Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (sjätte avdelningen)

den 9 juni 2016*

”Begäran om förhandsavgörande — Luftföroreningar — System för handel med utsläppsrätter för växthusgaser — Direktiv 2003/87/EG — Begreppet ’anläggning’ — Omfattar den plats där bränslet lagras — Förordning (EU) nr 601/2012 — Begreppet ’bränsle som exporterats från anläggningen’”

I mål C-158/15,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen, Nederländerna) genom beslut av den 1 april 2015, som inkom till domstolen den 3 april 2015, i målet

Elektriciteits Produktiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ NV

mot

Bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit,

meddelar

DOMSTOLEN (sjätte avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden A. Arabadjiev samt domarna J.-C. Bonichot (referent) och E. Regan,

generaladvokat: J. Kokott,

justitiesekreterare: A. Calot Escobar,

efter det skriftliga förfarandet,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

— Elektriciteits Produktiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ NV, genom V.M.Y. van ’t Lam och T. Kortmann, advocaten,

— Nederländernas regering, genom M. de Ree och M. Bulterman, båda i egenskap av ombud,

— Europeiska kommissionen, genom E. Manhaeve och K. Mifsud-Bonnici, båda i egenskap av ombud,

och efter att den 3 mars 2016 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,

följande

* Rättegångsspråk: nederländska.

Dom

1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen av artikel 3 e 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 beslut nr 1359/2013/EU av den 17 december 2013 (EUT L 343, 2013, s. 1) (nedan kallat direktiv 2003/87), och av artikel 27.2 i kommissionens förordning (EU) nr 601/2012 av den 21 juni 2012 om övervakning och rapportering av växthusgasutsläpp i enlighet med direktiv 2003/87EG (EUT L 181, 2012, s. 30), i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EU) nr 206/2014 av den 4 mars 2014 (EUT L 65, 2014, s. 27) (nedan kallad förordning nr 601/2012).

2 Begäran har framställts i ett mål mellan Elektriciteits Produktiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ NV (nedan kallat EPZ) och Bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit (styrelsen för den nederländska myndighet som beslutar om utsläpp) (nedan kallad NEa). Målet rör beaktandet av utsläpp av växthusgaser som härrör från självupphettning av kol under lagring.

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2003/87

3 Skäl 11 i direktiv 2003/87 har följande lydelse:

”Medlemsstaterna bör se till att verksamhetsutövare inom vissa bestämda verksamhetsområden innehar tillstånd för utsläpp av växthusgaser samt övervakar och rapporterar sina utsläpp av de växthusgaser som angivits för dessa verksamhetsområden.”

4 Artikel 2 i samma direktiv har rubriken ”Tillämpningsområde”. I punkt 1 i den artikeln föreskrivs följande:

”Detta direktiv skall tillämpas på utsläpp från de verksamheter som anges i bilaga I och för de växthusgaser som anges i bilaga II.”

5 Artikel 3 i direktivet har rubriken ”Definitioner” och innehåller följande bestämmelser:

”I detta direktiv används följande beteckningar med de betydelser som här anges:

…

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,

…

t) *förbränning*: varje oxidation av bränslen, oavsett hur den värme, el eller mekaniska energi som produceras genom denna process används, och all annan direkt därtill anknuten verksamhet, inbegripet rening av rökgaser,

…”

6 I artikel 12.3 i direktivet, under rubriken ”Överlåtelse, överlämnande och annullering av utsläppsrätter”, föreskrivs följande:

”Medlemsstaterna ska se till att verksamhetsutövaren för varje anläggning senast den 30 april varje år överlämnar det antal utsläppsrätter, med undantag för utsläppsrätter som utfärdas enligt kapitel II, 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.”

7 I bilaga I till direktiv 2003/87 anges vilka typer av verksamhet som direktivet är tillämpligt på, däribland, enligt punkt 6 i denna bilaga, förbränning av bränsle i anläggningar med en sammanlagd tillförd effekt på mer än 20 MW, med undantag av anläggningar för förbränning av farligt avfall och kommunalt avfall. I punkt 5 i samma bilaga preciseras dessutom att om en anläggning överskrider tröskelvärdet för kapaciteten vid någon verksamhet i denna bilaga ska alla enheter som förbränner bränsle, utom enheter för förbränning av farligt avfall och industriavfall, ingå i tillståndet för växthusgasutsläpp.

Förordning nr 601/2012

8 Skäl 1 i förordning nr 601/2012 har följande lydelse:

”En förutsättning för att det system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser som fastställs genom [direktiv 2003/87] 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. …”

9 Skäl 5 i nämnda förordning har följande lydelse:

”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. …”

10 I artikel 2 i förordningen, med rubriken ”Tillämpningsområde”, föreskrivs följande:

”Denna förordning ska tillämpas på övervakning och rapportering av växthusgasutsläpp angivna i förhållande till de verksamheter som förtecknas i bilaga I till [direktiv 2003/87] och på verksamhetsuppgifter från stationära anläggningar ...

Den ska tillämpas på utsläpp och verksamhetsuppgifter som uppstår från och med den 1 januari 2013.”

11 I artikel 3 i förordning nr 601/2012, som har rubriken ”Definitioner”, anges följande:

”I denna förordning gäller följande definitioner:

…

5. *utsläppskälla*: en separat identifierbar del av en anläggning eller en process inom en anläggning från vilken relevanta växthusgaser släpps ut ...

…

11. *förbränningsutsläpp*: växthusgasutsläpp som uppkommer vid ett bränsles exotermiska reaktion med syre.

…”

12 I artikel 5 i förordningen, som har rubriken ”Fullständighet”, 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] och andra relevanta verksamheter som omfattas enligt artikel 24 i det direktivet och alla växthusgaser som specificeras för dessa verksamheter, men dubbelräkningar ska undvikas.

Verksamhetsutövare och luftfartygsoperatörer ska tillämpa lämpliga åtgärder för att förhindra eventuella luckor i tillgängliga data inom rapporteringsperioden.”

13 I artikel 11 i denna förordning, som har rubriken ”Allmän skyldighet", fastställs i punkt 1 följande:

”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 ... som övervakningsplanen tillämpas på.

…”

14 I artikel 20 i förordning nr 601/2012, med rubriken ”Gränser för övervakning”, fastställs följande i punkt 1:

”Verksamhetsutövaren ska fastställa övervakningsgränserna för varje anläggning.

Verksamhetsutövaren ska inom dessa gränser inkludera alla relevanta växthusgasutsläpp från alla utsläppskällor och bränsle-/materialmängder som hör till de verksamheter som bedrivs vid anläggningen och som ingår i förteckningen i bilaga I till [direktiv 2003/87], samt från verksamheter och växthusgaser som införts av en medlemsstat i enlighet med artikel 24 i [nämnda direktiv].

Verksamhetsutövaren ska i övervakningen även inkludera utsläpp från fast verksamhet och onormala händelser, t.ex. igångsättning och stängning, och nödsituationer under rapporteringsperioden, med undantag för utsläpp från mobila maskiner för transporter.”

15 I artikel 21 i samma förordning, med rubriken ”Val av övervakningsmetod”, fastställs följande i punkt 1:

”För att övervaka utsläppen från en anläggning ska verksamhetsutövaren använda antingen en beräkningsbaserad metod eller en mätningsbaserad metod som ska överensstämma med vissa bestämmelser i denna förordning.

En beräkningsbaserad metod ska bestå i att utsläpp från bränsle-/materialmängder fastställs på grundval av verksamhetsuppgifter som erhålls genom mätsystem och ytterligare parametrar från laboratorieanalyser eller standardvärden. …

…”

16 I artikel 27 i förordningen, med rubriken ”Fastställande av verksamhetsuppgifter”, föreskrivs följande:

”1. Verksamhetsutövaren ska fastställa verksamhetsuppgifter för varje bränsle-/materialmängd på ett av följande sätt

a) baserat på fortlöpande mätning i den process som leder till utsläppen, eller

b) baserat på sammanställning av mätningar av mängder som levereras separat med beaktande av relevanta lagerförändringar.

2. Vid tillämpning av punkt 1 b ska den mängd bränsle eller material som bearbetats under rapporteringsperioden beräknas som den mängd bränsle eller material som köpts in under rapporteringsperioden minus den mängd bränsle eller material som exporterats från anläggningen plus mängden bränsle eller material i lager i början av rapporteringsperioden minus mängden bränsle eller material i lager i slutet av rapporteringsperioden.

…”

Nederländsk rätt

17 Enligt artikel 2.2 stycke 1 i Wet milieubeheer (miljöskyddslagen) ansvarar NEa för de uppgifter som anges i förordning nr 601/2012.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

18 EPZ driver ett kolkraftverk i Nederländerna, vilket togs i drift år 1987. Kraftverket har en effekt på 406 MW och förbrukar i genomsnitt 2 500 ton stenkol om dagen.

19 Kolet levereras till ett upplag som ligger ungefär 800 meter från kolkraftverket, med en allmän väg emellan. Kolet förvaras i upplaget mellan sex månader och ett år innan det förflyttas från upplaget till kraftverket på ett transportband. Där krossas kolet och matas därefter in i förbränningsanläggningen.

20 NEa utarbetade en övervakningsplan för det kolkraftverk som EPZ driver avseende den tredje handelsperioden från år 2013 till år 2020. NEa ansåg därvid att förluster av kol genom självupphettning under lagringen inte kunde räknas som bränsle som har exporterats från anläggningen, i den mening som avses i artikel 27.2 förordning nr 601/2012.

21 Genom beslut av den 8 november 2013 avslog NEa följaktligen EPZ:s ansökan om ändring av övervakningsplanen. EPZ begärde omprövning av beslutet, och NEa omprövade beslutet, utan att ändra det, genom beslut av den 23 april 2014.

22 EPZ överklagade detta beslut till Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) med yrkande om att det skulle upphävas.

23 Mot denna bakgrund beslutade Raad van State (Högsta förvaltningsdomstolen) att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till EU-domstolen:

”1) Omfattas omständigheter som de som är i fråga i det aktuella fallet, där kol lagras i ett kolupplag i vilket koldioxidutsläpp äger rum till följd av självupphettning, där kolupplagets centrum befinner sig ungefär 800 meter från den fastighet där kolkraftverket ligger och där de båda fastigheterna

skiljs från varandra genom en allmän väg och kolet transporteras från lagringsplatsen till kraftverket på ett transportband som löper över vägen, av begreppet 'anläggning' i den mening som avses i artikel 3 e i [direktiv 2003/87]?

2) Avses med 'bränsle som exporterats från anläggningen' i artikel 27.2 i förordning nr 601/2012 omständigheter som de som är i fråga i det aktuella fallet, där kol går förlorat genom förbränning till följd av självupphettning under lagringen i kolupplaget?"

Prövning av tolkningsfrågorna

Den första frågan

24 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida ett kolkraftverks kolupplag, såsom det i det nationella målet och såsom det beskrivs av den hänskjutande domstolen, är att anse som en "anläggning" i den mening som avses i artikel 3 e i direktiv 2003/87, särskilt med hänsyn till att upplaget ligger ungefär 800 meter från kraftverket, med en allmän väg emellan, och bränslet transporteras från upplaget till kraftverket på ett transportband som går över den allmänna vägen.

25 EU-domstolen erinrar om att en anläggning i artikel 3 e i direktiv 2003/87 definieras som en fast, teknisk enhet där en eller flera av de verksamheter som anges i bilaga I till samma direktiv 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.

26 Dessutom avser denna bilaga bland annat förbränning av bränsle i anläggningar med en sammanlagd tillförd effekt på mer än 20 MW, med undantag av anläggningar för förbränning av farligt avfall och kommunalt avfall.

27 I målet vid den nationella domstolen är det utrett att EPZ:s kolkraftverk har en sammanlagd tillförd effekt på mer än 20 MW, varför förbränning av kol i denna anläggning omfattas av bilaga I till direktiv 2003/87.

28 Eftersom det är fråga om lagring, och under förutsättning att självupphettning av kol som lagras för senare förbränning i detta kraftverk kan anses som förbränning av bränsle enligt bilaga I till detta direktiv, måste EU-domstolen däremot konstatera att det inte framgår av handlingarna i målet att det aktuella kolupplagets sammanlagda tillförda effekt överstiger det gränsvärde på 20 MW som fastställts i bilaga I till samma direktiv. Kolupplaget kan således inte ses som en fast, teknisk enhet i den mening som avses i artikel 3 e i direktiv 2003/87.

29 Det i det nationella målet aktuella kolupplaget utgör således en del av en anläggning, i den mening som avses i artikel 3 e i direktiv 2003/87, endast om lagringen av kol uppfyller de kriterier som anges i denna bestämmelse, avseende annan verksamhet än den som anges i bilaga I till samma direktiv. Så är följaktligen fallet om denna verksamhet är direkt förknippad med förbränningen i kraftverket, om den tekniskt sett är knuten till de verksamheter som bedrivs på platsen där kraftverket finns och om den kan påverka utsläpp och föroreningar.

30 EU-domstolen konstaterar härvid att den enda omständigheten att det lagrade kolet är absolut nödvändigt för kraftverkets funktion räcker för att man ska kunna anse att lagringen är direkt förknippad med kraftverkets verksamhet. Detta direkta samband materialiseras dessutom genom att det föreligger ett tekniskt samband mellan de två verksamheterna. Såsom generaladvokaten påpekat i

punkt 30 i sitt förslag till avgörande måste nämligen ett sådant samband anses föreligga när den berörda verksamheten ingår som ett led i den tekniska totala processen för att förbränna bränsle i kraftverket.

31 Ett sådant samband föreligger under alla omständigheter vad gäller ett kolupplag som det i det nationella målet redan med hänsyn till hur området organiserats i materiellt avseende, med ett transportband mellan kolupplaget och kraftverket.

32 Övriga omständigheter som tagits upp av den hänskjutande domstolen – såsom att avståndet mellan kolupplaget och fastigheten där kraftverket ligger är ungefär 800 meter och att det går en allmän väg mellan dem – saknar därvid betydelse.

33 EU-domstolen konstaterar vidare att det framgår av beslutet om hänskjutande att den i det nationella målet aktuella lagringen av kol leder till att självupphettning äger rum, varvid växthusgaser släpps ut, varför denna verksamhet kan påverka utsläpp och föroreningar i den mening som avses i artikel 3 e i direktiv 2003/87.

34 Den första frågan ska därför besvaras enligt följande. Ett kolkraftverks kolupplag, såsom det i det nationella målet, och såsom det beskrivs av den hänskjutande domstolen, utgör en del av en ”anläggning” i den mening som avses i artikel 3 e i direktiv 2003/87.

Den andra frågan

35 Den hänskjutande domstolen har ställt den andra frågan för att få klarhet i huruvida artikel 27.2 första stycket i förordning nr 601/2012 ska tolkas så, att förluster av kol genom självupphettning vid lagring på ett område som ingår i en anläggning, i den mening som avses i artikel 3 e i direktiv 2003/87, ska anses vara kol som exporterats från anläggningen.

36 Det framgår av beslutet om hänskjutande att EPZ, för att övervaka utsläppen från sin anläggning, har valt den beräkningsbaserade övervakningsmetod som beskrivs i artikel 27.1 b i förordning nr 601/2012.

37 Det ska härvid inledningsvis konstateras att artikel 27.1 b i förordning nr 601/2012 tillåter verksamhetsutövaren att fastställa verksamhetsuppgifter för varje bränsle-/materialmängd baserat på en sammanställning av mätningar av mängder som levereras separat med beaktande av relevanta lagerförändringar.

38 I artikel 27.2 första stycket i förordning nr 601/2012 föreskrivs vidare att för att fastställa verksamhetsuppgifter för varje bränsle-/materialmängd i enlighet med den metod som anges i artikel 27.1 b i samma förordning ska det bland annat från den mängd bränsle som köpts in under rapporteringsperioden göras avdrag för den mängd bränsle som har exporterats från anläggningen.

39 Såväl bestämmelsens lydelse, där det hänvisas till begreppet ”export” och inte ”förlust”, som syftet med förordning nr 601/2012 - nämligen att säkerställa en komplett övervakning och rapportering som, såsom anges i artikel 5 i samma förordning, omfattar alla process- och förbränningsutsläpp från alla utsläppskällor och bränsle-/materialmängder som hör till de verksamheter som anges i bilaga I till direktiv 2003/87 och alla växthusgaser som specificeras för dessa verksamheter, samtidigt som dubbelräkningar ska undvikas – ger vid handen att en bränsleförlust av det slag som är aktuell i det nationella målet inte ska anses som kol som exporterats från anläggningen, i den mening som avses i artikel 27.2 första stycket i samma förordning.

40 Den andra frågan ska därför besvaras enligt följande. Artikel 27.2 första stycket i förordning nr 601/2012 ska tolkas så, att förluster av kol genom självupphettning vid lagring på ett område som ingår i en anläggning, i den mening som avses i artikel 3 e i direktiv 2003/87, inte kan anses som kol som exporterats från anläggningen.

Rättegångskostnader

41 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 (sjätte avdelningen) följande:

1) **Ett kolkraftverks kolupplag, såsom det i det nationella målet, och såsom det beskrivs av den hänskjutande domstolen, utgör en del av en ”anläggning” i den mening som avses i artikel 3 e 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 direktiv 96/61/EG, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets beslut nr 1359/2013/EU av den 17 december 2013.**

2) **Artikel 27.2 första stycket i kommissionens förordning (EU) nr 601/2012 av den 21 juni 2012 om övervakning och rapportering av växthusgasutsläpp i enlighet med direktiv 2003/87, i dess lydelse enligt kommissionens förordning (EU) nr 206/2014 av den 4 mars 2014, ska tolkas så, att förluster av kol genom självupphettning vid lagring på ett område som ingår i en anläggning, i den mening som avses i artikel 3 e i direktiv 2003/87, inte kan anses som kol som exporterats från anläggningen.**

Underskrifter