ona posljednja, izmijenjena Direktivom 2009/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. (SL L 140, str. 63.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 30., str. 3.-27.).

3 — U daljnjem tekstu, koristit ću „ugljikov dioksid“ i „CO₂“ naizmjenično.

4 — Uredba od 21. lipnja 2012. o praćenju i izvješćivanju o emisijama stakleničkih plinova u skladu s Direktivom 2003/87 (SL L 181, str. 30.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 9., str. 308.-382.)

5 — Precipitirani kalcijev karbonat (u daljnjem tekstu: „PCC“). Ta se tvar koristi za proizvodnju različitih industrijskih proizvoda poput ljepila, boje, papira itd.

Pravo EU

Direktiva 2003/87

3. Kao što uvodna izjava 5. razjašnjava, Direktiva 2003/87 namjerava djelotvorno doprinijeti ispunjavanju preuzetih obveza Europske unije i njezinih država članica prema Kyotskom protokolu Okvirne konvencije UN-a o promjeni klime te smanjenju antropogene emisije stakleničkih plinova (u daljnjem tekstu: Kyotski protokol)⁶ posredstvom učinkovitog europskog tržišta emisijskim jedinicama stakleničkih plinova (u daljnjem tekstu: emisijske jedinice) uz najmanje moguće smanjivanje gospodarskog razvoja i zapošljavanja.

4. Direktiva 2003/87 uspostavlja, u skladu s člankom 1. prvim stavkom, sustav trgovanja emisijskim jedinicama unutar Europske unije „s ciljem promicanja smanjenja emisija stakleničkih plinova na način koji je učinkovit u troškovnom i gospodarskom smislu“. Članak 1. drugi stavak predviđa postupno povećanje smanjenja emisija stakleničkih plinova radi doprinosa stupnju smanjenja koji se smatra znanstveno potrebnim za izbjegavanje klimatske promjene.

5. Članak 2. stavak 1. navodi da se Direktiva 2003/87 primjenjuje na emisije iz djelatnosti navedenih u Prilogu I. i na stakleničke plinove navede u Prilogu II. Ugljikov dioksid (CO₂) je među navedenim plinovima.

6. Članak 3. točka (b) definira „emisije“ za potrebe Direktive 2003/87 kao „ispuštanje u atmosferu stakleničkih plinova iz izvora u nekom postrojenju [...]“. Prema članku 3. točki (e) „postrojenje“ znači nepomična tehnička jedinica u kojoj se odvija jedna ili više djelatnosti navedenih u Prilogu I. i bilo koje druge izravno pridružene djelatnosti koje su tehnički povezane s djelatnostima koje se odvijaju na tom mjestu i koje mogu imati utjecaja na emisiju i onečišćavanje.“

7. Članak 10.a („Prijelazna pravila na razini Zajednice o usklađenoj dodjeli besplatnih emisijskih jedinica“) propisuje posebice:

„1. Do 31. prosinca 2010. Komisija donosi potpuno usklađene mjere na razini Zajednice za dodjelu emisijskih jedinica iz stavaka 4., 5., 7. i 12.

[...]

U okviru mjera iz prvog podstavka utvrđuju se, koliko to bude moguće, *ex-ante* referentne vrijednosti na razini Zajednice kako bi se osiguralo da se dodjela odvija na način koji potiče smanjivanje emisija stakleničkih plinova i energetske učinkovite tehnike, uzimajući u obzir najučinkovitije tehnike, nadomjesne, alternativne proizvodne procese, visoko učinkovitu kogeneraciju, učinkovito obnavljanje energije iz otpadnih plinova, korištenje biomase te hvatanje i skladištenje CO₂ gdje postoje odgovarajući objekti i oprema, a ne potiču povećavanje emisija. [...]

U načelu se za svaki sektor i podsektor izračunavaju referentne vrijednosti za proizvod, a ne za ulazne sirovine kako bi se u svakom proizvodnom postupku predmetnog sektora ili podsektora maksimalno povećala smanjenja emisija stakleničkih plinova i uštede zbog energetske učinkovitosti.

[...]

6 — Kyotski protokol Okvirne konvencije UN-a usvojen je 11. prosinca 1997. godine. Vijeće Europske unije odobrilo je Kyotski protokol Odlukom Vijeća 2002/358/EZ od 25. travnja 2002.

2. Početna točka pri definiranju načela za utvrđivanje *ex-ante* referentnih vrijednosti u pojedinačnim sektorima ili podsektorima mora biti prosječni učinak 10% najučinkovitijih postrojenja u predmetnom sektoru ili podsektoru u okviru Zajednice u razdoblju 2007. – 2008. godine. [...]

Propisi sukladni člancima 14. i 15. utvrđuju usklađena pravila o praćenju, izvješćivanju i verificiranju emisija stakleničkih plinova povezanih s proizvodnjom u svrhu utvrđivanja *ex-ante* referentnih vrijednosti.

[...]“

8. Članak 12. se odnosi na „Prijenos, predaju i poništavanje emisijskih jedinica“. Prema članku 12. stavku 3. „[d]ržave članice osiguravaju da najkasnije do 30. travnja svake godine operater svakog postrojenja preda broj emisijskih jedinica, osim onih emisijskih jedinica donesenih u skladu s poglavljem II.⁷, jednak ukupnim emisijama u prethodnoj kalendarskoj godini iz toga postrojenja, verificiranih u skladu s člankom 15., te da one nakon toga budu poništene.“

9. Sukladno članku 12. stavku 3.a „[o]bveza predaje emisijskih jedinica ne odnosi se na emisije koje su verificirane kao uhvaćene i transportirane u prostor za stalno skladištenje, za koji postoji važeća dozvola u skladu s Direktivom 2009/31/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009. o geološkom skladištenju ugljikova dioksida⁸.“

10. Članak 14. („Praćenje i izvješćivanje o emisijama“) propisuje posebice:

„1. Do 31. prosinca 2011. Komisija donosi uredbu o praćenju i izvješćivanju o emisijama koje proizlaze iz djelatnosti navedenih u Prilogu I. [...] koja se temelji na načelima praćenja i izvješćivanja utvrđenima u Prilogu IV.⁹] i u kojoj se u okviru zahtjeva u pogledu praćenja i izvješćivanja o emisijama stakleničkih plinova navodi potencijal svakoga od tih plinova za globalno zagrijavanje.

Ta mjera, namijenjena za izmjenu nebitnih elemenata ove Direktive njezinim dopunjavanjem, usvaja se u skladu s regulatornim postupkom s kontrolom navedenim u članku 23. stavku 3.

2. U uredbi iz stavka 1. uzimaju se u obzir najtočniji i najnoviji raspoloživi znanstveni dokazi, posebno oni od strane IPCC-a¹⁰], a mogu se navesti i zahtjevi za operatere u pogledu izvješćivanja o emisijama vezanima uz proizvodnju robe u energetski intenzivnim industrijama koje mogu podlijegati međunarodnom tržišnom natjecanju. U toj uredbi može se isto tako zahtijevati da te informacije podliježu nezavisnoj verifikaciji.

[...]

3. Države članice moraju osigurati da svaki operater postrojenja [...] prati i nadležno tijelo izvješćuje o emisijama ispuštenim tijekom svake kalendarske godine iz predmetnog postrojenja [...] u skladu s uredbom navedenom u stavku 1.

[...]“

7 — To se poglavlje tiče „zrakoplovstva“ i stoga nije relevantno za glavni postupak.

8 — SL L 140, str. 114. (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 26., str. 158.)

9 — Načela za praćenje i izvješćivanje navedena u Prilogu zahtijevaju od operatera uključiti u izvješća o postrojenjima posebice ukupne emisije tog postrojenja izračunane ili izmjerene za svaku djelatnost iz Priloga I. Vidjeti Prilog IV., Dio A, „Izvješćivanje o emisijama“, odsjeci B i C.

10 — Međuvladin panel o klimatskim promjenama

11. Članak 15. prvi stavak („Verifikacija i akreditacija“) propisuje da „[d]ržave članice osiguravaju da izvješća koja podnesu operateri [...] u skladu s člankom 14. stavkom 3. budu verificirana u skladu s kriterijima utvrđenima u Prilogu V. i svim detaljnim odredbama koje Komisija donese u skladu s [člankom 15.] te da o tome bude obaviješteno nadležno tijelo“.

12. Članak 16. („Kazne“) propisuje posebice:

„1. Države članice donose pravila o kaznama primjenjivima na kršenje nacionalnih odredbi donesenih u skladu s ovom Direktivom i poduzimaju sve potrebne mjere da bi osigurale da se ta pravila primjenjuju. Propisane kazne moraju biti učinkovite, razmjerne i moraju odvracati od kršenja. [...]

[...]

3. Države članice osiguravaju da svaki operater [...] koji do 30. travnja svake godine ne preda dovoljan broj emisijskih jedinica za pokrivanje svojih emisija tijekom prethodne godine, bude dužan platiti kaznu za prekomjerne emisije. Kazna za prekomjerne emisije iznosi 100 EUR za svaku emitiranu tonu ekvivalenta ugljikova dioksida za koju operater [...] nije predao emisijske jedinice. Plaćanje kazne za prekomjerne emisije ne oslobađa operatera [...] od obveze da preda iznos emisijskih jedinica jednak tim prekomjernim emisijama kad predaje emisijske jedinice za sljedeću kalendarsku godinu“.

Uredba br. 601/2012

13. Kao što proizlazi iz upućivanja na njezinu drugu pravnu osnovu, Uredba br. 601/2012 provodi, posebice, članak 14. stavak 1. Direktive 2003/87. Članak 1. Uredbe br. 601/2012 navodi da uredba utvrđuje pravila za praćenje emisija stakleničkih plinova i podataka o djelatnostima i izvješćivanje o njima u skladu s Direktivom 2003/87 u razdoblju trgovanja prema sustavu trgovanja emisijskim jedinicama koje započinje 1. siječnja 2013. i u narednim razdobljima trgovanja.

14. Članak 5. zahtijeva da praćenje i izvješćivanje bude „potpuno i obuhvaća sve emisije iz proizvodnih procesa i emisije zbog izgaranja iz svih izvora emisija i tokova izvora vezanih uz djelatnosti iz Priloga I. Direktivi 2003/87/EZ [...], kao i sve stakleničke plinove koji su utvrđeni u odnosu na te djelatnosti, izbjegavajući dvostruko računanje¹¹.“

15. Članak 11. stavak 1. navodi da „svaki operater [...] prati emisije stakleničkih plinova na temelju plana praćenja koji je odobrilo nadležno tijelo u skladu s člankom 12., uzimajući u obzir prirodu i način rada postrojenja [...] na koju se odnosi¹².“

16. Sukladno članku 20. stavku 2. „[p]ri definiranju postupka praćenja i izvješćivanja operater uključuje posebne zahtjeve za odgovarajući sektor iz Priloga IV.“. Četvrti podstavak točke 10.B Priloga IV. Uredbi br. 601/2012 navodi da „[a]ko se CO₂ koristi u pogonu ili se prenosi u drugi pogon [...] ta se količina CO₂ smatra emisijom postrojenja koje proizvodi CO₂.“

11 — Vidjeti točku 5 iznad.

12 — Plan praćenja sastoji se od detaljne, potpune i transparentne dokumentacije metodologije praćenja određenog postrojenja, uključujući opće informacije o postrojenju, detaljni opis primijenjenih metoda izračuna i metoda mjerenja te detaljan opis metodologije praćenja za slučaj prijenosa CO₂ u skladu s člankom 49. Uredbe br. 601/2012. Vidjeti članak 12. stavak 1. drugi podstavak i odsjek 1. Priloga I. Uredbi br. 601/2012.

17. Članak 49. stavak 1. propisuje:

„Operater od emisija iz postrojenja oduzima svaku količinu CO₂ koja potječe iz fosilnog ugljika pri djelatnostima iz Priloga I. Direktivi 2003/87/EZ koja se ne emitira iz postrojenja, već se prenosi izvan postrojenja u neko od sljedećeg:

- (a) postrojenje za hvatanje s ciljem prijevoza i dugoročnoga geološkog skladištenja na lokaciji za skladištenje za koju je izdana dozvola na temelju Direktive 2009/31/EZ;
- (b) prijevoznu mrežu s ciljem dugoročnoga geološkog skladištenja na lokaciji za skladištenje za koju je izdana dozvola na temelju Direktive 2009/31/EZ;
- (c) lokaciju za skladištenje za koju je izdana dozvola na temelju Direktive 2009/31/EZ s ciljem dugoročnoga geološkog skladištenja.

Za bilo kakve druge prijenose CO₂ izvan postrojenja ne dozvoljava se oduzimanje CO₂ od emisija iz postrojenja¹³.

Njemačko pravo

18. Zakon o trgovanju emisijskim jedinicama za emisije stakleničkih plinova (Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen) od 21. srpnja 2011. prenosi Direktivu 2003/87 u Njemačku. Članak 3. tog zakona definira koncept „emisije“. Odnosi se na ispuštanje stakleničkih plinova u atmosferu čiji su izvor djelatnosti definirane u Prilogu I. tom zakonu. Sukladno članku 5. stavku 1., operater mora izračunati emisije svojih postrojenja za svaku kalendarsku godinu i o tom iznosu izvijestiti nadležno tijelo do 31. ožujka iduće godine. Članak 6. zahtijeva od operatera da podnese na odobrenje nadležnom tijelu plan praćenja koji se odnosi na svako razdoblje trgovanja.

Činjenično stanje, glavni postupak i prethodna pitanja

19. Schaefer Kalk GmbH & Co. KG (u daljnjem tekstu: Schaefer Kalk) upravlja postrojenjem za kalcinaciju vapna u Hahnstätten (Njemačka). Za tu djelatnost vrijedi sustav trgovanja emisijskim jedinicama¹⁴. Schaefer Kalk prenosi dio ugljikova dioksida koji proizvodi kao rezultat te djelatnosti na postrojenje gdje je ugljikov dioksid korišten za proizvodnju PCC-a.

20. Schaefer Kalk je 31. srpnja 2012. zatražio od Deutsche Emissionshandelsstelle (u daljnjem tekstu: Njemačko tijelo za trgovanje emisijama) odobrenje svojeg nadzornog plana. Izričito je zatražio da se od njega ne zahtijeva izvještaj o ugljikovu dioksidu prenesenom za proizvodnju PCC-a (kao ni predaja emisijskih jedinica za trgovanje emisijama jednakim prenesenom ugljikovu dioksidu). Schaefer Kalk u biti navodi da je taj ugljikov dioksid kemijski vezan za PCC i stoga nije ispušten u atmosferu.

13 — Temeljno načelo članka 49. pojavljuje se u uvodnoj izjavi 13. koja objašnjava da „[k]ako bi se spriječili mogući propusti u pogledu prijenosa inherentnog ili čistog CO₂, takve bi prijenose trebalo dopustiti samo pod točno utvrđenim uvjetima. Ti su uvjeti da se inherentni CO₂ smije prenositi samo u druga postrojenja u okviru sheme te da se čisti CO₂ smije prenositi samo u svrhu odlaganja u geološkom odlagalištu u skladu sa shemom za trgovanje emisijskim jedinicama stakleničkih plinova Zajednice, što trenutno predstavlja jedini oblik trajnog odlaganja CO₂ koji je prihvaćen u okviru sheme za trgovanje emisijskim jedinicama stakleničkih plinova Zajednice“.

14 — Prilog I. spominje među djelatnostima za koje vrijedi sustav trgovanja emisijskim jedinicama, „proizvodnju vapna ili kalcinaciju dolomita ili magnezita u rotacijskim pećima ili drugim pećima proizvodnog kapaciteta iznad 50 tona po danu“.

21. Dana 10. siječnja 2013. Njemačko tijelo za trgovanje emisijama odobrilo je Schaefer Kalku plan praćenja bez razmatranja pitanja ugljikova dioksida prenesenog za proizvodnju PCC-a. Sljedećom odlukom od 29. kolovoza 2013. (u daljnjem tekstu: odluka iz kolovoza 2013.) to je tijelo odbilo zahtjev Schaefer Kalka za izuzimanje iz njihovih emisija prenesenog ugljikova dioksida, s obrazloženjem da člankom 49. i Prilogom IV. Uredbi br. 601/2012 nije predviđena takva mogućnost.

22. Schaefer Kalk je odluku iz kolovoza 2013. pobijao pred sudom koji je uputio zahtjev. U biti navodi da članak 49. stavak 1. drugi podstavak te četvrti podstavak točke 10.B Priloga I. Uredbi br. 601/2012 nisu u skladu s člankom 3. točkom (b) i člankom 14. stavkom 1. Direktive 2003/87 s obzirom na to da oni uključuju u „emisije“ postrojenja ugljikov dioksid koji nije ispušten u atmosferu već je prenesen na drugo postrojenje za proizvodnju PCC-a u kojemu je taj ugljikov dioksid kemijski vezan. Iz toga proizlazeći financijski teret (a to je godišnja predaja broja emisijskih jedinica jednakih tom ugljikovu dioksidu) može odvratiti operatere od činjenja takvih prijenosa i time ugroziti cilj smanjenja emisija koji se nastoji ostvariti Direktivom 2003/87.

23. U tim je okolnostima Verwaltungsgericht (Upravni sud u Berlinu, Njemačka) odlučio prekinuti postupak i uputiti Sudu sljedeća prethodna pitanja:

- „1. Je li Uredba Komisije br. 601/2012 nevaljana i protivna ciljevima Direktive 2003/87, u dijelu u kojem se [njezinim] člankom 49. stavkom 1. drugim podstavkom određuje da se CO₂ koji se ne prenosi u smislu članka 49. stavka 1. prvog podstavka smatra ispuštenim iz postrojenja koje proizvodi CO₂?
2. Je li Uredba Komisije br. 601/2012 nevaljana i protivna ciljevima Direktive 2003/87, u dijelu u kojem se u njezinu Prilogu IV. točki 10. određuje da se CO₂ koji se prenosi u drugi pogon radi proizvodnje PCC-a smatra ispuštenim od postrojenja koje proizvodi CO₂?“

24. Schaefer Kalk, njemačka vlada i Europska komisija dostavili su pisana očitovanja. Iste stranke i Njemačko tijelo za trgovanje emisijama usmeno su iznijeli izlaganje na raspravi 30. lipnja 2016.

Procjena

Dopuštenost Schaefer Kalkova preispitivanja valjanosti Uredbe br. 601/2012

25. Njemačka vlada postavlja pitanje može li Schaefer Kalk još uvijek u okviru nacionalnog postupka pred sudom koji je uputio zahtjev osporavati valjanost članka 49. stavka 1. drugog podstavka i četvrtog podstavka točke 10.B Priloga IV. Uredbi br. 601/2012, ako nije zatražio poništenje te uredbe pred Općim sudom. Njemačka se vlada poziva ovdje na širi pristup sudovima EU koji pojedinci sada uživaju na temelju članka 263. UFEU-a trećeg dijela četvrtog stavka, koji navodi da svaka fizička ili pravna osoba može pokrenuti postupke protiv regulatornog akta koji se izravno odnosi na njih i ne podrazumijeva provedbene mjere.

26. Prema ustaljenoj sudskoj praksi, sudionik u postupku može se pred sudom pred kojim je pokrenuo postupak pozivati na nevaljanost odredaba akata Unije samo ako nema pravo podnošenja izravne tužbe na temelju članka 263. UFEU-a, kojom bi mogao osporavati te odredbe¹⁵. Međutim, jedino osoba koja bi nedvojbeno imala pravo zatražiti poništenje predmetnog akta prema uvjetima određenim u tom članku nema pravo pred nadležnim nacionalnim sudom isticati nevaljanost tog akta¹⁶. Drugdje sam objasnila zašto bi se ta sudska praksa trebala također primijeniti na članak 263. UFEU-a treći dio četvrtog stavka¹⁷.

27. U ovom je predmetu Schaefer Kalk imao opravdane dvojbe glede mogućnosti da na temelju članka 263. četvrtog stavka UFEU-a podnese izravnu tužbu pred Općim sudom protiv odredbi Uredbe br. 601/2012 koje sada pobija.

28. Točno je da je ta uredba „regulatorni akt“ u smislu članka 263. četvrtog stavka UFEU-a, odnosno akta opće primjene koji nije bio usvojen u skladu sa zakonodavnim postupkom i koji stoga nije zakonodavne prirode¹⁸. Međutim, postupovna ovlast iz trećeg dijela ovisi, među ostalim, i o tome da nema provedbenih mjera u odnosu na one koji žele preispitati akt. I članak 49. stavak 1. drugi podstavak i četvrti podstavak točke 10.B Priloga IV. Uredbi br. 601/2012 zahtijevali su usvajanje provedbenih mjera primjenjivih na Schaefer Kalk¹⁹, poput odluke koju je Njemačko tijelo za trgovanje emisijama usvojilo 10. siječnja 2013. na zahtjev tog društva za odobrenje njegova plana praćenja²⁰.

29. U tim okolnostima, Schaefer Kalk mora imati pravo osporavati valjanost tih odredbi Uredbe br. 601/2012 pred sudom koji je uputio zahtjev i zatražiti upućivanje tog pitanja Sudu na prethodno odlučivanje.

Uvodna očitovanja

30. Nesporno je da je kalcinacija vapna djelatnost na koju se primjenjuje Direktiva 2003/87. S druge strane, proizvodnja PCC-a nije navedena u Prilogu I. toj direktivi i stoga za nju ne vrijedi sustav trgovanja emisijskim jedinicama.

31. I njemačka vlada i Njemačko tijelo za trgovanje emisijama tvrde da je kemijska pretvorba ugljikova dioksida korištenog za proizvodnju PCC-a nepotpuna, s obzirom na to da je barem 20% ulaznih plinova konačno ispušteno u atmosferu kao otpadni plin²¹. U svojim pisanim očitovanjima, Komisija objašnjava da kemijski postupak za proizvodnju PCC-a ne rezultira sam po sebi emisijama.

Međutim, na raspravi je u odgovoru na postavljeno pitanje Sudu iznijela da dio „ulaznog“ ugljikova dioksida može konačno nestati i tako biti ispušten u atmosferu. Nadalje, njemačka vlada tvrdi da je u predmetu poput onoga u glavnom postupku potrebno uzeti u obzir moguće gubitke ugljikova dioksida tijekom transporta ili curenja iz pogona. Schaefer Kalk je na saslušanju osporavao te činjenične navode i objasnio da oni nisu bili izneseni u nacionalnom postupku.

15 — Vidjeti nedavnu presudu od 28. travnja 2016., Borealis Polyolefine i drugi (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 i C-391/14 do C-393/14, EU:C:2016:311, t. 46. i navedenu sudsku praksu).

16 — Vidjeti, među ostalim, presudu od 17. ožujka 2016., Portmeirion Group (C-232/14, EU:C:2016:180, t. 23. i navedenu sudsku praksu).

17 — Vidjeti moje mišljenje u A i drugi (C-158/14, EU:C:2016:734, točke 67. do 72.).

18 — Vidjeti u tom smislu presudu od 3. listopada 2013., Inuit Tapiriit Kanatami i drugi/Parlament i Vijeće (C-583/11 P, EU:C:2013:625, t. 60.).

19 — Zahtjeva li regulatorni akt provedbene mjere treba procijeniti u odnosu na osobu koja se poziva na pravo pokretanja postupka na temelju trećeg dijela četvrtog stavka članka 263. UFEU-a. Stoga nije relevantno zahtjeva li akt u pitanju provedbu mjera u odnosu na druge osobe. Vidjeti, među ostalim, presudu od 28. travnja 2015., T & L Sugars i Sidul Açúcares/Komisija (C-456/13 P, EU:C:2015:284, t. 32. i navedenu sudsku praksu).

20 — To je odobrenje propisano člankom 12. stavkom 1. prvim podstavkom Uredbe br. 601/2012.

21 — Njemačko tijelo za trgovanje emisijama iznijelo je na saslušanju da, dok je niža razina „viška“ ugljikova dioksida razumljiva, optimalno iskorištavanje PCC-a uključuje barem 20% otpadnog plina.

32. U kontekstu postupka prema članku 267. UFEU-a, Sud može odlučivati o tumačenju ili valjanosti odredbi prava Unije samo na temelju činjenica koje mu nacionalni sud podnese²². Stoga nije na ovome Sudu utvrđivati je li dio ugljikova dioksida prenesenog sa Schaefer Kalkova postrojenja na drugo postrojenje za proizvodnju PCC-a bilo (ili je vjerojatno moglo biti) izgubljeno prilikom transporta ili je doista ispušteno u atmosferu kao rezultat te proizvodnje. U svakom slučaju, nesporno je da je barem veći dio ugljikova dioksida koji je korišten u kemijskom procesu za proizvodnju PCC-a kemijski vezan za taj proizvod. Upućena pitanja razmotrit ću uzimajući u obzir navedeno. Sud koji je uputio pitanje, dužan je, kad to bude potrebno, izvršiti potrebnu verifikaciju činjenica.

33. U situaciji poput one u glavnom postupku, rezultat članka 49. stavka 1. drugog podstavka Uredbe br. 601/2012 i četvrtog podstavka točke 10.B Priloga IV. toj uredbi je da se sav ugljikov dioksid prenesen za proizvodnju PCC-a smatra „emisijama“ postrojenja gdje je bio proizveden iako (barem) njegova većina nije ispuštena u atmosferu i da operater tog postrojenja stoga mora, u skladu s člankom 12. stavkom 3. Direktive 2003/87, prijaviti te količine ugljikova dioksida kao emisije i sukladno tomu predati emisijske jedinice. Pitanje je može li Komisija uvesti takvo pravilo, a da pritom ne zanemari definiciju „emisija“ iz članka 3. točke (b) Direktive 2003/87 na koju se upućuje u članku 14. stavku 1. te direktive. Oba iznesena pitanja tiču se tog problema te ih stoga treba razmotriti zajedno.

Može li se ugljikov dioksid koji je prenesen na postrojenje za proizvodnju PCC-a smatrati „emisijama“ za potrebe sustava trgovanja emisijama?

34. Uvodna izjava 5. Direktive 2003/87 objašnjava da direktiva uspostavlja sustav trgovanja emisijskim jedinicama sa svrhom doprinosa ispunjavanju obveza Europske unije i njezinih država članica prema Kyotskom protokolu čiji je cilj smanjenje emisija stakleničkih plinova u atmosferu do razine koja sprječava opasno antropogeno miješanje s klimatskim sustavom, s krajnjim ciljem zaštite okoliša²³.

35. Ekonomska logika sustava trgovanja emisijskim jedinicama sastoji se od osiguravanja da se smanjenje emisija stakleničkih plinova, potrebno za ostvarenje unaprijed određenog rezultata povezanog s okolišem, sprovede na troškovno najučinkovitiji način. Dozvoljavanjem prodaje emisijskih jedinica koje su bile dodijeljene, sustav nastoji potaknuti sudionika u sustavu da emitira manju količinu stakleničkih plinova nego li mu je prvobitno dodijeljeno emisijskih jedinica, kako bi prodao višak drugom sudioniku koji je emitirao više nego li mu je dozvoljeno²⁴. To se može postići u suštini na dva načina: ili smanjenjem proizvedenih stakleničkih plinova (tipično korištenjem efikasnijih metoda proizvodnje) ili izbjegavanjem ispuštanja stakleničkih plinova u atmosferu (na primjer, pretvorbom tih plinova u proizvod u kojemu su oni kemijski vezani).

36. Slijedom toga, jedan od temelja na kojima je izgrađen sustav trgovanja emisijskim jedinicama je članak 12. stavak 3. Direktive 2003/87, prema kojemu svaki operater mora do 30. travnja tekuće godine predati broj emisijskih jedinica za emisiju stakleničkih plinova jednak njegovim emisijama tijekom prethodne kalendarske godine, kako bi ih otkazao²⁵.

37. Opseg tog zahtjeva, koji je ključan za pružanje odgovora sudu koji je uputio zahtjev, ovisi prije svega o značenju pojma „emisije“ definiranog u članku 3. točki (b) Direktive 2003/87. Stoga moram, u skladu s ustaljenom sudskom praksom tumačiti tu odredbu uzimajući u obzir ne samo njezin tekst, nego i kontekst u kojemu se nalazi te ciljeve propisa čiji je ona dio²⁶.

22 — Vidjeti, među ostalim, presudu od 9. listopada 2014., Traum (C-492/13, EU:C:2014:2267, t. 19.) i od 21. srpnja 2016., Argos Supply Trading (C-4/15, EU:C:2016:580, t. 29.)

23 — Presuda od 16. prosinca 2008., Arcelor Atlantique et Lorraine i drugi (C-127/07, EU:C:2008:728, t. 29.)

24 — Presuda od 16. prosinca 2008., Arcelor Atlantique et Lorraine i drugi (C-127/07, EU:C:2008:728, t. 32.) Vidjeti također presudu od 7. travnja 2016., Holcim (Rumunjska)/Komisija (C-556/14 P, neobjavljeno, EU:C:2016:207, t. 64. i 65.).

25 — Presuda od 29. travnja 2015., Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, t. 29.)

26 — Vidjeti, među ostalim, presudu od 4. veljače 2016., Hassan (C-163/15, EU:C:2016:71, t. 19. i navedenu sudsku praksu).

38. Iz formulacije članka 3. točke (b) Direktive 2003/87 jasno je da nema „emisije“ dokle god staklenički plinovi nisu *ispušteni* „u atmosferu“ odnosno u plinski omotač koji okružuje zemlju. Sukladno ciljevima direktive da se smanje emisije radi izbjegavanja opasne klimatske promjene²⁷, sama *proizvodnja* stakleničkih plinova tako ne rezultira „emisijama“ ako ti plinovi nisu ispušteni u atmosferu²⁸. Prilog IV. Direktivi 2003/87, koji određuje opća načela za praćenje i izvješćivanje, ne upućuje na drugačiji zaključak: zahtijeva od operatera da uključi u izvješće postrojenja „ukupne emisije“ izračunane ili izmjerene za svaku djelatnost obuhvaćenu sustavom trgovanja emisijskim jedinicama²⁹.

39. Međutim, kao što su Njemačko tijelo za trgovanje emisijskim jedinicama, njemačka vlada i Komisija ispravno tvrdili, definicija iz članka 3. točke (b) nije ograničena na „izravno i neposredno“ ispuštanje stakleničkih plinova u atmosferu. Tako, okolnost da su staklenički plinovi ispušteni u atmosferu tek nakon proteka određenog vremena nakon proizvodnje i po mogućnosti izvan postrojenja iz kojega potječu, ne utječe na njihovu klasifikaciju kao „emisija“. Suprotno tumačenje bi omogućilo operaterima zaobilaženje sustava trgovanja emisijskim jedinicama obuhvaćanjem stakleničkih plinova proizvedenih u jednom postrojenju i njihovim prenošenjem na drugo postrojenje kako bi se dogodilo njihovo ispuštanje u atmosferu.

40. Stoga se slažem da, ako je u predmetu poput onoga u glavnom postupku dio ugljikova dioksida prenesenog na drugo postrojenje za proizvodnju PCC-a u stvarnosti oslobođen u atmosferu kao rezultat gubitka ili curenja pri transportu ili zbog samog postupka proizvodnje³⁰, smatranje *tog dijela* prenesenog ugljikova dioksida „emisijama“ postrojenja izvora sukladno je definiciji iz Direktive 2003/87. Takvo je tumačenje u skladu i s opsegom te direktive kao što je određen u članku 2. stavku 2. i s definicijom „emisija“ u članku 3. točki (b): taj ugljikov dioksid je konačno (iako neizravno) „ispušten u atmosferu“ i proizlazi iz djelatnosti koja je predmet sustava trgovanja emisijskim jedinicama (u glavnim postupcima, kalcinacija vapna).

41. Međutim, članak 49. stavak 1. drugi podstavak i četvrti podstavak točke 10.B Priloga IV. Uredbi br. 601/2012 imaju puno širi učinak. Emisijama postrojenja izvora te stoga predmetom sustava trgovanja emisijskim jedinicama ne smatra se samo onaj dio prenesenog ugljikova dioksida koji će možda biti ispušten u atmosferu, nego i cjelokupan ugljikov dioksid prenesen na drugo postrojenje za proizvodnju PCC-a. Drugim riječima, te odredbe stvaraju neoborivu presumpciju da će *sav* preneseni ugljikov dioksid biti ispušten u atmosferu.

42. Takav ishod nije samo nedosljedan formulaciji članka 3. točke (b) Direktive 2003/87, zbog njega postoji i rizik ugrožavanja cilja direktive koji se sastoji u zaštiti okoliša kroz smanjenje emisija³¹.

43. Kao što je Schaefer Kalk ispravno iznio na raspravi, ekonomski poticaj na kojemu počiva sustav trgovanja emisijskim jedinicama je umanjen ako emisijske jedinice moraju biti predane za sav ugljikov dioksid prenesen za proizvodnju PCC-a. Budući da odgovarajuće emisijske jedinice ne mogu više biti prodane kao „višak“, rezultat je postupanje s operaterom na jednak način kao da je on ispustio sav taj ugljikov dioksid u atmosferu.

27 — Članak 1. drugi stavak Direktive 2003/87

28 — Neznatna razlika tom načelu proizlazi iz uključivanja u Prilog I. Direktivi 2003/87 hvatanje, transport i geološko skladištenje stakleničkih plinova u skladišni geoprostor dopušteno Direktivom 2009/31. Vidjeti točke 59. i 60. niže.

29 — Prilog IV., Dio A, „Izvješćivanje o emisijama“, točke B i C

30 — Kao što sam već navela, nije na Sudu odlučivati o ovim činjeničnim pitanjima.

31 — Vidjeti u tom smislu presudu od 16. prosinca 2008., Arcelor Atlantique et Lorraine i drugi (C-127/07, EU:C:2008:728, t. 31.).

44. Međutim, njemačka vlada tvrdi da su osporavane odredbe Uredbe br. 601/2012 potrebne za osiguranje dosljednosti s *ex-ante* proizvodnom referentnom vrijednosti za proizvodnju vapna utvrđenom Odlukom Komisije 2011/278/EU³². Sukladno članku 10.a Direktive 2003/87, ta referentna vrijednost služi za utvrđivanje iznosa besplatnih emisijskih jedinica odobrenih za tu djelatnost tijekom prijelaznih razdoblja određenih u toj odredbi. Sukladno točki 1. Priloga I. Odluci 2011/278, ta je referentna vrijednost izračunana uzimajući u obzir „sve procese koji su izravno ili neizravno vezani s proizvodnjom vapna“. Iz navedenog proizlazi da su besplatne emisijske jedinice odobrene za ugljikov dioksid koji nastaje zbog kalcinacije vapna i koji je prenesen za proizvodnju PCC-a neovisno o tome je li taj ugljikov dioksid konačno ispušten u atmosferu ili nije. Njemačka vlada u biti navodi da, uzimajući u obzir cilj usklađivanja istaknut u članku 10.a stavku 2. drugom podstavku, Komisija se morala osigurati da u predmetu poput onoga u glavnom postupku, za operatera vrijedi obveza predaje emisijskih jedinica koje odgovaraju tom ugljikovu dioksidu. Komisija iznosi sličan argument.

45. Ne prihvaćam taj argument.

46. U skladu s člankom 10.a stavkom 2. drugim podstavkom Direktive 2003/87, uredbe donesene na temelju, među ostalim, članka 14. stavka 1. te direktive, poput Uredbe br. 601/2012, trebaju pružiti usklađena pravila praćenja, izvješćivanja i verifikacije emisija stakleničkih plinova vezanih uz proizvodnju s ciljem utvrđivanja *ex-ante* referentnih vrijednosti. Ne nalazim ništa u toj odredbi što upućuje da bi u predmetu poput onoga u glavnom postupku operaterove godišnje emisije trebale uključivati ili će uključivati ugljikov dioksid prenesen za proizvodnju PCC-a i koji *nije* ispušten u atmosferu. Točno je da je *ex-ante* proizvodna referentna vrijednost za proizvodnju vapna koju je Komisija izračunala u Odluci 2011/278, među ostalim, uzela u obzir ugljikov dioksid prenesen za proizvodnju PCC-a i koji nije ispušten u atmosferu. Takav prijenos ugljikova dioksida doista tvori dio „procesa koji su izravno ili neizravno povezani s proizvodnjom vapna“. U glavnom je postupku to rezultiralo odobravanjem Schaefer Kalku više besplatnih emisijskih jedinica nego da preneseni ugljikov dioksid nije bio uzet u obzir³³. To međutim nema utjecaja na opseg, s jedne strane, obveze prepuštanja emisijskih jedinica iz članka 12. stavka 3. Direktive 2003/87 i, s druge strane, na uređenje praćenja i izvješćivanja koje je Komisija trebala donijeti u skladu s člankom 14. stavkom 1. te direktive. Obje odredbe obuhvaćaju samo „emisije“ definirane u članku 3. točki (b) Direktive 2003/87.

47. Iz istog se razloga ne slažem s tvrdnjama Komisije iznesenim na raspravi da je zato što proizvodnja PCC-a s prenesenim ugljikovim dioksidom nije inovativna i ne nudi jamstvo protiv mogućeg ispuštanja tog plina u atmosferu, člankom 14. stavkom 2. Direktive 2003/87 zahtijevano od te institucije da smatra ugljikov dioksid prenesen za proizvodnju PCC-a „emisijama“. Jedina je svrha te odredbe zahtijevati od Komisije da prilikom donošenja uredbe u skladu s člankom 14. stavkom 1. uzme u obzir „najprecizniji i najvažniji dostupni znanstveni dokaz, posebice od IPCC-a“. Posljedično, ne može se tumačiti na način da širi definiciju „emisija“ iz članka 3. točke (b) Direktive 2003/87 kako bi obuhvaćala ugljikov dioksid koji nije ispušten u atmosferu. Rezultira li izbjegavanje takvog ispuštanja iz inovativnog procesa ili ne bespredmetno je u tom smislu.

48. Suprotno tvrdnjama Njemačkog tijela za trgovanje emisijskim jedinicama, njemačke vlade i Komisije, operater nema koristi od neopravdane konkurentske prednosti ako je sposoban „sačuvati“ besplatne emisijske jedinice koje odgovaraju ugljikovu dioksidu koji prenosi na postrojenje za proizvodnju PCC-a, za razliku od operatera koji ne čine takve prijenose.

32 — Odluka od 27. travnja 2011. o utvrđivanju prijelaznih propisa na razini Unije za usklađenu besplatnu dodjelu emisijskih jedinica na temelju članka 10.a Direktive 2003/87 (SL L 130., str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 29., str. 257.-301.)

33 — Vidjeti točku 44. gore.

49. Točno je da je očuvanje uvjeta tržišnog natjecanja na unutarnjem tržištu sustava trgovanja emisijskim jedinicama jedan od ciljeva Direktive 2003/87³⁴. Međutim, u predmetu poput onoga u glavnom postupku, „prednost“ zbog posjedovanja „sačuvanih“ emisijskih jedinica ne može se smatrati neopravdana i time narušiteljem tržišnog natjecanja. Takva prednost umjesto toga proizlazi samo iz objektivne razlike između operatera koji ispušta stakleničke plinove u atmosferu i operatera koji izbjegava takve emisije kemijskim preoblikovanjem proizvedenog dijela ugljikova dioksida u novu, stabilnu kemijsku tvar za koju je vezan. Takva je prednost stoga potpuno u skladu s ekonomskom logikom sustava trgovanja emisijskim jedinicama³⁵.

50. Nadalje, nisam uvjerena argumentom (koji su iznijeli njemačka vlada, Njemačko tijelo za trgovanje emisijama i Komisija) da bi, u biti, operateri mogli zaobići sustav trgovanja emisijskim jedinicama (posebice obvezu predaje emisijskih jedinica) bez previše poteškoća ako bi bili ovlašteni izuzeti iz njihovih ukupnih emisija stakleničke plinove prenesene na druge proizvodne jedinice. U odgovoru Sudu na pitanje s rasprave, Komisija je objasnila da je u predmetu poput onoga u glavnom postupku potrebno uključiti preneseni ugljikov dioksid u emisije postrojenja zato što proizvodnja PCC-a nije među djelatnostima obuhvaćenim sustavom trgovanja emisijskim jedinicama. U tim okolnostima, možda nije moguće izvršiti preglede u postrojenju kojemu je ugljikov dioksid prenesen za proizvodnju PCC-a.

51. Izbjegavanje mogućih praznina povezanih s prijenosom ugljikova dioksida je zasigurno legitiman cilj³⁶. Međutim, po mojem mišljenju taj argument ne uzima dovoljno u obzir sve zaštitne mjere koje proizlaze iz sustava izvješćivanja i praćenja uvedenim Direktivom 2003/87 i uredbi koje ju provode.

52. Iz članka 14. stavka 3. Direktive 2003/87 proizlazi da se obveza operatera da preda emisijske jedinice, koja je jedan od temelja na kojima je sustav trgovanja emisijskim jedinicama zasnovan, temelji na izvješćima koja sastavljaju operateri u skladu s pravilima iz Uredbe br. 601/2012 za praćenje i izvješćivanje o emisijama stakleničkih plinova³⁷. Ta pravila zahtijevaju od operatera, među ostalim, potpunost (članak 5.), točnost (članak 7.) i cjelovitost korištene metodologije (članak 8.) prilikom praćenja i izvješćivanja o emisijama. Prema članku 8. drugom stavku Uredbe br. 601/2012, prijavljeni emisijski podaci i povezane objave „ne smiju sadržavati značajne pogrešno prikazane podatke, moraju biti nepristrane s obzirom na izbor i način prikazivanja podataka te dati vjerodostojan i uravnotežen prikaz emisija postrojenja“.

53. U skladu sa zahtjevom strogog računovodstva za izdane emisijske jedinice i na temelju članka 6. stavka 2. točke (e) i članka 12. stavka 3. Direktive 2003/87, ta se izvješća, prije podnošenja nadležnim nacionalnim tijelima, podvrgavaju postupku verifikacije propisanim, među ostalim, člankom 15. te direktive³⁸. Iz članka 15., tumačenim zajedno s Prilogom V. Direktivi 2003/87, proizlazi da je verifikacija izvješća o emisijama od strane neovisnog verifikatora nužan uvjet za predaju emisijskih jedinica. Operater ne smije prenijeti emisijske jedinice dok izvješće koje je on sastavio nije verificirano i utvrđeno zadovoljavajućim³⁹.

34 — Vidjeti, među ostalim, presude od 29. ožujka 2012., Komisija/Poljska (C-504/09 P, EU:C:2012:178, t. 77.) i od 22. lipnja 2016., DK Recycling und Roheisen/Komisija (C-540/14 P, EU:C:2016:469, t. 49. i 50.)

35 — Vidjeti točku 35. gore.

36 — Vidjeti uvodnu izjavu 13. Uredbe br. 601/2012.

37 — Presuda od 29. travnja 2015., Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, t. 31.)

38 — Presuda od 29. travnja 2015., Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, t. 31.)

39 — Presuda od 29. travnja 2015., Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, t. 32.)

54. Jedan od glavnih zadataka verifikatora je upravo verificirati „s razumnim jamstvom da izvješće operatera [...] ne sadržava značajne pogrešno prikazane podatke“⁴⁰. Značajni pogrešno prikazani podaci mogu se odnositi na emisije koje operater „prikriiva“ kao prijenose stakleničkih plinova na drugo postrojenje. Svaki značajan pogrešno prikazan podatak koji nije ispravljen prije nego li je izvješće izdano, mora biti uključen u verifikacijsko izvješće koje sastavlja verifikator⁴¹. Dok njegovo izvješće nije verificirano, dotični operater nije u mogućnosti predati emisijske jedinice koje odgovaraju ukupnim emisijama iz njegova postrojenja tijekom prethodne kalendarske godine, kao što to zahtijeva članak 12. stavak 3. Direktive 2003/87. Taj će operater stoga morati platiti paušalni iznos kazne predviđene člankom 16. stavkom 3. te direktive⁴².

55. Direktivom 2003/87 nisu propisani drugi mehanizmi kontrole ni uvjeti predaje emisijskih jedinica, osim onaj da je izvješće o emisijama prihvaćeno kao zadovoljavajuće⁴³. Međutim, Sud je razjasnio da iz odredbi te direktive kao cjeline proizlazi da ona ne sprječava nadležna tijela država članica da provode dodatne provjere ili verifikacije, čak i kad je izvješće operatera verificirano i utvrđeno zadovoljavajućim. Ako takve verifikacije mogu otkriti nepravilnosti ili pokušaj prijevare, one doprinose i ispravnom funkcioniranju sustava trgovanja emisijskim jedinicama⁴⁴.

56. Po mojem mišljenju, korištenje tih istražnih ovlasti osobito je opravdano kad je ugljikov dioksid prenesen s jednog postrojenja na drugo: u takvoj situaciji postoji jasan rizik zaobilaženja sustava trgovanja emisijskim jedinicama. Slijedom toga, nadležno tijelo države članice je, u predmetu poput onoga u glavnom postupku, ovlašteno izvršiti sve provjere potrebne da se utvrdi koristi li se preneseni ugljikov dioksid doista za proizvodnju PCC-a i ne ispušta li se u atmosferu. Ne vidim ništa što bi spriječilo provođenje takvih pregleda u postrojenju kojemu je prenesen ugljikov dioksid. Ukoliko spomenuto nadležno tijelo zaključi da verificirano izvješće o emisijama ne uključuje sve emisije koje su obuhvaćene sustavom trgovanja emisijskim jedinicama, na dotičnog se operatera primjenjuje kazna koja je „učinkovita, razmjerna i mora odvraćati od kršenja“, određena nacionalnim pravom, u skladu s člankom 16. stavkom 1. Direktive 2003/87, uzimajući u obzir ponašanje operatera, njegovu dobru vjeru ili prijevarne namjere⁴⁵.

57. Stoga zaključujem, suprotno tvrdnji Njemačkog tijela za trgovanje emisijama, njemačke vlade i Komisije, da pravilo koje zahtijeva od operatera predaju emisijskih jedinica koje odgovaraju ukupnoj količini ugljikova dioksida prenesenog na postrojenje za proizvodnju PCC-a bez obzira je li taj ugljikov dioksid ispušten u atmosferu, nije nužno za osiguranje učinkovitog funkcioniranja sustava trgovanja emisijskim jedinicama.

58. Komisija u biti navodi da iz članka 12. stavka 3.a Direktive 2003/87, koji se tiče hvatanja i prijevoza stakleničkih plinova za trajno geološko skladištenje, proizlazi da zakonodavac Unije nije namjeravao utvrditi bilo koju drugu iznimku od obvezne predaje emisijskih jedinica za ugljikov dioksid koji nije izravno i neposredno ispušten u atmosferu.

59. Međutim, članak 12. stavak 3.a Direktive 2003/87 ne dovodi u pitanje mišljenje koje sam gore navela glede koncepta „emisija“ iz Direktive 2003/87.

40 — Članak 7. stavak 1. Uredbe Komisije (EU) br. 600/2012 od 21. lipnja 2012. o verifikaciji izvješća o stakleničkim plinovima i izvješća o tonskim kilometrima te o akreditaciji verifikatora u skladu s Direktivom 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća (SL 2012, L 181, str. 1.) (SL, posebno izdanje na hrvatskom jeziku, poglavlje 15., svezak 9., str. 279.-307)

41 — Članak 27. stavak 1. prvi podstavak točka (a) Uredbe Komisije (EU) br. 600/2012

42 — Vidjeti u tom smislu presudu od 29. travnja 2015., Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, t. 35.).

43 — Presuda od 29. travnja 2015., Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, t. 34.)

44 — Presuda od 29. travnja 2015., Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, t. 37.)

45 — Vidjeti u tom smislu presudu od 29. travnja 2015., Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, t. 39.).

60. Članak 12. stavak 3.a utvrđuje uvjete prema kojima za emisije verificirane kao uhvaćene i prevezene za trajno geološko skladištenje ne vrijedi obveza predaje emisijskih jedinica utvrđena člankom 12. stavkom 3. Direktive 2003/87. To je uvedeno u tu direktivu kako bi se potaknulo operatere da koriste tu tehnologiju⁴⁶ u isto vrijeme kad je zakonodavac Unije odlučio na popis djelatnosti obuhvaćenih Direktivom 2003/87 (Prilog I.) uvrstiti „*hvatanje* stakleničkih plinova iz postrojenja na koje se odnosi [ta direktiva] radi transporta i geološkog skladištenja na lokaciji odobrenoj u skladu s Direktivom 2009/31/EZ“, „*transport* stakleničkih plinova cjevovodima u svrhu geološkog skladištenja na lokaciji odobrenoj u skladu s Direktivom 2009/31/EZ“ i „*geološko skladištenje* stakleničkih plinova na lokaciji odobrenoj u skladu s Direktivom 2009/31/EZ“⁴⁷. Zakonodavac Unije tako je priznao da, iako je prvenstvena svrha tih djelatnosti izbjeći emisije (opravdavanjem uvjetne iznimke u članku 12. stavku 3.a), njihova svrha nije ukloniti stakleničke plinove: stoga ostaje jasan rizik da takvi plinovi mogu završiti ispušteni u atmosferu⁴⁸. Suprotno, zakonodavac Unije nije propisao da za prijenose ugljikova dioksida za proizvodnju PCC-a kao takve vrijedi sustav trgovanja emisijskim jedinicama. To je logično s obzirom na to da je (većina) ugljikova dioksida kemijski vezana unutar PCC-a i stoga ne može završiti ispuštena u atmosferu. Vodeći računa o njezinoj specifičnoj svrsi, iznimka iz članka 12. stavka 3.a Direktive 2003/87 stoga ne predviđa opće upute o konceptu „emisija“ iz članka 3. točke (b) te direktive.

61. Konačno, mogu li se osporavane odredbe Uredbe br. 601/2012 tumačiti na način da se njima samo mijenja „nebitni element“ Direktive 2003/87 tako da ga se „dopunjuje“, pri čemu se stoga ostaje unutar granica utvrđenih člankom 14. stavkom 1. drugim podstavkom te direktive?

62. Po mojem je mišljenju odgovor jasno „ne“.

63. Učinak tih odredbi je, kao što sam objasnila, proširiti opseg definicije „emisije“ iz članka 3. točke (b) Direktive 2003/87 na koji se upućuje u članku 14. stavku 1. te direktive. Taj koncept nedvojbeno tvori bit sustava trgovanja emisijskim jedinicama koji je Direktiva 2003/87 uspostavila i tako ima ključnu ulogu u ostvarivanju cilja Direktive koji se sastoji u zaštiti okoliša. Posljedično, Komisija ne može donošenjem provedbene uredbe izmijeniti opseg tog koncepta bez zadiranja u političke odabire koji su prerogativa zakonodavca Unije⁴⁹.

Zaključak

64. S obzirom na prethodna razmatranja, smatram da Sud na pitanja koja mu je uputio Verwaltungsgericht Berlin (Upravni sud u Berlinu, Njemačka) treba odgovoriti na sljedeći način:

„Članak 49. stavak 1. drugi podstavak i četvrti podstavak točke 10.B Priloga IV. Uredbi Komisije (EU) br. 601/2012 od 21. lipnja 2012. o praćenju i izvješćivanju o emisijama stakleničkih plinova u skladu s Direktivom 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća nevaljani su u dijelu u kojem u pojam „emisije“ postrojenja, za potrebe Direktive 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2003. o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice i o izmjeni Direktive Vijeća 96/61/EZ, uključuju ugljikov dioksid koji nastaje kalcinacijom vapna i koji je prenesen na drugo postrojenje za proizvodnju precipitiranog kalcijeva karbonata neovisno o tome je li ugljikov dioksid ispušten u atmosferu ili nije.“

46 — Vidjeti uvodnu izjavu 20. Direktive 2009/29, kojom je članak 12. stavak 3.a unesen u Direktivu 2003/87.

47 — Moje isticanje

48 — Vidjeti u tom smislu uvodnu izjavu 39. Direktive 2009/29.

49 — Vidjeti u tom smislu presudu od 22. lipnja 2016., DK Recycling und Roheisen/Komisija (C-540/14 P, EU:C:2016:469, t. 47. i navedenu sudsku praksu).