



Zbirka odločb sodne prakse

SODBA SODIŠČA (prvi senat)

z dne 28. februarja 2018*

„Predhodno odločanje – Okolje – Sistem za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Evropski uniji – Direktiva 2003/87/ES – Področje uporabe – Člen 2(1) – Priloga I – Dejavnosti, za katere velja sistem za trgovanje – Proizvodnja polimerov – Uporaba toplote, ki jo dobavi tretja naprava – Prošnja za brezplačno dodelitev pravic do emisije – Obdobje 2013–2020“

V zadevi C-577/16,

katere predmet je predlog za sprejetje predhodne odločbe na podlagi člena 267 PDEU, ki ga je vložilo Verwaltungsgericht Berlin (upravno sodišče v Berlinu, Nemčija) z odločbo z dne 3. novembra 2016, ki je na Sodišče prispela 16. novembra 2016, v postopku

Trinseo Deutschland Anlagengesellschaft mbH

proti

Bundesrepublik Deutschland,

SODIŠČE (prvi senat),

v sestavi R. Silva de Lapuerta, predsednica senata, C. G. Fernlund, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev in E. Regan (poročevalec), sodniki,

generalni pravobranilec: H. Saugmandsgaard Øe,

sodni tajnik: K. Malacek, administrator,

na podlagi pisnega postopka in obravnave z dne 21. septembra 2017,

ob upoštevanju stališč, ki so jih predložili:

- za Trinseo Deutschland Anlagengesellschaft mbH S. Altenschmidt in P.-A. Schütter, odvetnika,
- za Bundesrepublik Deutschland H. Barth in L. Langefeld, agenta,
- za nemško vlado T. Henze in J. Möller, agenta,
- za nizozemsko vlado M. K. Bulterman, M. A. M. de Ree in C. S. Schillemans, agentke,
- za Evropsko komisijo A. C. Becker, C. Zadra in J.-F. Brakeland, agenti,

po predstavitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca na obravnavi 14. decembra 2017

* Jezik postopka: nemščina.

izreka naslednjo

Sodbo

- 1 Predlog za sprejetje predhodne odločbe se nanaša na razlago člena 1 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 (UL, posebna izdaja v slovenščini, poglavje 15, zvezek 7, str. 631), kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/29/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 (UL 2009, L 140, str. 63) (v nadaljevanju: Direktiva 2003/87), in Priloge I k tej direktivi ter Sklepa Komisije 2011/278/EU 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).
- 2 Ta predlog je bil vložen v okviru spora med družbo Trinseo Deutschland Anlagengesellschaft mbH (v nadaljevanju: Trinseo) in Bundesrepublik Deutschland (Zvezna republika Nemčija), ki jo zastopa Umweltbundesamt (zvezna agencija za okolje, Nemčija), v zvezi z zavrnitvijo, da se napravi za proizvodnjo polikarbonata brezplačno dodelijo pravice do emisije toplogrednih plinov (v nadaljevanju: pravice do emisije).

Pravni okvir

Pravo Unije

Direktiva 2003/87

- 3 Člen 1 Direktive 2003/87, naslovljen „Predmet“, določa:

„Ta direktiva vzpostavlja sistem trgovanja s pravicami do emisij toplogrednih plinov v Skupnosti (v nadaljnjem besedilu ‚sistem Skupnosti‘), da bi pospešila zmanjšanje emisij toplogrednih plinov na stroškovno in ekonomsko učinkovit način.

[...]“
- 4 Člen 2(1) te direktive, naslovljen „Področje uporabe“, določa:

„Ta direktiva se uporablja za emisije iz dejavnosti, naštetih v Prilogi I, in toplogredne pline, našete v Prilogi II.“
- 5 Člen 3 navedene direktive, naslovljen „Opredelitve pojmov“, določa:

„V tej direktivi izraz:

[...]

(b) ‚emisije‘ pomeni izpust toplogrednih plinov v ozračje iz virov v napravi [...]

[...]“

- 6 Člen 10a iste direktive, naslovljen „Prehodna pravila na ravni Skupnosti za usklajeno brezplačno dodelitev“, v odstavku 1 določa:

„Do 31. decembra 2010 Komisija sprejme polno usklajene izvedbene ukrepe na ravni Skupnosti za dodelitev pravic [...]“

- 7 Člen 11 Direktive 2003/87, naslovljen „Nacionalni izvedbeni ukrepi“, v odstavku 1 določa:

„Vsaka država članica objavi in Komisiji do 30. septembra 2011 predloži seznam naprav, ki jih zajema ta direktiva na njenem ozemlju, in kakršnih koli brezplačnih dodelitev posameznim napravam na njenem ozemlju, izračunanih v skladu s pravili iz členov 10a(1) in 10c.“

- 8 Priloga I k tej direktivi, naslovljena „Vrste dejavnosti, za katere se uporablja ta direktiva“, med drugim v zvezi z emisijami ogljikovega dioksida (CO₂) zadeva te dejavnosti:

„Dejavnost izgorevanja goriv v napravah s skupno nazivno vhodno toplotno močjo nad 20 [megavatov (MW)] [...]“

[...]

Proizvodnja voluminoznih organskih kemikalij s krekingom, reformingom, delno ali polno oksidacijo ali s podobnimi procesi s proizvodno zmogljivostjo nad 100 ton na dan“.

Sklep 2011/278

- 9 V točki 6 obrazložitve Sklepa 2011/278 je navedeno:

„Višine referenčnih vrednosti naj bi zajele vse neposredne emisije, povezane s proizvodnjo, vključno z emisijami, povezanimi s proizvodnjo izmerljive toplote, ki se uporablja v proizvodnji, ne glede na to, ali je bila izmerljiva toplota proizvedena na kraju samem ali v drugi napravi. [...]“

- 10 V točki 21 obrazložitve tega sklepa je navedeno:

„Če se med dvema ali več napravami izmenjuje izmerljiva toplota, mora brezplačna dodelitev pravic do emisije temeljiti na porabi toplote s strani naprave ter upoštevati tveganju premestitve emisij CO₂. Zato je treba za zagotovitev, da je število pravic, ki se bodo brezplačno dodeljevale, neodvisno od strukture dobave toplote, pravice do emisije dodeliti potrošniku toplote.“

- 11 Člen 3 navedenega sklepa določa:

„V tem sklepu se uporabljajo naslednje opredelitve pojmov:

[...]

(c) ‚podnaprava z referenčno vrednostjo za toploto‘ pomeni vhodne materiale, obseg proizvodnje in ustrezne emisije, ki niso zajeti v podnapravi z referenčno vrednostjo za proizvode v zvezi s proizvodnjo, dovod iz naprave ali drugega subjekta, ki je vključen v sistem Unije, ali oboje, izmerljive toplote, ki se

- porabi znotraj meja naprave za proizvodnjo izdelkov ali mehanske energije, ki ni uporabljena za proizvodnjo električne energije, za segrevanje ali hlajenje, z izjemo porabe za proizvodnjo električne energije, ali

- odvede napravi ali drugemu subjektu, ki ni zajet v sistem Unije, z izjemo odvajanja za proizvodnjo električne energije;

[...]“

Sklep 2013/448/EU

- 12 V točkah 16 in 17 obrazložitve Sklepa Komisije 2013/448/EU z dne 5. septembra 2013 v zvezi z nacionalnimi izvedbenimi ukrepi za prehodno brezplačno dodeljevanje pravic do emisije toplogrednih plinov v skladu s členom 11(3) Direktive 2003/87 (UL 2013, L 240, str. 27) je navedeno:

„(16) Komisija tudi ugotavlja, da je seznam naprav v nemških nacionalnih izvedbenih ukrepih nepopoln in zato v nasprotju s členom 11(1) Direktive [2003/87]. Seznam ne vključuje naprav, ki proizvajajo polimere, zlasti S-PVC in E-PVC ter vinil klorid monomer (VCM), in količin pravic, ki naj bi bile dodeljene vsaki od teh naprav na ozemlju Nemčije, za katere se uporablja navedena direktiva in so navedene v oddelku 5.1 navodil Komisije za razlago Priloge I k Direktivi [2003/87], ki jih je Odbor za podnebne spremembe odobril 18. marca 2010. V zvezi s tem se Komisija zaveda predstavljenega mnenja Nemčije, da proizvodnja polimerov, zlasti S-PVC in E-PVC ter VCM, ni zajeta v Prilogi I k Direktivi [2003/87]. Komisija meni, da polimeri, vključno s S-PVC in E-PVC ter VCM, ustrezajo opredelitvi zadevne dejavnosti (proizvodnja voluminoznih organskih kemikalij) iz Priloge I k Direktivi [2003/87]. V skladu s tem so bile v tesnem sodelovanju z državami članicami in zadevnimi industrijskimi sektorji izpeljane ustrezne referenčne vrednosti za S-PVC, E-PVC in VCM, kot so navedene v Prilogi I k Sklepu [2011/278].

(17) Komisija ugotavlja, da ima nemški seznam naprav zato, ker je nepopoln, neupravičene posledice na dodelitev na podlagi podnaprave z referenčno vrednostjo za toploto za naprave iz točke E Priloge I k temu sklepu, ki odvajajo toploto napravam, ki proizvajajo voluminozne organske kemikalije. Brezplačna dodelitev na podlagi podnaprave z referenčno vrednostjo za toploto je možna samo v primeru toplote, odvedene napravi ali drugemu subjektu, ki ni zajet v Direktivi [2003/87], v nemških nacionalnih izvedbenih ukrepih pa je pri dodelitvi pravic napravam, navedenim v točki E Priloge I k temu sklepu, upoštevana toplota, odvedena napravam, ki izvajajo dejavnosti s področja uporabe Priloge I k Direktivi [2003/87]. Zato predlagane dodelitve napravam iz točke E Priloge I niso v skladu s pravili dodeljevanja. Komisija zato nasprotuje dodelitvi napravam iz točke E Priloge I k temu sklepu.“

- 13 Člen 1 Sklepa 2013/448 določa:

„1. Vnos naprav, navedenih v Prilogi I k temu sklepu, na sezname naprav, zajetih v Direktivi [2003/87], ki so bili Komisiji predloženi v skladu s členom 11(1) Direktive [2003/87], ter ustrezne predhodne skupne letne količine brezplačno dodeljenih pravic do emisije tem napravam se zavrnejo.

2. [...]

Ne nasprotuje se, če država članica spremeni predhodne skupne letne količine brezplačno dodeljenih pravic do emisije napravam na njenem ozemlju, ki so vključene na sezname iz odstavka 1 in navedene v točki E Priloge I k temu sklepu, pred določitvijo končne skupne letne količine za vsako leto v obdobju 2013–2020 v skladu s [Sklepom 2011/278], v kolikor ta sprememba zajema izključitev vsake dodelitve za odvedeno toploto napravam, ki proizvajajo polimere, kot so S-PVC in E-PVC ter VCM.

[...]“

- 14 V točki E Priloge I k temu sklepu je navedenih pet naprav, predloženih v nemških nacionalnih izvedbenih ukrepih – med katerimi je naprava družbe Dow Deutschland Anlagengesellschaft – za katere velja sistem za trgovanje s pravicami do emisije in ki dobavljajo toploto izključno polimerizacijskim napravam.

Uredba (EU) št. 601/2012

- 15 Člen 5 Uredbe 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 (UL 2012, L 181, str. 30), naslovljen „Popolnost“, določa:

„Spremljanje in poročanje je 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.

[...]“

- 16 Člen 49, naslovljen „Preneseni CO₂“, v odstavku 1 določa:

„Upravljevec od emisij naprave odšteje vsako količino CO₂, ki izhaja iz fosilnega ogljika pri dejavnostih iz Priloge I k Direktivi [2003/87] 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 [Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009 o geološkem shranjevanju ogljikovega dioksida in spremembi Direktive Sveta 85/337/EGS, direktiv 2000/60/ES, 2001/80/ES, 2004/35/ES, 2006/12/ES, 2008/1/ES Evropskega parlamenta in Sveta ter Uredbe (ES) št. 1013/2006 (UL 2009, L 140, str. 114)];
- (b) transportnega omrežja za namen dolgoročnega geološkega shranjevanja na območju shranjevanja, ki ga dovoljuje Direktiva [2009/31]; ali
- (c) območja shranjevanja, ki ga dovoljuje Direktiva [2009/31], za namen dolgoročnega geološkega shranjevanja.

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

- 17 Priloga IV k navedeni uredbi, naslovljena „Metodologije spremljanja, specifične za dejavnosti, povezane z napravami (člen 20(2))“, med drugim določa:

„1. Specifična pravila za spremljanje emisij iz procesov izgorevanja

A. Področje uporabe

[...]

[...] Upravljevec vse emisije iz izgorevanja goriv v napravi dodeli tej napravi, ne glede na izvoz toplote ali električne energije v druge naprave. Upravljevec emisij, povezanih s proizvodnjo toplote ali električne energije, uvožene iz drugih naprav, ne dodeli uvozni napravi.

[...]“

Nemško pravo

- 18 Člen 2 Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (zakon o trgovanju s pravicami do emisije toplogrednih plinov) z dne 21. julija 2011 (BGBl. I, str. 1475, v nadaljevanju: TEHG), naslovljen „Področje uporabe“, določa:

„1. Ta zakon velja za emisije toplogrednih plinov, navedenih v prilogi 1, del 2, ki so proizvedene zaradi v tej prilogi navedenih dejavnosti. Za naprave, navedene v prilogi 1, del 2, ta zakon velja samo, če so deli ali pomožne priprave naprave, ki ni navedena v prilogi 1, del 2.

[...]“

- 19 Člen 9 zakona TEHG, naslovljen „Brezplačna dodelitev pravic upravljavcem naprav“, določa:

„1. Upravljavcem naprav se brezplačno dodelijo pravice do emisije v skladu z načeli iz člena 10a [Direktive 2003/87] v vsakokrat veljavni različici in iz Sklepa Komisije [2011/278].

[...]“

- 20 Priloga 1, del 2, k zakonu TEHG se v točki 27 nanaša na „naprave za proizvodnjo osnovnih organskih kemikalij (alkeni in klorirani alkeni; alkin; aromati in alkilirani aromati; fenoli, alkoholi; aldehidi, ketoni; karboksilne kisline, dikarboksilne kisline, anhidridi karboksilne kisline in dimetilteftalati; epoksidi; vinilacetat, akrilonitril; kaprolaktam in melamin) s proizvodno zmogljivostjo nad 100 ton na dan“.

Spor o glavni stvari in vprašanja za predhodno odločanje

- 21 Družba Trinseo upravlja napravo za proizvodnjo polikarbonata, katere dovoljena proizvodna zmogljivost je nad 100 ton na dan. Ta naprava paro, potrebno za to proizvodnjo, pridobiva iz elektrarne na isti lokaciji, ki jo upravlja druga družba – družba Dow Deutschland Anlagengesellschaft – za katero velja sistem za trgovanje s pravicami do emisije, kot ga vzpostavlja Direktiva 2003/87.
- 22 Družba Trinseo je 23. januarja 2012 pri Deutsche Emissionshandelsstelle (nemški urad za trgovanje s pravicami do emisije, v nadaljevanju: DEHSt) zaprosila za brezplačno dodelitev pravic do emisije za navedeno napravo za obdobje trgovanja 2013–2020.
- 23 DEHSt je z odločbo z dne 17. februarja 2014 to prošnjo zavrnil, ker proizvodnje polikarbonata ni na seznamu snovi in skupin snovi iz točke 27 priloge 1, del 2, k zakonu TEHG in ker navedena naprava posledično ne spada na področje uporabe zakona TEHG.
- 24 Upravno pritožbo, ki jo je družba Trinseo vložila zoper to odločbo, je DEHSt iz istega razloga zavrnil.
- 25 Družba Trinseo je 2. oktobra 2015 pri Verwaltungsgericht Berlin (upravno sodišče v Berlinu, Nemčija) vložila tožbo zoper navedeno odločbo.
- 26 V podporo tej tožbi je družba Trinseo trdila, da v skladu s členom 2 Direktive 2003/87 v povezavi z njeno Prilogo I vsaka dejavnost v zvezi s proizvodnjo voluminoznih organskih kemikalij s krekningom, reformingom, delno ali polno oksidacijo ali s podobnimi procesi brez omejitve na določene snovi spada na področje uporabe te direktive.

- 27 V zvezi s tem družba Trinseo poudarja, da tako iz dokumenta Komisije z dne 18. marca 2010, naslovljenega „Guidance on Interpretation of Annex I of the [Directive 2003/87] (excl. aviation activities)“ (Smernice za razlago Priloge I k Direktivi [2003/87] (razen letalske dejavnosti)), kot tudi iz točke 16 obrazložitve Sklepa 2013/448 izhaja, da proizvodnja polimerov spada na področje uporabe Direktive 2003/87. Na podlagi Sklepa 2011/278 pa naj bi – če naprava, za katero velja sistem trgovanja s pravicami do emisije, toploto dobavlja drugi napravi, za katero velja isti sistem – se morale pravice do emisije brezplačno dodeliti za zadnjenavedeno napravo, saj Sklep 2013/448 med drugim prepoveduje dodelitev teh pravic za prvonavedeno napravo. Ker s prilogo 1, del 2, k zakonu TEHG v točki 27 Direktiva 2003/87 ni bila pravilno prenesena, naj bi se družba Trinseo lahko sklicevala na pravico – ki izhaja neposredno iz te direktive – do brezplačne dodelitve takšnih pravic do emisije.
- 28 DEHSt pa zatrjuje, da Direktiva 2003/87 ne nalaga, da je treba polimerizacijske naprave vključiti v sistem za trgovanje s pravicami do emisije. Poleg tega naj bi to, da ima ta direktiva na splošno negativen učinek na upravljavce naprav, govorilo proti neposredni uporabi te direktive.
- 29 Verwaltungsgericht Berlin (upravno sodišče v Berlinu) je v teh okoliščinah prekinilo odločanje in Sodišču v predhodno odločanje predložilo ti vprašanji:
- „1. Ali je treba člen 1 Direktive [2003/87] v povezavi s Prilogo I k tej direktivi razlagati tako, da proizvodnja polimerov in zlasti polimera polikarbonata v napravah s proizvodno zmogljivostjo nad 100 ton na dan spada pod tam navedeno dejavnost proizvodnje voluminoznih organskih kemikalij s krekingom, reformingom, delno ali polno oksidacijo ali s podobnimi procesi?
2. Če je odgovor na prvo vprašanje za predhodno odločanje pritrdilen: ali ima upravljavec take naprave pravico do brezplačne dodelitve pravic do emisije na podlagi neposredne uporabe določb Direktive 2003/87 in Sklepa [2011/278], če v skladu z nacionalnim pravom brezplačna dodelitev pravic do emisije ni mogoča zgolj zato, ker zadevna država članica na področje uporabe zakona, s katerim je prenesla Direktivo [2003/87] v nacionalno pravo, ni vključila naprav za proizvodnjo polimerov in se te naprave zgolj zato ne morejo udeležiti trgovanja s pravicami do emisije?“

Predlog za ponovno odprtje ustnega postopka

- 30 Družba Trinseo je po razglasitvi sklepnih predlogov generalnega pravobranilca z vlogo, ki jo je v sodnem tajništvu Sodišča vložila 29. decembra 2017, predlagala ponovno odprtje ustnega dela postopka. V podporo temu predlogu družba Trinseo v bistvu zatrjuje, da generalni pravobranilec v sklepnih predlogih ni upošteval nekaterih elementov nacionalnega prava – v zvezi s katerimi bi bilo treba opraviti kontradiktorno razpravo – glede brezplačne dodelitve pravic do emisije napravam, ki ne proizvajajo emisij CO₂.
- 31 Opozoriti je treba, da Statut Sodišča Evropske unije in Poslovnik Sodišča zadevnim strankam ne dajeta možnosti, da predložijo stališča v odgovor na sklepne predloge generalnega pravobranilca (sodba Vnuk, C-162/13, EU:C:2014:2146, točka 30 in navedena sodna praksa).
- 32 Na podlagi člena 252, drugi odstavek, PDEU je dolžnost generalnega pravobranilca, da popolnoma nepristransko in neodvisno javno predstavi obrazložene sklepne predloge o zadevah, pri katerih je v skladu s Statutom Sodišča Evropske unije zahtevano njegovo sodelovanje. Sodišča ne zavezujejo niti sklepni predlogi generalnega pravobranilca niti obrazložitev, ki ga privede do njih (sodba z dne 17. septembra 2015, Mory in drugi/Komisija, C-33/14 P, EU:C:2015:609, točka 25).
- 33 Nestrinjanje stranke s sklepnimi predlogi generalnega pravobranilca, ne glede na vprašanja, ki jih preizkusi v njih, zato samo po sebi ne more biti razlog, ki bi upravičeval ponovno odprtje ustnega postopka (sodba z dne 17. septembra 2015, Mory in drugi/Komisija, C-33/14 P, EU:C:2015:609, točka 26).

- 34 Vendar lahko Sodišče v skladu s členom 83 Poslovnika po opredelitvi generalnega pravobranilca kadar koli odredi ponovno odprtje ustnega dela postopka, zlasti če meni, da zadeva ni dovolj razjasnjena ali če je v zadevi treba odločiti na podlagi trditve, o kateri stranke ali zainteresirani subjekti iz člena 23 Statuta Sodišča Evropske unije niso razpravljali (sodba z dne 29. aprila 2015, Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, točka 24).
- 35 V obravnavani zadevi to ni tako. Družba Trinseo je – enako kot drugi zainteresirani subjekti, ki so sodelovali v tem postopku – namreč tako v pisnem kot ustnem delu postopka predložila vse dejanske in pravne elemente, za katere meni, da so upoštevni za odgovor na vprašanja za predhodno odločanje, ki ju je predložilo predložitveno sodišče, zlasti v zvezi s področjem uporabe Direktive 2003/87, kakor izhaja iz njenega člena 2, ter v zvezi z obsegom določb iz sklepov 2011/278 in 2013/448 glede brezplačne dodelitve pravic do emisije. Sodišče po opredelitvi generalnega pravobranilca tako meni, da ima na voljo vse potrebne podatke za odločanje in da se je pred njim o njih razpravljalo.
- 36 Sodišče glede na zgornje preudarke meni, da ni treba odrediti ponovnega odprtja ustnega dela postopka.

Vprašanja za predhodno odločanje

- 37 Predložitveno sodišče s prvim vprašanjem v bistvu sprašuje, ali je člen 2(1) Direktive 2003/87 treba razlagati tako, da je naprava za proizvodnjo polimerov, zlasti polikarbonata, kakršna je obravnavana v postopku v glavni stvari, ki toploto, potrebno za to proizvodnjo, pridobiva od tretje naprave, spada pod dejavnost „proizvodnje voluminoznih organskih kemikalij s krekingom, reformingom, delno ali polno oksidacijo ali s podobnimi procesi“ v smislu Priloge I k tej direktivi, tako da je zanjo treba šteti, da spada na področje uporabe sistema za trgovanje s pravicami do emisije, ki ga vzpostavlja ta direktiva.
- 38 Iz predložitvene odločbe izhaja, da se to vprašanje zastavlja v okviru spora, ki je nastal, ker so pristojni nacionalni organi takšni napravi zavrnilo brezplačno dodelitev pravic do emisije za obdobje trgovanja 2013–2020.
- 39 Uvodoma je treba opozoriti, da je cilj Direktive 2003/87 vzpostavitev sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov, da bi se zmanjšale emisije teh plinov v ozračje na raven, s katero bo preprečeno nevarno antropogeno poseganje v podnebni sistem, katerega končni namen je varstvo okolja (glej med drugim sodbo z dne 8. marca 2017, ArcelorMittal Rodange et Schifflange, C-321/15, EU:C:2017:179, točka 24).
- 40 Ta sistem temelji na ekonomski logiki, ki vse udeležence tega sistema spodbuja, naj izpustijo manj emisij toplogrednih plinov od pravic, ki so jim bile sprva dodeljene, da bi lahko svoj presežek prenesli na drugega udeleženca, ki je proizvedel večjo količino emisij od pravic, ki so mu bile dodeljene (glej med drugim sodbo z dne 8. marca 2017, ArcelorMittal Rodange et Schifflange, C-321/15, EU:C:2017:179, točka 22).
- 41 Cilj Direktive 2003/87 je tako do leta 2020 zmanjšati skupne emisije toplogrednih plinov Unije za vsaj 20 % glede na ravni iz leta 1990 na ekonomsko učinkovit način (sodba z dne 8. septembra 2016, E.ON Kraftwerke, C-461/15, EU:C:2016:648, točka 23).
- 42 Kot izhaja iz člena 2(1) Direktive 2003/87, v katerem je opredeljeno njeno področje uporabe, se ta direktiva uporablja za „emisije iz dejavnosti, naštetih v Prilogi I“, v kateri je med drugim v zvezi z emisijami CO₂ navedena „proizvodnja voluminoznih organskih kemikalij s krekingom, reformingom, delno ali polno oksidacijo ali s podobnimi procesi s proizvodno zmogljivostjo nad 100 ton na dan“.

- 43 V obravnavani zadevi ni sporno, da – kot to izhaja iz besedila vprašanja za predhodno odločanje – naprava za proizvodno polimerov, obravnavana v postopku v glavni stvari, presega prag proizvodne zmogljivosti, določene v tej prilogi.
- 44 Vendar medtem ko družba Trinseo in Komisija trdita, da je polimere mogoče šteti za „voluminozne organske kemikalije“, pridobljene s krekingu, reformingu ali oksidaciji „podobnim procesom“ v smislu navedene priloge, pa zvezna agencija za okolje ter nemška in nizozemska vlada trdijo, da tovrstna naprava ne izpolnjuje teh pogojev, saj, prvič, so polimeri končni proizvodi, in ne vmesni proizvodi, namenjeni proizvodnji drugih kemikalij, in drugič, postopek polimerizacije ni podoben krekingu, reformingu ali oksidaciji.
- 45 Kljub temu je treba najprej poudariti, da v skladu s samim besedilom člena 2(1) Direktive 2003/87 dejavnosti iz Priloge I k tej direktivi na njeno področje uporabe – ter posledično področja uporabe sistema trgovanja s pravicami do emisije, ki ga vzpostavlja navedena direktiva – sodijo le, če proizvajajo „emisije“ toplogrednih plinov, ki so naštete v Prilogi II k navedeni direktivi.
- 46 Zato je – da bi se ugotovilo, ali naprava za proizvodnjo polimerov, kakršna je obravnavana v postopku v glavni stvari, spada na področje uporabe Direktive 2003/87 – treba najprej v skladu s členom 2(1) te direktive preveriti, ali ta naprava opravlja dejavnosti, ki proizvajajo takšne „emisije“.
- 47 V zvezi s tem je treba opozoriti, da so v skladu s členom 3(b) Direktive 2003/87 „emisije“ za potrebe te direktive opredeljene kot izpust toplogrednih plinov v ozračje iz virov v napravi.
- 48 Iz samega besedila te določbe izhaja, da se za „emisijo“ v smislu te določbe predpostavlja izpust toplogrednih plinov v ozračje iz naprave (sodba z dne 19. januarja 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, točka 32).
- 49 V obravnavani zadevi je iz elementov, predloženih Sodišču, razvidno – in o tem se strinjajo vsi zainteresirani subjekti, ki so sodelovali v tem postopku – da naprava za proizvodnjo polimerov, kakršna je obravnavana v postopku v glavni stvari, ki toploto, potrebno za polimerizacijo, pridobiva od tretje naprave, sama po sebi ne sprošča izpustov CO₂ v ozračje in da do takšnih izpustov pride le zaradi proizvodnje toplote v tej drugonavedeni napravi. V postopku polimerizacije se dejansko ne sprošča CO₂, saj je ogljik – kot je to pojasnila nizozemska vlada – dejansko nujen za proizvodnjo polimerov, kakršen je polikarbonat.
- 50 Iz tega sledi, da proizvodnja polimerov – z napravo, kakršna je obravnavana v postopku v glavni stvari, ki toplote, potrebne za polimerizacijo, ne proizvaja na integrirani način – ne proizvaja neposrednih emisij CO₂.
- 51 Ob neobstoju takšnih emisij pa dejavnost – in to tudi, če je navedena v Prilogi I k Direktivi 2003/87 – ne more spadati na področje uporabe te direktive in posledično na področje uporabe sistema trgovanja s pravicami do emisije, ki ga navedena direktiva vzpostavlja.
- 52 Ta sklep je podprt s ciljem te direktive, ki je predstavljen v točkah od 39 do 41 te sodbe, in sicer da se spodbuja to, da naprave, za katere velja sistem za trgovanje s pravicami do emisije, izpustijo manj emisij toplogrednih plinov, da bi se lahko presežek pravic do emisije prenesel na drugo napravo, za katero velja ta sistem. Ker namreč naprave za proizvodnjo polimerov same po sebi ne proizvajajo nobene neposredne emisije CO₂, upravljavci takšnih naprav ne bi mogli biti spodbujeni k zmanjšanju njihovih emisij toplogrednih plinov z dodelitvijo pravic do emisije.
- 53 Družba Trinseo in Komisija pa trdita, da bi morale emisije, ki nastajajo pri proizvodnji polimerov, vključevati „posredne“ emisije, ki nastajajo pri proizvodnji toplote v tretji napravi, ki to toploto dobavlja za potrebe polimerizacije. Ta pristop naj bi bil skladen s ciljem Direktive 2003/87, ker naj bi omogočal spodbujanje naložb za zmanjšanje porabe energije. Poleg tega naj bi bil ta pristop potrjen

s členom 10a te direktive ter členom 3(c) in točkama 6 in 21 obrazložitve Sklepa 2011/278, ki določajo brezplačno dodelitev pravic napravi, ki uporablja toploto, in ne napravi, ki jo proizvaja. Tako naj bi bilo iz člena 1(1) Sklepa 2013/448 v povezavi s točko E Priloge I k temu sklepu ter ob upoštevanju točk 16 in 17 obrazložitve navedenega sklepa razvidno, da je pravice do emisije treba brezplačno dodeliti polimerizacijskim napravam, ne pa dobavitelju toplote. Priloga I k Sklepu 2011/278 naj bi poleg tega določala referenčne vrednosti za proizvode, izdelane izključno v tovrstni napravi.

- 54 Vendar takšne razlage ni mogoče sprejeti.
- 55 Kot namreč izhaja že iz točk 47 in 48 te sodbe, so „emisije“, za katere velja Direktiva 2003/87, v skladu s členom 3(b) te direktive le tiste, ki povzročijo izpust toplogrednih plinov v ozračje iz virov v napravi.
- 56 Glede emisij CO₂, do katerih pride pri proizvodnji toplote, pa je treba ugotoviti, da Priloga I k Direktivi 2003/87 določa, da te emisije spadajo pod dejavnost izgorevanja goriv „v napravah s skupno nazivno vhodno toplotno močjo nad 20 MW“.
- 57 Iz te določbe tako jasno izhaja, da je mogoče upoštevati le emisije, ki nastanejo neposredno pri dejavnosti naprave, ki sama proizvaja toploto, da bi se ugotovilo, ali za to dejavnost velja sistem trgovanja s pravicami do emisije.
- 58 Iz tega izhaja, da emisije CO₂, ki nastanejo pri dejavnosti proizvodnje toplote, upravičujejo vključitev v ta sistem zgolj za naprave, ki so izvor teh emisij, kakršna je v obravnavani zadevi tretja naprava, ki dobavlja toploto napravi, obravnavani v zadevi v postopku v glavni stvari.
- 59 Ta razlaga je podprta s Prilogo IV k Uredbi št. 601/2012, ki v točki 1A, drugi pododstavek, izrecno določa, da „[u]pravljevalec vse emisije iz izgorevanja goriv v napravi dodeli tej napravi, ne glede na izvoz toplote ali električne energije v druge naprave. Upravljevalec emisij, povezanih s proizvodnjo toplote ali električne energije, uvožene iz drugih naprav, ne dodeli uvozni napravi.“
- 60 Iz teh izrazov tako jasno izhaja, da se upravljevalec, ki uvozi toploto, proizvedeno v tretji napravi, ne more sklicevati na emisije, nastale v tej zadnjenavedeni napravi.
- 61 Vsakršna drugačna razlaga bi, kot je poudaril generalni pravobranilec v točkah 50 in 51 sklepnih predlogov, neizogibno ustvarila tveganje za dvojno štetje emisij, saj bi o njih morala poročati tako proizvajalec toplote – kot o neposrednih emisijah – kot tudi uporabnik te toplote – kot o posrednih emisijah.
- 62 To dvojno štetje pa ne bi bilo le v nasprotju s členom 5, prvi odstavek, Uredbe št. 601/2012, ampak bi tudi vplivalo – ker bi se o emisijah, povezanih s proizvodnjo toplote, nastale z napravo, ki na integriran način proizvede lastno toploto, moralo poročati le enkrat – na ohranjanje konkurenčnih pogojev, kar je eden od podciljev ureditve, vzpostavljene z Direktivo 2003/87 (glej med drugim sodbo z dne 22. junija 2016, DK Recycling und Roheisen/Komisija, C-540/14 P, EU:C:2016:469, točka 50).
- 63 Poleg tega je treba ugotoviti – kot je poudaril generalni pravobranilec v točkah 52 in 53 sklepnih predlogov – da čeprav člen 49(1) Uredbe št. 601/2012 res vzpostavlja mehanizem prenosa CO₂ v treh primerih, ki so navedeni v tej določbi, pa, nasprotno, ureditev, vzpostavljena z Direktivo 2003/87, ne določa splošnega mehanizma, na podlagi katerega bi proizvajalec toplote lahko emisije CO₂ prenesel na uporabnika te toplote, prav tako pa ne vsebuje določb, ki bi urejale vprašanje morebitne porazdelitve teh emisij med različnimi uporabniki, v obravnavani zadevi med zaporednimi uporabniki.
- 64 Res je sicer, kot to trdita družba Trinseo in Komisija, da ni mogoče izključiti, da bi dodelitev pravic do emisije upravljavcu naprave za proizvodnjo polimerov, ki za to potrebno toploto pridobiva od tretje naprave, lahko takšnega upravljavca spodbudila, da uporabi učinkovitejše tehnologije za izboljšanje

svoje energetske učinkovitosti, med drugim z zmanjšanjem potreb po gorivu. Tako je Komisija v točki 21 obrazložitve Sklepa 2011/278 določila, da je pravice do emisije treba brezplačno dodeliti potrošniku toplote.

- 65 Vendar pa kljub temu – kot je pravilno poudarila nizozemska vlada – takšna pridobitev energetske učinkovitosti ne more upravičiti, da se v sistem trgovanja s pravicami do emisije vključujejo dejavnosti, ki ne spadajo na področje uporabe Direktive 2003/87, kakor je opredeljeno v členu 2(1) te direktive.
- 66 Teh ugotovitev prav tako ni mogoče ovreči s pravili, ki jih je zakonodajalec Unije določil za brezplačno dodelitev pravic do emisije.
- 67 V zvezi s tem je treba opozoriti, da za brezplačno dodelitev teh pravic do emisije v skladu s členom 10a Direktive 2003/87 velja prehodna ureditev, ki se uporabi le za naprave iz določenih sektorjev dejavnosti, pri čemer se poleg tega dodeljena količina teh pravic v obdobju 2013–2020 postopno zmanjšuje z namenom, da leta 2027 pravice ne bi bile več dodeljene brezplačno (glej v tem smislu sodbi z dne 8. septembra 2016, E.ON Kraftwerke, C-461/15, EU:C:2016:648, točka 24, in z dne 26. oktobra 2016, Yara Suomi in drugi, C-506/14, EU:C:2016:799, točka 46).
- 68 Vendar se samo tistim napravam, za dejavnosti katerih v skladu s členom 2(1) Direktive 2003/87 velja sistem trgovanja s pravicami do emisije, lahko brezplačno dodelijo takšne pravice. Niti člen 10a te direktive niti sklepa 2011/278 in 2013/448 namreč ne morejo spremeniti področja uporabe navedene direktive (glej po analogiji sodbo z dne 19. januarja 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, točke od 40 do 42).
- 69 Poleg tega je iz samega besedila člena 3(c) Sklepa 2011/278 razvidno, da je napravi, ki odvaja proizvedeno toploto, treba dodeliti pravice za to toploto, če jo odvede „napravi ali drugemu subjektu, ki ni zajet v sistem Unije“ (sodba z dne 8. septembra 2016, Borealis in drugi, C-180/15, EU:C:2016:647, točka 117).
- 70 Natančno tako je v primeru, v katerem naprava, ki je uporabnik toplote in ki opravlja dejavnosti, ki same po sebi ne proizvajajo emisij v smislu člena 3(b) Direktive 2003/87, ne spada na področje uporabe člena 2(1) te direktive.
- 71 V zvezi s tem je treba dodati, da različno obravnavanje – ki izhaja iz dejstva, da je naprava za proizvodnjo polimerov, ki na integrirani način proizvaja za to potrebno toploto, v nasprotju z napravo, kakršna je obravnavana v postopku v glavni stvari in ki to toploto pridobiva od tretje naprave, vključena v sistem trgovanja s pravicami do emisije, in sicer na podlagi „izgorevanja goriv“ v smislu Priloge I k Direktivi 2003/87 – ni diskriminatorno. Ob upoštevanju cilja Direktive 2003/87, kot je bil predstavljen v točkah od 39 do 41 te sodbe, namreč obstaja objektivna razlika med napravo, katere dejavnosti proizvajajo emisije toplogrednih plinov v ozračje, in napravo, katere dejavnosti takšnih emisij ne proizvajajo (glej v tem smislu zlasti sodbo z dne 19. januarja 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, točka 47).
- 72 Iz zgoraj navedenega izhaja, da naprava za proizvodnjo polimerov, kakršna je obravnavana v postopku v glavni stvari in glede katere ni sporno, da opravlja dejavnosti, ki ne proizvajajo neposrednih emisij CO₂, ne spada na področje uporabe Direktive 2003/87, kakor je opredeljeno v členu 2(1) te direktive.
- 73 Zato takšna naprava – ne da bi bilo pri tem treba preveriti, ali opravlja dejavnost „proizvodnje voluminoznih organskih kemikalij s krekningom, reformingom, delno ali polno oksidacijo ali s podobnimi procesi“ v smislu Priloge I k Direktivi 2003/87 – ne spada v sistem trgovanja s pravicami do emisije, ki ga vzpostavlja ta direktiva.

- 74 Posledično je treba na prvo vprašanje odgovoriti, da je člen 2(1) Direktive 2003/87 treba razlagati tako, da naprava za proizvodnjo polimerov, zlasti polikarbonata, kakršna je obravnavana v postopku v glavni stvari, ki toploto, potrebno za to proizvodnjo, pridobiva od tretje naprave, ne spada v sistem trgovanja s pravicami do emisije, ki ga vzpostavlja ta direktiva, saj ne proizvaja neposrednih emisij CO₂.
- 75 Glede na ta odgovor na drugo vprašanje za predhodno odločanje ni treba odgovoriti.

Časovna omejitev učinkov sodbe

- 76 Nemška vlada je na obravnavi Sodišču predlagala, naj učinke te sodbe časovno omeji, in to tako v primeru, če bi na prvo vprašanje odgovorilo pritrdilno, kot tudi v primeru, da bi nanj odgovorilo nikalno.
- 77 Ugotoviti pa je treba, da nemška vlada ni predložila nobenega konkretnega elementa, ki bi ta predlog upravičeval.
- 78 V teh okoliščinah učinkov te sodbe ni treba časovno omejiti.

Stroški

- 79 Ker je ta postopek za stranki v postopku v glavni stvari ena od stopenj v postopku pred predložitvenim sodiščem, to odloči o stroških. Stroški za predložitev stališč Sodišču, ki niso stroški omenjenih strank, se ne povrnejo.

Iz teh razlogov je Sodišče (prvi senat) razsodilo:

Člen 2(1) 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, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/29/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009, je treba razlagati tako, da naprava za proizvodnjo polimerov, zlasti polikarbonata, kakršna je obravnavana v postopku v glavni stvari, ki toploto, potrebno za to proizvodnjo, pridobiva od tretje naprave, ne spada v sistem trgovanja s pravicami do emisije toplogrednih plinov, ki ga vzpostavlja ta direktiva, saj ne proizvaja neposrednih emisij CO₂.

Podpisi