



Teismo praktikos rinkinys

GENERALINĖS ADVOKATĖS
ELEANOR SHARPSTON IŠVADA,
pateikta 2016 m. lapkričio 10 d.¹

Byla C-460/15

Schaefer Kalk GmbH & Co. KG
prieš
Bundesrepublik Deutschland

(Verwaltungsgericht (Berlyno administracinis teismas, Vokietija) pateiktas prašymas priimti prejudicinį sprendimą)

„Aplinkosaugos politika — Direktyva 2003/87/EB — Šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų sistema Europos Sąjungoje — 3 straipsnio b punktas — Sąvokos „emisijos“ apibrėžtis — Reglamentas (ES) Nr. 601/2012 — Stebėseną ir ataskaitų teikimas — Anglies dioksidas, perduodamas iš vieno įrenginio į kitą, kur gaminamas nusodinto kalcio karbonatas ir anglies dioksidas chemiškai surišamas su tuo produktu“

1. Šis prašymas priimti prejudicinį sprendimą susijęs su sąvokos „emisijos“ reikšme Direktyvoje 2003/87/EB². Ši sąvoka itin svarbi tos direktyvos sukurtoje šiltnamio efektą sukeliančių dujų apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemoje (toliau – apyvartinių taršos leidimų prekybos sistema).

2. Pagal Direktyvos 2003/87 3 straipsnio b punktą toje direktyvoje šiltnamio efektą sukeliančių dujų „emisijos“ egzistuoja tik kai į apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemą įtrauktos dujos (įskaitant anglies dioksidą)³ išmetamos „į atmosferą“. Tam tikromis Komisijos reglamento (ES) Nr. 601/2012⁴, kuriuo įgyvendinama Direktyva 2003/87, nuostatomis tikriausiai išplečiama sąvokos „emisijos“ reikšmė toje direktyvoje. Taip yra todėl, kad anglies dioksidas, perduodamas iš vieno įrenginio į kitą, kur tos dujos paverčiamos stabilium cheminiu produktu⁵, kurio sudėtyje jis yra chemiškai surišamas (tad faktiškai nėra išleidžiamas į atmosferą), vertinamas kaip pirmojo įrenginio „emisijos“. Taigi pirmojo įrenginio (kilmės įrenginio) operatorius privalo tą anglies dioksidą įtraukti į savo metinę ataskaitą, teikiamą kompetentingai nacionalinei institucijai, ir grąžinti atitinkamus leidimus. *Verwaltungsgericht Berlin* (Berlyno administracinis teismas, Vokietija, toliau – prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas) teiraujasi, ar tai suderinama su sąvokos „emisijos“ taikymo sritimi pagal Direktyvą 2003/87 ir ar atitinkamos Reglamento Nr. 601/2012 nuostatos dėl to negalioja.

1 — Originalo kalba: anglų.

2 — 2003 m. spalio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva, nustatanti šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų sistemą Bendrijoje ir iš dalies keičianti Tarybos direktyvą 96/61/EB (OL L 275, 2003, p. 32; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 15 sk., 7 t., p. 631). Šiai bylai svarbi tos direktyvos redakcija – tai redakcija, pastarąjį kartą iš dalies pakeista 2009 m. balandžio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyva 2009/29/EB (OL L 140, 2009, p. 63).

3 — Toliau terminus „anglies dioksidas“ ir „CO₂“ vartosiu lygiareikšmiškai.

4 — 2012 m. birželio 21 d. Komisijos reglamentas dėl išmetamųjų šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio stebėsenos ir ataskaitų teikimo pagal Direktyvą 2003/87 (OL L 181, 2012, p. 30, klaidų ištaisymas OL L 347, 2012, p. 43).

5 — Nusodinto kalcio karbonatas (toliau – NKK). Ši medžiaga naudojama įvairiems pramonės gaminiams, kaip antai klijams, dažams, popieriui ir pan., gaminti.

ES teisės aktai

Direktyva 2003/87

3. Kaip aiškiai pažymėta 5 konstatuojamojoje dalyje, Direktyva 2003/87 siekiama padėti veiksmingai vykdyti Europos Sąjungos ir jos valstybių narių pagal Jungtinių Tautų bendrosios klimato kaitos konvencijos Kioto protokolą (toliau – Kioto protokolas)⁶ priimtus įsipareigojimus mažinti antropogeninės kilmės šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijas kuriant efektyvią šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų (toliau – leidimai) Europos rinką ir darant kuo mažesnę įtaką ekonomikos plėtrai bei užimtumui.

4. Remiantis 1 straipsnio pirma pastraipa, Direktyva 2003/87 nustato leidimų prekybos sistemą Europos Sąjungoje, „siekiant, kad būtų skatinamas taupus ir ekonomiškai efektyvus išmetamų šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos mažinimas“. 1 straipsnio antroje pastraipoje nurodyta, jog numatoma mažinti šiltnamio efektą sukeliančių jų dujų emisijas, kad jos sumažėtų iki tokio lygio, kuriam esant mokslo požiūriu būtų galima išvengti pavojingos klimato kaitos.

5. 2 straipsnio 1 dalyje numatyta, kad Direktyva 2003/87 taikoma I priede nurodytoms veiklos rūšims, kurias vykdant išmetamos šiltnamio efektą sukeliančios dujos, ir II priede išvardytoms šiltnamio efektą sukeliančioms dujoms. Anglies dioksidas (CO₂) yra tarp tame priede išvardytų dujų.

6. 3 straipsnio b punkte nustatyta, kad Direktyvoje 2003/87 „emisijos“ – „tai šiltnamio efektą sukeliančių dujų išmetimai į atmosferą iš įrenginio šaltinių“. Remiantis 3 straipsnio e punktu, „įrenginys“ – tai stacionarusis techninis įrenginys, kuriame vykdoma viena arba daugiau iš I priede išvardytų veikl[os rūšių] ir bet kokios su ja susijusios kitos veiklos [rūšys], kurios techniniu požiūriu yra susijusios su toje vietoje vykdoma veikla ir kurios galėtų turėti įtakos emisijoms ir teršimui“.

7. 10a straipsnyje „Nemokamo apyvartinių taršos leidimų suteikimo pereinamuoju laikotarpiu Bendrijos taisyklės“ konkrečiai numatyta:

„1. Ne vėliau kaip 2010 m. gruodžio 31 d. Komisija priima visai Bendrijai taikomas ir visiškai suderintas įgyvendinimo priemonės dėl apyvartinių taršos leidimų paskirstymo pagal 4, 5, 7 ir 12 dalis <...>.

<...>

Pirmoje pastraipoje nurodytomis priemonėmis kiek įmanoma apibrėžiami visos Bendrijos *ex ante* santykiniai taršos rodikliai siekiant užtikrinti, kad leidimai būtų skirstomi skatinant mažinti šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijas bei naudoti efektyviai energiją vartojančias technologijas, atsižvelgiant į efektyviausius metodus, pakaitalus, alternatyvius gamybos procesus, didelio naudingumo termofikaciją, veiksmingą energijos gaminimą iš dujų atliekų, biomasės naudojimą ir anglies dioksido surinkimą, transportavimą bei saugojimą ten, kur yra tokie įrenginiai, ir kad nebūtų skatinama didinti šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijų. <...>

Iš esmės kiekvienam sektoriui ir jo pošakiui taikomas santykinis taršos rodiklis apskaičiuojamas nuo galutinio produkto, o ne nuo žaliavų, siekiant, kad per visą atitinkamo sektoriaus arba jo pošakio gamybos procesą būtų kuo labiau sumažintos šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos ir padidėtų energijos naudojimo efektyvumas.

<...>

6 – Jungtinių Tautų bendrosios klimato kaitos konvencijos Kioto protokolas priimtas 1997 m. gruodžio 11 d. Europos Sąjungos Taryba patvirtino Kioto protokolą Sprendimu 2002/358/EB (OL L 130, 2002, p. 1; 2004 m. specialusis leidimas lietuvių k., 11 sk., 42 t., p. 24).

2. Apibrėžiant principus, pagal kuriuos nustatomi atskirų sektorių ar jų pošakių *ex ante* santykiniai taršos rodikliai, [kaip] išėties tašk[as] nurodomos 10 % veiksmingiausių sektoriaus arba jo pošakio įrenginių Bendrijoje vidutinės eksploataavimo charakteristikos 2007–2008 m. <...>

14 ir 15 straipsniuose nurodytuose reglamentuose nustatomos suderintos su šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijomis pramoninių procesų metu susijusių stebėsenos, ataskaitų teikimo ir tikrinimo taisyklės, skirtos *ex ante* santykin[i]ams taršos rodikli[ams] nustaty[ti].

<...>“

8. 12 straipsnyje reglamentuojamas „Leidimų perleidimas, atsisakymas ir panaikinimas“. Pagal 12 straipsnio 3 dalį „[v]alstybės narės užtikrina, kad iki kiekvienų metų balandžio 30 d. kiekvieno įrenginio operatorius atsisakytų tokio leidimų, išskyrus pagal II skyrių⁷ išduotus leidimus, skaičiaus, kuris atitiktų bendrą per ankstesnius kalendorinius metus iš to įrenginio išmestų šiltnamio efektą skatinančių dujų kiekį, patikrintą pagal 15 straipsnio nuostatas, ir kad tie leidimai vėliau būtų panaikinti“.

9. Pagal 12 straipsnio 3a dalį „[p]areiga išduoti apyvartinį taršos leidimą netaikoma emisijoms, kurios, kaip patvirtinta, surenkamos ir nugabenamos nuolatiniam saugojimui į saugyklą, turinčią galiojantį pagal 2009 m. balandžio 23 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2009/31/EB dėl anglies dioksido geologinio saugojimo⁸“ išduotą leidimą“.

10. 14 straipsnyje „Emisijos stebėjimas ir ataskaitų apie ją teikimas“ pirmiausia numatyta:

„1. Iki 2011 m. gruodžio 31 d. Komisija priima IV priede nustatytais stebėjimo ir ataskaitų teikimo principais⁹ grindžiamą reglamentą dėl emisijos stebėjimo ir ataskaitų apie ją teikimo, o prireikus ir dėl duomenų apie I priede išvardytų rūšių <...> veiklą teikimo; jame nustatytuose kiekvienų šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos stebėjimo ir ataskaitų apie ją teikimo reikalavimuose nurodomas galimas tų dujų poveikis visuotiniam atšilimui.

Ši priemonė, skirta šios direktyvos neesminėms nuostatoms iš dalies pakeisti ją papildant, priimama laikantis 23 straipsnio 3 dalyje nustatytos reguliavimo procedūros su tikrinimu.

2. 1 dalyje nurodytame Reglamente atsižvelgiama į tiksliausius bei naujausius turimus moksl[o] duomenis, ypač TKKK duomenis¹⁰, be to, operatoriams gali būti nustatyti reikalavimai teikti ataskaitas apie emisijas, siejamas su prekių gamyba daug energijos suvartojančiose pramonės šakose, kurioms tenka konkuruoti tarptautiniu lygiu. Tame reglamente gali taip pat būti reikalavimai atlikti nepriklausomą šios informacijos patikrinimą.

<...>

3. Valstybės narės užtikrina, kad pasibaigus kalendoriniams metams kiekvienas įrenginio <...> naudotojas 1 dalyje nurodytame reglamente nustatyta tvarka vykdytų stebėseną ir kompetentingai institucijai pateiktų ataskaitą apie šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisiją per tuos metus iš įrenginio.

<...>“

7 — Tas skyrius susijęs su aviacija, tad pagrindinei bylai nėra svarbus.

8 — OL L 140, 2009, p. 114.

9 — Pagal tame priede nustatytus stebėsenos ir ataskaitų teikimo principus reikalaujama, kad operatorius į įrenginio ataskaitą įtrauktų pirmiausia visas to įrenginio emisijas, apskaičiuotas arba pamatuotas kiekvienos I priede išvardytos rūšies veiklai. Žr. IV priedo A dalies „Stacionarių įrenginių išmetamų emisijų stebėseną ir ataskaitų teikimas“ B ir C punktus.

10 — Tarpvyriausybė klimato kaitos komisija.

11. 15 straipsnio „Tikrinimas ir akreditavimas“ pirmoje pastraipoje numatyta: „Valstybės narės užtikrina, kad operatorių <...> pagal 14 straipsnio 3 dalį pateikiamos ataskaitos būtų tikrinamos taikant V priede nustatytus kriterijus ir visas Komisijos pagal [15] straipsnį priimtas išsamias nuostatas, ir kad kompetentingai institucijai apie tai būtų pranešta.“

12. 16 straipsnyje „Nuobaudos“ pirmiausia numatyta:

„1. Valstybės narės nustato nuobaudų už pagal šią direktyvą priimtų nacionalinių nuostatų pažeidimus taisyklės ir imasi visų priemonių užtikrinti, kad tos taisyklės būtų taikomos. Numatytos nuobaudos turi būti veiksmingos, proporcingos ir atgrasančios. <...>

<...>

3. Valstybės narės užtikrina, kad kiekvienas operatorius <...>, kuris iki kiekvienų metų balandžio 30 d. neatsisako pakankamo skaičiaus leidimų, kurie atitiktų jo per ankstesnius metus šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisiją, būtų laikomas turinčiu mokėti baudą už perteklinę šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisiją. Nustatoma, kad bauda už perteklinę šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisiją – 100 EUR už kiekvieną anglies dioksido ekvivalentą, už kurį operatorius <...> neatsisakė leidimų. Sumokėjęs baudą už perteklinę šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisiją, operatorius <...> neatleidžiamas nuo išipareigojimo atsisakyti leidimų skaičiaus, atitinkančio tą perteklinę šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisiją, kuri susidarytų, jeigu būtų atsisakoma kitų kalendorinių metų leidimų.“

Reglamentas Nr. 601/2012

13. Kaip matyti iš nuorodos į antrąją teisinį pagrindą, Reglamentu Nr. 601/2012 pirmiausia įgyvendinama Direktyvos 2003/87 14 straipsnio 1 dalis. Reglamento Nr. 601/2012 1 straipsnyje nustatyta, kad reglamente nustatomos išmetamųjų šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio ir veiklos duomenų stebėsenos ir ataskaitų teikimo pagal Direktyvą 2003/87 leidimų prekybos sistemos prekybos laikotarpiu, kuris prasideda 2013 m. sausio 1 d., ir kitais prekybos laikotarpiais taisyklės.

14. 5 straipsnyje reikalaujama, kad stebėsenos ir ataskaitų rengimas turi būti „išsamūs ir apimti visas Direktyvos 2003/87/EB I priede išvardytas veiklos rūšis ir <...> iš visų taršos šaltinių bei sukėliklių išmetamas proceso metu ir degimo metu išsiskiriančias ŠESD bei visas nurodytas su tomis veiklos rūšimis susijusias ŠESD ir turi būti atliekami taip, kad būtų išvengta dvigubos apskaitos“¹¹.

15. 11 straipsnio 1 dalyje nustatyta: „Kiekvienas veiklos vykdytojas <...> vykdo išmetamųjų ŠESD kiekio stebėseną remdamasis stebėsenos planu, kurį kompetentinga institucija patvirtina pagal 12 straipsnį, atsižvelgdama į įrenginio veiklos <...>, [kuriai] tas planas taikomas, pobūdį ir vykdymą“¹².

16. Pagal 20 straipsnio 2 dalį „[n]ustatydamas stebėsenos ir ataskaitų teikimo procesą veiklos vykdytojas įtraukia IV priede nustatytus atitinkamam sektoriui skirtus reikalavimus“. Reglamento Nr. 601/2012 IV priedo 10 skirsnio B dalies ketvirtoje pastraipoje nurodyta, kad „[j]eigu CO₂ naudojamas įrenginyje ar perduodamas į kitą įrenginį, kur iš jo gaminamas nusodinto kalcio karbonatas (NKK), tas CO₂ kiekis laikomas gaminančio įrenginio išmestu CO₂“.

11 — Žr. šios išvados 5 punktą.

12 — Stebėsenos planą sudaro išsamūs ir skaidrūs tam tikro įrenginio stebėsenos metodikos dokumentai, įskaitant bendrąją informaciją apie įrenginį, išsamų taikomos apskaičiavimo ar matavimo metodikos aprašymą ir išsamų stebėsenos metodikos aprašymą, susijusį su CO₂ perdavimu pagal Reglamento Nr. 601/2012 49 straipsnį. Žr. Reglamento Nr. 601/2012 12 straipsnio 1 dalies antrą pastraipą ir I priedo 1 skirsnį.

17. 49 straipsnio 1 dalyje numatyta:

„Veiklos vykdytojas iš įrenginio išmetamųjų ŠESD kiekio atima visą CO₂ kiekį, kuris susidaro iš anglies, esančios iškastiniame kure, kuris naudojamas veiktai, kuriai taikomas Direktyvos 2003/87/EB I priedas, vykdyti, jei tas kiekis neišmetamas iš įrenginio į atmosferą, o perduodamas iš įrenginio į kurią nors iš šių subjektų:

- a) CO₂ surinkimo įrenginį siekiant šį CO₂ transportuoti į geologinę saugyklą ir joje ilgą laiką saugoti pagal Direktyvą 2009/31/EB;
- b) transportavimo tinklą siekiant šį CO₂ ilgą laiką saugoti geologinėje saugykloje, kurią leista eksploatuoti pagal Direktyvą 2009/31/EB;
- c) geologinę saugyklą, kurią leista eksploatuoti pagal Direktyvą 2009/31/EB, siekiant šį CO₂ kiekį joje saugoti ilgą laiką.

Jokiais kitais atvejais iš įrenginio perduodant CO₂ negalima jo kiekio atimti iš įrenginio išmetamųjų ŠESD kiekio.“¹³

Vokietijos teisės aktai

18. Vokietijoje Direktyva 2003/87 į nacionalinę teisę perkelta 2011 m. liepos 21 d. Šiltnamio efektą sukeliančių dujų apyvartinių taršos leidimų prekybos įstatymu (*Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen*). To įstatymo 3 straipsnyje apibrėžiama sąvoka „emisijos“. Tai šiltnamio efektą sukeliančių dujų išmetimas į atmosferą vykdamas to įstatymo I priede išvardytų rūšių veiklą. Pagal 5 straipsnio 1 dalį veiklos vykdytojas privalo apskaičiuoti kiekvienų kalendorinių metų savo įrenginio emisijas ir pranešti apie tą kiekį kompetentingai institucijai iki kitų metų kovo 31 d. Pagal 6 straipsnį reikalaujama, kad veiklos vykdytojas kompetentingai institucijai teiktų tvirtinti su kiekvienu prekybos laikotarpiu susijusį stebėsenos planą.

Faktinės aplinkybės, procesas ir pateikti klausimai

19. *Schaefer Kalk GmbH & Co. KG* (toliau – *Schaefer Kalk*) eksploatuoja kalkių deginimo įrenginį Hanštetene (Vokietija). Tai veiktai taikoma apyvartinių taršos leidimų prekybos sistema¹⁴. *Schaefer Kalk* perduoda dalį vykdamas veiklą jos gaminamo anglies dioksido į įrenginį, kur anglies dioksidas naudojamas NKK gaminti.

20. 2012 m. liepos 31 d. *Schaefer Kalk* paprašė *Deutsche Emissionshandelsstelle* (Vokietijos prekybos apyvartiniais taršos leidimais tarnyba) patvirtinti jos stebėsenos planą. Konkrečiai ji paprašė nenumatyti pareigos teikti ataskaitas apie gaminant NKK perduotą anglies dioksidą (ir grąžinti apyvartinius taršos leidimus, susijusius su perduotu anglies dioksidu). *Schaefer Kalk* iš esmės tvirtino, kad anglies dioksidas NKK chemiškai surišamas ir dėl to nepatenka į atmosferą.

13 — 49 straipsnio pagrindimas pateikiamas 13 konstatuojamojoje dalyje, kurioje paaiškinama, kad, „siekiant užkirsti kelią galimoms su <...> gryno CO₂ perdavimu susijusioms spragoms“, vykdyti šį perdavimą turėtų būti leidžiama „tik tuo atveju, jeigu CO₂ perduodamas saugoti į geologinio saugojimo vietą pagal ES ATLPS; toks saugojimas šiuo metu yra vienintelis priimtinas nuolatinis CO₂ saugojimo pagal ES ATLPS būdas“.

14 — I priede tarp veiklos rūšių, kurioms taikoma apyvartinių taršos leidimų prekybos sistema, minima „[k]alkių gamyba arba dolomito ar magnezito kalcinavimas rotacinėse krosnyse, kurių gamybos pajėgumas didesnis nei 50 tonų per dieną“.

21. 2013 m. sausio 10 d. *Deutsche Emissionshandelsstelle* patvirtino *Schaefer Kalk* stebėsenos planą, nesigilindama į klausimą dėl NKK gaminti perduodamo anglies dioksido. Paskesniu 2013 m. rugpjūčio 29 d. sprendimu (toliau – 2013 m. rugpjūčio mėn. sprendimas) *Deutsche Emissionshandelsstelle* atmetė *Schaefer Kalk* prašymą į jos emisijas neįtraukti perduodamo anglies dioksido, motyvuodama tuo, kad pagal Reglamento Nr. 601/2012 49 straipsnį ir IV priedą nėra tokios galimybės.

22. *Schaefer Kalk* apskundė 2013 m. rugpjūčio mėn. sprendimą prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiame teismui. Ji iš esmės pažymėjo, jog Reglamento Nr. 601/2012 49 straipsnio 1 dalies antra pastraipa ir I priedo 10 skirsnio B dalies ketvirta pastraipa nesuderinamos su Direktyvos 2003/87 3 straipsnio b punktu ir 14 straipsnio 1 dalimi, nes pagal jas į įrenginio emisijas įtraukiamas anglies dioksidas, kuris nepatenka į atmosferą, o yra perduodamas į kitą įrenginį NKK gaminti ir jame chemiškai surišamas. Su tuo susijusi finansinė našta (t. y. kasmet grąžinamų leidimų skaičius už tą anglies dioksidą) tikriausiai atgrasys veiklos vykdytojus atlikti tokius perdavimus, tad pakenks tikslui mažinti emisijas, kurio siekiama Direktyva 2003/87.

23. Prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas nutarė sustabdyti bylos nagrinėjimą ir pateikti prašymą priimti prejudicinį sprendimą šiais klausimais:

- „1. Ar Komisijos reglamentas Nr. 601/2012 negalioja ir prieštarauja Direktyvos 2003/87 tikslams tiek, kiek [to reglamento] 49 straipsnio 1 dalies [antroje pastraipoje] nustatyta, kad CO₂, kuris nėra perduodamas, kaip tai suprantama pagal 49 straipsnio 1 dalies pirmą [pastraipą], laikomas CO₂ gaminančio įrenginio išmestu CO₂?
2. Ar Komisijos reglamentas Nr. 601/2012 negalioja ir prieštarauja Direktyvos 2003/87 tikslams tiek, kiek jo IV priedo 10 skirsnyje nustatyta, kad CO₂, kuris perduodamas į kitą įrenginį, kur iš jo gaminamas [NKK], laikomas CO₂ gaminančio įrenginio išmestu CO₂?“

24. Rašytines pastabas pateikė *Schaefer Kalk*, Vokietijos vyriausybė ir Europos Komisija. 2016 m. birželio 30 d. posėdyje kalbėjo tos pačios šalys ir *Deutsche Emissionshandelsstelle*.

Vertinimas

„*Schaefer Kalk*“ prieštaravimo dėl Reglamento Nr. 601/2012 galiojimo priimtinumais

25. Vokietijos vyriausybė abejoja, ar prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusiame nacionaliniame teisme *Schaefer Kalk* gali ginčyti Reglamento Nr. 601/2012 49 straipsnio 1 dalies antros pastraipos ir IV priedo 10 skirsnio B dalies ketvirtos pastraipos galiojimą, nepaisant to, kad Bendrajame Teisme nesiekė panaikinti viso to reglamento. Vokietijos vyriausybė pažymi platesnę galimybę kreiptis į ES teismus, kurią dabar turi asmenys pagal SESV 263 straipsnio ketvirtos pastraipos trečią sakinio dalį, kurioje nustatyta, kad kiekvienas fizinis ar juridinis asmuo gali pateikti ieškinį dėl reglamentuojamojo pobūdžio teisės aktų, tiesiogiai su juo susijusių ir dėl kurių nereikia patvirtinti įgyvendinamųjų priemonių.

26. Pagal nusistovėjusią teismo praktiką bylos šalies teisė ieškinį nagrinėjančiame teisme užginčyti Sąjungos teisės aktų nuostatų galiojimą reiškia, kad ta šalis neturi teisės pagal SESV 263 straipsnį pareikšti tiesioginio ieškinio dėl šių teisės aktų nuostatų¹⁵. Tačiau asmuo negali nacionaliniame teisme remtis atitinkamo teisės akto negaliojimu tik tuo atveju, kai galima teigti, kad jis neabejotinai galėjo prašyti panaikinti šį teisės aktą tame straipsnyje nustatytais sąlygomis¹⁶. Kitoje byloje esu paaiškinusi, kodėl ši teismo praktika turėtų būti taikoma ir SESV 263 straipsnio ketvirtos pastraipos trečiajame sakinyje daliai¹⁷.

27. Šioje byloje *Schaefer Kalk* pagrįstai abejojo, kad remdamasi SESV 263 straipsnio ketvirta pastraipa turėjo teisę pareikšti tiesioginį ieškinį Bendrajam Teismui dėl dabar jos ginčijamų Reglamento Nr. 601/2012 nuostatų.

28. Tiesa, tas reglamentas yra „reglamentuojamojo pobūdžio teisės aktas“, kaip tai suprantama pagal SESV 263 straipsnio ketvirtą pastraipą, t. y. visuotinai taikomas teisės aktas, kuris nebuvo priimtas per teisėkūros procedūrą, todėl pagal savo pobūdį nėra įstatymo galią turintis teisės aktas¹⁸. Vis dėlto galimybę remtis trečiajame sakinyje dalimi taip pat, be kita ko, lemia teisės aktą ginčijančioms šalims taikytinų įgyvendinimo priemonių nebuvimas. Tiek pagal Reglamento Nr. 601/2012 49 straipsnio 1 dalies antrą pastraipą, tiek pagal jo IV priedo 10 skirsnio B dalies ketvirtą pastraipą reikalaujama patvirtinti *Schaefer Kalk* taikytinas įgyvendinimo priemones¹⁹, kaip antai 2013 m. sausio 10 d. sprendimą, kurį *Deutsche Emissionshandelsstelle* priėmė dėl tos bendrovės prašymo patvirtinti jos stebėsenos planą²⁰.

29. Tokiomis aplinkybėmis *Schaefer Kalk* turi turėti teisę užginčyti tų Reglamento Nr. 601/2012 nuostatų galiojimą prašymą priimti prejudicinį sprendimą patekusiame teisme ir prašyti jo pateikti Teisingumo Teismui prašymą priimti prejudicinį sprendimą tuo klausimu.

Preliminarios pastabos

30. Neginčijama, kad kalkių deginimas yra veikla, kuriai taikoma Direktyva 2003/87. NKK gamyba tos direktyvos I priede nenurodyta, tad nepatenka į apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemą.

31. Ir Vokietijos vyriausybė, ir *Deutsche Emissionshandelsstelle* teigia, kad NKK gaminti naudojamas anglies dioksidas nevisiškai chemiškai transformuojasi ir bent 20 % naudojamų dujų galiausiai patenka į atmosferą kaip išmetamosios dujos²¹. Rašytinėse pastabose Komisija aiškina, kad dėl paties cheminio NKK gamybos proceso emisijų nesukurama. Vis dėlto posėdyje atsakydama į Teisingumo Teismo užduotą klausimą ji pareiškė, kad dalis naudojamo anglies dioksido galiausiai gali būti išmetama ir patekti į atmosferą. Be to, Vokietijos vyriausybės teigimu, tokiomis aplinkybėmis, kaip nagrinėjamos pagrindinėje byloje, būtina atsižvelgti į galimą anglies dioksido praradimą gabenant ar nuotėkį iš gamyklos. Posėdyje *Schaefer Kalk* tuos faktus užginčijo ir paaiškino, kad byloje nacionaliniame teisme jie nebuvo nurodyti.

15 — Žr. neseniai priimto 2016 m. balandžio 28 d. Sprendimo *Borealis Polyolefine ir kt.*, C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 ir C-391/14–C-393/14, EU:C:2016:311, 46 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką.

16 — Žr., be kita ko, 2016 m. kovo 17 d. Sprendimo *Portmeirion Group*, C-232/14, EU:C:2016:180, 23 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką.

17 — Žr. mano išvados byloje *A ir kt.*, C-158/14, EU:C:2016:734, 67–72 punktus.

18 — Šiuo klausimu žr. 2013 m. spalio 3 d. Sprendimo *Inuit Tapiriit Kanatami ir kt. / Parlamentas ir Taryba*, C-583/11 P, EU:C:2013:625, 60 punktą.

19 — Ar reglamentuojamojo pobūdžio teisės aktas susijęs su įgyvendinimo priemonėmis, turėtų būti sprendžiama atsižvelgiant į asmenį, norintį turėti teisę pareikšti ieškinį pagal SESV 263 straipsnio ketvirtos pastraipos trečiajame sakinyje dalį. Taigi nesvarbu, ar dėl nagrinėjamo akto reikia priimti įgyvendinamąsias priemones kitų asmenų atžvilgiu. Žr., be kita ko, 2015 m. balandžio 28 d. Sprendimo *T & L Sugars ir Sidul Açúcares / Komisija*, C-456/13 P, EU:C:2015:284, 32 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką.

20 — To patvirtinimo reikalaujama pagal Reglamento Nr. 601/2012 12 straipsnio 1 dalies pirmą pastraipą.

21 — Posėdyje *Deutsche Emissionshandelsstelle* pažymėjo, jog nors galima įsivaizduoti nedidelį anglies dioksido „perteklių“, optimaliai gaminant NKK susidaro bent 20 % išmetamųjų dujų.

32. Pagal SESV 267 straipsnį Teisingumo Teismas yra įgaliotas aiškinti ES teisės aktą ar spręsti dėl jo galiojimo tik remdamasis nacionalinio teismo nurodytomis faktinėmis aplinkybėmis²². Tad Teisingumo Teismas negali vertinti, ar iš *Schaefer Kalk* įrenginio į kitą įrenginį NKK gaminti perduoto anglies dioksido dalis buvo (arba tikėtina, kad galėjo būti) prarasta gabenant arba gaminant NKK išmesta į atmosferą. Bet kuriuo atveju neginčijama, kad bent didžioji dalis cheminiam NKK gamybos procesui naudojamo anglies dioksido yra chemiškai surišama tame produkte. Į pateiktus prejudicinius klausimus atsakysiu remdamasi būtent tuo. O prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikęs teismas prireikus turės atlikti būtiną faktinių aplinkybių patikrinimą.

33. Tokiomis aplinkybėmis, kaip nagrinėjamos pagrindinėje byloje, pagal Reglamento Nr. 601/2012 49 straipsnio 1 dalies antrą pastraipą ir IV priedo 10 skirsnio B dalies ketvirtą pastraipą visas NKK gaminti perduodamas anglies dioksidas laikomas įrenginio, kuriame jis pagamintas, „emisijomis“, nors (bent) didžioji jo dalis nepatenka į atmosferą, tad pagal Direktyvos 2003/87 12 straipsnio 3 dalį įrenginio operatorius privalo įtraukti tuos anglies dioksido kiekius į ataskaitą kaip emisijas ir gražinti atitinkamus leidimus. Kyla klausimas, ar Komisija galėtų nustatyti tokią taisyklę, neignoruodama Direktyvos 2003/87 3 straipsnio b punkte pateiktos sąvokos „emisijos“ apibrėžties, į kurią daroma nuoroda tos direktyvos 14 straipsnio 1 dalyje. Abu prejudiciniai klausimai susiję su šia problema, tad juos reikėtų svarstyti kartu.

Ar į įrenginį NKK gaminti perduodamas anglies dioksidas gali būti laikomas „emisijomis“ apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemoje?

34. Direktyvos 2003/87 5 konstatuojamojoje dalyje nurodyta, kad ja sukuriama apyvartinių taršos leidimų prekybos sistema, skirta padėti veiksmingiau vykdyti Europos Sąjungos ir jos valstybių narių įsipareigojimams pagal Kioto protokolą, kuriuo siekiama sumažinti šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisiją iki tokio lygio, kai pavojingas antropogeninis poveikis nesutrikdo klimato sistemos, ir kurio galutinis tikslas – aplinkos apsauga²³.

35. Pagal apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemos ekonominę logiką šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisija turi būti kuo mažesne kaina sumažinta tiek, kiek būtina numatytam aplinkos apsaugos rezultatui pasiekti. Pagal šią sistemą, leidžiant parduoti suteiktus leidimus, visi jos dalyviai skatinami išmesti mažiau šiltnamio efektą sukeliančių dujų, nei jie turi teisę pagal pirma suteiktus leidimus, kad galėtų juos perleisti kitiems dalyviams, kurių emisija viršija jiems suteiktų leidimų kiekį²⁴. Tai iš esmės galima pasiekti dviem būdais: mažinant pagaminamų šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekį (paprastai naudojant veiksmingesnius gamybos būdus) arba vengiant šiltnamio efektą sukeliančių dujų patekimo į atmosferą (pavyzdžiui, paverčiant tas dujas produktu, kuriame jos būtų chemiškai surištos).

36. Taigi vienas iš apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemos ramsčių yra Direktyvos 2003/87 12 straipsnio 3 dalis, pagal kurią visi veiklos vykdytojai iki einamųjų metų balandžio 30 d. privalo atsisakyti tokio šiltnamio efektą sukeliančių dujų apyvartinių taršos leidimų skaičiaus, kuris atitiktų visą per praėjusius kalendorinius metus jų išmestų teršalų kiekį, kad tie leidimai būtų panaikinti²⁵.

22 — Žr., be kita ko, 2014 m. spalio 9 d. Sprendimo *Traum*, C-492/13, EU:C:2014:2267, 19 punktą ir 2016 m. liepos 21 d. Sprendimo *Argos Supply Trading*, C-4/15, EU:C:2016:580, 29 punktą.

23 — 2008 m. gruodžio 16 d. Sprendimo *Arcelor Atlantique et Lorraine ir kt.*, C-127/07, EU:C:2008:728, 29 punktas.

24 — 2008 m. gruodžio 16 d. Sprendimo *Arcelor Atlantique et Lorraine ir kt.*, C-127/07, EU:C:2008:728, 32 punktas. Taip pat žr. 2016 m. balandžio 7 d. Sprendimo *Holcim (Rumunija) / Komisija*, C-556/14 P, nepaskelbtas Rink., EU:C:2016:207, 64 ir 65 punktus.

25 — 2015 m. balandžio 29 d. Sprendimo *Nordzucker*, C-148/14, EU:C:2015:287, 29 punktas.

37. To reikalavimo taikymo sritis, itin svarbi atsakant į prašymą priimti prejudicinį sprendimą pateikusių teismo klausimus, pirmiausia priklauso nuo sąvokos „emisijos“ reikšmės Direktyvos 2003/87 3 straipsnio b punkte. Taigi pagal nusistovėjusią teismo praktiką tą nuostatą aiškiniu atsižvelgdama ne tik į jos formuluotę, bet ir į kontekstą bei teisės akto, kuriame ji įtvirtinta, tikslus²⁶.

38. Iš Direktyvos 2003/87 3 straipsnio b punkto aišku, kad „emisijų“ būti negali, jeigu šiltnamio efektą sukeliančios dujos nėra išleidžiamos „į atmosferą“, t. y. į Žemę supančių dujų sluoksnį. Taigi atsižvelgiant į direktyvos tikslą mažinti emisijas siekiant išvengti pavojingos klimato kaitos²⁷ pažymėtina, kad pats šiltnamio efektą sukeliančių dujų *gaminimas* nesukuria „emisijų“, jeigu tos dujos nepatenka į atmosferą²⁸. Direktyvos 2003/87 IV priede, kuriame nustatyti bendrieji stebėsenos ir ataskaitų teikimo principai, prieinama prie tokios pačios išvados: veiklos vykdytojas į įrenginio ataskaitą įtraukia „visas emisijas“, apskaičiuotas ar pamatuotas kiekvienai veiklos rūšiai, kuriai taikoma apyvartinių taršos leidimų prekybos sistema²⁹.

39. Tačiau, kaip teisingai pažymi *Deutsche Emissionshandelsstelle*, Vokietijos vyriausybė ir Komisija, 3 straipsnio b punkte pateikta apibrėžtimi aprėpiamas ne tik „tiesioginis ir neatidėliotinas“ šiltnamio efektą sukeliančių dujų išmetimas į atmosferą. Taigi aplinkybė, kad šiltnamio efektą sukeliančios dujos į atmosferą patenka tik praėjus tam tikram laikui po jų pagaminimo ir galbūt ne iš įrenginio, kuriame jos buvo pagamintos, nėra svarbi klasifikuojant jas kaip „emisijas“. Jeigu būtų aiškinama kitaip, veiklos vykdytojai galėtų apeiti apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemą, surinkdami įrenginyje pagamintas šiltnamio efektą sukeliančias dujas ir perduodami jas į kitą įrenginį, kad atidėtų jų patekimą į atmosferą.

40. Todėl pritariu, kad jeigu esant tokiai situacijai, kaip pagrindinėje byloje, į kitą įrenginį NKK gaminti perduodamo anglies dioksido dalis faktiškai patenka į atmosferą dėl praradimo gabenant, nuotėkio arba per patį gamybos procesą³⁰, tos anglies dioksido *dalis* laikymas kilmės įrenginio „emisijomis“ atitinka apibrėžtį Direktyvoje 2003/87. Toks aiškinimas atitinka ir tos direktyvos taikymo sritį, nustatytą 2 straipsnio 2 dalyje, ir sąvokos „emisijos“ apibrėžtį 3 straipsnio b punkte: tas anglies dioksidas galiausiai (nors ir netiesiogiai) „išmetamas į atmosferą“ vykdant veiklą, kuriai taikoma apyvartinių taršos leidimų prekybos sistema (pagrindinėje byloje tai – kalkių deginimas).

41. Vis dėlto Reglamento Nr. 601/2012 49 straipsnio 1 dalies antros pastraipos ir IV priedo 10 skirsnio B dalies ketvirtos pastraipos poveikis daug bendresnis. Ne tik ta perduodamo anglies dioksido dalis, kuri gali patekti į atmosferą, bet visas į kitą įrenginį NKK gaminti perduotas anglies dioksidas laikomas kilmės įrenginio „emisijomis“, tad jam taikoma apyvartinių taršos leidimų prekybos sistema. Kitaip tariant, tose nuostatose įtvirtinta nenuginčijama prielaida, kad į atmosferą bus išmestas *visas* perduodamas anglies dioksidas.

42. Toks rezultatas ne tik neatitinka Direktyvos 2003/87 3 straipsnio b punkto formuluotės: kyla pavojus, kad bus pakenkta direktyvos tikslui mažinant emisijas apsaugoti aplinką³¹.

26 — Žr., be kita ko, 2016 m. vasario 4 d. Sprendimo *Hassan*, C-163/15, EU:C:2016:71, 19 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką.

27 — Direktyvos 2003/87 1 straipsnio antra pastraipa.

28 — Šio principo niuansas susijęs su tuo, kad į Direktyvos 2003/87 I priedą įtraukta šiltnamio efektą sukeliančių dujų surinkimo, perdavimo ir geologinio saugojimo veikla saugojimo vietoje, kurią leidžiama naudoti pagal Direktyvą 2009/31. Žr. šios išvados 59 ir 60 punktus.

29 — IV priedo A dalies „Emisijų ataskaitos“ B ir C punktai.

30 — Kaip jau minėjau, Teisingumo Teismas neturi priimti sprendimų dėl faktinių aplinkybių.

31 — Šiuo klausimu žr. 2008 m. gruodžio 16 d. Sprendimo *Arcelor Atlantique et Lorraine ir kt.*, C-127/07, EU:C:2008:728, 31 punktą.

43. Kaip teisingai posėdyje pažymėjo *Schaefer Kalk*, jeigu leidimų reikia atsisakyti už visą NKK gaminti perduodamą anglies dioksidą, daromas neigiamas poveikis ekonominei paskatai, kuria grindžiama apyvartinių taršos leidimų prekybos sistema. Kadangi atitinkamų leidimų nebegalima parduoti kaip „pertekliaus“, su veiklos vykdytoju elgiamasi taip pat, kaip būtų tuo atveju, jeigu jis būtų išleidęs visą tą anglies dioksidą į atmosferą.

44. Vokietijos vyriausybė vis dėlto teigia, jog ginčijamos Reglamento Nr. 601/2012 nuostatos yra būtinos norint užtikrinti suderinamumą su kalkių gamybos *ex ante* santykiu taršos rodikliu, nustatytu Komisijos sprendime 2011/278/ES³². Pagal Direktyvos 2003/87 10a straipsnį tas santykinis taršos rodiklis naudojamas nustatant nemokamų tai veiklos rūšių skiriamų leidimų skaičių per toje nuostatoje numatytus pereinamuosius laikotarpius. Pagal Sprendimo 2011/278 I priedo 1 punktą tas santykinis taršos rodiklis apskaičiuojamas atsižvelgiant į „visus procesus, tiesiogiai ir netiesiogiai susijusius su kalkių gamyba“. Vadinasi, nemokami leidimai skiriami už anglies dioksidą, gaminamą deginant kalkes ir perduodamą NKK gaminti, neatsižvelgiant į tai, ar tas anglies dioksidas galiausiai patenka į atmosferą. Vokietijos vyriausybė iš esmės tvirtina, jog, atsižvelgiant į 10a straipsnio 2 dalies antroje pastraipoje nustatytą suderinimo tikslą, Komisija turėjo užtikrinti, kad, esant tokiai situacijai, kaip nagrinėjamoji pagrindinėje byloje, veiklos vykdytojas būtų įpareigotas atsisakyti to anglies dioksido leidimų. Komisija pateikia panašų argumentą.

45. Nepritariu šiam argumentui.

46. Remiantis Direktyvos 2003/87 10a straipsnio 2 dalimi, pagal, be kita ko, tos direktyvos 14 straipsnio 1 dalį turi būti priimti reglamentai, pavyzdžiui, Reglamentas Nr. 601/2012, kuriuose nustatomos suderintos su šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijomis pramoninių procesų metu susijusių stebėsenos, ataskaitų teikimo ir tikrinimo taisyklės, skirtos *ex ante* santykiams taršos rodikliams nustatyti. Mano nuomone, ta nuostata nereikia, kad esant tokiai situacijai, kaip nagrinėjamoji pagrindinėje byloje, veiklos vykdytojo metinių emisijų dalį turėtų sudaryti arba sudarys NKK gaminti perduodamas anglies dioksidas, kuris nėra išleidžiamas į atmosferą. Tiesa, Komisijos sprendime 2011/278 apskaičiuojant produkto *ex ante* santykinį taršos rodiklį kalkių gamybos srityje, be kita ko, atsižvelgta į anglies dioksidą, perduodamą NKK gaminti ir nepatenkantį į atmosferą. Toks anglies dioksido perdavimas iš tikrųjų yra „procesų, tiesiogiai ar netiesiogiai susijusių su kalkių gamyba“, dalis. Pagrindinėje byloje *Schaefer Kalk* dėl to skirta daugiau nemokamų leidimų, nei būtų buvę skirta tuo atveju, jeigu į perduodamą anglies dioksidą nebūtų atsižvelgta³³. Vis dėlto tai neturi poveikio, viena vertus, pareigos atsisakyti leidimų apimčiai pagal Direktyvos 2003/87 12 straipsnio 3 dalį, kita vertus, reglamentui dėl stebėsenos ir ataskaitų teikimo, kurį Komisija turėjo priimti pagal tos direktyvos 14 straipsnio 1 dalį. Abi nuostatos taikytinos tik „emisijoms“, kaip jos apibrėžtos Direktyvos 2003/87 3 straipsnio b punkte.

47. Dėl tos pačios priežasties nepritariu posėdyje Komisijos padarytam pareiškimui: kadangi NKK gamyba perduodant anglies dioksidą nėra inovacija ir niekaip neužtikrinama, kad tos dujos negalėtų patekti į atmosferą, pagal Direktyvos 2003/87 14 straipsnio 2 dalį ši institucija turi vertinti NKK gaminti perduodamą anglies dioksidą kaip „emisijas“. Vienintelis tos nuostatos tikslas – reikalauti, kad priimdama reglamentą pagal 14 straipsnio 1 dalį Komisija atsižvelgtų į „tiksliausius bei naujausius turimus moksl[o] duomenis, ypač TKKK duomenis“. Taigi negalima aiškinti, jog ja sąvokos „emisijos“ apibrėžtis, pateikta Direktyvos 2003/87 3 straipsnio b punkte, išplečiama taip, kad į ją patektų į atmosferą neišleidžiamas anglies dioksidas. Šiuo požiūriu nesvarbu, ar tokio išmetimo pavyko išvengti taikant inovatyvų procesą, ar kitomis priemonėmis.

32 — 2011 m. balandžio 27 d. Komisijos sprendimas, kuriuo nustatomos suderinto nemokamo apyvartinių taršos leidimų suteikimo pagal Direktyvos 2003/87 10a straipsnį pereinamojo laikotarpio Sąjungos taisyklės (OL L 130, 2011, p. 1).

33 — Žr. šios išvados 44 punktą.

48. Priešingai, nei teigia *Deutsche Emissionshandelsstelle*, Vokietijos vyriausybė ir Komisija, veiklos vykdytojas kartu neįgyja nepagrįsto konkurencinio pranašumo, jeigu gali nepanaudoti nemokamų leidimų, susijusių su anglies dioksidu, kurį jis perduoda į kitą įrenginį NKK gaminti, palyginti su veiklos vykdytojais, kurie anglies dioksido neperduoda.

49. Tiesa, konkurencinių sąlygų išlaikymas vidaus rinkoje taikant apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemą yra vienas iš Direktyva 2003/87 siekiamų tikslų³⁴. Tačiau esant tokiai situacijai, kaip nagrinėjamoji pagrindinėje byloje, „pranašumo“ turint „nepanaudotų“ leidimų negalima vertinti kaip nepagrįsto ir dėl to iškraipiančio konkurenciją. Toks pranašumas atsiranda tik dėl objektyvaus skirtumo tarp veiklos vykdytojo, kuris išmeta šiltnamio efektą sukeliančias dujas į atmosferą, ir veiklos vykdytojo, kuris tokių emisijų vengia, chemiškai paversdamas dalį gaminamo anglies dioksido nauja stabilia chemine medžiaga, kurioje jis yra surišamas. Taigi tas pranašumas visiškai atitinka apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemos ekonominę logiką³⁵.

50. Be to, manęs neįtikina (Vokietijos vyriausybės, *Deutsche Emissionshandelsstelle* ir Komisijos) argumentas, kad veiklos vykdytojai iš esmės galėtų nesunkiai apeiti apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemą (pirmiausia pareigą atsisakyti leidimų), jeigu jiems būtų leista iš viso išmetamo kiekio atimti į kitus gamybos įrenginius perduodamą šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekį. Posėdyje atsakydama į Teisingumo Teismo užduotą klausimą Komisija paaiškino, kad, esant tokiai situacijai, kaip nagrinėjamoji pagrindinėje byloje, į įrenginio emisijas būtina įtraukti perduodamą anglies dioksidą, nes NKK gamyba nėra veiklos rūšis, kuriai taikoma apyvartinių taršos leidimų prekybos sistema. Tokiomis aplinkybėmis gali būti neįmanoma atlikti įrenginio, į kurį perduodamas anglies dioksidas NKK gaminti, patikrinimų.

51. Siekis išvengti galimų spragų, susijusių su anglies dioksido perdavimu, žinoma, teisėtas³⁶. Tačiau tuo argumentu, mano nuomone, nepakankamai atsižvelgiama į visas apsaugos priemones, susijusias su ataskaitų teikimo ir stebėsenos sistema, sukurta Direktyva 2003/87 ir jos įgyvendinimo reglamentais.

52. Remiantis Direktyvos 2003/87 14 straipsnio 3 dalimi, veiklos vykdytojų pareiga atsisakyti leidimų, kuri yra vienas iš apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemos ramsčių, grindžiama ataskaitomis, kurias veiklos vykdytojai rengia pagal Reglamente Nr. 601/2012 dėl išmetamųjų šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio stebėsenos ir ataskaitų teikimo nustatytas taisykles³⁷. Pagal tas taisykles veiklos vykdytojas, be kita ko, privalo užtikrinti taikomos emisijų stebėsenos ir ataskaitų apie jas teikimo metodikos užbaigtumą (5 straipsnis), tikslumą (7 straipsnis) ir vientisumą (8 straipsnis). Pagal Reglamento Nr. 601/2012 8 straipsnio antrą pastraipą išmetamųjų ŠESD kiekio ataskaitose ir susijusiuose dokumentuose „neturi būti esminių netikslumų, renkantis pateiktiną informaciją bei ją pateikiant vengiama šališkumo ir turi būti pateikiama patikima bei suderinta įrenginio išmetamųjų ŠESD <...> kiekio ataskaita“.

53. Vadovaujantis griežtu išduotų leidimų apskaitos reikalavimu ir remiantis Direktyvos 2003/87 6 straipsnio 2 dalies e punktu ir 12 straipsnio 3 dalimi, šios ataskaitos, prieš pateikiant nacionalinėms kompetentingoms institucijoms, pateikiamos patikrai pagal minėtos direktyvos 15 straipsnį³⁸. Iš Direktyvos 2003/87 15 straipsnio, siejamo su jos V priedu, matyti, kad teršalų išmetimo ataskaitų patikra, atliekama nepriklausomo vertintojo, yra būtina leidimų atsisakymo sąlyga. Veiklos vykdytojas negali perduoti leidimų, kol jo parengta ataskaita nebus patikrinta ir pripažinta tinkama³⁹.

34 — Žr., be kita ko, 2012 m. kovo 29 d. Sprendimo *Komisija / Lenkija*, C-504/09 P, EU:C:2012:178, 77 punktą ir 2016 m. birželio 22 d. Sprendimo *DK Recycling und Roheisen / Komisija*, C-540/14 P, EU:C:2016:469, 49 ir 50 punktus.

35 — Žr. šios išvados 35 punktą.

36 — Žr. Reglamento Nr. 601/2012 13 konstatuojamąją dalį.

37 — 2015 m. balandžio 29 d. Sprendimo *Nordzucker*, C-148/14, EU:C:2015:287, 31 punktą.

38 — 2015 m. balandžio 29 d. Sprendimo *Nordzucker*, C-148/14, EU:C:2015:287, 31 punktą.

39 — 2015 m. balandžio 29 d. Sprendimo *Nordzucker*, C-148/14, EU:C:2015:287, 32 punktą.

54. Viena iš pagrindinių vertintojo užduočių – būtent užtikrinti, kad būtų „pagrįstai patikinta, kad veiklos vykdytojo <...> ataskaitoje nėra esminių netikslumų“⁴⁰. Esminiai netikslumai gali būti susiję su emisijomis, kurias veiklos vykdytojas klaidingai nurodo kaip į kitą įrenginį perduodamas šiltnamio efektą sukeliančias dujas. Esminiai netikslumai, neištaisyti prieš paskelbiant ataskaitą, turi būti įtraukti į vertintojo parengtą vertinimo ataskaitą⁴¹. Kol ataskaita nepatikrinta, atitinkamas veiklos vykdytojas negali atsisakyti su visomis jo įrenginio emisijomis per praėjusius kalendorinius metus susijusių leidimų, kaip reikalaujama Direktyvos 2003/87 12 straipsnio 3 dalyje. Taigi tokiam veiklos vykdytojui taikoma vienkartinė bauda, numatyta tos direktyvos 16 straipsnio 3 dalyje⁴².

55. Direktyvoje 2003/87 nenumatyta kitų kontrolės mechanizmų ir apyvartinių taršos leidimų skaičiaus atsisakymas nesiejamas su jokia kita sąlyga, išskyrus nustatymą, kad teršalų išmetimo ataskaita yra tinkama⁴³. Tačiau Teisingumo Teismas yra aiškiai konstatavęs, kad iš tos direktyvos nuostatų apskritai matyti, jog valstybių narių kompetentingoms institucijoms nedraudžiama taikyti papildomų kontrolės priemonių ar atlikti patikrų, net jeigu veiklos vykdytojo ataskaita buvo įvertinta ir pripažinta tinkama. Kadangi tokios patikros leidžia nustatyti trūkumus arba bandymus sukčiauti, jos padeda užtikrinti tinkamą apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemos veikimą⁴⁴.

56. Mano nuomone, tyrimo įgaliojimų naudojimas ypač pagrįstas, kai anglies dioksidas perduodamas iš vieno įrenginio į kitą: šiuo atveju kyla akivaizdi apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemos apėjimo rizika. Taigi tokiu atveju, kaip pagrindinėje byloje, valstybės narės kompetentinga institucija turi teisę atlikti visus papildomus tyrimus, kad įsitikintų, jog perduodamas anglies dioksidas iš tikrųjų naudojamas NKK gaminti ir neišmetamas į atmosferą. Mano nuomone, niekas nedraudžia atlikti tokių patikrinimų įrenginyje, į kurį perduodamas anglies dioksidas. Jeigu valdžios institucija daro išvadą, kad patikrintų emisijų ataskaitoje aprėpiamos ne visos emisijos, kurioms taikytina apyvartinių taršos leidimų prekybos sistema, veiklos vykdytojams skiriamos „veiksmingos, proporcingos ir atgrasančios“ nuobaudos, kaip numatyta Direktyvos 2003/87 16 straipsnio 1 dalyje, atsižvelgiant į veiklos vykdytojo elgesį, sąžiningumą ar ketinimus sukčiauti⁴⁵.

57. Taigi, priešingai, nei teigia *Deutsche Emissionshandelsstelle*, Vokietijos vyriausybė ir Komisija, darytina išvada, jog taisyklė, pagal kurią veiklos vykdytojas privalo atsisakyti leidimų, susijusių su visu įrenginį NKK gaminti perduodamo anglies dioksido kiekiu, neatsižvelgiant į tai, ar tas anglies dioksidas patenka į atmosferą, nėra būtina norint užtikrinti, kad apyvartinių taršos leidimų prekybos sistema būtų veiksminga.

58. Komisija iš esmės tvirtina, jog iš Direktyvos 2003/87 12 straipsnio 3a dalies, susijusios su šiltnamio efektą sukeliančių dujų surinkimu ir gabenimu nuolatiniam geologiniam saugojimui, matyti, kad ES teisės aktų leidėjas neketino nustatyti jokių kitų anglies dioksido, tiesiogiai ir nedelsiant neišmetamo į atmosferą, leidimų privalomo atsisakymo išimčių.

59. Vis dėlto Direktyvos 2003/87 12 straipsnio 3a dalyje nekliamas klausimas dėl argumentavimo, kurį pateikia dėl sąvokos „emisijos“ Direktyvoje 2003/87.

40 — 2012 m. birželio 21 d. Komisijos reglamento (ES) Nr. 600/2012 dėl išmetamo šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio ataskaitų ir tonkilometrų duomenų ataskaitų patikros ir vertintojų akreditavimo pagal Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2003/87/EB (OL L 181, 2012, p. 1) 7 straipsnio 1 dalis.

41 — Komisijos reglamento Nr. 600/2012 27 straipsnio 1 dalies pirmos pastraipos a punktą.

42 — Šiuo klausimu žr. 2015 m. balandžio 29 d. Sprendimo *Nordzucker*, C-148/14, EU:C:2015:287, 35 punktą.

43 — 2015 m. balandžio 29 d. Sprendimo *Nordzucker*, C-148/14, EU:C:2015:287, 34 punktą.

44 — 2015 m. balandžio 29 d. Sprendimo *Nordzucker*, C-148/14, EU:C:2015:287, 37 punktą.

45 — Šiuo klausimu žr. 2015 m. balandžio 29 d. Sprendimo *Nordzucker*, C-148/14, EU:C:2015:287, 39 punktą.

60. 12 straipsnio 3a dalyje nustatytos sąlygos, kurioms esant pareiga atsisakyti apyvartinių taršos leidimų pagal Direktyvos 2003/87 12 straipsnio 3 dalį netaikoma emisijoms, kurios, kaip patvirtinta, surenkamos ir nugabenamos nuolatiniam geologiniam saugojimui. Ta straipsnio dalis į direktyvą buvo įtraukta siekiant paskatinti veiklos vykdytojus naudoti šią technologiją⁴⁶, o ES teisės aktų leidėjas kartu nusprendė papildyti veiklos rūšių, kurioms taikoma Direktyva 2003/87, sąrašą (I priedas) ir įtraukti į jį „įrenginių, kuriems taikoma ši direktyva, išmetamų šiltnamio efektą sukeliančių dujų rinkimą, kad jos galėtų būti transportuojamos ir geologiškai saugojamos pagal Direktyvą 2009/31/EB, patvirtintoje saugojimo vietoje“, „anglies dioksido transportavimą vamzdiniais geologiniam saugojimui į saugojimo vietą, patvirtintą pagal Direktyvą 2009/31/EB“, ir „anglies dioksido geologinį saugojimą pagal Direktyvą 2009/31/EB patvirtintoje saugojimo vietoje“⁴⁷. Tad ES teisės aktų leidėjas pripažino, jog nors tos veiklos pirminis tikslas – išvengti emisijų (pateisinant 12 straipsnio 3a dalyje numatytą sąlyginę išimtį), ja nesiekama eliminuoti šiltnamio efektą sukeliančių dujų: taigi išlieka akivaizdi rizika, kad tokios dujos gali galiausiai patekti į atmosferą⁴⁸. Mat ES teisės aktų leidėjas paties anglies dioksido perdavimo NKK gaminti neįtraukė į apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemą. Tai logiška, nes anglies dioksidas (didelė jo dalis) chemiškai surištas NKK, todėl negali patekti į atmosferą. Atsižvelgiant į šį konkretų tikslą, Direktyvos 2003/87 12 straipsnio 3a dalyje numatytoje išimtyje nepateikiama bendrųjų gairių dėl tos direktyvos 3 straipsnio b punkte apibrėžtos sąvokos „emisijos“.

61. Galiausiai kyla klausimas, ar ginčijamas Reglamento Nr. 601/2012 nuostatas galima vertinti tiesiog kaip nuostatas, kuriomis iš dalies keičiama Direktyvos 2003/87 „neesminė nuostata“ ją papildant, tad atitinkamai kaip nuostatas, ir toliau atitinkančias tos direktyvos 14 straipsnio 1 dalies antroje pastraipoje nustatytas ribas.

62. Mano nuomone, atsakymas akivaizdus: ne.

63. Šiomis nuostatomis, kaip jau paaškinau, išplečiama Direktyvos 2003/87 3 straipsnio b punkte pateiktos sąvokos „emisijos“ apibrėžties, į kurią daroma nuoroda tos direktyvos 14 straipsnio 1 dalyje, taikymo sritis. Ši sąvoka neabejotinai yra esminė apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemos, sukurtos Direktyva 2003/87, dalis, todėl vaidina labai svarbų vaidmenį siekiant direktyvos tikslo apsaugoti aplinką. Tad priimdama įgyvendinimo reglamentą Komisija negalėtų pakeisti šios sąvokos taikymo srities, neužbėgdama už akių politiniams pasirinkimams, kuriuos gali padaryti tik ES teisės aktų leidėjas⁴⁹.

Išvada

64. Atsižvelgdama į išdėstytus argumentus manau, kad Teisingumo Teismas taip turėtų atsakyti į *Verwaltungsgericht Berlin* (Berlyno administracinis teismas, Vokietija) pateiktus prejudicinius klausimus:

2012 m. birželio 21 d. Komisijos reglamento (ES) Nr. 601/2012 dėl išmetamųjų šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio stebėsenos ir ataskaitų teikimo pagal Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2003/87/EB 49 straipsnio 1 dalies antra pastraipa ir IV priedo 10 skirsnio B dalies ketvirta pastraipa negalioja tiek, kiek jos taikomos įrenginio „emisijoms“ pagal 2003 m. spalio 13 d. Europos Parlamento ir Tarybos direktyvą 2003/87/EB, nustatančią šiltnamio efektą sukeliančių dujų emisijos leidimų sistemą Bendrijoje ir iš dalies keičiančią Tarybos direktyvą 96/61/EB, kai deginant kalkes gaminamas anglies dioksidas perduodamas į kitą įrenginį nusodinto kalčio karbonatui gaminti, neatsižvelgiant į tai, ar tas anglies dioksidas išmetamas į atmosferą.

46 — Žr. Direktyvos 2009/29, kuria į Direktyvą 2003/87 buvo įtraukta 12 straipsnio 3a dalis, 20 konstatuojamąją dalį.

47 — Išskirta mano.

48 — Šiuo klausimu žr. Direktyvos 2009/29 39 konstatuojamąją dalį.

49 — Šiuo klausimu žr. 2016 m. birželio 22 d. Sprendimo *DK Recycling und Roheisen / Komisija*, C-540/14 P, EU:C:2016:469, 47 punktą ir jame nurodytą teismo praktiką.