



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 19 januari 2017*

”Begäran om förhandsavgörande — Miljö — System för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom Europeiska unionen — Direktiv 2003/87/EG — Övervakningsplan — Förordning (EU) nr 601/2012 — Artikel 49.1 och punkt 10 i bilaga IV — Beräkning av anläggningens utsläpp — Avdrag av överförd koldioxid (CO₂) — Uteslutande av koldioxid som använts för produktion av utfällt kalciumkarbonat — Uteslutandets giltighet”

I mål C-460/15,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Verwaltungsgericht Berlin (Förvaltningsdomstolen i Berlin, Tyskland) genom beslut av den 26 juni 2015, som inkom till domstolen den 28 augusti 2015, i målet

Schaefer Kalk GmbH & Co. KG,

mot

Förbundsrepubliken Tyskland,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden R. Silva de Lapuerta samt domarna E. Regan, J.-C. Bonichot (referent), A. Arabadjiev och S. Rodin,

generaladvokat: E. Sharpston,

justitiesekreterare: handläggaren C. Strömholm,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 30 juni 2016,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Schaefer Kalk GmbH & Co. KG, genom S. Altenschmidt och A. Sitzer, Rechtsanwälte,
- Bundesrepublik Deutschland, genom M. Fleckner, i egenskap av ombud,
- Tysklands regering, genom T. Henze och K. Petersen, båda i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom E. White och K. Herrmann, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: tyska.

och efter att den 10 november 2016 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,
följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser giltigheten av artikel 49.1 och punkt 10 i bilaga IV till kommissionens förordning (EU) nr 601/2012 av den 21 juni 2012 om övervakning och rapportering av växthusgasutsläpp i enlighet med direktiv 2003/87 (EUT L 181, 2012, s. 30).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Schaefer Kalk GmbH & Co. KG (nedan kallad Schaefer Kalk) och Bundesrepublik Deutschland (tyska staten) angående beslutet att neka detta företag rätt att från utsläpp som omfattas av skyldigheten att övervaka dra av den koldioxid (CO₂) som uppkommit i en kalkförbränningsanläggning och som överförs till en annan anläggning för produktion av utfällt kalciumkarbonat (nedan kallat PCC).

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2003/87/EG

- 3 Enligt skäl 5 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (EUT L 275, 2003, s. 32), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/29/EG av den 23 april 2009 (EUT L 140, 2009, s. 63) (nedan kallat direktiv 2003/87), är direktivets syfte att bidra till ett effektivare fullgörande av Europeiska gemenskapens och dess medlemsstaters åtaganden, genom en effektiv europeisk marknad för utsläppsrätter för växthusgaser, med minsta möjliga försvagning av ekonomisk utveckling och sysselsättning.
- 4 I enlighet med artikel 2.1 i direktiv 2003/87 ska direktivet tillämpas på utsläpp från de verksamheter som anges i bilaga I och för de växthusgaser som anges i bilaga II, bland annat koldioxid (CO₂).
- 5 I artikel 3, med rubriken ”Definitioner”, i samma direktiv anges följande:

”I detta direktiv avses med

...

b) *utsläpp*: utsläpp i atmosfären av växthusgaser från källor belägna inom en anläggning ...,

...

e) *anläggning*: en fast, teknisk enhet där en eller flera av de verksamheter som anges i bilaga I bedrivs, liksom all annan därmed direkt förknippad verksamhet, som tekniskt sett är knuten till de verksamheter som bedrivs på platsen och som kan påverka utsläpp och föroreningar,

...”

- 6 Artikel 10a i direktiv 2003/87, med rubriken ”Gemenskapstäckande övergångsbestämmelser för gratis tilldelning”, har följande lydelse:

”1. Senast den 31 december 2010 ska kommissionen anta gemenskapstäckande och fullt harmoniserade genomförandebestämmelser för tilldelning av utsläppsrätter enligt punkterna 4, 5, 7 och 12...

...

Genom de åtgärder som avses i första stycket ska det i möjligaste mån fastställas gemenskapstäckande förhandsriktmärken för att garantera att tilldelningen sker på ett sätt som ger incitament till minskade växthusgasutsläpp och energieffektiv teknik genom att beakta de mest effektiva teknikerna, ersättningsmöjligheter, alternativa produktionsprocesser, högeffektiv kraftvärme, effektiv energiåtervinning från rökgaser, användande av biomassa samt avskiljning och lagring av CO₂, om sådana möjligheter finns, och åtgärderna ska inte ge incitament till att öka utsläppen. Gratis tilldelning ska inte förekomma för någon typ av elproduktion, utom i de fall som omfattas av artikel 10c och för el som produceras från rökgaser.

För varje sektor och delsektor ska riktmärket i princip beräknas för produkter snarare än för insatsvaror för att maximera minskningarna av växthusgasutsläppen och energieffektiviseringarna i hela produktionsprocessen i den berörda sektorn eller delsektorn.

...

2. Vid fastställandet av principerna för hur förhandsriktmärkena ska sättas i enskilda sektorer eller delsektorer ska utgångspunkten vara genomsnittsprestandan för de 10 procent som utgör de mest effektiva anläggningarna i en sektor eller en delsektor i gemenskapen under åren 2007–2008. ...

Förordningarna enligt artiklarna 14 och 15 ska innehålla harmoniserade bestämmelser om övervakning, rapportering och verifiering av produktionsrelaterade växthusgasutsläpp i syfte att fastställa förhandsriktmärkena.

...”

- 7 Artikel 12.3 och 12.3a i direktiv 2003/87 har följande lydelse:

”3. Medlemsstaterna ska se till att verksamhetsutövaren för varje anläggning senast den 30 april varje år överlämnar det antal utsläppsrätter ... som motsvarar de sammanlagda utsläppen från anläggningen under det föregående kalenderåret, i överensstämmelse med den kontroll som utförts i enlighet med artikel 15, och att dessa utsläppsrätter därefter annulleras.

3a. Skyldigheten att överlämna utsläppsrätter ska inte gälla i förhållande till utsläpp som verifierats som avskilda och transporterade för permanent lagring till en anläggning som har giltigt tillstånd i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/31/EG av den 23 april 2009 [om geologisk lagring av koldioxid och ändring av rådets direktiv 85/337/EEG, Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG och 2008/1/EG samt förordning (EG) nr 1013/2006 (EUT L 140, 2009, s. 114)].”

- 8 Artikel 14 i detta direktiv, med rubriken ”Övervakning och rapportering av utsläpp”, har följande lydelse:

”1. Senast den 31 december 2011 ska kommissionen anta en förordning för övervakning och rapportering av utsläpp och, när så är lämpligt, aktivitetsdata från de verksamheter som förtecknas i bilaga I för övervakning och rapportering av uppgifter om tonkilometer vid tillämpningen av artikel 3e

eller 3f, vilken ska baseras på de principer för övervakning och rapportering som fastställs i bilaga IV och ska, i övervaknings- och rapporteringskraven för olika växthusgaser, ange den globala uppvärmningspotentialen för respektive växthusgas.

Denna åtgärd, som avser att ändra icke väsentliga delar av detta direktiv genom att komplettera det, ska antas i enlighet med det föreskrivande förfarande med kontroll som avses i artikel 23.3.

2. Den förordning som avses i punkt 1 ska ta hänsyn till de mest exakta och aktuella vetenskapliga uppgifter som finns tillgängliga, särskilt från [FN:s klimatpanel (IPCC)], och kan också specificera krav på att verksamhetsutövare ska rapportera utsläpp knutna till produktionen av varor som framställs i energiintensiva industrier som kan vara utsatta för internationell konkurrens. I förordningen får även fastställas krav på att dessa uppgifter ska verifieras av tredje man.

Kraven får även inbegripa en skyldighet att rapportera om storleken på utsläpp i samband med elproduktion som omfattas av gemenskapssystemet och som sker vid produktionen av sådana varor.

3. Medlemsstaterna ska se till att varje verksamhetsutövare vid en anläggning eller varje luftfartygsoperatör övervakar och rapporterar utsläppen från anläggningen till den behöriga myndigheten under varje kalenderår eller, från och med den 1 januari 2010, från det luftfartyg med vilket denne bedriver luftfartsverksamhet, till den behöriga myndigheten efter utgången av det kalenderåret i enlighet med den förordning som avses i punkt 1.

4. Den förordning som avses i punkt 1 får innehålla krav på användning av automatiserade system och format för datautbyte för att harmonisera kommunikationen om övervakningsplanen, den årliga utsläppsrapporten och verifieringsåtgärderna mellan verksamhetsutövaren, kontrollören och de behöriga myndigheterna.”

9 I artikel 15 första stycket i direktivet föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska se till att de rapporter som lämnas in av verksamhetsutövarna ... enligt artikel 14.3 kontrolleras i enlighet med kriterierna i bilaga V och alla närmare bestämmelser som antagits av kommissionen enligt denna artikel och att den behöriga myndigheten underrättas om detta.”

10 Artikel 16 i detta direktiv föreskriver att medlemsstaterna ska fastställa effektiva, proportionella och avskräckande regler om påföljder för överträdelse av de nationella bestämmelser som antagits i enlighet med direktiv 2003/87.

Förordning nr 601/2012

11 I skälen 1, 5 och 13 i förordning nr 601/2012 anges följande:

”(1) En förutsättning för att det system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser som fastställs genom direktiv 2003/87/EG ska kunna fungera effektivt är att växthusgasutsläpp övervakas och rapporteras på ett fullständigt, samstämmigt, transparent och exakt sätt i enlighet med de harmoniserade krav som fastställs i denna förordning. ...

...

(5) Övervakningsplanen, i vilken detaljerad, fullständig och entydig dokumentation fastställs om den metod som används i en viss anläggning eller av en viss luftfartygsoperatör, bör vara central för det system som fastställs i denna förordning. Planen måste uppdateras regelbundet, både baserat på kontrollörens iakttagelser och på grundval av verksamhetsutövarens eller luftfartygsoperatörens

egna initiativ. Verksamhetsutövaren eller luftfartygsoperatören bör ha fortsatt huvudansvar för att införa metoden för övervakning, för vilken vissa delar specificeras närmare genom de förfaranden som krävs i denna förordning.

...

(13) För att täppa till potentiella kryphål i samband med överföring av ingående eller ren koldioxid bör sådana överföringar enbart vara tillåtna under mycket specifika villkor. Dessa villkor är att överföringen av ingående koldioxid endast bör ske till andra anläggningar inom EU:s utsläppshandelssystem och att överföringen av ren koldioxid endast bör ske för lagring på en geologisk lagringsplats enligt EU:s system för handel med utsläppsätter för växthusgaser, som för närvarande är den enda permanenta lagringsform för koldioxid som godtagits inom EU:s utsläppshandelssystem. Dessa villkor bör dock inte påverka möjligheten för framtida innovationer.”

12 I artikel 5 första stycket i denna förordning föreskrivs följande:

”Övervakningen och rapporteringen ska vara komplett och omfatta alla process- och förbränningsutsläpp från alla utsläppskällor och bränsle-/materialmängder som hör till de verksamheter som ingår i förteckningen i bilaga I till direktiv 2003/87/EG och andra relevanta verksamheter som omfattas enligt artikel 24 i det direktivet och alla växthusgaser som specificeras för dessa verksamheter, men dubbelräkningar ska undvikas.”

13 Artikel 11.1 första stycket i ovannämnda förordning har följande lydelse:

”Varje verksamhetsutövare eller luftfartygsoperatör ska övervaka växthusgasutsläpp på grundval av den övervakningsplan som godkänts av den behöriga myndigheten i enlighet med artikel 12, och beakta arten och funktionen hos den anläggning eller luftfartsverksamhet som övervakningsplanen tillämpas på.”

14 Artikel 20.2 i förordning nr 601/2012 föreskriver att ”[n]är verksamhetsutövaren definierar övervaknings- och rapporteringsförfarandet ska de sektorspecifika kraven som avses i bilaga IV ingå i definitionen”.

15 Artikel 49.1 i denna förordning innehåller följande bestämmelser:

”Verksamhetsutövaren ska från anläggningens utsläpp dra ifrån varje mängd koldioxid som härrör från fossilt kol i verksamheter som omfattas av bilaga I till direktiv 2003/87/EG som inte släpps ut från anläggningen utan som överförs från anläggningen till

- a) en avskiljningsanläggning för transport och långsiktig geologisk lagring i en lagringsanläggning som är godkänd enligt direktiv 2009/31/EG,
- b) ett transportnät för långsiktig geologisk lagring i en lagringsanläggning som är godkänd enligt direktiv 2009/31/EG, eller
- c) en lagringsanläggning som är godkänd enligt direktiv 2009/31/EG för långsiktig geologisk lagring.

För all annan överföring av koldioxid från anläggningen får inget koldioxid från anläggningens utsläpp dras ifrån.”

- 16 Bilaga IV till förordning nr 601/2012, med rubriken "Verksamhets-specifika övervakningsmetoder som gäller anläggningar (artikel 20.2)", innehåller en punkt 10 som avser "[p]roduktion av kalk eller förbränning av dolomit eller magnesit enligt förteckningen i bilaga I till direktiv 2003/87/EG". I punkt B i nämnda punkt 10, med rubriken "Särskilda bestämmelser för övervakning", anges bland annat följande:

"Om koldioxid används i anläggningen eller förflyttas till en annan anläggning för produktion av utfällt kalciumkarbonat (PCC) ska denna mängd koldioxid betraktas som utsläpp från den anläggningen som producerat koldioxiden i fråga."

Tysk rätt

- 17 I 3 § i Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (lag om handel med utsläppsrätter för växthusgaser) av den 21 juli 2011 (BGBl. I S. 1475, nedan kallad TEHG), föreskrivs följande:

"I denna lag avses med

...

5. *utsläpp*: utsläpp i atmosfären av växthusgaser som uppkommit i en verksamhet som avses i bilaga 1 avsnitt 2. I enlighet med förordningen om övervakningsmekanismen [förordning nr 601/2012] ska överföring av växthusgas likställas med utsläpp i atmosfären;

..."

- 18 5 § stycke 1 TEHG har följande lydelse:

"Verksamhetsutövaren är skyldig att i enlighet med bilaga 2 avsnitt 2 fastställa den mängd utsläpp som uppkommer i hans verksamhet under ett kalenderår, och att deklarerera denna mängd till den behöriga myndigheten före den 31 mars följande år. ..."

- 19 6 § TEHG har följande lydelse:

"1. Verksamhetsutövaren är skyldig att för varje handelsperiod fastställa en övervakningsplan över fastställande av utsläpp och rapportering, enligt 5 § stycke 1. ...

2. Övervakningsplanen måste godkännas. Godkännande ska lämnas när övervakningsplanen uppfyller de krav som föreskriv i förordningen om övervakningsmekanismen [förordning nr 601/2012], i förordningen som avses i 28 § stycke 2 punkt 1 och, för det fall att dessa inte innehåller några föreskrifter därom, i bestämmelserna i bilaga 2 avsnitt 2 tredje meningen. ..."

Målet vid den nationella domstolen och giltighetsfrågorna

- 20 Schaefer Kalk driver en kalkförbränningsanläggning i Hahnstätten (Tyskland), som omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser.

- 21 I samband med förfarandet vid Deutsche Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt (tyskt organ för handel med utsläppsrätter vid den federala miljömyndigheten) (nedan kallat DEHSt) för att erhålla tillstånd för övervakningsplanen av dess anläggning ansökte Schaefer Kalk om rätt att från den mängd utsläpp av växthusgaser som angetts i utsläppsrapporten dra av den koldioxid som för produktion av PCC hade överförts till en anläggning som inte omfattades av utsläppshandelssystemet. Schaefer Kalk

anser nämligen att den överförda koldioxiden är kemiskt kopplad till PCC:n och att den, eftersom den således inte släpps ut i atmosfären, inte utgör ”utsläpp” i den mening som avses i artikel 3 b i direktiv 2003/87.

- 22 DEHSt godkände övervakningsplanen dock utan att uttala sig om huruvida koldioxiden kunde dras av, mot vilket Schaefer Kalk riktade en begäran om omprövning vilken avslogs den 29 augusti 2013. DEHSt fann nämligen att koldioxiden inte kunde dras av enligt artikel 49 i och bilaga IV till förordning nr 601/2012, eftersom det av dessa bestämmelser följer att enbart koldioxid som överförs till en anläggning för långsiktig geologisk lagring, som räknas upp i nämnda artikel, kan dras av från utsläppen i en anläggning som är underkastad kraven på övervakning och rapportering.
- 23 I sitt överklagande av den 10 september 2013 till Verwaltungsgericht Berlin (Förvaltningsdomstolen i Berlin, Tyskland) vidhöll Schaefer Kalk sin begäran. Företaget gjorde gällande att artikel 49.1 andra meningen i förordning nr 601/2012 och punkt 10 B i bilaga IV till samma förordning var rättsstridiga. Företaget gjorde gällande att dessa bestämmelser, enligt vilka koldioxid som är bundet till PCC och som överförs för produktion av detta ämne ska underkastas utsläppshandelssystemet, inte omfattas av bemyndigandet i artikel 14.1 i direktiv 2003/87.
- 24 Verwaltungsgericht Berlin (Förvaltningsdomstolen i Berlin), som hyser tvivel om giltigheten av dessa bestämmelser i förordning nr 601/2012, har vilandeförklarat målet och ställt följande giltighetsfrågor till domstolen:
- ”1) Är [förordning nr 601/2012] ogiltig och strider den mot de mål som uppställs i direktiv 2003/87, i den del det i artikel 49.1 andra meningen i förordningen föreskrivs att koldioxid som inte överförs, i den mening som avses i nämnda artikel 49.1 första meningen, ska betraktas som utsläpp från den anläggning som producerat koldioxiden i fråga?
- 2) Är [förordning nr 601/2012] ogiltig och strider den mot de mål som uppställs i direktiv 2003/87, i den del det i punkt 10 i bilaga IV föreskrivs att koldioxid som överförs till en annan anläggning för produktion av [PCC] ska betraktas som utsläpp från den anläggning som producerat koldioxiden i fråga?”

Prövning av giltighetsfrågorna

- 25 Det ska inledningsvis påpekas att det av artikel 49.1 andra meningen i förordning nr 601/2012 och punkt 10 B i bilaga IV till samma förordning följer att den koldioxid som produceras i en kalkförbränningsanläggning eller, såsom i det nationella målet, överförs till en annan anläggning för produktion av PCC, ska betraktas som utsläpp från den första anläggningen.
- 26 Den hänskjutande domstolen har ställt sina frågor, som ska prövas tillsammans, för att få klarhet i huruvida dessa bestämmelser är giltiga, i den mån som de skulle gå utöver definitionen av utsläpp i artikel 3 b i direktiv 2003/87, genom att koldioxid som överförs för produktion av PCC systematiskt inkluderas i en kalkförbränningsanläggningens utsläpp, oavsett om denna koldioxid släpps ut i atmosfären eller inte.
- 27 I detta avseende konstaterar domstolen att förordning nr 601/2012 antagits enligt artikel 14.1 i direktiv 2003/87, i enlighet med vilken kommissionen ska anta en förordning för övervakning och rapportering av utsläpp, varvid denna åtgärd avser att ändra icke-väsentliga delar i detta direktiv genom att komplettera det. Bedömningen av giltigheten av de berörda bestämmelserna består i förevarande fall i att avgöra om inte kommissionen, genom att anta dessa bestämmelser, har överträtt de sålunda bestämda ramarna i direktiv 2003/87.

- 28 Av skäl 5 i direktiv 2003/87 framgår att direktivets syfte är att införa ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser för att bidra till fullgörandet av unionens och dess medlemsstaters åtaganden enligt Kyotoprotokollet till Förenta nationernas ramkonvention om klimatförändringar, godkänt på Europeiska gemenskapens vägnar genom rådets beslut 2002/358/EG, av den 25 april 2002 (EGT L 130, 2002, s. 1), vilket syftar till en minskning av utsläppen av växthusgaser i atmosfären till en nivå som förhindrar farliga antropogena inverknings på klimatsystemet, och vars övergripande mål är skyddet av miljön.
- 29 Den ekonomiska logik som systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser omfattas av är, enligt artikel 1 i direktiv 2003/87, att se till att de minskade utsläpp av växthusgaser som måste företas för att uppnå ett på förhand fastställt miljömål sker till lägsta möjliga kostnad. Genom att tillåta försäljning av utsläppsrätter syftar detta system särskilt till att vara ett incitament för alla deltagare i detta system att släppa ut mindre växthusgaser än vad de ursprungligen givits rätt till, så att de kan sälja överskottet till någon annan deltagare vars utsläpp överskrider de utsläppsrätter som denne tilldelats (se, bland annat, dom av den 16 december 2008, Arcelor Atlantique och Lorraine m.fl., C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 32, och dom av den 7 april 2016, Holcim (România)/kommissionen, C-556/14 P, ej publicerad, EU:C:2016:207, punkterna 64 och 65).
- 30 Skyldigheten för verksamhetsutövare att, senast den 30 april under innevarande år, överlämna för annullering det antal utsläppsrätter som motsvarar deras sammanlagda utsläpp under föregående kalenderår, är således en av grundpelarna i det system som inrättats genom direktiv 2003/87 (dom av den 29 april 2015, Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, punkt 29).
- 31 För att systemet enligt direktiv 2003/87 ska fungera väl är det således av avgörande betydelse att fastställa vilka utsläpp som verksamhetsutövarna måste beakta i detta avseende.
- 32 I artikel 3 b i direktiv 2003/87 definieras utsläpp som utsläpp i atmosfären av växthusgaser från källor belägna inom en anläggning. Av själva lydelsen i denna bestämmelse framgår att ett utsläpp i den mening som avses däri förutsätter ett utsläpp i atmosfären.
- 33 I detta avseende konstaterar domstolen att det visserligen stämmer att artikel 12.3a i direktiv 2003/87 föreskriver att skyldigheten att överlämna utsläppsrätter inte ska gälla i förhållande till utsläpp som verifierats som avskilda och transporterade för permanent geologisk lagring till en anläggning som har giltigt tillstånd i enlighet med direktiv 2009/31.
- 34 I motsats till vad kommissionen har gjort gällande innebär emellertid inte detta att unionslagstiftaren menat att verksamhetsutövarna enbart är undantagna från skyldigheten att överlämna utsläppsrätter när det är fråga om permanent geologisk lagring.
- 35 Artikel 12.3b i direktiv 2003/87 innehåller nämligen inte någon föreskrift som motsvarar sista stycket i artikel 49.1 i förordning nr 601/2012 enligt vilken – för all annan överföring av koldioxid – det inte får göras något avdrag från anläggningens utsläpp.
- 36 Nämnda artikel 12.3b, som enbart avser en särskild situation och vars mål är att främja lagring av växthusgaser, har varken haft som syfte eller resultat att ändra definitionen av utsläpp i artikel 3 i direktiv 2003/87 eller, som en konsekvens därav, tillämpningsområdet för detta direktiv, såsom detta fastställs i artikel 2.1 i direktivet.
- 37 För att således avgöra om den koldioxid som används för kalkframställning, i en sådan anläggning som den i det nationella målet, omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2003/87, i enlighet med artikel 2.1 i och bilagorna I och II till samma direktiv, finns det anledning att pröva huruvida en sådan produktion medför utsläpp av koldioxid i atmosfären.

- 38 Det framgår av de uppgifter som domstolen har tillgång till och vilka inte har bestritts, att den koldioxid som används vid produktion av PCC är kemiskt bunden till denna stabila produkt. Produktion av PCC omfattas för övrigt inte av de verksamheter som i enlighet med artikel 2.1 i direktiv 2003/87, jämförd med bilaga I till detta direktiv, omfattas av dess tillämpningsområde.
- 39 I en sådan situation som den i det nationella målet, där den koldioxid som produceras i en kalkframställningsanläggning överförs till en anläggning som producerar PCC, betraktas emellertid, i enlighet med artikel 49.1 andra meningen i förordning nr 601/2012 och punkt 10 B i bilaga IV till samma förordning, den totala mängden överförd koldioxid som utsläpp från den kalkframställningsanläggning där koldioxiden i fråga producerats, oberoende av om en del därav, under transport eller till följd av läckage, släppts ut i atmosfären eller inte, och trots att överföringen inte har kunnat medföra något utsläpp av koldioxid i atmosfären. I likhet med vad generaladvokaten anfört i punkt 41 i sitt förslag till avgörande skapas enligt dessa bestämmelser en icke motbevisbar presumtion om att all överförd koldioxid kommer att släppas ut i atmosfären.
- 40 Dessa bestämmelser leder således till att koldioxid som överförs under sådana förhållanden anses omfattas av begreppet utsläpp, i den mening som avses i artikel 3 b i direktiv 2003/87, trots att den inte alltid släpps ut i atmosfären. Kommissionen har följaktligen, genom artikel 49.1 andra meningen i förordning nr 601/2012 och punkt 10 B i bilaga IV till samma förordning, utvidgat tillämpningsområdet för nämnda begrepp.
- 41 De berörda verksamhetsutövarna kan som en följd av denna presumtion under inga omständigheter dra av den koldioxid som överförs för produktion av PCC från den totala mängd koldioxid som deras kalkproduktionsanläggning släpper ut, trots att den överförda koldioxiden inte alltid släpps ut i atmosfären. Denna omöjlighet innebär att utsläppsrätterna ska återlämnas för den totala mängden koldioxid som överförs för produktion av PCC och inte längre kan säljas såsom överskott, vilket ifrågasätter systemet med handel med utsläppsrätter i en situation som ändå svarar mot ändamålet i direktiv 2003/87, att skydda miljön genom att minska utsläppen av växthusgaser (se, vad gäller målet med direktiv 2003/87, dom av den 16 december 2008, Arcelor Atlantique och Lorraine m.fl., C-127/07, EU:C:2008:728, punkt 31).
- 42 Av ovanstående följer att kommissionen, genom att ha antagit dessa bestämmelser, har ändrat en väsentlig del av direktiv 2003/87.
- 43 För övrigt framgår det för det första inte att de garantier som ges dels genom systemet med övervakning och rapportering av utsläpp i direktiv 2003/87 och i de bestämmelser i förordning nr 601/2012 som inte är i fråga i det nationella målet, dels genom de nationella behöriga myndigheternas kompletterande kontroller eller granskningar (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 april 2015, Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, punkt 37), inte skulle vara tillräckliga för att förhindra risken för att systemet med handel med utsläppsrätter kringgås vid överföring av växthusgaser till en anläggning, såsom den där det produceras PCC, som inte omfattas av nämnda system.
- 44 Även om bestämmelserna i artikel 49.1 andra meningen i förordning nr 601/2012 och punkt 10 B i bilaga IV till samma förordning utgör en garanti för att den koldioxid som överförs till en anläggning, såsom den där PCC produceras, alltid ska betraktas som utsläpp, oberoende av om den släpps ut i atmosfären eller inte, går mot denna bakgrund en sådan presumtion, förutom att påverka det inre sammanhanget i det system som inrättats med beaktande av det mål som eftersträvas med direktiv 2003/87, utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål.
- 45 Med hänsyn till att förordning nr 601/2012 antagits enligt artikel 14.1 i direktiv 2003/87 i syfte att precisera villkoren för övervakning och rapportering av utsläpp av växthusgaser, påpekar domstolen för det andra att räckvidden av de bestämmelser i denna förordning vilka är i fråga i förevarande mål och vilka enbart avser utsläpp av sådana gaser i den mening som avses i artikel 3 b i direktiv 2003/87,

inte påverkas av andra bestämmelser i nämnda direktiv som avser koldioxidutsläpp och som ska beaktas bland annat vid fastställandet av de förhandsriktmärken som avses i artikel 10a i detta direktiv.

- 46 Av samma anledning påverkas nämnda räckvidd inte heller av kravet på kommissionen, enligt artikel 14.2 i direktiv 2003/87, att vid utformningen av förordning nr 601/2012 ta hänsyn till de mest exakta och aktuella vetenskapliga uppgifter som finns tillgängliga. Även om det är de senaste uppgifterna från IPCC som fått kommissionen att med rätta inta en striktare hållning vad gäller överföring av koldioxid och att följaktligen hänföra, i största möjliga utsträckning, utsläppen av växthusgaserna till deras källa, kan detta tillräknande emellertid enbart tillåtas inom de ramar som fastställts i direktiv 2003/87, såsom dessa redovisas ovan i punkt 27.
- 47 För det tredje erinrar domstolen om att det främsta syftet med systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser visserligen är att kraftigt minska utsläppen av växthusgaser, men att ett av systemets bisyften emellertid är att bevara den inre marknadens integritet och konkurrensvillkor (se, för ett liknande resonemang, dom av den 29 mars 2012, kommissionen/Estland, C-505/09 P, EU:C:2012:179, punkt 79, och dom av den 22 juni 2016, DK Recycling und Roheisen/kommissionen, C-540/14 P, EU:C:2016:469, punkt 49 och 50). Såsom generaladvokaten har funnit i punkt 49 i sitt förslag till avgörande, föreligger det emellertid en objektiv skillnad mellan en verksamhetsutövare som släpper ut växthusgaser i atmosfären och en verksamhetsutövare som undviker att göra sådana utsläpp genom att kemiskt omvandla en del av den producerade koldioxiden till en ny stabil kemisk produkt där den binds. Även om en sådan skillnad medför att det blir möjligt för den andra verksamhetsutövaren att, i systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser, inneha fler utsläppsrätter än den förste verksamhetsutövaren, kan denna skillnad inte i sig anses snedvrida konkurrensen mellan de båda verksamhetsutövarna.
- 48 Av det ovanstående följer att kommissionen, när den ändrat en väsentlig del av direktiv 2003/87 genom att anta bestämmelserna 49.1 andra meningen i förordning nr 601/2012 och punkt 10 B i bilaga IV till samma förordning, har överskridit de ramar som uppställs i artikel 14.1 i nämnda direktiv.
- 49 De ställda giltighetsfrågorna ska följaktligen besvaras enligt följande: Bestämmelserna i artikel 49.1 andra meningen i förordning nr 601/2012 och punkt 10 B i bilaga IV till samma förordning är ogiltiga i den mån som de i utsläppen från en kalkförbränningsanläggning systematiskt inbegriper den koldioxid som överförs till en annan anläggning för produktion av PCC, oberoende av om denna koldioxid släppts ut i atmosfären eller inte.

Rättegångskostnader

- 50 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

Bestämmelserna i artikel 49.1 andra meningen i kommissionens förordning (EU) nr 601/2012 av den 21 juni 2012 om övervakning och rapportering av växthusgasutsläpp i enlighet med direktiv 2003/87, och punkt 10 B i bilaga IV till samma förordning, är ogiltiga i den mån som de i utsläppen från en kalkförbränningsanläggning systematiskt inbegriper den koldioxid (CO₂) som överförs till en annan anläggning för produktion av utfällt kalciumkarbonat, oberoende av om denna koldioxid släppts ut i atmosfären eller inte.

Underskrifter