

MRF 2024.70

EU-Domstolens dom af 6. juni 2024, 9. afd., sag C-166/23, Naturvårdsverket

Kemisk virksomhed omfattet af kvotedirektivets grænser for udledning af drivhusgasemissioner omfattede ikke drivhusgasemissioner fra forbrændingsanlæg for farligt affald, når dette forbrændingsanlæg er en integreret del af kemisk virksomhed, jf. kvotedirektivets undtagelse i bilag I, pkt. 5, uanset Kommissionens vejledning til kvotedirektivet.

Efter EU's kvotedirektiv (2003/87) er de virksomheder, der er anført i kvotedirektivets bilag I omfattet af kvotedirektivets regler. Dette indebærer bl.a., at virksomheden skal have en tilladelse efter art. 5 og opfylde de i art. 6 fastsatte krav til monitorering af udledning af drivhusgasser, og at virksomhedens udledning af drivhusgasser ikke må overstige virksomhedens CO₂-kvoter, medmindre virksomheden erhverver yderligere kvoter ved køb fra andre kvotevirksomheder eller på auktion. Opgørelsen af drivhusgasemissioner på den enkelte kvotevirksomhed omfatter som udgangspunkt emissioner fra alle aktiviteter, der er integreret i anlægget. Men af kvotedirektivets bilag I, pkt. 5, fremgår, at der ikke medregnes drivhusgasser fra "fra enheder til forbrænding af farligt affald". Baggrunden for denne sag var, at Nouryon Functional Chemicals AB (Nouryon) driver en større kemisk virksomhed i Sverige med fremstilling af organiske basiskemikalier, hvor der genereres betydelige mængder farligt affald i form processpildevand. Virksomheden er en kvotevirksomhed, der samtidig har miljøgodkendelse med bl.a. krav om behandling af processpildevand i godkendt anlæg. Nouryon har valgt at behandle processpildevandet i en forbrændingsovn ved det kemiske anlæg, så det forurenede vand ledes fra den kemiske produktion til en forbrændingsovn på anlægget. Da vandets energiindhold er ubetydeligt, sker forbrændingen ved tilsætning af brændselsgas. Energien fra forbrændingen returneres i form af damp til brug i produktionsprocessen, hvilket dog kun udgør et begrænset supplement til det industrielle kedelanlægs energiforbrug. De svenske myndigheder fandt, at drivhusgasemissionerne fra forbrændingsanlægget er omfattet af kvotedirektivet og dermed virksomhedens kvoteloft med henvisning til, at forbrændingsanlægget af farligt affald udgør en integreret del af anlægget. Myndighederne påbød derfor Nouryon at medregne drivhusgasemissioner fra affaldsforbrændingen. Nouryon bestred, at anlægget for forbrænding af farligt affald er omfattet af kvotedirektivet, med henvisning til undtagelsen i kvotedirektivets bilag I, pkt. 5, og fik medhold ved den svenske miljødomstol i første

instans. De svenske myndigheder ankede dommen, hvilket førte til en præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen, hvor de svenske myndigheder bl.a. henviste til Kommissionens vejledning om fortolkning af bilag I til kvotedirektivet, hvor det bl.a. er anført, at undtagelsen for forbrændingsanlæg for farligt affald ikke omfatter anlæg, der udgør en integreret del af anlægget. EU-Domstolen lagde indledningsvis til grund, at efter kvotedirektivet er udgangspunktet for kvotevirksomheder, at det omfatter alle aktiviteter, der er integreret i anlægget efter kvotedirektivets art. 3 (pr. 39). Men samtidig fremgår det af kvotedirektivets bilag I, pkt. 5, at der er en undtagelse for bl.a. forbrændingsanlæg for farligt affald. Herefter refererede EU-Domstolen til den fortolkning, der fremgår af Kommissionens vejledning til fortolkning af bilag I om omfattede kvotevirksomheder, hvor det anføres, at det er "ikke tilstrækkeligt, at enheden til forbrænding af farligt affald [...] er udelukket fra anvendelsesområdet for [kvotedirektivet]. Kommissionen er endvidere af den opfattelse dels, at en enhed, der forbrænder farligt affald [...], ikke må udgøre en del af et anlæg, hvis aktivitet er nævnt i bilag I til dette direktiv, dels at enhedens hovedformål skal være at foretage forbrænding af sådant affald". Denne indskrænkende fortolkning blev afvist af EU-Domstolen, der dels henviste til ordlyden af bilaget samt dets kontekst og formål. EU-Domstolen understregede, at undtagelsen i bilag I for forbrændingsanlæg af farligt affald ikke er udtryk for kvotedirektivets hovedformål om begrænsning af udledning af drivhusgasser, men derimod opfylder et sekundært formål, som er, at systemet med tildeling af emissionskvoter ikke må hindre bortskaffelse af farligt affald og husholdningsaffald ved forbrænding. Dette gælder også, hvor forbrændingsanlægget er en integreret del af kvotevirksomheden, da det modsatte vil være føre til unødigt energispild og yderligere emissioner i modstrid med kvotedirektivets formål (pr. 51-56). På denne baggrund konkluderede EU-Domstolen, at forbrændingsanlæg for farligt affald, der er en integreret del af en kvotevirksomhed, er undtaget fra kvotedirektivets anvendelse.

MRF 2024.70

Kommentar: Dommen er en påmindelse om, at de nationale myndigheder og domstole ikke altid kan forlade sig på Kommissionens vejledninger til EU's miljøregler, hvor der som et andet nyere eksempel kan nævnes EU-Domstolens dom i sag C-525/20 (**MRF 2022.14**). Dommen understreger videre, at anlæg, der alene afbrænder farligt affald eller husholdningsaffald, ikke er omfattet af kvotedirektivet uanset Kommissionens vejledning fra 2010. Hvilken præcis praksis Energistyrelsen har fulgt på dette område vides ikke, men dommen bør give rådgivere af danske kvotevirksomheder, der frembringer større mængder af farligt affald, anledning til at efterse, om vilkårene svarer til EU-Domstolens fortolkning. Om afgrænsningen af kvotevirksomheders aktiviteter i relation til kvotedirektivet se også f.eks. sag C-617/19 (**MRF 2021.90**) og sag C-938/19 (**MRF 2021.267**).



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Niende Afdeling)

6. juni 2024*

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – direktiv 2003/87/EF – punkt 5 i bilag I – luftforurening – ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner – undtagelse for forbrændingsanlæg til farligt affald eller husholdningsaffald – forbrændingsformålets relevans«

I sag C-166/23,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen (appeldomstolen for Svealand i sager om fast ejendom og miljø med sæde i Stockholm, Sverige) ved afgørelse af 15. marts 2023, indgået til Domstolen den 17. marts 2023, i sagen

Naturvårdsverket

mod

Nouryon Functional Chemicals AB,

har

DOMSTOLEN (Niende Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, O. Spineanu-Matei, og dommerne J.-C. Bonichot (refererende dommer) og S. Rodin,

generaladvokat: T. Čapeta

justitssekretær: A. Calot Escobar,

på grundlag af den skriftlige forhandling,

efter at der er afgivet indlæg af:

- den polske regering ved B. Majczyna, som befuldmægtiget,
- Europa-Kommissionen ved P. Carlin, B. De Meester og G. Wils, som befuldmægtigede,

og idet Domstolen efter at have hørt generaladvokaten har besluttet, at sagen skal pådømmes uden forslag til afgørelse,

* Processprog: svensk.

afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af punkt 5 i bilag I til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om et system for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Unionen og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF (EUT 2003, L 275, s. 32), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/410 af 14. marts 2018 (EUT 2018, L 76, s. 3) (herefter »direktiv 2003/87«).
- 2 Denne anmodning blev indgivet i forbindelse med en tvist mellem Naturvårdsverket (miljøbeskyttelsesmyndighed, Sverige) (herefter »myndigheden«) og det svenske selskab Nouryon Functional Chemicals AB (herefter »Nouryon«) vedrørende en afgørelse truffet af denne myndighed, hvorved Nouryon blev pålagt at supplere sin overvågningsplan for så vidt angår drivhusgasemissioner.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2003/87

- 3 25. betragtning til direktiv 2003/87 har følgende ordlyd:
»Der bør gennemføres politikker og foranstaltninger på medlemsstats- og fællesskabsniveau i alle økonomiske sektorer i Den Europæiske Union og ikke kun i industri- og energisektoren for at opnå betydelige begrænsninger af emissionerne [...]«
- 4 Direktivets artikel 1 med overskriften »Formål« er sålydende:
»Ved dette direktiv fastlægges et system for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Unionen (i det følgende benævnt »EU ETS«) med henblik på at fremme reduktionen af drivhusgasemissioner på en omkostningseffektiv og økonomisk effektiv måde.«
- 5 Direktivets artikel 2 med overskriften »Anvendelsesområde« er affattet således:
»1. Dette direktiv finder anvendelse på emissioner fra de i bilag I opførte aktiviteter og de drivhusgasser, der er anført i bilag II.
2. Anvendelsen af dette direktiv berører ikke eventuelle krav i henhold til [Rådets] direktiv 96/61/EF [af 24. september 1996 om integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening (EFT 1996, L 257, s. 26)].
[...]«

6 Et »anlæg« defineres i henhold til artikel 3, litra e), i direktiv 2003/87 som en »stationær teknisk enhed, hvor en eller flere af de i bilag I nævnte aktiviteter udføres tillige med eventuelle andre direkte tilknyttede aktiviteter, der har en teknisk forbindelse med aktiviteterne på stedet, og som kan have indvirkning på emissioner og forurening«.

7 Dette direktivs artikel 4 fastsætter:

»Medlemsstaterne sikrer, at anlæg fra den 1. januar 2005 kun udfører de i bilag I opførte aktiviteter, hvorved der udledes en for den pågældende aktivitet anført gas, hvis anlæggets driftsleder er i besiddelse af en tilladelse udstedt af en kompetent myndighed i overensstemmelse med artikel 5 og 6, eller anlægget er undtaget fra EU ETS i medfør af artikel 27. Dette gælder også for anlæg, der medtages i henhold til artikel 24.«

8 Det nævnte direktivs artikel 6 bestemmer:

»1. Den kompetente myndighed udsteder en drivhusgasemissionstilladelse, hvorved der gives tilladelse til at udlede drivhusgasser fra et anlæg i sin helhed eller fra dele af dette, hvis den finder det godtgjort, at driftslederen er i stand til at overvåge og rapportere emissionerne.

En drivhusgasemissionstilladelse kan omfatte et eller flere anlæg beliggende på samme område og drevet af samme driftsleder.

2. Drivhusgasemissionstilladelser skal indeholde følgende:

a) driftslederens navn og adresse

b) en beskrivelse af aktiviteterne og emissionerne fra anlægget

c) en overvågningsplan, der opfylder kravene i de i artikel 14 omhandlede retsakter[; m]edlemsstaterne kan tillade driftsledere at ajourføre overvågningsplanerne uden at ændre tilladelsen[; d]riftslederne forelægger den kompetente myndighed eventuelle ajourførte overvågningsplaner til godkendelse

d) rapporteringskrav, og

e) en forpligtelse til at returnere kvoter, bortset fra kvoter udstedt efter kapitel II, svarende til anlæggets samlede emissioner i hvert kalenderår, som verificeret efter artikel 15, senest fire måneder efter det omhandlede års udgang.«

9 Samme direktivs artikel 14 bestemmer:

»1. [Europa-]Kommissionen vedtager gennemførelsesretsakter om de nærmere regler for overvågning og rapportering af emissioner [...] som baseres på de principper for overvågning og rapportering, der er fastsat i bilag IV, og de krav, der er fastsat i nærværende artikels stk. 2 [...]

[...]

3. Medlemsstaterne sørger for, at driftslederen af et anlæg [...] overvåger og rapporterer emissionerne fra det pågældende anlæg i hvert kalenderår [...] til den kompetente myndighed efter udgangen af det pågældende år i overensstemmelse med de i stk. 1 nævnte retsakter.

[...]«

- 10 Punkt 5 i bilag I til direktiv 2003/87 har følgende ordlyd:

»Hvis det fastslås, at tærskelkapaciteten for en i dette bilag nævnt aktivitet overstiges i et anlæg, skal alle enheder, hvori der forbrændes brændsel, bortset fra enheder til forbrænding af farligt affald eller husholdningsaffald, medtages i drivhusgasemissionstilladelsen.«

- 11 Bilag I til direktiv 2003/87 indeholder ligeledes en oversigt over de kategorier af aktiviteter, for hvilke det finder anvendelse. Disse omfatter henholdsvis den 1. og den 23. aktivitet:

»[f]orbrænding af brændsel i anlæg med en samlet nominel indfyret termisk effekt på mere end 20 MW (undtagen i anlæg til forbrænding af farligt affald eller kommunalt affald) [...]

[p]roduktion af organiske kemikalier ved krakning, reforming, delvis eller fuld oxidering eller lignende processer, hvor produktionskapaciteten er større end 100 tons/dag«.

Gennemførelsesforordning (EU) 2018/2066

- 12 Artikel 5, stk. 1, i Kommissionens gennemførelsesforordning (EU) 2018/2066 af 19. december 2018 om overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF og om ændring af Kommissionens forordning (EU) nr. 601/2012 (EUT 2018, L 334, s. 1) bestemmer:

»Overvågningen og rapporteringen skal være fuldstændig og omfatte alle proces- og forbrændingsemissioner fra alle emissionskilder og kildestrømme med tilknytning til de aktiviteter, som er anført i bilag I til direktiv 2003/87/EF og andre relevante aktiviteter, der er medtaget ifølge artikel 24 i samme direktiv, samt alle drivhusgasser, der er specificeret i relation til disse aktiviteter, men det skal undgås, at emissionerne medregnes flere gange.«

- 13 Forordningens artikel 11, stk. 1, første afsnit, har følgende ordlyd:

»Driftslederens eller luftfartøjsoperatørens overvågning af drivhusgasemissioner sker på grundlag af en overvågningsplan, som den kompetente myndighed har godkendt i overensstemmelse med artikel 12, idet de tager hensyn til arten og driften af det anlæg eller den luftfartsaktivitet, som planen er relevant for.«

- 14 Den nævnte forordnings artikel 14, stk. 2, litra e), har følgende ordlyd:

»Driftslederen [...] ændrer overvågningsplanen som minimum i en af følgende situationer:

[...]

e) [O]vervågningsplanen er ikke i overensstemmelse med bestemmelserne i denne forordning, og den kompetente myndighed anmoder driftslederen [...] om at ændre den.«

Direktiv 96/61

15 Ottende betragtning til direktiv 96/61 lyder således:

»[F]ormålet med en integreret forureningsbekæmpelse er under hensyn til affaldshåndteringen at undgå udledninger til luft, vand og jord, overalt hvor dette er praktisk muligt, og, hvor det ikke er muligt, at begrænse dem for at opnå et højt beskyttelsesniveau for miljøet som helhed.«

16 Samme direktivs artikel 3 bestemmer:

»Medlemsstaterne træffer de nødvendige bestemmelser, for at de kompetente myndigheder sikrer sig, at anlægget drives på en sådan måde:

[...]

c) at affaldsfrembringelse undgås i overensstemmelse med Rådets direktiv 75/442/EØF af 15. juli 1975 om affald [(EFT 1975, L 194, s. 39)]; hvis dette ikke kan lade sig gøre, skal det genanvendes, og hvis dette er teknisk og økonomisk umuligt, skal det bortskaffes på en sådan måde, at forurening forebygges eller begrænses

[...]«

Svensk ret

17 § 1 i kapitel 3 i förordningen (2020:1180) om vissa utsläpp av växthusgaser (bekendtgørelse (2020:1180) om visse drivhusgasemissioner, herefter »den svenske bekendtgørelse«), bestemmer:

»Det er forbudt uden tilladelse at udlede drivhusgasser fra anlæg, hvor der udføres aktiviteter som omhandlet i bilaget.«

18 § 5 i kapitel 3 i den svenske bekendtgørelse bestemmer:

»En driftsleder, der ønsker at ansøge om tilladelse til at udlede drivhusgasser, skal ansøge herom hos [myndigheden].

Ansøgningen skal indeholde: [...]

3. en overvågningsplan.«

19 Instruks nr. 4 i bilaget til den svenske bekendtgørelse har følgende ordlyd:

»Hvis et anlæg overskrider den kapacitetstærskel, der er fastsat for en af de aktiviteter, der er beskrevet i punkt 1-28 i afsnittet »beskrivelse af aktiviteterne«, medtages alle enheder, hvori der forbrændes brændsel, bortset fra enheder til forbrænding af farligt affald eller husholdningsaffald, i drivhusgasemissionstilladelsen.«

20 I § 6 i lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser (lov (2020:1173) om visse drivhusgasemissioner, herefter »den svenske lov«) defineres en overvågningsplan som »en skriftlig beskrivelse som omhandlet i artikel 12 i forordningen om overvågning og rapportering«. I henhold til samme bestemmelse forstås ved »forordningen om overvågning og rapportering« gennemførelsesforordning 2018/2066.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 21 Nouryon driver virksomhed i Stenungsund (Sverige) med fremstilling af organiske basiskemikalier. Produktionsmængden overstiger 100 tons pr. dag.
- 22 Denne aktivitet udøves på grundlag af en tilladelse udstedt i 2004 i henhold til miljöbalken (miljøloven). Produktionsprocessen genererer farligt affald i form af processpildevand.
- 23 I henhold til en foreløbig bestemmelse i denne tilladelse skal virksomheden behandle vandet i en forbrændingsovn eller lade vandet bortskaffe på et andet godkendt anlæg til farligt affald. Nouryon har valgt at behandle processpildevandet i en forbrændingsovn på Stenungsund-anlægget. Dette er udformet således, at det forurenede vand ledes fra den del af anlægget, hvor den kemiske produktion finder sted, direkte til ovnen.
- 24 Forbrændingsovnen anvendes næsten udelukkende til at forbrænde processpildevand, dvs. i alt ca. 40 000 tons om året. Eftersom vandets energiindhold er ubetydeligt, sker forbrændingen ved til sætning af brændselsgas. Energien fra forbrændingen returneres i form af damp til brug i produktionsprocessen. Hovedparten af den energi, der er nødvendig for produktionen, kommer imidlertid fra et industrielt kedelanlæg. I løbet af 2017 blev der leveret 4 289 tons brændselsgas, svarende til 245 terajoule, til forbrændingsovnen, mens der blev genvundet 182 terajoule. Det samme år svarede forbrændingen af brændselsgas i det industrielle kedelanlæg til ca. 726 terajoule (ca. 14 069 tons). Ifølge Nouryon udleder forbrændingsovnen en mængde på ca. 11 500 tons kul-dioxid om året til atmosfæren og 17 000 tons ifølge myndigheden.
- 25 Anlægget har desuden en specifik tilladelse til at udlede drivhusgasser inden for rammerne af ETS.
- 26 Myndigheden konstaterede, at forbrændingsovnen til farligt affald ikke var nævnt i overvågningsplanen for anlægget i Stenungsund, og at drivhusgasemissionerne fra denne forbrændingsovn derfor ikke var omfattet af dette anlægs samlede emissioner.
- 27 Myndigheden pålagde derfor Nouryon at fremlægge en supplerende overvågningsplan, der omfattede forbrændingsovnen. Myndigheden anførte, at anlægget skulle godkendes for alle enheder, der udgør en integrerende del heraf.
- 28 Nouryon anlagde sag til prøvelse af myndighedens påbud ved Nacka tingsrätt – Mark- och miljödomstolen (retten i første instans i sager om fast ejendom og miljø i Nacka, Sverige) og gjorde gældende, at en enhed til forbrænding af farligt affald i henhold til punkt 5 i bilag I til direktiv 2003/87 ikke er omfattet af ETS, uanset om den udgør en integreret del af et anlæg, der er omfattet af dette system. Denne ret tiltrådte denne argumentation og annullerede myndighedens påbud.

- 29 Myndigheden har iværksat appel til prøvelse af dommen ved Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen (appeldomstolen for Svealand i sager om fast ejendom og miljø med sæde i Stockholm, Sverige). Denne domstol er i tvivl om, hvorvidt den omhandlede forbrændingsovn er omfattet af undtagelsen i punkt 5 i bilag I til direktiv 2003/87.
- 30 På denne baggrund har Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen (appeldomstolen for Svealand i sager om fast ejendom og miljø med sæde i Stockholm) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Gælder undtagelsen for forbrændingsanlæg til farligt affald i punkt 5 i bilag I til [direktiv 2003/87] – hvorefter alle anlæg, der forbrænder brændsel, skal være omfattet af tilladelsen til drivhusgasemissioner, undtagen anlæg til forbrænding af farligt affald – for alle anlæg, der forbrænder farligt affald, eller kræves der en kvalificerende omstændighed for at undtagelsen kan finde anvendelse? Hvis en sådan omstændighed er påkrævet, skal enhedens formål da være afgørende for anvendelsen af undtagelsen, eller kan andre omstændigheder også være relevante?
 - 2) Hvis formålet er af så stor betydning for vurderingen, skal undtagelsen så alligevel anvendes på en enhed, der forbrænder farligt affald, men som har et andet hovedformål end forbrænding af farligt affald?
 - 3) Hvis undtagelsen kun gælder for en enhed, hvis hovedformål er forbrænding af farligt affald, hvilke kriterier skal da anvendes til at vurdere formålet?
 - 4) Hvis det ved en bedømmelse er af afgørende betydning, om enheden skal betragtes som en integreret del af en aktivitet på anlægget, der er omfattet af en tilladelse i henhold til [direktiv 2003/87] – f.eks. på den måde, der er beskrevet i punkt 3.3.3 i Kommissionens vejledning – hvilke krav skal der da stilles for, at anlægget kan betragtes som integreret? Kan det f.eks. kræves, at produktionen skal være umulig eller ulovlig uden anlægget (jf. [Europa-]Kommissionens vejledning, s. 14, note 14), eller kan det være tilstrækkeligt, at anlægget er teknisk forbundet med anlægget og kun modtager farligt affald herfra?«

Om de præjudicielle spørgsmål

- 31 Med spørgsmålene, som skal behandles samlet, ønsker den forelæggende ret nærmere bestemt oplyst, om punkt 5 i bilag I til direktiv 2003/87 skal fortolkes således, at alle enheder til forbrænding af farligt affald eller husholdningsaffald er udelukket fra dette direktivs anvendelsesområde, herunder de enheder, der er integreret i et anlæg, som er omfattet af dette anvendelsesområde, og som ikke har forbrænding af dette affald som deres eneste formål.
- 32 Indledningsvis skal det bemærkes, at direktiv 2003/87 har til formål at indføre en ordning for handel med emissionskvoter med henblik på at reducere udledning af drivhusgasser i atmosfæren til et niveau, hvor farlig, menneskeskabt indvirkning på klimaet undgås, og hvis endelige formål er beskyttelse af miljøet (dom af 16.12.2021, Apollo Tyres (Hungary), C-575/20, EU:C:2021:1024, præmis 24 og den deri nævnte retspraksis).

- 33 Artikel 2, stk. 1, i direktiv 2003/87 fastsætter, at direktivets anvendelsesområde udvides til at omfatte emissioner fra de i bilag I opførte aktiviteter og de drivhusgasser, der er anført i bilag II, som bl.a. omfatter kuldioxid (dom af 16.12.2021, Apollo Tyres (Hungary), C-575/20, EU:C:2021:1024, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).
- 34 Det fremgår af artikel 4 i direktiv 2003/87, at »[m]edlemsstaterne sikrer, at anlæg fra den 1. januar 2005 kun udfører de i bilag I opførte aktiviteter, hvorved der udledes en for den pågældende aktivitet anført gas, hvis anlæggets driftsleder er i besiddelse af en tilladelse udstedt af en kompetent myndighed i overensstemmelse med artikel 5 og 6, eller anlægget er undtaget fra EU ETS i medfør af artikel 27. [...]«.
- 35 Et »anlæg« defineres i henhold til dette direktivs artikel 3, litra e), som »en stationær teknisk enhed, hvor en eller flere af de i bilag I nævnte aktiviteter udføres tillige med eventuelle andre direkte tilknyttede aktiviteter, der har en teknisk forbindelse med aktiviteterne på stedet, og som kan have indvirkning på emissioner og forurening«.
- 36 Blandt de aktiviteter, der er nævnt i dette bilag I, er »[p]roduktion af organiske kemikalier ved krakning, reforming, delvis eller fuld oxidering eller lignende processer, hvor produktionskapaciteten er større end 100 tons/dag«.
- 37 Nouryons anlæg fremstiller organiske basiskemikalier, og der skal derfor indhentes tilladelse til denne fremstilling.
- 38 Dette anlæg omfatter en forbrændingsovn, der er indrettet med henblik på at forbrænde processpildevand. Udstyret udleder således kuldioxid. Energien fra forbrændingen returneres i form af damp til brug i produktionsprocessen.
- 39 Da forbrændingsovnen har en teknisk forbindelse med de aktiviteter, der udføres på anlægget i Stenungsund, og som kan have indvirkning på emissionerne, udgør den således en del af anlægget i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i artikel 3, litra e), i direktiv 2003/87.
- 40 Spørgsmålet i hovedsagen er, om der skal indhentes tilladelse til denne forbrændingsovn i henhold til direktiv 2003/87 i lighed med, hvad der gælder for resten af anlægget, eller om der ikke kræves en sådan tilladelse i medfør af den undtagelse, der er omhandlet i punkt 5 i bilag I til nævnte direktiv. Den forelæggende ret er derfor af den opfattelse, at afgørelsen af denne tvist afhænger af fortolkningen af denne bestemmelse.
- 41 Det fremgår af punkt 5 i bilag I til direktiv 2003/87, at »[h]vis det fastslås, at tærskelkapaciteten for en i dette bilag nævnt aktivitet overstiges i et anlæg, skal alle enheder, hvori der forbrændes brændsel, bortset fra enheder til forbrænding af farligt eller husholdningsaffald, medtages i drivhusgasemissionstilladelsen«.
- 42 Ifølge den fortolkning, som Kommissionen har anlagt i sin »Vejledning til fortolkning af bilag I til direktivet om EU ETS«, der blev vedtaget den 18. marts 2010, er det ikke tilstrækkeligt, at enheden til forbrænding af farligt affald eller husholdningsaffald er udelukket fra anvendelsesområdet for direktiv 2003/87. Kommissionen er endvidere af den opfattelse dels, at en enhed, der forbrænder farligt affald eller husholdningsaffald, ikke må udgøre en del af et anlæg, hvis aktivitet er nævnt i bilag I til dette direktiv, dels at enhedens hovedformål skal være at foretage forbrænding af sådant affald.

- 43 Dette er ifølge Kommissionen grunden til, at en enhed til forbrænding af farligt affald, hvori den producerede varme genvindes og anvendes til driften af et anlæg, der er omfattet af anvendelsesområdet for punkt 5 i bilag I til direktiv 2003/87, ikke er udelukket fra direktivets anvendelsesområde.
- 44 En sådan fortolkning understøttes imidlertid ikke af de metoder til fortolkning på grundlag af ordlyd, sammenhæng og formål, som Domstolen sædvanligvis anvender.
- 45 Hvad for det første angår ordlydsfortolkningen af punkt 5 i bilag I til direktiv 2003/87 bemærkes, at dette punkt udtrykkeligt omhandler det tilfælde, hvor et anlæg, hvortil der kræves en drivhusgasemissionstilladelse, omfatter flere enheder, hvori der forbrændes brændsel, og at det heraf fremgår, at i et sådant tilfælde skal disse enheder, bortset fra enheder til forbrænding af farligt affald eller husholdningsaffald, medtages i tilladelsen.
- 46 Ordlyden af dette punkt 5 synes derfor at udelukke, at enheden til forbrænding af farligt affald skal indgå i overvågningsplanen for anlægget, idet den udgør en integrerende del af dette anlæg.
- 47 Da undtagelser skal fortolkes strengt, skal den i punkt 5 omhandlede undtagelse desuden begrænses til de enheder, der reelt er beregnet til forbrænding af farligt affald eller husholdningsaffald, og som derfor kun i ringe grad forbrænder andet affald.
- 48 Det fremgår derimod ikke af ordlyden af punkt 5 i bilag I til direktiv 2003/87, at det formål, der forfølges med forbrændingen af farligt affald eller husholdningsaffald, er afgørende for, om der skal bortses fra de enheder, der foretager forbrænding af sådant affald, i forbindelse med drivhusgasemissionstilladelsen.
- 49 Hvad for det andet angår fortolkningen ud fra sammenhængen og formålet med punkt 5 i bilag I til direktiv 2003/87 skal disse behandles samlet i det foreliggende tilfælde.
- 50 Som det bl.a. fremgår af 25. betragtning til og artikel 1 i direktiv 2003/87, er direktivets overordnede formål at opnå en reduktion af drivhusgasemissioner ved at indføre et system for tildeling af kvoter for sådanne emissioner.
- 51 Undtagelsen i punkt 5 i bilag I til direktiv 2003/87 for enheder til forbrænding af farligt og husholdningsaffald forfølger imidlertid ikke primært dette formål. Den opfylder derimod et sekundært formål med dette direktiv, idet EU-lovgiver har fundet, at indførelsen af et system for tildeling af emissionskvoter ikke må hindre bortskaffelsen af farligt affald og husholdningsaffald ved forbrænding.
- 52 I denne henseende bemærkes, at direktiv 2003/87, således som det fremgår af overskriften hertil, ændrer direktiv 96/61. Artikel 2, stk. 2, i direktiv 2003/87 præciserer, at »[a]nvendelsen af dette direktiv [ikke] berører [...] eventuelle krav i henhold til direktiv [96/61]«. Direktiv 96/61, hvis formål er bredere end formålet med direktiv 2003/87, og som vedrører integreret forebyggelse og bekæmpelse af forurening, fastsætter imidlertid udtrykkeligt i artikel 3, litra c), at der skal ske genanvendelse eller bortskaffelse af affald.
- 53 Det fremgår endvidere af ottende betragtning til direktiv 96/61, at »formålet med en integreret forureningsbekæmpelse er under hensyn til affaldshåndteringen at undgå udledninger til luft, vand og jord, overalt hvor dette er praktisk muligt, og, hvor det ikke er muligt, at begrænse dem for at opnå et højt beskyttelsesniveau for miljøet som helhed«.

- 54 Det fremgår af det ovenstående, at EU-lovgiver har haft til hensigt at fremme forbrænding af farligt affald og husholdningsaffald ved at undtage dette affald fra det krav om at opnå tilladelse, der gælder inden for rammerne af ETS. Det er imidlertid ikke i overensstemmelse med dette formål at begrænse denne undtagelses rækkevidde ved at henvise til begrebet »væsentligste formål«.
- 55 Desuden skal undtagelsens rækkevidde også fortolkes i lyset af hovedformålet med direktiv 2003/87. Den fortolkning, som Kommissionen har foreslået, hvorefter en enhed til forbrænding af farligt affald eller husholdningsaffald, som leverer varme og derved bidrager til driften af et anlæg, der er omfattet af ETS, selv er omfattet af anvendelsesområdet for ETS, ville være i strid med dette formål.
- 56 En sådan fortolkning ville nemlig føre til, at undtagelsen forbeholdes enheder til forbrænding af farligt affald og husholdningsaffald, hvori den producerede varme ikke genvindes af et anlæg, der er omfattet af direktiv 2003/87, hvilket fører til energispild og yderligere emissioner.
- 57 Henset til ovenstående betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at punkt 5 i bilag I til direktiv 2003/87 skal fortolkes således, at alle enheder til forbrænding af farligt affald eller husholdningsaffald er udelukket fra dette direktivs anvendelsesområde, herunder de enheder, der er integreret i et anlæg, som er omfattet af dette anvendelsesområde, og som ikke har forbrænding af dette affald som deres eneste formål, forudsat at de kun anvendes til forbrænding af andet affald i begrænset omfang.

Sagsomkostninger

- 58 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Niende Afdeling) for ret:

Punkt 5 i bilag I til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om et system for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Unionen og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/410 af 14. marts 2018,

skal fortolkes således, at

alle enheder til forbrænding af farligt affald eller husholdningsaffald er udelukket fra anvendelsesområdet for dette direktiv, som ændret, herunder de enheder, der er integreret i et anlæg, som er omfattet af dette anvendelsesområde, og som ikke har forbrænding af dette affald som deres eneste formål, forudsat at de kun anvendes til forbrænding af andet affald i begrænset omfang.

Underskrifter