

**Mål C-575/20****Begäran om förhandsavgörande****Datum för ingivande:**

den 3 november 2020

**Domstol som begär förhandsavgörande:**

Fővárosi Törvényszék (Överdomstolen i Budapest, Ungern)

**Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:**

den 29 september 2020

**Klagande:**

Apollo Tyres (Hungary) Kft.

**Motpart:**

Innovációért és Technológiáért Felelős Miniszter (ministern för innovation och teknologi)

**Fővárosi Törvényszék (Överdomstolen i Budapest)**

[utelämnas]

I det förvaltningsrättsliga förfarandet mellan **Apollo Tyres (Hungary) Kft.** ([utelämnas] Gyöngyöshalász [utelämnas] [Ungern]) [utelämnas], klagande, och **Innovációért és Technológiáért Felelős Miniszter** (ministern för innovation och teknologi) ([utelämnas] Budapest [utelämnas]) [utelämnas], har Fővárosi Törvényszék fattat följande

**Beslut:**

Denna domstol hänskjuter ett förhandsavgörande till Europeiska unionens domstol för att få till stånd en tolkning av bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen.

Denna domstol ställer [följande tolkningsfråga] till EU-domstolen:

**Ska direktiv 2003/87/EG, särskilt punkt 3 i bilaga I till det direktivet, tolkas på så sätt, att det, i samband med bedömningen av huruvida den**

**[förbränning av bränsle] som sker i en viss anläggning ska inkluderas i systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen (EU:s utsläppshandelssystem), förhåller sig så att det faktum att viss utrustning vid den aktuella anläggningen omfattas av en begränsning (vilket är ett fastställt faktum) ska beaktas vid [beräkningen av] anläggningens sammanlagda tillförda effekt?**

[utelämnas] [processuella frågor rörande den nationella lagstiftningen]

### **Skäl**

Den hänskjutande domstolen begär att Europeiska unionens domstol ska tolka artikel 3 e i direktiv 2003/87/EG och punkt 3 i bilaga I till detta direktiv för att kunna fastställa den sammanlagda tillförda effekten i några anläggningar som ingår i systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen (nedan kallat EU:s utsläppshandelssystem).

### **Relevanta rättsliga bestämmelser**

#### ***Unionsrätt***

Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG.

Europeiska kommissionens vägledning för tolkning av bilaga I till direktivet.

#### ***Ungersk rätt***

Az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában történő részvételtől szóló 2012. évi CCXVII. törvény (lag CCXVII från år 2012 om deltagande i gemenskapssystemet för handel med [utsläppsrätter] för växthusgaser och om tillämpning av ansvarsfördelningsbeslutet) (nedan kallad 2012 års lag CCXVII).

I 2 § led 24 i denna lag anges följande definition:

”anläggning: en fast, teknisk enhet där en eller flera av de verksamheter som anges i punkterna I-XXI i bilaga I bedrivs, eller all annan därmed tekniskt förknippad verksamhet, liksom verksamhet som tekniskt sett är knuten till de verksamheter som bedrivs på platsen och som kan ge upphov till utsläpp av sådana växthusgaser som anges i bilaga I eller direkt påverka sådana utsläpp.”

I 2 § leden 46 och 47 i nämnda lag finns följande definitioner:

”46. reservenhet: en utsläppsgenererande utrustning som används för att ersätta den utrustning som är i funktion vid normal drift inom en anläggning,

47. säkerhetsenhet: en utsläppsgenererande utrustning som är funktionsduglig och som tas i bruk inom en anläggning för det fall den primära energikällan inte finns tillgänglig på grund av force majeure.”

Med verksamhet i den mening som avses i punkt 3.I i bilaga I avses ”förbränning av bränsle i anläggningar med en sammanlagd tillförd effekt på mer än 20 MWt (med undantag av anläggningar för förbränning av farligt avfall och kommunalt avfall)”.

Az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában való részvételtől szóló 2012. évi CCXVII. törvény végrehajtásának egyes szabályairól szóló 410/2012. (XII. 28.) Korm. rendelet (regeringsdekret nr 410/2012 av den 28 december 2012 om tillämpningsföreskrifter för lag CCXVII från år 2012 om deltagande i gemenskapssystemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser och om tillämpning av ansvarsfördelningsbeslutet) (nedan kallad regeringsdekret nr 410/2012).

1 § punkt 5 ”Myndigheten ska utfärda tillstånd för utsläpp på grundval av ett förvaltningsbeslut i vilket de miljömässiga användningsvillkoren fastställs om det konstateras att verksamhetsutövaren uppfyller villkoren i 2012 års lag CCXVII. I bilaga 3 anges detaljerade materiella villkor för utsläppstillståndet.”

Enligt punkt 3.I i tabellen i bilaga 2 avses med verksamhet ”förbränning av bränsle i anläggningar med en sammanlagd tillförd effekt på mer än 20 MWt (med undantag av anläggningar för förbränning av farligt avfall eller kommunalt avfall och dieselgeneratorer som används som nödensnergikälla i kärnkraftverk)”.

Punkt 2.7 i bilaga 2 har följande lydelse: När den sammanlagda tillförda effekten i en anläggning beräknas inför ett beslut om huruvida anläggningen ska införas i gemenskapssystemet ska den tillförda effekten i alla anläggningens tekniska enheter – inklusive den utrustning som är undantagen enligt 15/B § i 2012 års lag CCXVII, det vill säga reserv- och säkerhetsenheter – som förbränner bränsle räknas samman. Sådana enheter kan bland annat vara alla typer av pannor, brännare, turbiner, värmeaggregat, processugnar, förbränningsugnar, rostugnar, brännugnar, värmningsugnar, torkar, motorer, bränsleceller, enheter för tvåstegsförbränning för avskiljning av koldioxid, facklor och enheter för termisk eller katalytisk efterbränning, inklusive den utrustning som är undantagen enligt 15/B § i 2012 års lag CCXVII. Enheter med en tillförd effekt på mindre än 3 MW och enheter som uteslutande använder biomassa ska inte ingå i beräkningen. Med enheter som uteslutande använder biomassa avses även enheter som använder fossila bränslen endast vid start och avstängning.”

A 140 kWth és annál nagyobb, de 50 MWth-nál kisebb teljes névleges bemenő hőteljesítményű tüzelőberendezések működési feltételeiről és légszennyező anyagainak kibocsátási határértékeiről szóló 53/2017. (X. 18.) FM rendelet (jordbruksministerns förordning 53/2017 av den 18 oktober 2017 om villkoren för

driften av förbränningsenheter med en sammanlagd tillförd effekt på minst 140 kWt, men mindre än 50 MWt, och om gränsvärdena för utsläpp av luftföroreningar, nedan kallad ministerförfordning 53/2017 av den 18 oktober).

Av 2 § punkt 7 framgår följande: ”Den tillförda effekten är värmeenergiinnehållet, uttryckt i [termiska] kilowatt (kWt) eller i [termiska] megawatt (MWt), i det bränsle som levereras per tidsenhet till den berörda förbränningsenheten för att förbränningsenheten ska drivas med den nominella effekt som fastställts i ett administrativt beslut.”

## II Saken i det nationella målet och de relevanta omständigheterna

År 2017 började klaganden tillverka däck. Inom ramen för denna verksamhet driver bolaget tre ångpannor av typen Bosch Universal UL-S 18000. Bolaget Kazántrade Kft. har intygat att den maximala förbränningseffekten i pannorna kan ställas in med hjälp av en programvara på följande värden: 8 991 kW – 8 791 kW – 8 962 kW. För att klaganden under alla omständigheter ska hålla sig under en effekt på 20 MWt, är en av pannorna alltid släckt, vilket innebär att den maximala effekt som kan uppnås är 17 953 kW (8 991 kW + 8 962 kW). Detta säkerställs med hjälp av systemet för registrering av konsumtion av gas som finns tillgängligt online samt de anteckningar som förs dagligen över pannorna och de dokument som innehåller information om den gaskonsumtion som sker i anläggningen. I sökandens driftstillstånd som uppdaterats i fråga om skydd av luftkvaliteten anges också att ”mer än två pannor får inte vara i drift samtidigt, vilket innebär att den sammanlagda tillförda effekt som kan uppnås är högst 17 953 kW”.

Ministern för innovation, motpart och myndighet med behörighet att utfärda utsläppstillstånd påförde klaganden en sanktionsavgift för bedrivande av verksamhet som genererar utsläpp av växthusgaser utan motsvarande utsläppstillstånd. Detta är föremålet för tvisten vid förvaltningsdomstolen. Motparten anser att det förfaringsätt som klaganden har hänvisat till, enligt vilket det anges ett lägre värde på den effekt som uppnås när ångpannorna är i drift – det vill säga de 17 953 MWt som anges som ”teknisk referenseffekt” –, innebär att det som anges är den tillförda effekten för endast sammanlagt två pannor, det vill säga summan av den termiska effekten hos de pannor som omfattas av en begränsning men som har en större prestanda, och således inte den tillförda effekten för samtliga pannor (tre).

Motparten påpekar, med åberopande av nationell rätt och med hänvisning till EU:s utsläppshandelssystem, att det inte finns någon gällande regel som innebär att det är tillåtet att ändra den tillförda effekten genom att använda den utrustning som finns i anläggningarna på ett sådant sätt som det redogjorts för ovan (begränsning genom en programvara). Den samlade integrerade effekten av de tre ångpannor som begränsas med hjälp av en programvara överstiger likväl 20 MWt.

Mot denna bakgrund kom motparten i sitt beslut fram till slutsatsen att det som ska beaktas i samband med den undersökning som görs vid införandet i

gemenskapssystemet (EU:s utsläppshandelssystem) inte är den förbränning som sker av bränsle vid en viss tidpunkt, utan det som ska beaktas är den tillförda effekt som kan uppnås av samtliga tekniska enheter som ingår i anläggningen.

### **Parternas väsentliga argument**

**Klaganden** yrkar att domstolen bland annat ska fastställa att det vid bedömningen om införande i EU:s utsläppshandelssystem, när det är fråga om sammanlagd tillförd effekt, ska tas hänsyn till en begränsning som förhindrar att den utrustning som omfattas av en sådan begränsning kan vara i gång samtidigt som den utrustning som är i drift eller kan vara igång med en effekt som överskrider nämnda begränsning.

Klaganden anser att det såväl enligt unionsrätten som enligt nationell rätt, vid fastställandet av huruvida en verksamhet ska införas i EU:s utsläppshandelssystem, är relevant att veta om det finns utrustning – oavsett om det rör sig om en enhet som genererar prestanda, eller om en reserv- eller säkerhetsenhet – som direkt påverkar utsläppen, om det med denna utrustning bedrivs verksamhet där bränsle förbränns eller verksamheter som är direkt kopplade till sådana verksamheter, eller om denna utrustning har en direkt teknisk koppling till sådana verksamheter.

Klaganden gör särskilt gällande att begreppet tillförd effekt inte definieras i direktivet eller i unionsrätten. Enligt punkt 3.3.1 i Europeiska kommissionens vägledning för tolkning av bilaga I till direktivet är det tillverkaren av utrustningen som preciserar den sammanlagda tillförda effekten och denna effekt anges i allmänhet på utrustningen, med kontrollorganets samtycke. När det inte finns någon tillgänglig information om den sammanlagda tillförda effekt som fastställts av tillverkaren är det den som innehar utrustningen som ska fastställa effekten på grundval av uppskattningar (till exempel utifrån den högsta förbränningen av bränsle som uppnåtts under en period av 24 timmar under det senaste året) och som ska underrätta den behöriga myndigheten om den för att få den godkänd.

I enlighet med ungersk lagstiftning fastställs i ett förvaltningsbeslut utrustningens nominella effekt, vilken för övrigt inte är identisk med utrustningens tillförda effekt, eftersom utrustningens tillförda effekt är värmeinnehållet i det bränsle som behövs för att anläggningen ska fungera med nominell effekt.

I artikel 2.7 i ministerförordning 53/2017 av den 18 oktober 2017 föreskrivs således inte att anläggningens termiska effekt ska fastställas genom ett förvaltningsbeslut. I grundtillståndet angavs pannornas tillförda effekt, varvid den tredje värme pannan angavs som ”reserv”, eftersom driften av två värme pannor samtidigt kunde säkerställa den faktiska maximala termiska effekt som produktionstekniken krävde. Innan motparten inledde det administrativa förfarandet uppdaterades grundtillståndet i syfte att – med beaktande av den fysiska begränsningen av pannorna genom programvara – fastställa teknikens

referenseffekt i en officiell handling. Klaganden har vid ett flertal tillfällen (genom handlingar och uttalanden) under det förfarande som motparten genomförde framfört att pannorna är föremål för en fysisk begränsning med hjälp av ett datorprogram, men motparten har inte accepterat detta och beaktade, vid prövningen av införandet i EU:s utsläppshandelssystem, endast den uppgift som angavs som den sammanlagda tillförda effekten i grundtillståndet. Enligt klaganden måste motparten, för att utfärda utsläppstillståndet, utöver vad som anges i grundtillståndet, uttryckligen undersöka om villkoren i 2012 års lag CCXVII (den sammanlagda tillförda effekten på mer än 20 MW i den anläggning som drivs av klaganden) är uppfyllda. Under förfarandet för utfärdande av utsläppstillstånd är det viktigt att undersöka anläggningens sammanlagda tillförda effekt, bland annat för att fatta ett välgrundat beslut, eftersom fastställandet av den sammanlagda tillförda effekten är en obligatorisk uppgift som ska finnas i utsläppstillståndet, enligt bilaga 3 till regeringsdekret nr 410/2012. Klaganden har under förfarandets gång dessutom visat att pannornas faktiska effekt, på grund av den begränsning som gäller för dem, är lägre än de uppgifter som anges som sammanlagd tillförd effekt i grundtillståndet. Mot denna bakgrund är motpartens argument, att endast den sammanlagda tillförda effekt som framgår av grundtillståndet kan beaktas vid fastställandet av om anläggningen ska införas i EU:s utsläppshandelssystem, inte konsekvent. För det fall den tekniska referenseffekten i grundtillståndet, i egenskap av officiell handling, anges vara den begränsade effekten, kommer motparten således inte att beakta detta, men om den registreras som den sammanlagda tillförda effekten kommer motparten endast att beakta begränsningen nominellt, men utan att undersöka dess särdrag. Enligt punkt 3 i bilaga I till direktivet ska den tillförda effekten i de tekniska enheter i anläggningen som förbränner bränsle beaktas. Det vill säga att den utrustning som omfattas av en begränsning inte kan beaktas som en teknisk enhet som förbränner bränsle, upp till det värde som en sådan begränsning innebär, vilket innebär att denna utrustnings tillförda effekt inte kan beaktas vid beräkningen av den sammanlagda tillförda effekten. Med utgångspunkt i definitionen av en anläggning i artikel 3 e i direktivet är det uteslutet att den tekniska enhet i vilken en verksamhet inte kan utövas på grund av någon begränsning eller i vilken verksamheten endast kan utövas i mindre utsträckning till följd av en begränsning med hjälp av en programvara eller i vilken verksamheten inte har någon direkt teknisk koppling till den verksamhet som bedrivs på platsen – så länge som en sådan begränsning existerar och upp till det värde som denna begränsning innebär – inverkar på utsläpp och föroreningar. Detta medför att den del av utrustningen som omfattas av begränsningen inte heller ingår som en del i anläggningen i samband med frågan huruvida anläggningen kan införas i EU:s utsläppshandelssystem.

Genom att dra en parallell till den ungerska lagstiftningen anser klaganden att det som ska beaktas för att beräkna den sammanlagda tillförda effekten, i samband med bedömningen av om en verksamhet ska inkluderas i EU:s utsläppshandelssystem, är den tillförda effekten hos de tekniska enheter i anläggningen i vilka bränslen förbränns. Eftersom verksamheten, när det gäller den utrustning som omfattas av en begränsning, inte bedrivs upp till det värde som

en sådan begränsning medför, och följaktligen inte heller ger upphov till utsläpp av växthusgaser, och eftersom verksamheten, på grund av begränsningen, endast indirekt kan påverka utsläppen för det fall begränsningen tas bort, utgör den del av denna utrustning som omfattas av begränsningen inte en del av anläggningen. Eftersom den utrustning som omfattas av en begränsning, upp till det värde som denna begränsning innebär, inte kan anses utgöra en fungerande operativ enhet kan den inte betraktas som en reserv- eller säkerhetsenhet i den mening som avses i den ungerska lagstiftningen.

Sammanfattningsvis är det, mot bakgrund av såväl de unionsrättsliga bestämmelserna som bestämmelserna i nationell rätt, av avgörande betydelse, för att inkludera en verksamhet i EU:s utsläppshandelssystem, om det finns någon utrustning – oavsett om den betecknas som en enhet som utgör en del av anläggningen eller en reserv- eller säkerhetsenhet – som har en direkt inverkan på utsläppen, om det med denna utrustning bedrivs verksamhet där det förbränns bränsle eller verksamhet som är direkt knuten till sådan verksamhet eller om denna utrustning har ett direkt tekniskt samband med sådan verksamhet. Vid nekande svar ska denna utrustnings tillförda effekt inte beaktas vid beräkningen av den sammanlagda tillförda effekten.

**Motparten** anser att den begränsade effekten endast kan intygas genom handlingar som ur ett tekniskt säkerhetsperspektiv styrker detta efter omvandlingen eller begränsningen och som samtidigt på ett tillförlitligt sätt innehåller uppgift om förbränningsenhetens tillförda effekt. När den tillförda effekten fastställs i samband med förfarandet för utfärdande av utsläppstillståndet är det inte ”den effekt som återspeglar den faktiska situationen” som är avgörande, eftersom det avgörande uteslutande är tillverkarens uppgifter (bruksanvisningen, etiketter på utrustningen). Mot denna bakgrund är den tillförda effekten en av tillverkaren lämnad uppgift som är konstant och således endast kan ändras om pannan förändras.

På grundval av vad som anges i punkt 2.7 i bilaga 2 till regeringsdekret nr 410/2012 och i artikel 1.5 i samma regeringsdekret, avseende den sammanlagda tillförda effekten, kan endast officiella handlingar tillåtas, vilket innebär att det som ska beaktas vid bedömningen av om sökandens verksamhet ska inkluderas i EU:s utsläppshandelssystem, är summan av den tillförda effekten i de förbränningsenheter som anges i sökandens grundtillstånd. Enligt lagstiftningen om EU:s utsläppshandelssystem finns det inte någon gällande bestämmelse enligt vilken det, för att begränsa den tillförda effekten, kan godtas att funktionen av den utrustning som finns i anläggningen begränsas med hjälp av programvara eller fysiska begränsningar. Det godkända tekniska förfaringssättet ska också framgå av grundtillståndet för att motparten ska kunna beakta den vid utfärdandet av utsläppstillståndet. Begränsningen av pannorna kan beaktas vid fastställandet av anläggningens sammanlagda tillförda effekt om det finns officiella handlingar som styrker begränsningen.

### III Skälen till begäran om förhandsavgörande

För att tvisten i förevarande mål ska kunna lösas ska det fastställas huruvida det, för att inkludera en verksamhet i EU:s utsläppshandelssystem, ska beaktas om en utrustning – en enhet som ingår i anläggningen, även en reserv- eller säkerhetsenhet – direkt påverkar utsläppen, om det med denna utrustning utförs verksamhet som innebär att bränsle förbränns eller verksamhet som har ett direkt samband med sådan verksamhet eller om denna utrustning är nära tekniskt förknippad med sådan verksamhet. Vid nekande svar [ställer sig frågan] huruvida man kan bortse från denna utrustnings tillförda effekt vid beräkningen av den sammanlagda tillförda effekten.

[utelämnas] [utelämnas] [processuella frågor rörande den nationella lagstiftningen]

Budapest, den 29 september 2020.

[utelämnas] [underskrifter]