



Zbirka odločb sodne prakse

SKLEPNI PREDLOGI GENERALNE PRAVOBRANILKE
ELEANOR SHARPSTON,
predstavljeni 10. novembra 2016¹

Zadeva C-460/15

**Schaefer Kalk GmbH & Co. KGproti
Zvezni republiki Nemčiji
(Predlog za sprejetje predhodne odločbe,**

ki ga je vložilo Verwaltungsgericht (upravno sodišče v Berlinu, Nemčija))

„Okoljska politika — Direktiva 2003/87/ES — Trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Evropski uniji — Člen 3(b) — Opredelitev ‚emisije‘ — Uredba (EU) št. 601/2012 — Spremljanje in poročanje — Ogljikov dioksid, ki je prenesen iz ene naprave v drugo napravo, ki proizvaja oborjeni kalcijev karbonat, in ki se kemijsko veže v ta proizvod“

1. Ta predlog se nanaša na pomen „emisij“ iz Direktive 2003/87/ES.² Ta pojem je osrednji pojem sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov (v nadaljevanju: sistem za trgovanje s pravicami), ki je vzpostavljen s to direktivo.

2. V skladu s členom 3(b) Direktive 2003/87 „emisije“ toplogrednih plinov za namene te direktive obstajajo samo, kadar se plini (vključno z ogljikovim dioksidom),³ za katere velja sistem za trgovanje s pravicami, izpuščajo „v ozračje“. Z nekaterimi določbami Uredbe Komisije (EU) št. 601/2012,⁴ s katero se izvaja Direktiva 2003/87, je očitno razširjen pojem „emisij“ iz te direktive. Tako je zato, ker se z njimi šteje ogljikov dioksid, ki se prenese iz ene naprave v drugo, ki ta plin pretvori v stabilen kemijski proizvod,⁵ v katerem je ta plin kemijsko vezan (tako da dejansko *ni* izpuščen v ozračje), za „emisijo“ prve naprave. Posledično mora upravljavec prve naprave (naprave izvora) vključiti ta ogljikov dioksid v svoje letno poročilo pristojnemu nacionalnemu organu in predati ustrezne pravice. Verwaltungsgericht Berlin (upravno sodišče v Berlinu, Nemčija) (v nadaljevanju: predložitveno sodišče) se sprašuje, ali je to v skladu z obsegom „emisij“ v Direktivi 2003/87 in ali zato upoštevne določbe Uredbe št. 601/2012 niso veljavne.

1 — Jezik izvirnika: angleščina.

2 — Direktiva Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 631). Različica te direktive, ki je upoštevna za postopek v glavni stvari, je tista, ki je bila nazadnje spremenjena z Direktivo 2009/29/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 (UL 2009, L 140, str. 63).

3 — V nadaljevanju bom kot sopomenki uporabljala izraza „ogljikov dioksid“ in „CO₂“.

4 — Uredba z dne 21. junija 2012 o spremljanju emisij toplogrednih plinov in poročanju o njih v skladu z Direktivo 2003/87 (UL 2012, L 181, str. 30).

5 — Oborjeni kalcijev karbonat (v nadaljevanju: PCC). Ta snov se uporablja v proizvodnji številnih industrijskih proizvodov, kot so lepila, barve, papir itd.

Pravo Unije

Direktiva 2003/87

3. Namen Direktive 2003/87 je, kot je pojasnjeno v njeni uvodni izjavi 5, učinkovit prispevek k izpolnjevanju obveznosti Evropske unije in njenih držav članic po Kjotskem protokolu k Okvirni konvenciji Združenih narodov o spremembi podnebja za zmanjšanje antropogenih emisij toplogrednih plinov (v nadaljevanju: Kjotski protokol)⁶ prek učinkovitega evropskega trga s pravicami do emisije toplogrednih plinov (v nadaljevanju: pravice) ob čim manjšem zmanjšanju gospodarskega razvoja in zaposlovanja.

4. Direktiva 2003/87 v skladu s členom 1, prvi odstavek, vzpostavlja sistem trgovanja s pravicami v Evropski uniji, „da bi pospešila zmanjšanje emisij toplogrednih plinov na stroškovno in ekonomsko učinkovit način“. Člen 1, drugi odstavek, določa postopno povečano zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, da bi se prispevalo k stopnji zmanjšanja, ki se z znanstvenega vidika šteje za nujno za preprečevanje sprememb podnebja.

5. Člen 2(1) določa, da se Direktiva 2003/87 uporablja za emisije iz dejavnosti, naštetih v Prilogi I, in toplogredne pline, našete v Prilogi II. Ogljikov dioksid (CO₂) je med naštetimi plini.

6. Člen 3(b) opredeljuje „emisije“ za namene Direktive 2003/87 kot „izpust toplogrednih plinov v ozračje iz virov v napravi [...]“. V skladu s členom 3(e) „naprava“ pomeni nepremično tehnično enoto, kjer poteka ena ali več dejavnosti, ki so navedene v Prilogi I, in katere koli z njimi neposredno povezane dejavnosti, ki so tehnično povezane z dejavnostmi, ki se izvajajo na tem mestu in bi lahko vplivale na emisije in onesnaževanje okolja“.

7. Člen 10a („Prehodna pravila na ravni Skupnosti za usklajeno brezplačno dodelitev“) zlasti določa:

„1. Do 31. decembra 2010 Komisija sprejme polno usklajene izvedbene ukrepe na ravni Skupnosti za dodelitev pravic iz odstavkov 4, 5, 7 in 12 [...]

[...]

Ukrepi iz prvega pododstavka, kolikor je mogoče, določijo *ex ante* referenčne vrednosti celotne Skupnosti za zagotovitev, da se dodelitev opravi na način, ki spodbuja tehnologije za zmanjševanje emisij toplogrednih plinov in energetske učinkovitosti ob upoštevanju najučinkovitejših tehnologij, nadomestnih proizvodov, alternativnih proizvodnih postopkov, sproizvodnje z visokim izkoristkom, energetske učinkovite predelave odpadnih plinov, uporabe biomase ter zajemanja in shranjevanja CO₂, kjer so na voljo takšne zmogljivosti, da ne spodbuja povečanja emisij. [...]

Načeloma se za vsak sektor in del sektorja referenčne vrednosti izračunajo za proizvode in ne vhodne materiale, da se izboljša zmanjševanje emisij toplogrednih plinov in [...] energetska učinkovitost v vsakem proizvodnem postopku zadevnega sektorja in dela sektorja.

[...]

2. Pri opredeljevanju načel za oblikovanje *ex ante* referenčnih vrednosti v posameznih sektorjih ali delih sektorjev mora biti začetna točka povprečni učinek 10 % najbolj učinkovitih naprav v sektorju ali delu sektorjev v Skupnosti v letih 2007 in 2008. [...]

6 — Kjotski protokol k Okvirni konvenciji Združenih narodov je bil sprejet 11. decembra 1997. Svet Evropske unije je odobril Kjotski protokol z Odločbo 2002/358/ES (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 11, zvezek 42, str. 24).

Uredbe, ki so v skladu s členoma 14 in 15, omogočijo usklajena pravila o spremljanju, poročanju in preverjanju emisij toplogrednih plinov, povezanih s proizvodnjo, glede določanja *ex ante* referenčnih vrednosti.

[...]“

8. Člen 12 se nanaša na „Prenos, predajo in ukinitvev pravic“. V skladu s členom 12(3) „[d]ržave članice zagotovijo, da vsako leto do 30. aprila upravljavec vsake naprave preda število pravic, ki niso pravice izdane v skladu s Poglavjem II,⁷ ki je enako skupnim emisijam iz te naprave v predhodnem koledarskem letu, preverjenim v skladu s členom 15, in da se te pravice nato ukinejo“.

9. V skladu s členom 12(3a) „[v] zvezi z emisijami, ki so bile preverjeno zajete in prenesene v napravo za trajno skladiščenje z veljavnim dovoljenjem v skladu z Direktivo 2009/31/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o geološkem shranjevanju ogljikovega dioksida,⁸ ne sme priti do obvezne predaje pravic“.

10. Člen 14 („Spremljanje in poročanje o emisijah“) zlasti določa:

„1. Do 31. decembra 2011 Komisija sprejme uredbo za spremljanje in poročanje o emisijah [...] za dejavnosti, našteje v Prilogi I, [...] [; ta uredba] temelji[...] na načelih za spremljanje in poročanje, določenih v Prilogi IV⁹] ter podrobno opredeli potencialne globalnega segrevanja ozračja za posamezne toplogredne pline v zahtevah za spremljanje in poročanje o emisijah za te pline.

Ta ukrep, namenjen spreminjanju nebitvenih določb te direktive z njenim dopolnjevanjem, se sprejme v skladu z regulativnim postopkom s pregledom iz člena 23(3).

2. Uredba iz odstavka 1 upošteva najbolj točne in najnovejše znanstvene dokaze, ki so na voljo, zlasti s strani IPCC, [¹⁰] in lahko tudi podrobno opredeli zahteve za upravljavce glede poročanja o emisijah, povezanih s proizvodnjo blaga v energetsko intenzivnih sektorjih, ki so lahko podvržene mednarodni konkurenci. Navedena uredba lahko opredeli tudi zahtevo, da takšne informacije preverijo neodvisni izvajalci.

[...]

3. Države članice zagotovijo, da vsak upravljavec naprave [...] spremlja in poroča pristojnemu organu [...] v vsakem koledarskem letu po koncu tega leta v skladu z uredbo iz odstavka 1.

[...]“

11. Člen 15, prvi odstavek („Preverjanje in akreditacija“) določa, da „[d]ržave članice zagotovijo, da se poročila, ki jih upravljavci [...] predložijo na podlagi člena 14(3), preverijo v skladu z merili iz Priloge V in vsemi podrobnimi določbami, ki jih sprejme Komisija v skladu s [členom 15], in da je pristojni organ o tem obveščen“.

7 — To poglavje se nanaša na „letalstvo“ in zato za postopek v glavni stvari ni upoštevno.

8 — UL 2009, L 140, str. 114.

9 — Z načeli za spremljanje in poročanje iz te Priloge je določeno, da upravljavec v poročilo za napravo vključi zlasti skupne emisije te naprave, izračunane ali izmerjene za vsako dejavnosti iz Priloge I. Glej Prilogo IV, Del A, „Poročanje o emisijah“, točki B in C.

10 — Medvladni forum za podnebne spremembe.

12. Člen 16 („Sankcije“) med drugim določa:

„1. Države članice določijo pravila za sankcije za kršitve nacionalnih določb, sprejetih na podlagi te direktive, in z ustreznimi ukrepi zagotovijo, da se ta pravila izvajajo. Predvidene sankcije morajo biti učinkovite, sorazmerne in odvračilne.

[...]

3. Države članice zagotovijo, da je vsak upravljavec [...], ki do 30. aprila vsakega leta ne preda dovolj pravic, ki pokrivajo njegove emisije v predhodnem letu, dolžan plačati kazen za presežne emisije. Kazen za presežne emisije je 100 EUR za vsako izpuščeno tono ekvivalenta ogljikovega dioksida, za katero upravljavec [...] ni predal pravic. Plačilo kazni za presežne emisije upravljavca [...] ne odveže obveznosti, da preda količino pravic, ki je enaka tem presežnim emisijam, ko preda pravice za naslednje koledarsko leto.“

Uredba št. 601/2012

13. Z Uredbo št. 601/2012 se – kot je razvidno iz sklicevanja na njeno drugo pravno podlago – izvaja zlasti člen 14(1) Direktive 2003/87. Člen 1 Uredbe št. 601/2012 določa, da so s to uredbo določena pravila za spremljanje emisij toplogrednih plinov in podatkov o dejavnostih v skladu z Direktivo 2003/87 ter poročanje o njih v obdobju trgovanja po sistemu za trgovanje s pravicami, ki se začne 1. januarja 2013, in v naslednjih obdobjih trgovanja.

14. S členom 5 je določeno, da je spremljanje in poročanje „popolno ter zajema vse emisije iz proizvodnih postopkov in emisije iz izgorevanja goriv iz vseh virov emisij in tokov vira, ki spadajo med dejavnosti iz Priloge I k Direktivi 2003/87 [...], ter vse toplogredne pline, določene za navedene dejavnosti, brez dvojnega štetja“.¹¹

15. Člen 11(1) določa, da „[v]sak upravljavec [...] spremlja emisije toplogrednih plinov na podlagi načrta za spremljanje, ki ga odobri pristojni organ v skladu s členom 12 ob upoštevanju narave in delovanja naprave [...], za katero se uporablja“.¹²

16. V skladu s členom 20(2) „[p]ri opredelitvi postopka spremljanja in poročanja upravljavec vključi zahteve, značilne za sektor, iz Priloge IV“. Točka 10.B, četrti odstavek, Priloge IV k Uredbi št. 601/2012 določa, da „[k]adar se CO₂ uporablja v obratu ali prenese v drug obrat za proizvodnjo oborjenega kalcijevega karbonata, se ta količina CO₂ šteje kot emisija naprave, ki proizvaja CO₂“.

17. Člen 49(1) določa:

„Upravljavec od emisij naprave odšteje vsako količino CO₂, ki izhaja iz fosilnega ogljika pri dejavnostih iz Priloge I k Direktivi 2003/87/ES in ni v emisiji iz naprave, ampak se prenese iz naprave do:

- (a) naprave za zajemanje za namen transporta in dolgoročnega geološkega shranjevanja na območju shranjevanja, ki ga dovoljuje Direktiva 2009/31/ES;
- (b) transportnega omrežja za namen dolgoročnega geološkega shranjevanja na območju shranjevanja, ki ga dovoljuje Direktiva 2009/31/ES; ali

¹¹ — Glej točko 5 zgoraj.

¹² — Ta načrt za spremljanje zajema podrobno, popolno in pregledno dokumentacijo metodologije spremljanja posamezne naprave, vključno s splošnimi informacijami o napravi, podrobnim opisom uporabljenih metodologij na podlagi izračuna ali uporabljenih metodologij na podlagi meritev ter s podrobnim opisom metodologije spremljanja v primeru prenosa CO₂ v skladu s členom 49 Uredbe št. 601/2012. Glej člen 12(1), drugi pododstavek, in točko 1 Priloge I k Uredbi št. 601/2012.

- (c) območja shranjevanja, ki ga dovoljuje Direktiva 2009/31/ES, za namen dolgoročnega geološkega shranjevanja.

Pri katerem koli drugem prenosu CO₂ iz naprave ni dovoljeno odšteti CO₂ od emisij naprave.¹³

Nemško pravo

18. Direktiva 2003/87 je bila v Nemčiji prenesena z zakonom o trgovanju s pravicami do emisije toplogrednih plinov (Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen) z dne 21. julija 2011. Člen 3 tega zakona opredeljuje pojem „emisija“. Nanaša se na izpust v ozračje toplogrednih plinov, ki izvirajo iz dejavnosti, opredeljenih v Prilogi I k temu zakonu. V skladu s členom 5(1) mora upravljavec izračunati emisije svoje naprave za vsako koledarsko leto in sporočiti to količino pristojnemu organu do 31. marca naslednjega leta. S členom 6 se od upravljavca zahteva, da pristojnemu organu v odobritev predloži načrt za spremljanje, ki se nanaša na vsako obdobje trgovanja.

Dejansko stanje, postopek in vprašanja za predhodno odločanje

19. Družba Schaefer Kalk GmbH & Co. KG (v nadaljevanju: Schaefer Kalk) upravlja z napravo za žganje apna v mestu Hahnstätten (Nemčija). Za to dejavnost velja sistem za trgovanje s pravicami.¹⁴ Družba Schaefer Kalk prenaša del ogljikovega dioksida, ki je proizvod iz te dejavnosti, v napravo, v kateri se ogljikov dioksid uporablja za proizvodnjo PCC.

20. Družba Schaefer Kalk je 31. julija 2012 pri Deutsche Emissionshandelsstelle (v nadaljevanju: nemška agencija za trgovanje z emisijami) zaprosila za odobritev svojega načrta za spremljanje. Izrecno je zaprosila, naj se od nje ne zahteva poročanja o ogljikovem dioksidu, prenesenem za proizvodnjo PCC (in torej predaje pravic za trgovanje z emisijami, ki ustrezajo prenesenemu ogljikovemu dioksidu). Družba Schaefer Kalk je v bistvu trdila, da je ogljikov dioksid kemijsko vezan v PCC in se zato ne izpusti v ozračje.

21. Nemška agencija za trgovanje z emisijami je 10. januarja 2013 odobrila načrt za spremljanje, ki ga je vložila družba Schaefer Kalk, pri tem pa ni obravnavala vprašanja ogljikovega dioksida, prenesenega za proizvodnjo PCC. Ta organ je s poznejšo odločbo z dne 29. avgusta 2013 (v nadaljevanju: odločba iz avgusta 2013) zavrnil predlog družbe Schaefer Kalk, naj se preneseni ogljikov dioksid odšteje od njenih emisij, z obrazložitvijo, da s členom 49 in Prilogo IV k Uredbi št. 601/2012 taka možnost ni določena.

22. Družba Schaefer Kalk je odločbo iz avgusta 2013 izpodbijala pred predložitvenim sodiščem. V bistvu je trdila, da člen 49(1), drugi pododstavek, in točka 10.B, četrti odstavek, Priloge I k Uredbi št. 601/2012 nista v skladu s členoma 3(b) in 14(1) Direktive 2003/87, saj je s prvonavedenima določbama v „emisije“ naprave vključen ogljikov dioksid, ki se ne izpusti v ozračje, ampak se prenese v drugo napravo zaradi proizvodnje PCC, v katerega je ogljikov dioksid kemijsko vezan. Iz tega izhajajoče finančno breme (to je letna predaja števila pravic, ki ustrezajo temu ogljikovemu dioksidu) lahko upravljavce odvrne od takih prenosov in s tem ogrozi cilj zmanjšanja emisij, ki se ga uresničuje z Direktivo 2003/87.

13 — Zdi se, da je temeljni namen člena 49 izražen v uvodni izjavi 13, v kateri je pojasnjeno, da se za to, „da se odpravijo morebitne vrzeli, povezane s prenosom vsebovanega ali čistega CO₂“, tak prenos „lahko [opravi] le za namene geološkega shranjevanja na območju shranjevanja v skladu s sistemom za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Uniji, ki je trenutno edina oblika trajnega shranjevanja CO₂, sprejemljiva v okviru sistema za trgovanje z emisijami toplogrednih plinov v Uniji“.

14 — V Prilogi I je med dejavnostmi, za katere velja sistem za trgovanje s pravicami, navedena „proizvodnja apna ali žganje dolomita ali magnezita v rotacijskih ali drugih pečeh s proizvodno zmogljivostjo nad 50 ton na dan“.

23. Predložitveno sodišče je prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:

- „1. Ali Uredba Komisije (EU) št. 601/2012 ni veljavna in je v nasprotju s cilji Direktive 2003/87 v delu, v katerem člen 49(1), drugi [pododstavek], [te uredbe] določa, da se CO₂, ki se ne prenese v smislu člena 49(1), prvi [pododstavek], šteje za emisijo naprave, ki proizvaja CO₂?
2. Ali Uredba Komisije (EU) št. 601/2012 ni veljavna in je v nasprotju s cilji Direktive 2003/87/ES v delu, v katerem v Prilogi IV, točka 10, določa, da se CO₂, ki se prenese v drugo napravo zaradi proizvodnje oborjenega kalcijevega karbonata (PCC), šteje za emisijo naprave, ki proizvaja CO₂?“

24. Pisna stališča so predložili družba Schaefer Kalk, nemška vlada in Evropska komisija. Iste stranke in nemška agencija za trgovanje z emisijami so na obravnavi 30. junija 2016 predstavile ustne navedbe.

Presoja

Dopustnost tega, da družba Schaefer Kalk izpodbija veljavnost Uredbe št. 601/2012

25. Nemška vlada se sprašuje, ali se lahko družba Schaefer Kalk v okviru nacionalnega postopka pred predložitvenim sodiščem še vedno sklicuje na neveljavnost člena 49(1), drugi pododstavek, in točke 10.B, četrti odstavek, Priloge IV k Uredbi št. 601/2012, glede na to, da pri Splošnem sodišču v zvezi s to uredbo ni vložila ničnostne tožbe. Nemška vlada ob tem navaja širši dostop do sodišč Unije, ki je zdaj posameznikom omogočen s tretjim delom četrtega odstavka člena 263 PDEU, ki določa, da lahko fizične ali pravne osebe vložijo tožbe zoper predpise, ki se nanje neposredno nanašajo, a ne potrebujejo izvedbenih ukrepov.

26. V skladu z ustaljeno sodno prakso se za možnost pravnega subjekta, da se pred nacionalnim sodiščem, pred katerim je začel postopek, sklicuje na neveljavnost določb aktov Unije, predpostavlja, da ta stranka ni imela pravice do vložitve direktne tožbe na podlagi člena 263 PDEU zoper te določbe.¹⁵ Vendar neveljavnosti akta pred pristojnim nacionalnim sodiščem ne more uveljavljati le oseba, ki bi lahko nedvomno zahtevala razglasitev ničnosti zadevnega akta.¹⁶ Drugje sem pojasnila, zakaj bi se morala ta sodna praksa uporabljati tudi za tretji del četrtega odstavka člena 263 PDEU.¹⁷

27. V obravnavani zadevi je družba Schaefer Kalk upravičeno dvomila, ali bi lahko na podlagi člena 263, četrti odstavek, PDEU vložila direktno tožbo pri Splošnem sodišču zoper določbe Uredbe št. 601/2012, ki jih zdaj izpodbija.

15 — Glej nazadnje sodbo z dne 28. aprila 2016, Borealis Polyolefine in drugi (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 in od C-391/14 do C-393/14, EU:C:2016:311, točka 46 in navedena sodna praksa).

16 — Glej med drugim sodbo z dne 17. marca 2016, Portmeirion Group (C-232/14, EU:C:2016:180, točka 23 in navedena sodna praksa).

17 — Glej moje sklepne predloge v zadevi A in drugi (C-158/14, EU:C:2016:734, točke od 67 do 72).

28. Res je, da je ta uredba „predpis“ v smislu člena 263, četrti odstavek, PDEU, to je splošni akt, ki ni bil sprejet v skladu z zakonodajnim postopkom in zato po svoji naravi ni zakonodajni akt.¹⁸ Vendar je procesno upravičenje iz tretjega dela med drugim odvisno tudi od tega, da ni izvedbenih ukrepov v zvezi s subjekti, ki želijo akt izpodbijati. S členom 49(1), drugi pododstavek, in točko 10.B, četrti odstavek, Priloge IV k Uredbi št. 601/2012 je bilo določeno sprejetje izvedbenih ukrepov, ki bi se uporabili za družbo Schaefer Kalk,¹⁹ kakršna je odločba, ki jo je 10. januarja 2013 na zahtevo te družbe za odobritev njenega načrta za spremljanje izdala nemška agencija za trgovanje z emisijami.²⁰

29. V teh okoliščinah je treba družbi Schaefer Kalk dovoliti, da izpodbija veljavnost teh določb Uredbe št. 601/2012 pri predložitvenem sodišču in mu predlaga, naj predloži to problematiko Sodišču v predhodno odločanje.

Uvodne ugotovitve

30. Ni sporno, da je žganje apna dejavnost, za katero se uporablja Direktiva 2003/87. V nasprotju s tem proizvodnja PCC ni vključena v Prilogo I k tej direktivi in zato zanjo ne velja sistem za trgovanje s pravicami.

31. Nemška vlada in nemška agencija za trgovanje z emisijami trdita, da kemijska pretvorba ogljikovega dioksida, ki se uporablja za proizvodnjo PCC, ni popolna, saj se v končni fazi vsaj 20 % vstopnih plinov sprosti v ozračje kot odpadni plin.²¹ Komisija v pisnih stališčih pojasnjuje, da emisije niso posledica kemijskega procesa proizvodnje PCC. Vendar je na obravnavi v odgovor na vprašanje Sodišča navedla, da se del „vstopnega“ ogljikovega dioksida v končni fazi lahko izgubi in torej sprosti v ozračje. Poleg tega nemška vlada trdi, da je treba v položaju, kot je ta iz postopka v glavni stvari, upoštevati morebitne izgube ogljikovega dioksida med transportom ali uhajanje iz naprave. Družba Schaefer Kalk je na obravnavi ugovarjala tem dejanskim navedbam in pojasnila, da niso bile izpostavljene v nacionalnem postopku.

32. V okviru postopka na podlagi člena 267 PDEU lahko Sodišče odloči o razlagi ali veljavnosti akta Unije zgolj na podlagi dejstev, ki jih navede nacionalno sodišče.²² Zato Sodišče ne sme presoјati, ali se je del ogljikovega dioksida, prenesen iz naprave družbe Schaefer Kalk v drugo napravo zaradi proizvodnje PCC, izgubil (ali je verjetno, da se je izgubil) med transportom ali pa je bil dejansko izpuščen v ozračje kot posledica te proizvodnje. Vsekakor ni sporno, da se vsaj velika večina ogljikovega dioksida, ki se uporablja v kemijskem procesu proizvodnje PCC, kemijsko veže v ta proizvod. Ob teh predpostavkah bom obravnavala predloženi vprašanji. Predložitveno sodišče bo, če bo to primerno, po potrebi preverilo dejansko stanje.

33. V položaju, kot je ta iz postopka v glavni stvari, je rezultat člena 49(1), drugi pododstavek, Uredbe št. 601/2012 in točke 10.B, četrti odstavek, Priloge IV k tej uredbi ta, da se ves ogljikov dioksid, prenesen za proizvodnjo PCC, šteje za „emisije“ naprave, v kateri je bil proizveden, čeprav (vsaj) njegova večina ni izpuščena v ozračje, in se tako od upravljavca te naprave v skladu s členom 12(3)

18 — Glej v tem smislu sodbo z dne 3. oktobra 2013, Inuit Tapiriit Kanatami in drugi/Parlament in Svet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, točka 60).

19 — Ali predpis vsebuje izvedbene ukrepe, bi bilo treba presoјati glede na osebo, ki se sklicuje na procesno upravičenje za vložitev tožbe na podlagi tretjega dela četrtega odstavka člena 263 PDEU. Zato ni upoštevno, ali zadevni akt vsebuje izvedbene ukrepe v razmerju do drugih oseb. Glej med drugim sodbo z dne 28. aprila 2015, T & L Sugars in Sidul Açúcares/Komisija (C-456/13 P, EU:C:2015:284, točka 32 in navedena sodna praksa).

20 — Ta odobritev je določena na podlagi člena 12(1), prvi pododstavek, Uredbe št. 601/2012.

21 — Nemška agencija za trgovanje z emisijami je na obravnavi navedla, da je nižja raven „presežka“ ogljikovega dioksida sicer mogoča, vendar je pri običajni proizvodnji PCC odpadnega plina vsaj 20 %.

22 — Glej med drugim sodbi z dne 9. oktobra 2014, Traum (C-492/13, EU:C:2014:2267, točka 19), in z dne 21. julija 2016, Argos Supply Trading (C-4/15, EU:C:2016:580, točka 29).

Direktive 2003/87 zahteva, da sporoči ta ogljikov dioksid kot emisije in ustrezno preda pravice. Vprašanje je, ali je lahko Komisija uvedla tako pravilo ob neupoštevanju opredelitve „emisij“ iz člena 3(b) Direktive 2003/87, na katero se sklicuje člen 14(1) te direktive. Obe predloženi vprašanji se dotikata tega problema in ju je zato treba obravnavati skupaj.

Ali je mogoče ogljikov dioksid, prenesen v napravo zaradi proizvodnje PCC, za namene sistema za trgovanje z emisijami šteti za „emisije“?

34. V uvodni izjavi 5 Direktive 2003/87 je pojasnjeno, da je z direktivo uveden sistem za trgovanje s pravicami, da bi se prispevalo k uresničitvi obveznosti Evropske unije in njenih držav članic na podlagi Kjotskega protokola, katerega namen je zmanjšanje emisij toplogrednih plinov v ozračje na raven, s katero bo preprečeno nevarno antropogeno poseganje v podnebni sistem, njegov končni cilj pa je varstvo okolja.²³

35. Ekonomska logika sistema za trgovanje s pravicami je v tem, da se zagotovi zmanjšanje emisij toplogrednih plinov, ki je nujno za dosego zastavljenega okoljskega rezultata, na stroškovno najučinkovitejši način. Namen tega sistema je zlasti z omogočanjem prodaje dodeljenih pravic spodbuditi vse udeležence navedenega sistema, da bi ohranjali nižjo količino emisij toplogrednih plinov od pravic, ki so jim bile sprva dodeljene, da bi lahko njihov presežek prenesli na drugega udeleženca, ki je proizvedel večjo količino emisij od pravic, ki so mu bile dodeljene.²⁴ To je v bistvu mogoče doseči na dva načina: bodisi z zmanjšanjem proizvedenih toplogrednih plinov (najpogosteje z uporabo učinkovitejših proizvodnih metod) ali z izogibanjem izpuščanja toplogrednih plinov v ozračje (na primer s spremembo teh plinov v proizvod, v katerem so kemijsko vezani).

36. V skladu s tem je eden od stebrov, na katerih temelji sistem za trgovanje s pravicami, člen 12(3) Direktive 2003/87, na podlagi katerega mora vsak upravljavec pred 30. aprilom tekočega leta zaradi ukinitve predati število pravic do emisije toplogrednih plinov, ki je enako njegovim skupnim emisijam v predhodnem koledarskem letu.²⁵

37. Domet te zahteve, ki je osrednja za odgovor predložitenemu sodišču, je odvisen zlasti od pomena „emisij“, kot so opredeljene v členu 3(b) Direktive 2003/87. Zato bom v skladu z ustaljeno sodno prakso razlagala to določbo ob upoštevanju ne le njenega besedila, ampak tudi njenega okvira in ciljev, ki jih uresničuje ureditev, katere del je.²⁶

38. Iz besedila člena 3(b) Direktive 2003/87 je razvidno, da „emisij“ ne more biti, če ni *izpusta* toplogrednih plinov „v ozračje“, torej v plast plinov, ki obkroža Zemljo. V skladu s ciljem Direktive, da se zmanjšajo emisije zaradi izoginitve nevarnim spremembam podnebja,²⁷ zgolj *proizvodnja* toplogrednih plinov torej ne pripelje do „emisij“, če ti plini niso izpuščeni v ozračje.²⁸ Priloga IV k Direktivi 2003/87, v kateri so določena temeljna načela za spremljanje in poročanje, ne vodi do drugačnega sklepa: z njo je določeno, da upravljavec v poročilo za napravo vključi „skupne emisije“, izračunane ali izmerjene za vsako dejavnost, ki je zajeta s sistemom trgovanja s pravicami.²⁹

23 — Sodba z dne 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine in drugi (C-127/07, EU:C:2008:728, točka 29).

24 — Sodba z dne 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine in drugi (C-127/07, EU:C:2008:728, točka 32). Glej tudi sodbo z dne 7. aprila 2016, Holcim (Romunija)/Komisija, C-556/14 P, neobjavljena, EU:C:2016:207, točki 64 in 65.

25 — Sodba z dne 29. aprila 2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, točka 29).

26 — Glej med drugim sodbo z dne 4. februarja 2016, Hassan (C-163/15, EU:C:2016:71, točka 19 in navedena sodna praksa).

27 — Člen 1, drugi odstavek, Direktive 2003/87.

28 — Različica tega načela je rezultat vključitve v Prilogo I k Direktivi 2003/87 zajemanja, prenosa in geološkega shranjevanja toplogrednih plinov na kraju shranjevanja, ki ga dovoljuje Direktiva 2009/31. Glej točki 59 in 60 spodaj.

29 — Priloga IV, Del A, „Poročanje o emisijah“, točki B in C.

39. Vendar opredelitev iz člena 3(b) – kot so pravilno navedle nemška agencija za trgovanje z emisijami, nemška vlada in Komisija – ni omejena na „neposredne in takojšnje“ izpuste toplogrednih plinov v ozračje. Tako okoliščina, da se toplogredni plini izpustijo v ozračje le nekaj časa po tem, ko so bili proizvedeni, in morebiti izven naprave, iz katere izhajajo, ne vpliva na njihovo opredelitev kot „emisije“. Nasprotna razlaga bi upravljavcem omogočala zaobiti sistem za trgovanje s pravicami, tako da bi zajeli toplogredne pline, proizvedene v napravi, in jih prenesli v drugo napravo, da bi na poznejši čas odložili njihov izpust v ozračje.

40. Zato se strinjam, da če se v položaju, kot je ta iz postopka v glavni stvari, del ogljikovega dioksida, prenesenega v drugo napravo zaradi proizvodnje PCC, dejansko izpusti v ozračje kot posledica izgub med transportom ali uhajanja ali pa proizvodnega postopka,³⁰ potem je to, da se *ta del* prenesenega ogljikovega dioksida šteje za „emisije“ naprave izvora, v skladu z opredelitvijo iz Direktive 2003/87. Ta razlaga je v skladu s področjem uporabe te direktive, kot je določeno v členu 2(2), in z opredelitvijo „emisij“ v členu 3(b): ta ogljikov dioksid je v končni fazi (čeprav posredno) „izpuščen v ozračje“ in izvira iz dejavnosti, za katero velja sistem za trgovanje s pravicami (v postopku v glavni stvari je to žganje apna).

41. Vendar učinkujeta člen 49(1), drugi pododstavek, in točka 10.B, četrti odstavek, Priloge IV k Uredbi št. 601/2012 veliko širše. Ne le del prenesenega ogljikovega dioksida, ki bo morda izpuščen v ozračje, ampak ves ogljikov dioksid, prenesen v drugo napravo zaradi proizvodnje PCC, se šteje za „emisije“ naprave izvora in zato zanj velja sistem za trgovanje s pravicami. Drugače povedano, s tema določbama je vzpostavljena neizpodbitna predpostavka, da bo v ozračje izpuščen *ves* preneseni ogljikov dioksid.

42. Tak izid ni le neskladen z besedilom člena 3(b) Direktive 2003/87; zaradi njega obstaja tudi tveganje, da bo ogrožen cilj te direktive, namreč varstvo okolja prek zmanjšanja emisij.³¹

43. Kot je na obravnavi pravilno navedla družba Schaefer Kalk, je ekonomska spodbuda, ki je podlaga za sistem za trgovanje s pravicami, ogrožena, če je treba predati pravice za ves ogljikov dioksid, prenesen za proizvodnjo PCC. Ker ustreznih pravic ni več mogoče prodati kot „presežek“, je rezultat tega, da se upravljavec obravnava povsem enako, kot če bi ves ogljikov dioksid izpustil v ozračje.

44. Nemška vlada kljub temu trdi, da sta izpodbijani določbi Uredbe št. 601/2012 nujni za zagotovitev konsistentnosti z *ex ante* referenčno vrednostjo za proizvodnjo apna, določeno s Sklepom Komisije (2011/278/EU).³² V skladu s členom 10a Direktive 2003/87 je ta referenčna vrednost namenjena določitvi količine brezplačnih pravic, ki se odobrijo za dejavnost v prehodnih obdobjih iz te določbe. V skladu s točko 1 Priloge I k Sklepu 2011/278 se ta referenčna vrednost izračuna tako, da so „[z]ajeti [...] vsi procesi, neposredno ali posredno povezani s proizvodnjo apna“. Iz tega je razvidno, da se brezplačne pravice odobrijo za ogljikov dioksid, ki nastane pri žganju apna in ki je prenesen zaradi proizvodnje PCC, ne glede na to, ali se ta ogljikov dioksid v končni fazi izpusti v ozračje. Nemška vlada v bistvu navaja, da je morala Komisija glede na cilj harmonizacije, ki je razviden iz člena 10a(2), drugi pododstavek, zagotoviti, da v položaju, kot je ta iz postopka v glavni stvari, za upravljavca velja obveznost predaje pravic, ki ustrezajo temu ogljikovemu dioksidu. Komisija trdi podobno.

45. S to trditvijo se ne strinjam.

30 — Kot sem že navedla, ni naloga Sodišča, da odloči o teh dejanskih vprašanjih.

31 — Glej v tem smislu sodbo z dne 16. decembra 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine in drugi (C-127/07, EU:C:2008:728, točka 31).

32 — Sklep z dne 27. aprila 2011 o določitvi prehodnih pravil za usklajeno brezplačno dodelitev pravic do emisije na ravni Unije v skladu s členom 10a Direktive 2003/87 (UL 2011, L 130, str. 1).

46. S členom 10a(2), drugi pododstavek, Direktive 2003/87 je določeno, da se z uredbami, ki so sprejete v skladu z (med drugim) členom 14(1) te direktive, kakršna je Uredba št. 601/2012, določijo usklajena pravila o spremljanju, poročanju in preverjanju emisij toplogrednih plinov, povezanih s proizvodnjo, glede določanja *ex ante* referenčnih vrednosti. V tej določbi ne zasledim ničesar, kar bi kazalo na to, da bi v položaju, kot je ta iz postopka v glavni stvari, letne emisije upravljavca morale vključevati ali bodo vključevale ogljikov dioksid, prenesen zaradi proizvodnje PCC, *ne* pa izpuščen v ozračje. Res je, da je v *ex ante* referenčni vrednosti za proizvodnjo apna, ki jo je Komisija izračunala v Sklepu 2011/278, upoštevan med drugim ogljikov dioksid, ki je prenesen zaradi proizvodnje PCC, ne pa izpuščen v ozračje. Tak prenos ogljikovega dioksida je dejansko del „proces[ov], neposredno ali posredno povezani[h] s proizvodnjo apna“. Družbi Schaefer Kalk se je v postopku v glavni stvari posledično dodelilo več brezplačnih pravic, kot če preneseni ogljikov dioksid ne bi bil upoštevan.³³ Vendar to v ničemer ne vpliva na področje uporabe obveznosti predaje pravic iz člena 12(3) Direktive 2003/87 po eni strani ter na ureditev spremljanja in poročanja, ki jo je morala Komisija sprejeti v skladu s členom 14(1) te direktive, po drugi strani. Obe določbi veljata le za „emisije“, kot so opredeljene v členu 3(b) Direktive 2003/87.

47. Iz istega razloga se ne strinjam z navedbo Komisije na obravnavi, da je bilo s členom 14(2) Direktive 2003/87 – ker proizvodnja PCC s prenesenim ogljikovim dioksidom ni inovativna in ne zagotavlja, da ne bo morda ta plin izpuščen v ozračje – od te institucije zahtevano, da šteje ogljikov dioksid, prenesen za proizvodnjo PCC, za „emisije“. Edini namen te določbe je, da od Komisije ob sprejemanju uredbe v skladu s členom 14(1) zahteva, da upošteva „najbolj točne in najnovejše znanstvene dokaze, ki so na voljo, zlasti s strani IPCC“. Zato je ni mogoče razumeti tako, da je z njo razširjena opredelitev „emisij“ iz člena 3(b) Direktive 2003/87, tako da bi vključevale ogljikov dioksid, ki ni izpuščen v ozračje. Ali je izognitev takim izpustom posledica inovativnega postopka, v tem pogledu ni bistveno.

48. V nasprotju z navedbo nemške agencije za trgovanje z emisijami, nemške vlade in Komisije upravljavec poleg tega nima koristi iz neupravičene konkurenčne prednosti, če lahko „prihrani“ proste pravice, ki ustrezajo ogljikovemu dioksidu, ki ga prenese napravi zaradi proizvodnje PCC, v primerjavi z upravljavci, ki takih prenosov ne opravijo.

49. Res je, da je ohranitev pogojev konkurence na notranjem trgu v sistemu za trgovanje s pravicami eden od ciljev, ki jim sledi Direktiva 2003/87.³⁴ Vendar v položaju, kot je ta iz postopka v glavni stvari, „prednosti“ „prostih“ pravic ni mogoče šteti za neupravičeno in torej za tako, da izkrivlja konkurenco. Ta prednost namesto tega izvira zgolj iz objektivne razlike med upravljavcem, ki toplogredne pline izpušča v ozračje, in upravljavcem, ki se takim emisijam izogne tako, da kemijsko pretvori del proizvedenega ogljikovega dioksida v novo, stabilno kemikalijo, v kateri je vezan. Ta prednost je torej povsem v skladu z ekonomsko logiko sistema za trgovanje s pravicami.³⁵

50. Poleg tega me ni prepričala trditev (ki so jo zastopale nemška vlada, nemška agencija za trgovanje z emisijami in Komisija), da bi lahko upravljavci v bistvu zaobšli sistem za trgovanje s pravicami (in zlasti obveznost predaje pravic) brez posebnih težav, če bi smeli od svojih skupnih emisij odšteti toplogredne pline, prenesene drugim enotam za proizvodnjo. Komisija je v odgovoru na vprašanje Sodišča na obravnavi pojasnila, da je v položaju, kot je ta iz postopka v glavni stvari, nujno vključiti preneseni ogljikov dioksid v emisije naprave, ker proizvodnja PCC ni med dejavnostmi, za katere velja sistem za trgovanje s pravicami. V teh okoliščinah morda ni mogoče izvajati pregledov v napravah, v katere je bil prenesen ogljikov dioksid za proizvodnjo PCC.

33 — Glej točko 44 zgoraj.

34 — Glej med drugim sodbi z dne 29. marca 2012, Komisija/Poljska (C-504/09 P, EU:C:2012:178, točka 77), in z dne 22. junija 2016, DK Recycling und Roheisen/Komisija (C-540/14 P, EU:C:2016:469, točki 49 in 50).

35 — Glej točko 35 zgoraj.

51. Izogibanje morebitnim vrzelim, povezanim s prenosom ogljikovega dioksida, je zagotovo legitimen cilj.³⁶ Vendar s to trditvijo po mojem mnenju niso dovolj upoštevane vse varovalke, ki izhajajo iz sistema spremljanja in poročanja, vzpostavljenega z Direktivo 2003/87 in uredbami za njeno izvajanje.

52. Iz člena 14(3) Direktive 2003/87 je razvidno, da obveznost, da upravljavci predajo pravice – kar je eden od stebrov, na katerih temelji sistem za trgovanje s pravicami – temelji na poročilih, ki jih sestavijo upravljavci na podlagi pravil iz Uredbe št. 601/2012 za spremljanje emisij toplogrednih plinov in poročanje o njih.³⁷ S temi pravili se od upravljavca pri spremljanju emisij in poročanju o njih med drugim zahtevajo popolnost (člen 5), točnost (člen 7) in celovitost metodologije (člen 8). V skladu s členom 8, drugi odstavek, Uredbe št. 601/2012 sporočeni podatki o emisijah in z njimi povezana razkritja ne smejo „[vsebovati] bistveno napačnih navedb, [morajo se izogibati] pristranskosti pri izbiri in predstavitvi informacij ter [morajo zagotavljati] verodostojno in uravnoteženo upoštevanje emisij naprave“.

53. Ta poročila so v skladu z zahtevo po strogem vodenju izdaje pravic in na podlagi členov 6(2)(e) ter 12(3) Direktive 2003/87 najprej predmet postopka preverjanja, določenega zlasti v členu 15 navedene direktive, ter nato predložena pristojnim nacionalnim organom.³⁸ Iz člena 15 v povezavi s Prilogo V k Direktivi 2003/87 izhaja, da je preverjanje poročil o emisijah, ki ga opravi neodvisni preveritelj, obvezen pogoj za predajo pravic. Upravljavec ne more prenesti pravic, dokler njegovo poročilo ni potrjeno kot zadovoljivo.³⁹

54. Ena od glavnih nalog preveritelja je, da preveri „dovolj zanesljivo [...], da poročilo upravljavca [...] ne vsebuje bistveno napačnih navedb“.⁴⁰ Bistveno napačne navedbe se lahko nanašajo na emisije, ki jih upravljavec „prikaže“ kot prenose toplogrednih plinov drugi napravi. Vse bistveno napačne navedbe, ki niso bile popravljene pred izdajo poročila, morajo biti vključene v poročilo o preverjanju, ki ga sestavi preveritelj.⁴¹ Dokler to poročilo ni preverjeno, zadevni upravljavec ne more predati pravic, ki ustrezajo skupnim emisijam iz njegove naprave v preteklem koledarskem letu, kot je določeno s členom 12(3) Direktive 2003/87. Za upravljavca se bo zato uporabila pavšalna kazen iz člena 16(3) te direktive.⁴²

55. Direktiva 2003/87 ne določa nobenih drugih mehanizmov nadzora in za predajo pravic poleg ugotovitve, da je poročilo o emisijah zadovoljivo, ne določa nobenega drugega pogoja.⁴³ Vendar je Sodišče pojasnilo, da iz določb te direktive kot celote izhaja, da z njo ni prepovedano, da bi pristojni organi držav članic opravili dodaten nadzor ali preverjanja, tudi če je bilo poročilo upravljavca preverjeno in potrjeno kot zadovoljivo. Če taka preverjanja omogočijo odkritje nepravilnosti ali poskuse goljufij, prispevajo k pravilnemu delovanju sistema za trgovanje s pravicami.⁴⁴

56. Menim, da je uporaba takih pristojnosti za preiskave še posebej upravičena, kadar se ogljikov dioksid prenese iz ene naprave v drugo: v takem položaju obstaja očitno tveganje, da se zaobide sistem za trgovanje s pravicami. Tako je lahko pristojni organ države članice v položaju, kot je ta iz postopka v glavni stvari, upravičen izpeljati vse potrebne preiskave, da preveri, da se preneseni ogljikov dioksid resnično uporablja za proizvodnjo PCC in da se ne izpusti v ozračje. Menim, da nič ne preprečuje opravljanja takih pregledov v napravah, v katere je bil prenesen ogljikov dioksid. Če ta organ ugotovi,

36 — Glej uvodno izjavo 13 Uredbe št. 601/2012.

37 — Sodba z dne 29. aprila 2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, točka 31).

38 — Sodba z dne 29. aprila 2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, točka 31).

39 — Sodba z dne 29. aprila 2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, točka 32).

40 — Člen 7(1) Uredbe Komisije (EU) št. 600/2012 z dne 21. junija 2012 o preverjanju poročil o emisijah toplogrednih plinov in poročil o tonskih kilometrih ter o akreditaciji preveriteljev v skladu z Direktivo 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta (UL 2012, L 181, str. 1).

41 — Člen 27(1), prvi pododstavek, točka (a), Uredbe Komisije št. 600/2012.

42 — Glej v tem smislu sodbo z dne 29. aprila 2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, točka 35).

43 — Sodba z dne 29. aprila 2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, točka 34).

44 — Sodba z dne 29. aprila 2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, točka 37).

da v preverjenem poročilu o emisijah niso vsebovane vse emisije, za katere velja sistem za trgovanje s pravicami, se za zadevnega upravljavca uporabi „učinkovita, sorazmerna in odvrčilna“ sankcija iz nacionalnega prava v skladu s členom 16(1) Direktive 2003/87, pri čemer se upoštevajo ravnanje upravljavca, njegova dobra vera ali goljufivi namen.⁴⁵

57. Zato v nasprotju z navedbami nemške agencije za trgovanje z emisijami, nemške vlade in Komisije sklepam, da pravilo, s katerim se od upravljavca zahteva predaja pravic, ki ustrezajo celotni količini ogljikovega dioksida, prenesenega napravi zaradi proizvodnje PCC, ne glede na to, ali se ta ogljikov dioksid izpusti v ozračje, ne zagotavlja nujno, da je sistem za trgovanje s pravicami učinkovit.

58. Komisija v bistvu trdi, da je iz člena 12(3a) Direktive 2003/87, ki se nanaša na zajemanje in prenos toplogrednih plinov v trajno geološko shranjevanje, razvidno, da zakonodajalec Unije ni nameraval določiti nobene druge izjeme od obvezne predaje pravic za ogljikov dioksid, ki ni neposredno in takoj izpuščen v ozračje.

59. Vendar se s členom 12(3a) Direktive 2003/87 ne poraja dvom o razmišljanju, ki sem ga predstavila zgoraj v zvezi s pojmom „emisij“ iz Direktive 2003/87.

60. Člen 12(3a) določa pogoje, pod katerimi za emisije, ki so bile preverjeno zajete in prenesene v napravo za trajno skladiščenje, ne velja obveznost predaje pravic iz člena 12(3) Direktive 2003/87. V to direktivo je bil uveden zaradi spodbude upravljavcem za uporabo te tehnologije,⁴⁶ hkrati ko se je zakonodajalec Unije odločil, da v seznam dejavnosti, za katere velja Direktiva 2003/87 (Priloga I), vključi „zajemanje toplogrednih plinov iz naprav, obravnavanih v tej direktivi, za namene prenosa in geološkega shranjevanja na kraju shranjevanja, ki ga dovoljuje Direktiva 2009/31/ES“, „prenos toplogrednih plinov s cevovodi za geološko shranjevanje na kraju shranjevanja, ki ga dovoljuje Direktiva 2009/31/ES“ in „geološko shranjevanje toplogrednih plinov na kraju shranjevanja, ki jih[ga] dovoljuje Direktiva 2009/31/ES“.⁴⁷ Zakonodajalec Unije je tako priznal, da je prvi namen teh dejavnosti izogibanje emisijam (upravičenje pogojne izjeme iz člena 12(3a)), vendar pa njihov namen ni odpraviti toplogredne pline: zato obstaja očitno tveganje, da bodo taki plini na koncu izpuščeni v ozračje.⁴⁸ Nasprotno pa zakonodajalec Unije ni določil, da za prenose ogljikovega dioksida za proizvodnjo PCC velja sistem za trgovanje s pravicami. To je logično, saj je (večina) ogljikovega dioksida vezana v PCC in zato ne more biti izpuščena v ozračje. Izjema iz člena 12(3a) Direktive 2003/87 ob upoštevanju svojega posebnega pomena zato ne daje splošnih napotkov glede pojma „emisije“ iz člena 3(b) te direktive.

61. Nazadnje, ali je mogoče za izpodbijani določbi Uredbe št. 601/2012 šteti, da zgolj spreminjata „nebistvene določbe“ Direktive 2003/87 „z njenim dopolnjevanjem“ in torej ostajata v okviru meja, določenih s členom 14(1), drugi pododstavek, te direktive?

62. Menim, da je odgovor seveda „ne“.

63. Učinek teh določb je, kot sem pojasnila, razširitev dometa opredelitve „emisije“ iz člena 3(b) Direktive 2003/87, na katero se sklicuje člen 14(1) te direktive. Ta pojem je nedvomno sestavni del bistva sistema za trgovanje s pravicami, vzpostavljenega z Direktivo 2003/87, in tako igra bistveno vlogo pri doseganju cilja te direktive, ki je varstvo okolja. Zato Komisija s sprejetem izvedbene uredbe ni mogla spremeniti dometa tega pojma, ne da bi posegla v politične izbire, ki jih sprejema le zakonodajalec Unije.⁴⁹

45 — Glej v tem smislu sodbo z dne 29. aprila 2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, točka 39).

46 — Glej uvodno izjavo 20 Direktive 2009/29, s katero je bil v Direktivo 2003/87 vstavljen člen 12(3a).

47 — Moj poudarek.

48 — Glej v tem smislu uvodno izjavo 39 Direktive 2009/29.

49 — Glej v tem smislu sodbo z dne 22. junija 2016, DK Recycling und Roheisen/Komisija (C-540/14 P, EU:C:2016:469, točka 47 in navedena sodna praksa).

Predlog

64. Glede na navedeno menim, da bi moralo Sodišče na vprašanji za predhodno odločanje Verwaltungsgericht Berlin (upravno sodišče v Berlinu, Nemčija) odgovoriti:

Člen 49(1), drugi pododstavek, in točka 10.B, četrti odstavek, Priloge IV k Uredbi Komisije (EU) št. 601/2012 z dne 21. junija 2012 o spremljanju emisij toplogrednih plinov in poročanju o njih v skladu z Direktivo 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta nista veljavna v delu, v katerem je v njiju za namene Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES v ‚emisije‘ naprave vključen ogljikov dioksid, ki nastane pri žganju apna in je prenesen v drugo napravo za proizvodnjo oborjenega kalcijevega karbonata, ne glede na to, ali se ta ogljikov dioksid izpusti v ozračje.