EFTA-DOMSTOLENS DOM

11. november 2025*

(Direktiv 2003/87/EF – Ordning for handel med utslippskvoter – Miljøvern – Avfallsforbrenning – Farlig eller kommunalt avfall – Homogenitet – Indre sammenheng)

I sak E-2/25,

ANMODNING til EFTA-domstolen etter artikkel 34 i Avtalen mellom EFTA-statene om opprettelse av et Overvåkningsorgan og en Domstol fra Borgarting lagmannsrett i sak mellom

Fredrikstad kommune, ved Fredrikstad Vann Avløp og Renovasjonsforetak, og Saren Energy Sarpsborg AS

og

den norske stat ved Klima- og miljødepartementet

om tolkningen av direktiv 2003/87/EF, med endringer, om opprettelse av en ordning for handel med utslippskvoter, avsier

EFTA-DOMSTOLEN,

sammensatt av: Páll Hreinsson, president, og dommerne Bernd Hammermann (saksforberedende dommer) og Michael Reiertsen,

justissekretær: Ólafur Jóhannes Einarsson,

etter å ha tatt i betraktning de skriftlige innleggene inngitt på vegne av:

* Språket i anmodningen om rådgivende uttalelse: norsk. Engelske oversettelser av nasjonale bestemmelser er uoffisielle og er basert på oversettelsene i sakens dokumenter.

– Fredrikstad kommune, representert ved Fredrikstad Vann Avløp og Renovasjonsforetak («FREVAR»), og Saren Energy Sarpsborg AS («SAREN»), representert ved advokatene Henrik Bjørnebye og Thomas K. Svensen,

– den norske stat, representert ved Kristin Hallsjø Aarvik, som partsrepresentant,

– Islands regjering, representert ved Hendrik Daði Jónsson og Daníel Arnar Magnússon, som partsrepresentanter,

– EFTAs overvåkingsorgan («ESA»), representert ved Sigurbjörn Bernharð Edvardsson, Johanne Førde, Kyrre Isaksen og Melpo-Menie Joséphidès, som partsrepresentanter, og

– Europakommisjonen («Kommisjonen»), representert ved Geert Wils og Bart De Meester, som partsrepresentanter,

og etter å ha hørt muntlige innlegg fra FREVAR og SAREN, representert ved Henrik Bjørnebye; den norske stat, representert ved Kristin Hallsjø Aarvik; Islands regjering, representert ved Hendrik Daði Jónsson og Daníel Arnar Magnússon; ESA, representert ved Sigurbjörn Bernharð Edvardsson og Johanne Førde; og Kommisjonen, representert ved Geert Wils og Bart De Meester, i rettsmøtet 5. juni 2025,

slik

D O M

I INNLEDNING

1 Denne anmodningen om en rådgivende uttalelse gjelder tolkningen av virksomhet nr. 1 oppført i vedlegg I til europaparlaments- og rådsdirektiv 2003/87/EF av 13. oktober 2003 om opprettelse av en ordning for handel med utslippskvoter for klimagasser i Unionen og om endring av rådsdirektiv 96/61/EF («klimakvotedirektivet»). Anmodningen er fremsatt i en sak mellom FREVAR, SAREN og den norske stat om gyldigheten av to vedtak fra Miljødirektoratet om tillatelse til kvotepliktige utslipp i henhold til klimakvotedirektivet.

2 Den anmodende domstolen ber om veiledning med hensyn til om virksomhet nr. 1 i vedlegg I til klimakvotedirektivet må tolkes slik at alle anlegg for forbrenning av farlig eller kommunalt avfall er unntatt fra direktivets virkeområde, inkludert de som ikke har forbrenning av avfall som sitt eneste formål, forutsatt at de kun brukes til forbrenning av annet avfall i begrenset omfang. Et sentralt moment i vurderingen av dette spørsmålet er om resonnementet i Den europeiske domstols («EU-domstolen») dom av 6. juni 2024 i *Naturvårdsverket*, C-166/23, EU:C:2024:465, om tolkningen av klimakvotedirektivet vedlegg I punkt 5 gjelder på tilsvarende måte for virksomhet nr. 1i listen.

II RETTSLIG BAKGRUNN

EØS-rett

3 Europaparlaments- og rådsforordning (EU) 2018/842 av 30. mai 2018 om medlemsstatenes bindende årlige reduksjoner av klimagassutslipp i tidsrommet 2021–2030 som bidrag til klimatiltak for å oppfylle forpliktelsene i henhold til Paris-avtalen, og om endring av forordning (EU) nr. 525/2013 («innsatsfordelingsforordningen») (EUT 2018 L 156, s. 26; og norsk EØS-tillegg 2019 nr. 102, s. 384) ble innlemmet i EØS-avtalen ved EØS-komiteens beslutning nr. 269/2019 av 25. oktober 2019 (EUT 2023 L 11, s. 38; og norsk EØS-tillegg 2023 nr. 5, s. 32) («EØS-komiteens beslutning nr. 269/2019»). Ved EØS-komiteens beslutning nr. 269/2019 ble innsatsfordelingsforordningen inntatt som artikkel 3 (Miljø) nr. 8 bokstav a) i protokoll 31 til EØS-avtalen. Forfatningsrettslige krav ble angitt av Island. Kravene ble oppfylt 10. mars 2020, og beslutningen trådte i kraft 11. mars 2020.

4 Innsatsfordelingsforordningen artikkel 2 nr. 1, med overskriften «Virkeområde», lyder:

> *Denne forordning får anvendelse på klimagassutslipp fra IPCC-kildekategoriene energi, industriprosesser og produktbruk, landbruk og avfall som fastsatt i henhold til forordning (EU) nr. 525/2013, unntatt klimagassutslipp fra virksomhet oppført i vedlegg I til direktiv 2003/87/EF.*

5 Klimakvotedirektivet (EUT 2003 L 275, s. 32; og norsk EØS-tillegg 2011 nr. 71, s. 1792) ble innlemmet i EØS-avtalen ved EØS-komiteens beslutning nr. 146/2007 av 26. oktober 2007 (EUT 2008 L 100, s. 92; og norsk EØS-tillegg 2008 nr. 19, s. 90) («EØS-komiteens beslutning nr. 146/2007»). Ved EØS-komiteens beslutning nr. 146/2007 ble klimakvotedirektivet inntatt som punkt 21al i vedlegg XX (Miljø) til EØS-avtalen. Forfatningsrettslige krav ble angitt av Island, Liechtenstein og Norge. Kravene ble oppfylt 28. desember 2007, og beslutningen trådte i kraft 29. desember 2007. Direktivet har blitt endret en rekke ganger. Ordlyden og nummereringen av bestemmelsene gjengis her slik de lød på det relevante tidspunktet, som ifølge anmodningen er perioden 2014–2017 («det relevante tidspunktet»).

6 Punkt 7 i fortalen til klimakvotedirektivet lød:

> *Det er nødvendig å fastsette fellesskapsbestemmelser om medlemsstatenes tildeling av kvoter for å bidra til å bevare det indre markeds integritet og for å unngå konkurransevridning.*

7 Klimakvotedirektivet artikkel 1, med overskriften «Formål», lød i utdrag:

> *Ved dette direktiv opprettes det en ordning for handel med utslippskvoter for klimagasser i Fellesskapet (heretter kalt «fellesskapsordningen») for å redusere utslippene av klimagasser på en kostnadseffektiv og økonomisk effektiv måte.*

Dette direktiv legger også opp til en ytterligere reduksjonen av utslipp av klimagasser for å bidra til å nå de reduksjonsnivåene som anses for å være vitenskapelig nødvendige for å unngå farlige klimaendringer.

[…]

8 Klimakvotedirektivet artikkel 2 nr. 1, med overskriften «Virkeområde», lød:

Dette direktiv får anvendelse på utslipp fra de formene for virksomhet som er oppført i vedlegg I, samt på klimagasser oppført i vedlegg II.

9 Klimakvotedirektivet artikkel 3, med overskriften «Definisjoner», lød i utdrag:

e) «anlegg», en fast teknisk enhet der det utføres en eller flere av de formene for virksomhet som er oppført i vedlegg I, samt enhver annen virksomhet direkte forbundet med ovennevnte som teknisk er knyttet til de formene for virksomhet som utføres på stedet, og som kan ha innvirkning på utslipp og forurensning,

10 Virksomhet nr. 1 i vedlegg I til klimakvotedirektivet lød:

Forbrenning av brensler i anlegg med en samlet nominell termisk effekt på over 20 MW (unntatt anlegg for forbrenning av farlig eller kommunalt avfall)

11 Virksomhet nr. 1 i vedlegg I til klimakvotedirektivet var opprinnelig tatt med i et avsnitt som hadde overskriften «Energisektoren» og følgende ordlyd:

Forbrenningsanlegg med en nominell varmeeffekt på over 20 MW (unntatt anlegg for farlig eller kommunalt avfall).

12 Punkt 5 i vedlegg I til klimakvotedirektivet lød:

Dersom et anlegg overskrider terskelverdien for kapasiteten til en virksomhet i dette vedlegg, skal alle anlegg som forbrenner brensler, bortsett fra enheter for forbrenning av farlig eller kommunalt avfall, omfattes av utslippstillatelsen for klimagasser.

13 Europaparlaments- og rådsdirektiv 2008/98/EF av 19. november 2008 om avfall og om oppheving av visse direktiver («direktiv 2008/98» eller «avfallsrammedirektivet») (EUT 2008 L 312, s. 3; og norsk EØS-tillegg 2015 nr. 76, s. 940) ble innlemmet i EØS-avtalen ved EØS-komiteens beslutning nr. 85/2011 av 1. juli 2011 (EUT 2011 L 262, s. 57; og norsk EØS-tillegg 2011 nr. 54, s. 71) («EØS-komiteens beslutning nr. 85/2011»). Ved EØS-komiteens beslutning nr. 85/2011 ble avfallsrammedirektivet inntatt som punkt 32ff i vedlegg XX (Miljø) til EØS-avtalen. Forfatningsrettslige krav ble angitt av Island. Kravene ble oppfylt 6. september 2012, og beslutningen trådte i kraft 1. november 2012.

14 Avfallsrammedirektivet artikkel 4 nr. 1, med overskriften «Avfallshåndterings-hierarki», lyder:

Følgende avfallshåndteringshierarki får anvendelse som prioriteringsrekkefølge for regelverk og politikk når det gjelder avfallsforebygging og avfallshåndtering:

a) forebygging,

b) forberedelse til ombruk,

c) materialgjenvinning,

d) annen gjenvinning, f.eks. energiutnytting, og

e) sluttbehandling.

15 Avfallsrammedirektivet artikkel 23 nr. 4, med overskriften «Utstedelse av tillatelser», lyder:

Det skal være et vilkår for enhver tillatelse som omfatter forbrenning eller samforbrenning med energigjenvinning, at utnyttingen av energi skjer med et høyt nivå av energieffektivitet.

16 Punkt 12 i vedlegg IVa til avfallsrammedirektivet, med overskriften «Eksempler på økonomiske virkemidler og andre tiltak for å skape insentiver til å bruke avfallshierarkiet nevnt i artikkel 4 nr. 3», var ikke i kraft på det relevante tidspunktet. Dette punktet ble tilføyd til avfallsrammedirektivet ved europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2018/851 av 30. mai 2018 om endring av direktiv 2008/98/EF om avfall («direktiv 2018/851») (EUT 2018 L 150. s. 109; og norsk EØS-tillegg 2023 nr. 43, s. 582), som ble innlemmet i EØS-avtalen ved EØS-komiteens beslutning nr. 318/2021 av 29. februar 2024 (EUT L, 2024/522 av 29.2.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2024/522/oj; og norsk EØS-tillegg 2024 nr. 19, s. 59) («EØS-komiteens beslutning nr. 318/2021»). Ved EØS-komiteens beslutning nr. 318/2021 ble direktiv 2018/851 inntatt som punkt 32ff i vedlegg XX (Miljø) til EØS-avtalen. Forfatningsrettslige krav ble angitt av Norge. Kravene ble oppfylt 22. juni 2022, og beslutningen trådte i kraft 1. august 2022. Siden 1. august 2022 lyder den som følger:

Økonomiske insentiver for regionale og lokale myndigheter, særlig for å fremme avfallsforebygging og styrke ordningene for separat innsamling, mens støtte til deponering og forbrenning unngås.

17 Europaparlaments- og rådsdirektiv 2009/29/EF av 23. april 2009 om endring av direktiv 2003/87/EF for å forbedre og utvide ordningen for handel med utslippskvoter for klimagasser i Fellesskapet («direktiv 2009/29») (EUT 2009 L 140, s. 63; og norsk EØS-tillegg 2016 nr. 64, s. 144) ble innlemmet i EØS-avtalen ved EØS-komiteens beslutning nr. 152/2012 av 26. juli 2012 (EUT 2012 L 309, s. 38; og norsk EØS-tillegg 2012 nr. 63, s. 43) («EØS-komiteens beslutning nr. 152/2012»). Ved EØS-komiteens beslutning nr. 152/2012 ble direktiv 2009/29 inntatt som punkt 21al i vedlegg XX (Miljø) til EØS-

avtalen. Ingen forfatningsrettslige krav ble angitt, og beslutningen trådte i kraft 27. juli 2012.

18 Vedlegg I til direktiv 2009/29 lyder i utdrag:

> *Vedlegg I til direktiv 2003/87/EF skal lyde:*
>
> *«**VEDLEGG I***
>
> ***VIRKSOMHETSKATEGORIER SOM DETTE DIREKTIV FÅR ANVENDELSE PÅ***
>
> *[…]*
>
> 5. *Dersom et anlegg overskrider terskelverdien for kapasiteten til en virksomhet i dette vedlegg, skal alle anlegg som forbrenner brensler, bortsett fra enheter for forbrenning av farlig eller kommunalt avfall, omfattes av utslippstillatelsen for klimagasser*.
>
> *[…]*

Virksomhet	***Klimagasser***
Forbrenning av brensler i anlegg med en samlet nominell termisk effekt på over 20 MW (unntatt anlegg for forbrenning av farlig eller kommunalt avfall)	*Karbondioksid*

> *[…]*

19 Europaparlaments- og rådsdirektiv 2010/75/EU av 24. november 2010 om industriutslipp (integrert forebygging og begrensning av forurensning) («industriutslippsdirektivet») (EUT 2010 L 334, s. 17; og norsk EØS-tillegg 2020 nr. 57, s. 1524) ble innlemmet i EØS-avtalen ved EØS-komiteens beslutning nr. 229/2015 av 25. september 2015 (EUT 2017 L 85, s. 53; og norsk EØS-tillegg 2017 nr. 19, s. 52) («EØS-komiteens beslutning nr. 229/2015»). Ved EØS-komiteens beslutning nr. 229/2015 ble industriutslippsdirektivet inntatt som punkt 1f i vedlegg XX (Miljø) til EØS-avtalen. Forfatningsrettslige krav ble angitt av Island og Liechtenstein. Kravene ble oppfylt 10. juni 2016, og beslutningen trådte i kraft 1. august 2016. Industriutslippsdirektivet opphevet og erstattet europaparlaments- og rådsdirektiv 2000/76/EF av 4. desember 2000 om forbrenning av avfall («direktiv 2000/76» eller «avfallsforbrenningsdirektivet») (EUT 2000 L 332, s. 91; og norsk EØS-tillegg 2005 nr. 16, s. 324), som ble innlemmet i EØS-avtalen ved EØS-komiteens beslutning nr. 57/2003 av 16. mai 2003 (EUT 2003 L 193, s. 38; og norsk EØS-tillegg 2003 nr. 39, s. 23) («EØS-komiteens beslutning nr. 57/2003»). Ved EØS-komiteens beslutning nr. 57/2003 ble avfallsforbrenningsdirektivet inntatt som punkt 32de i vedlegg XX (Miljø) til EØS-avtalen. Ingen forfatningsrettslige krav ble angitt, og beslutningen trådte i kraft 17. mai 2003.

20 Industriutslippsdirektivet artikkel 3, med overskriften «Definisjoner», lyder i utdrag:

> *40. «avfallsforbrenningsanlegg» en fast eller flyttbar teknisk enhet og utstyr som brukes til varmebehandling av avfall, med eller uten gjenvinning av forbrenningsvarmen som produseres, gjennom forbrenning ved oksidering av avfall samt ved andre varmebehandlingsprosesser som pyrolyse, forgassing eller plasmabehandling, dersom stoffene fra behandlingen senere forbrennes,*
>
> *41. «samforbrenningsanlegg» en fast eller flyttbar teknisk enhet som har som hovedformål å produsere energi eller materielle produkter, og som bruker avfall som vanlig brensel eller tilskuddsbrensel, eller der avfall varmebehandles med henblikk på sluttbehandling gjennom forbrenning ved oksidering av avfall samt ved andre varmebehandlingsprosesser som pyrolyse, forgassing eller plasmabehandling, dersom stoffene fra behandlingen senere forbrennes.*

21 Industriutslippsdirektivet artikkel 9 nr. 1, med overskriften «Utslipp av klimagasser», lyder:

> *Dersom utslipp av klimagasser fra et anlegg er oppført i vedlegg I til direktiv 2003/87/EF i tilknytning til virksomhet som utføres i det aktuelle anlegget, skal tillatelsen ikke omfatte en utslippsgrenseverdi for direkte utslipp av den aktuelle gassen, med mindre dette er nødvendig for å forhindre betydelig lokal forurensning.*

22 Industriutslippsdirektivet artikkel 11 bokstav e), med overskriften «Allmenne prinsipper for den driftsansvarliges grunnleggende forpliktelser», lyder:

> *dersom avfall produseres, skal det i prioritert rekkefølge og i samsvar med direktiv 2008/98/EF forberedes til ombruk, resirkulering, gjenvinning eller, dersom dette er umulig av tekniske og økonomiske årsaker, skal avfallet sluttbehandles på en slik måte at enhver miljøvirkning unngås eller begrenses,*

23 Industriutslippsdirektivet artikkel 44, med overskriften «Søknad om tillatelse», lyder i utdrag:

> *En søknad om tillatelse for et avfallsforbrennings- eller samforbrenningsanlegg skal omfatte en beskrivelse av de tiltak som er planlagt for å sikre at følgende krav oppfylles:*
>
> *[…]*
>
> *b) varmen som produseres gjennom forbrennings- og samforbrenningsprosessen, gjenvinnes så langt det er praktisk mulig gjennom produksjon av varme, damp eller elektrisk kraft,*

24 Industriutslippsdirektivet artikkel 50 nr. 5, med overskriften «Driftsvilkår», lyder:

Varme som produseres ved avfallsforbrennings- eller samforbrenningsanlegg, skal gjenvinnes så langt det er praktisk mulig.

25 Europaparlaments- og rådsdirektiv (EU) 2023/959 av 10. mai 2023 om endring av direktiv 2003/87/EF om opprettelse av en ordning for handel med utslippskvoter for klimagasser i Unionen og av beslutning (EU) 2015/1814 om opprettelse og bruk av en markedsstabilitetsreserve for unionsordningen for handel med utslippskvoter for klimagasser («direktiv 2023/959») (EUT 2023 L 130, s. 134; og norsk EØS-tillegg 2025 nr. 26, s. 641) ble innlemmet i EØS-avtalen ved EØS-komiteens beslutning nr. 335/2023 av 8. desember 2023 (EUT L, 2024/1420 av 13.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec/2024/1420/oj; og norsk EØS-tillegg 2024 nr. 48, s. 76) («EØS-komiteens beslutning nr. 335/2023»). Ved EØS-komiteens beslutning nr. 335/2023 ble direktiv 2023/959 inntatt som punkt 21al i vedlegg XX (Miljø) til EØS-avtalen. Forfatningsrettslige krav ble angitt av Island og Norge. Kravene ble oppfylt 29. desember 2023, og beslutningen trådte i kraft 30. desember 2023, med 1. januar 2024 som anvendelsesdato i EØS.

26 Punkt 98 i fortalen til direktiv 2023/959 lyder:

Senest i juli 2026 bør Kommisjonen også vurdere muligheten for å inkludere kommunale avfallsforbrenningsanlegg i EU ETS, særlig med henblikk på inkludering av disse fra 2028, og framlegge en rapport om dette for Europaparlamentet og Rådet som følges av en vurdering av det potensielle behovet for å gi en medlemsstat mulighet til å avvike fra dette fram til utgangen av 2030, idet det tas hensyn til viktigheten av at alle sektorer bidrar til utslippsreduksjoner. Inkludering av kommunale avfallsforbrenningsanlegg i EU ETS vil bidra til den sirkulære økonomien ved at det oppmuntres til gjenvinning, gjenbruk og reparasjon av produkter, samtidig som det også vil bidra til avkarbonisering av hele økonomien. Inkludering av kommunale avfallsforbrenningsanlegg vil kunne styrke insentivene til bærekraftig avfallshåndtering i samsvar med avfallshierarkiet og skape like konkurransevilkår mellom regionene som har inkludert kommunal avfallsforbrenning i virkeområdet for EU ETS.

For å unngå at avfall fra kommunale avfallsforbrenningsanlegg omledes til deponier i Unionen, som genererer utslipp av metan, og for å unngå eksport av avfall til tredjeland, som kan ha en negativ virkning på miljøet, bør Kommisjonen i sin rapport ta hensyn til en potensiell omledning av avfall til deponier i Unionen og eksport av avfall til tredjeland. Kommisjonen bør også ta hensyn til virkningene på det indre marked, en potensiell konkurransevridning, miljømessig integritet, tilpasning til målene i europaparlaments- og rådsdirektiv 2008/98/EF og robusthet og nøyaktighet med hensyn til overvåking og beregning av utslipp. Med tanke på utslippene av metan fra deponering og for å unngå å skape ulike konkurransevilkår bør Kommisjonen også vurdere muligheten for å inkludere andre avfallshåndteringsprosesser, for eksempel deponering, fermentering, kompostering og mekanisk-biologisk behandling, i EU ETS når den vurderer om det er mulig å inkludere kommunale avfallsforbrenningsanlegg.

Nasjonal rett

27 Klimakvotedirektivet og tilhørende rettsakter innlemmet i EØS-avtalen ble gjennomført i norsk rett ved lov 17. desember 2004 nr. 99 om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteloven) («klimakvoteloven») og forskrift 23. desember 2004 nr. 1851 om kvoteplikt og handel med kvoter for utslipp av klimagasser (klimakvoteforskriften) («klimakvoteforskriften»).

28 Klimakvoteloven § 3 første og andre ledd lød på det relevante tidspunktet:

> *Loven gjelder utslipp av klimagasser fra stasjonære industrivirksomheter og luftfartsaktiviteter.*
>
> *Kongen kan i forskrift gi nærmere bestemmelser om hvilke klimagasser, aktiviteter og virksomheter som er kvotepliktige.*

29 Klimakvoteloven § 4 fastsatte bestemmelser for plikten til å svare kvoter. På det relevante tidspunktet lød den i utdrag:

> *Den som har kvotepliktige utslipp fra virksomhet eller aktiviteter som nevnt i forskrift gitt i medhold av § 3, må innlevere kvoter tilsvarende sine kvotepliktige utslipp i samsvar med bestemmelsene i § 12.*

30 Ifølge anmodningen har endringer i begge lovbestemmelsene som trådte i kraft fra 1. januar 2024, ingen materiell betydning i den foreliggende saken.

31 I henhold til klimakvoteloven § 3 var det på vedtakstidspunktet klimakvoteforskriften § 1-1 som nærmere fastsatte hvilke aktiviteter som var omfattet av plikten til å svare kvoter. Aktivitet nr. 1 på listen lød:

> *forbrenning av brensler i virksomheter der samlet innfyrt termisk effekt overstiger 20 MW (kvoteplikten gjelder likevel ikke forbrenning av brensler i anlegg for forbrenning av farlig og kommunalt avfall).*

32 Ifølge anmodningen har endringer i klimakvoteforskriften som trådte i kraft 1. januar 2024, ingen materiell betydning i den foreliggende saken. Hovedregelen er nå inntatt i § 1-3, mens unntaket følger av § 1-3 a bokstav b og § 1-3 a andre ledd.

III FAKTUM OG SAKSGANG

33 FREVAR og SAREN driver hvert sitt forbrenningsanlegg i henholdsvis Fredrikstad og Sarpsborg kommune i Norge. FREVAR og SAREN tok ut stevning med krav om at Miljødirektoratets og Klima- og miljødepartementets vedtak er ugyldige. Disse vedtakene ga tillatelse til kvotepliktige utslipp av klimagasser etter Den europeiske unions ordning for handel med utslippskvoter («ETS»).

34 Den 18. mars 2010 utga Kommisjonen «Guidance on Interpretation of Annex I of the EU ETS Directive (excl. aviation activities)» («Kommisjonens veileder»). Punkt 3.3.2 i Kommisjonens veileder, med overskriften «Waste incineration and Co-incineration», lyder i utdrag:

> *Installations for the incineration of municipal waste or hazardous waste are thus excluded in Annex I of the EU ETS Directive. It is for the competent authority to determine whether a particular installation falls into one of these categories taking account the relevant definitions in the WID (Waste Incineration Directive). Installations falling under the WID have a permit under that Directive which should clearly state the status of the incineration or co-incineration units. This Directive defines an "incineration plant" as a technical unit*
>
> > *"dedicated to the thermal treatment of wastes with or without recovery of the combustion heat generated. This includes the incineration by oxidation of waste as well as other thermal treatment processes such as pyrolysis, gasification or plasma processes in so far as the substances resulting from the treatment are subsequently incinerated."*
>
> *If a dedicated installation is found by the CA to fall under this definition, and if the waste incinerated falls predominantly under the category "municipal" or "hazardous" (according to the European waste catalogue), then it is not subject to the EU ETS Directive in respect of any incineration that takes place at the installation.*
>
> *A co-incineration plant is defined in the WID as a plant*
>
> > *"whose main purpose is the generation of energy or production of material products and:*
> > *— which uses wastes as a regular or additional fuel; or*
> > *— in which waste is thermally treated for the purpose of disposal.*
> > *If co-incineration takes place in such a way that the main purpose of the plant is not the generation of energy or production of material products but rather the thermal treatment of waste, the plant shall be regarded as an incineration plant within the meaning of point 4."*
>
> *If the status of individual units cannot be derived unambiguously from the WID permit, the following considerations may serve as guidance: units burning waste which are situated at sites with industrial production (within the same installation or outsourced to a separate operator) are usually to be classified as co-incineration, because the main purpose of such combustion units is the supply of energy to the production of industry goods. This fact is often supported by the substitutability of the waste unit by units fired with conventional fossil fuels. As evidence for such substitutability may serve inter alia:*

• The waste unit is operated in technical connection with other boilers or CHP units, e.g. by feeding into a steam grid;

• The waste unit has replaced a previous boiler or CHP plant, which was fired by conventional fuels;

• The existence of reserve units which use conventional fuels;

• A significant amount of the thermal input in the waste unit is provided by conventional fuels, or other waste than hazardous or municipal waste.

Wherever the CA classifies the waste unit as co-incineration or as using other wastes than municipal and hazardous wastes, it is to be included in the EU ETS.

35 I 2011 foretok Klima- og forurensningsdirektoratet (nå Miljødirektoratet) en vurdering av de to anleggene på grunnlag av Kommisjonens veileder. Den anmodende domstolen bemerker at direktoratet i denne forbindelse blant annet uttalte følgende:

Vi har lagt vekt på hvorvidt forbrenningsanleggene hovedsakelig produserer damp til industri eller hovedsakelig produserer strøm og/eller fjernvarme i avgjørelsen av hvilken kategori et anlegg hører inn under.

36 Klima- og forurensningsdirektoratet klassifiserte begge anleggene som kvotepliktige samforbrenningsanlegg.

37 Den 16. november 2012 søkte FREVAR og SAREN om tillatelse til kvotepliktige utslipp. Miljødirektoratet fattet vedtak om tillatelse til kvotepliktige utslipp til SAREN 22. januar 2014 og til FREVAR 30. januar 2014.

38 FREVAR påklaget vedtaket med hensyn til sitt anlegg. Den 13. februar 2017 ble vedtaket opprettholdt av Klima- og miljødepartementet, som også bygget på Kommisjonens veileder. Den anmodende domstolen bemerker at departementet blant annet uttalte følgende:

EU-kommisjonens veileder peker på at det er opp til kompetent myndighet å avgjøre hvorvidt et anlegg skal anses som samforbrenningsanlegg eller avfallsforbrenningsanlegg. EU-kommisjonens veileder fremhever ulike vurderingsmomenter som kan gi veiledning. [...]

Et sentralt vurderingsmoment i henhold til veilederen er hvorvidt anleggets hovedformål er energiproduksjon, jf. henvisningen til definisjonen av samforbrenningsanlegg i EUs tidligere avfallsforbrenningsdirektiv, nå videreført i industriutslippsdirektivet. Videre peker veilederen også på anleggets geografiske plassering, herunder om anlegget ligger på samme sted som industriproduksjon. I veilederen begrunnes relevansen av anleggets plassering med at det indikerer om anleggets hovedformål er å levere energi til industriproduksjon. Departementet tolker dette slik at tilknytningen til industri er et sentralt moment i vurderingen av anleggets hovedformål. Veilederens

vektlegging av energiproduksjon og tilknytning til industri, taler for at anlegg som leverer en høy andel energi til industriproduksjon må presumeres å ha som hovedformål å produsere energi. Departementet presiserer også at regelen for avfallsforbrenningsanlegg i EUs kvotedirektiv er utformet som en unntaksbestemmelse. Den overveiende hovedregelen er at forbrenning av brensler med innfyrt effekt over 20 MW skal være kvotepliktig.

39 Den anmodende domstolen bemerker at Miljødirektoratets og Klima- og miljødepartementets vurdering innebærer at avfallsforbrenningsanlegg som leverer varmeenergi til industridamp, er omfattet av plikten til å svare kvoter, mens anlegg som leverer varmeenergi til fjernvarme ikke er det.

40 Den 25. mars 2022 begjærte FREVAR og SAREN at det som nå er Miljødirektoratet, omgjorde vedtakene om tillatelse. Begjæringen ble ikke tatt til følge. FREVAR og SAREN påklaget avgjørelsen, men Klima- og miljødepartementet avviste klagen 8. august 2022.

41 Den 29. september 2022 tok FREVAR og SAREN ut stevning for Søndre Østfold tingrett med krav om at Miljødirektoratets og departementets vedtak skulle kjennes ugyldige. Staten ble frifunnet ved tingrettens dom 10. mai 2023. FREVAR og SAREN anket dommen til Borgarting lagmannsrett.

42 I brev 17. februar 2025, registrert ved EFTA-domstolen 25. februar 2025, stilte Borgarting lagmannsrett følgende spørsmål til EFTA-domstolen:

1. *Må direktiv 2003/87/EF vedlegg I aktivitet nr. 1 tolkes slik at alle anlegg for forbrenning av farlig eller kommunalt avfall er unntatt fra direktivets virkeområde, inkludert de som ikke har forbrenning av avfall som sitt eneste formål, forutsatt at de kun brukes til forbrenning av annet avfall i begrenset omfang?*

2. *Under forutsetning av at spørsmål 1 besvares benektende; hva er vurderingstemaet, og hvilke momenter er relevante, ved vurderingen av unntaket i klimakvotedirektivet vedlegg I aktivitet nr. 1?*

43 Den anmodende domstolen bemerker at EU-domstolens dom 6. juni 2024 i *Naturvårdsverket*, C-166/23, som sitert over, var en vesentlig grunn til at den besluttet å forelegge saken for EFTA-domstolen. Den anmodende domstolen anser at spørsmålet er om de ankende parters anlegg er kvotepliktige anlegg for forbrenning av brensler, eller anlegg for forbrenning av farlig eller kommunalt avfall som ikke er kvotepliktige. Et sentralt spørsmål er om anleggenes hovedformål er relevant for klassifiseringen. Dersom anleggenes hovedformål er avgjørende for klassifiseringen, søker den anmodende domstolen også en klargjøring av det rettslige og faktiske vurderingstemaet for vurderingen av hovedformålet. Den anmodende domstolen anser videre at endringene i klimakvotedirektivet som ble gjort ved direktiv 2023/959, ikke har noen betydning i denne saken.

44 Kommisjonens veileder ble sist oppdatert 4. desember 2024 og utgitt som «Guidance on Interpretation of Annex I of the EU ETS Directive (excl. aviation and maritime activities) – Update applicable from 2024» («Kommisjonens oppdaterte veileder»). Den anmodende domstolen anser at Kommisjonens oppdaterte veileder ikke inneholder vesentlige endringer i innholdet i punkt 3.3.2 i Kommisjonens veileder, som nå finnes i punkt 3.4.3 i Kommisjonens oppdaterte veileder.

45 Det vises til de skriftlige innleggene som er offentliggjort på EFTA-domstolens hjemmeside for en mer utfyllende redegjørelse for argumentene og forslagene til svar som er fremsatt for EFTA-domstolen. Partenes argumenter nevnes eller drøftes i det følgende bare så langt det er nødvendig for EFTA-domstolens begrunnelse.

IV EFTA-DOMSTOLENS SVAR

46 Ved sitt første spørsmål spør den anmodende domstolen i hovedsak om et anlegg med en samlet nominell termisk effekt på over 20 MW som forbrenner farlig eller kommunalt avfall, er unntatt fra klimakvotedirektivets ordning for handel med utslippskvoter på grunnlag av unntaket i direktivet vedlegg I virksomhet nr. 1, eller om virksomhet nr. 1 skal tolkes på den måten som er beskrevet i punkt 3.3.2 i Kommisjonens veileder og i punkt 3.4.3 i Kommisjonens oppdaterte veileder.

47 Formålet med klimakvotedirektivet er å opprette en ordning for handel med utslippskvoter for å redusere utslippene av klimagasser til atmosfæren til et nivå som forhindrer farlige menneskeskapte forstyrrelser av klimasystemet, og hvis endelige mål er å beskytte miljøet (jf. dom 9. august 2024 i *Norwegian Air Shuttle*, E-12/23, avsnitt 36 og rettspraksis som det vises til der).

48 Etter klimakvotedirektivet artikkel 1 og i samsvar med punkt 7 i fortalen til direktivet opprettes det ved direktivet en ordning for handel med utslippskvoter for klimagasser i EØS-området for å redusere utslippene av klimagasser på en kostnadseffektiv og økonomisk effektiv måte som bidrar til å bevare det indre markeds integritet og unngår konkurransevridning (jf. dommen i *Norwegian Air Shuttle*, E-12/23, som sitert over, avsnitt 37).

49 Den økonomiske logikken bak kvotehandelsordningen er at deltakerne oppmuntres til å redusere utslippene av klimagasser til under utslippskvotene for klimagasser de opprinnelig ble tildelt, slik at de kan selge overskuddet til en annen deltaker som har hatt større utslipp enn sin kvote (jf. dommen i *Norwegian Air Shuttle*, E-12/23, som sitert over, avsnitt 39 og rettspraksis som det vises til der).

50 Etter klimakvotedirektivet artikkel 2 nr. 1 får direktivet anvendelse på utslipp fra virksomheter som er oppført i vedlegg I til direktivet, samt på klimagasser oppført i vedlegg II, herunder karbondioksid (jf. dommen i *Naturvårdsverket*, C-166/23, som sitert over, avsnitt 33 og rettspraksis som det vises til der). Virksomhet nr. 1 i vedlegg I til direktivet viser til «forbrenning av brensler i anlegg med en samlet nominell termisk

effekt på over 20 MW (unntatt anlegg for forbrenning av farlig eller kommunalt avfall)» som produserer klimagassen karbondioksid.

51 ESA, Islands regjering, og i rettsmøtet FREVAR og SAREN, har understreket at klimakvotedirektivet og innsatsfordelingsforordningen utfyller hverandre.

52 Etter innsatsfordelingsforordningen artikkel 2 nr. 1 får forordningen anvendelse på klimagassutslipp fra IPCC-kildekategoriene energi, industriprosesser og produktbruk, landbruk og avfall, unntatt klimagassutslipp fra virksomhet oppført i vedlegg I til klimakvotedirektivet. Derfor skal det redegjøres for klimagassutslipp, inkludert karbondioksid, fra avfallssektoren i henhold til enten klimakvotedirektivet eller innsatsfordelingsforordningen, som for sin del fastsetter at klimagassutslipp er EØS-statenes ansvar.

53 Kommisjonen anførte under rettsmøtet at innsatsfordelingsforordningen er basert på EØS-statenes forpliktelser til å redusere utslippene fra sektorer som ikke omfattes av klimakvotedirektivet, men at den ikke pålegger anleggene noen direkte forpliktelser. Under rettsmøtet opplyste staten at Norge, for å oppfylle sine forpliktelser etter innsatsfordelingsforordningen, ilegger avgifter på utslipp av karbondioksid i henhold til nasjonal lovgivning.

54 EFTA-domstolen bemerker at dersom forbrenningsanleggene i den foreliggende saken ikke omfattes av virkeområdet for klimakvotedirektivet vedlegg I virksomhet nr. 1, skal de vurderes etter innsatsfordelingsforordningen.

55 I klimakvotedirektivet artikkel 3 bokstav e) defineres «anlegg» som en fast teknisk enhet der det utføres en eller flere av de formene for virksomhet som er oppført i vedlegg I, samt enhver annen virksomhet direkte forbundet med ovennevnte som teknisk er knyttet til de formene for virksomhet som utføres på stedet, og som kan ha innvirkning på utslipp og forurensning. Forbrenningsanlegg som dem hovedsaken gjelder, utgjør anlegg i henhold til klimakvotedirektiv artikkel 3 bokstav e), ettersom de består av en eller flere enheter som forbrenner kommunalt avfall.

56 I sin dom i *Naturvårdsverket*, C-166/23, som sitert over, har EU-domstolen tolket klimakvotedirektivet vedlegg I punkt 5. På det relevante tidspunktet fastsatte vedlegg I punkt 5 at dersom et anlegg overskrider terskelverdien for kapasiteten til en virksomhet i vedlegg I, skal alle anlegg som forbrenner brensler, bortsett fra enheter for forbrenning av farlig eller kommunalt avfall, omfattes av utslippstillatelsen for klimagasser.

57 I *Naturvårdsverket* forstod EU-domstolen Kommisjonens tolkning av klimakvotedirektivet vedlegg I i veilederen slik at det ikke er nok at en enhet hovedsakelig forbrenner farlig eller kommunalt avfall for at den skal være unntatt fra direktivets virkeområde. I samsvar med Kommisjonens veileder er det for det første nødvendig at enheten for forbrenning av farlig eller kommunalt avfall ikke er en del av et anlegg hvis aktivitet er nevnt i vedlegg I til direktivet, og for det andre at forbrenningen av slikt avfall er enhetens hovedformål. EU-domstolen la imidlertid til grunn at en slik tolkning av vedlegg I punkt 5 mangler støtte i tolkningsmetoder som

bygger på ordlyd, system- og formålsbetraktninger som EU-domstolen og domstolen normalt anvender (jf. dommen i *Naturvårdsverket*, C-166/23, som sitert over, avsnitt 42–44).

58 I sin dom i *Naturvårdsverket* la EU-domstolen til grunn at klimakvotedirektivet vedlegg I punkt 5 må tolkes etter sin ordlyd og på en systematisk og formålsbasert måte, og konkluderte med at bestemmelsen må forstås slik at alle enheter for forbrenning av farlig eller kommunalt avfall er unntatt fra direktivets virkeområde, herunder de som er integrert i et anlegg som faller inn under dette virkeområdet, og som ikke har forbrenning av slikt avfall som sitt eneste formål, forutsatt at de kun brukes til forbrenning av annet avfall i begrenset omfang (jf. dommen i *Naturvårdsverket*, C-166/23, som sitert over, avsnitt 45, 49, 51 og 55–57).

59 I den foreliggende saken gjør FREVAR og SAREN, sammen med ESA, i hovedsak gjeldende at resonnementet i *Naturvårdsverket* vedrørende klimakvotedirektivet vedlegg I punkt 5 gjelder tilsvarende for virksomhet nr. 1 i dette vedlegget. Staten, Islands regjering og Kommisjonen gjør i hovedsak gjeldende at resonnementet i *Naturvårdsverket* ikke får tilsvarende anvendelse, og at virksomhet nr. 1 i realiteten bør tolkes som beskrevet i punkt 3.3.2 i Kommisjonens veileder, som nå finnes i punkt 3.4.3 i Kommisjonens oppdaterte veileder.

60 EFTA-domstolen minner om at veiledere fra Kommisjonen etter EØS-retten ikke i seg selv har bindende rettsvirkninger. Følgelig har slik veiledning ikke bindende virkning for domstolene i en EØS-stat som anvender EØS-retten. Det er likevel opp til domstolene i en EØS-stat å ta hensyn til slik veiledning når de skal løse tvister forelagt dem, særlig når veiledningen er ment å supplere bindende EØS-rettslige bestemmelser (jf. dom 25. januar 2024 i *A Ltd*, E-2/23, avsnitt 72 og rettspraksis som det vises til der).

61 EFTA-domstolen bemerker at ordlyden i virksomhet nr. 1 i vedlegg I til klimakvotedirektivet, på det relevante tidspunktet lød «unntatt i anlegg for forbrenning av farlig eller kommunalt avfall», mens ordlyden i den omtvistede bestemmelsen i vedlegg I punkt 5 i *Naturvårdsverket* er «bortsett fra enheter for forbrenning av farlig eller kommunalt avfall». EFTA-domstolen bemerker at unntakets art og ordlyd i de to bestemmelsene i det vesentlige er identisk.

62 EFTA-domstolen minner om at det er en rekke bestemmelser i EØS-avtalen som skal sikre at tolkningen av avtalen er så ensartet som mulig i hele EØS-området. Det er i denne sammenheng EFTA-domstolens oppgave å sikre at EØS-avtalens regler, som i det vesentlige er identiske med EU-rettens regler, tolkes på en ensartet og homogen måte i EFTA-statene (jf. dom 7. mai 2025 i *TC og AA*, forente saker E-1/24 og E-7/24, avsnitt 49 og rettspraksis som det vises til der).

63 Det fremgår ikke av ordlyden for virksomhet nr. 1 i vedlegg I til ETS-direktivet at formålet med forbrenningen av farlig eller kommunalt avfall er avgjørende for å utelukke enheter for forbrenning av slikt avfall fra tillatelsen til utslipp av klimagasser (jf. dommen i *Naturvårdsverket*, C-166/23, som sitert over, avsnitt 48). Selv om bruken av ordet «for» i virksomhet nr. 1 i vedlegg I i den danske, nederlandske, engelske, tyske,

italienske og svenske versjonen av direktivet kan leses på to måter, er det samme ikke tilfellet for den franske, portugisiske eller spanske versjonen, som bruker henholdsvis «*d'», «de»* og «*de»*. Som ESA med rette har anført, kan derfor ikke alle språkversjonene tolkes bokstavelig som en henvisning til en formålstest. Som ESA har anført, bruker direktivet «for the purpose of» svært ofte i andre sammenhenger der lovgiver har ønsket å uttrykke begrepet «formål».

64 Videre bemerker EFTA-domstolen at staten søker å skille mellom virksomhet nr. 1 og punkt 5 i vedlegg I til klimakvotedirektivet på bakgrunn av at sistnevnte viser til enheter som sluttbehandler avfall som produseres i et anlegg som er omfattet av direktivet. Dette tar imidlertid ikke hensyn til kommunalt avfall, som ikke produseres i prosesser som er omfattet av klimakvotedirektivet, men av enkeltpersoner i en kommune. «Farlig eller kommunalt avfall» viser dermed til to forskjellige kategorier avfall.

65 Når det gjelder den systematiske tolkningen av virksomhet nr. 1 i vedlegg I til klimakvotedirektivet, bør samme eller lignende begreper tolkes konsekvent, særlig når de finnes i samme rettsakt, eller i dette tilfellet i samme vedlegg til et direktiv. Gitt den høye grad av likhet mellom virksomhet nr. 1 og punkt 5 i vedlegg I til direktivet, bør de tolkes konsekvent for å sikre direktivets indre sammenheng (jf. i denne sammenheng generaladvokat Ćapetas uttalelse av 6. februar 2025 i *Frankrike* mot *CWS Powder Coatings m.fl.*, forente saker C-71/23 P og C-82/23 P, EU:C:2025:65, avsnitt 126) og, i den foreliggende saken, i tråd med tolkningen i *Naturvårdsverket*.

66 Virksomhet nr. 1 og punkt 5 i vedlegg I til klimakvotedirektivet har samme funksjon, nemlig å unnta visse forbrenningsvirksomheter fra klimakvotesystemet, som ellers ville blitt omfattet av direktivets virkeområde. På bakgrunn av tolkningen av punkt 5 i *Naturvårdsverket* ville det være i strid med en systematisk tolkning å se bort fra direktivets indre sammenheng til fordel for en tolkning i lys av andre rettsakter. Det faktum at den foreliggende kontekstuelle forståelsen av virksomhet nr. 1 avviker fra definisjonene av «avfallsforbrenningsanlegg» og «samforbrenningsanlegg» i industriutslippsdirektivet artikkel 3 nr. 40 og 41, illustrerer derfor at lovgiveren har hatt ulike intensjoner med disse rettsaktene. Rasjonale for EFTA-domstolens tolkning understøttes av forpliktelsene som Kommisjonen er pålagt etter klimakvotedirektivet artikkel 30 nr. 7, som ble tilføyd ved direktiv 2023/959 artikkel 1 nr. 28 bokstav d). Som Kommisjonen viser til innebærer dette at Kommisjonen skal vurdere og rapportere om muligheten for å inkludere kommunale avfallsforbrenningsanlegg i klimakvotesystemet innen 31. juli 2026, med sikte på at de skal være inkludert fra 2028, noe som innebærer at kommunale avfallsforbrenningsanlegg per i dag er utelukket fra direktivets system for handel med utslippskvoter.

67 EFTA-domstolen minner om at formålet med klimakvotedirektivet, slik det er lagt til grunn i det ovenstående, er å etablere et system for handel med utslippskvoter for å redusere utslippene av klimagasser (jf. avsnitt 48 over og rettspraksis som det vises til der, og dommen i *Naturvårdsverket*, C-166/23, som sitert over, avsnitt 50). Unntaket for anlegg for forbrenning av farlig og kommunalt avfall oppført i virksomhet nr. 1 i klimakvotedirektivet vedlegg I, har imidlertid ikke til hensikt først og fremst å oppnå dette målet. På samme måte som vedlegg I punkt 5, oppfyller unntaket et av direktivets

sekundære formål, idet EUs lovgiver anså at etableringen av et system for tildeling av utslippskvoter ikke måtte være til hinder for sluttbehandling av farlig og kommunalt avfall ved forbrenning (jf. dommen i *Naturvårdsverket*, C-166/23, som sitert over, avsnitt 51).

68 I denne forbindelse bemerker EFTA-domstolen at avfallshierarkiet i avfallsrammedirektivet artikkel 4 nr. 1 skal fremme energiutnyttelse, for eksempel forbrenning, fremfor sluttbehandling, for eksempel deponering. På samme måte som klimakvotedirektivet vedlegg I punkt 5 har lovgiverens unntak for anlegg for forbrenning av farlig eller kommunalt avfall i virksomhet nr. 1 i direktivet vedlegg I, til hensikt å tillate sluttbehandling av farlig og kommunalt avfall ved forbrenning. Lovgiver har derfor valgt å fremme forbrenning av farlig og kommunalt avfall ved å unnta slikt avfall fra kravet om tillatelse etter direktivet (jf. dommen i *Naturvårdsverket*, C-166/23, som sitert over, avsnitt 54).

69 EFTA-domstolen gjentar at det å unnta anlegg for forbrenning av farlig eller kommunalt avfall fra klimakvotedirektivets system for handel med utslippskvoter ikke utelukker at slike utslipp kan tas i betraktning i henhold til miljøtiltakene som er innført på nasjonalt plan i samsvar med innsatsfordelingsforordningen (jf. avsnitt 54 over).

70 Videre kan statens og Kommisjonens anførsel om at like konkurransevilkår for energiprodusenter i realiteten krever at selvstendige anlegg som forbrenner farlig eller kommunalt avfall som brensel for energiformål, må omfattes av klimakvotedirektivet, ikke tas til følge. Dette argumentet forutsetter at slike anlegg er direkte sammenlignbare med andre anlegg som produserer energi ved forbrenning av brensler.

71 EFTA-domstolen bemerker at farlig eller kommunalt avfall skiller seg fra materialer eller stoffer som er spesifikt beregnet på eller produsert for å brukes som brensel, slik som olje, gass eller biomassebaserte brensler. Videre forfølger unntaket i virksomhet nr. 1 klimakvotedirektivets sekundære mål, nemlig sluttbehandling av farlig og kommunalt avfall ved forbrenning. Derfor kan ikke anlegg som både utfører denne funksjonen og produserer energi, sammenlignes direkte med anlegg som bare produserer energi. Videre vil en tolkning av unntaket slik staten, Islands regjering og Kommisjonen har foreslått, kunne føre til sløsing med energi og økte utslipp (jf. dommen i *Naturvårdsverket*, C-166/23, som sitert over, avsnitt 55 og 56).

72 Dessuten er det ikke nødvendigvis i strid med likebehandlingsprinsippet at visse virksomheter omfattes av klimakvotedirektivets virkeområde, mens tilsynelatende sammenlignbare virksomheter er unntatt (jf. dom 16. desember 2008 i *Société Arcelor Atlantique et Lorraine m.fl.*, C-127/07, EU:C:2008:728, avsnitt 46, 61 og 63). Ettersom direktivet har en legitim trinnvis tilnærming, idet det gradvis utvides til å omfatte flere virksomheter, slik det også fremgår av punkt 98 i fortalen til direktiv 2023/959, forfordeles ikke andre energiprodusenter utilbørlig av at forbrenning av farlig og kommunalt avfall for tiden faller utenfor direktivets virkeområde.

73 Det følger av det det ovenstående at klimakvotedirektivet vedlegg I virksomhet nr. 1 må tolkes i samsvar med vedlegg I punkt 5 slik at alle anlegg som forbrenner farlig eller

kommunalt avfall er unntatt fra direktivets virkeområde, herunder anlegg som ikke har forbrenning av slikt avfall som sitt eneste formål, forutsatt at de kun brukes til forbrenning av annet avfall i begrenset omfang.

74 Svaret på det første forelagte spørsmålet må derfor bli at klimakvotedirektivet vedlegg I virksomhet nr. 1 må tolkes slik at alle anlegg som forbrenner farlig eller kommunalt avfall, er unntatt fra direktivets virkeområde, herunder anlegg som ikke har forbrenning av slikt avfall som sitt eneste formål, forutsatt at de kun brukes til forbrenning av annet avfall i begrenset omfang.

75 Gitt EFTA-domstolens svar på det første spørsmålet, er det ikke nødvendig å ta stilling til det andre spørsmålet.

V SAKSOMKOSTNINGER

76 Ettersom foreleggelsen for EFTA-domstolen utgjør et ledd i behandlingen av saken som står for den nasjonale domstolen, ligger det til denne domstolen å ta en eventuell avgjørelse om saksomkostninger for partene. Omkostninger som er påløpt i forbindelse med inngivelsen av innlegg for EFTA-domstolen, annet enn partenes omkostninger, kan ikke kreves dekket.

På dette grunnlag avgir

EFTA-DOMSTOLEN

som svar på spørsmålene forelagt den av Borgarting lagmannsrett, følgende rådgivende uttalelse:

Virksomhet nr. 1 i vedlegg I til europaparlaments- og rådsdirektiv 2003/87/EF av 13. oktober 2003 om opprettelse av en ordning for handel med utslippskvoter for klimagasser i Unionen må tolkes slik at alle anlegg som forbrenner farlig eller kommunalt avfall, er unntatt fra direktivets virkeområde, herunder anlegg som ikke har forbrenning av slikt avfall som sitt eneste formål, forutsatt at de kun brukes til forbrenning av annet avfall i begrenset omfang.

Páll Hreinsson Bernd Hammermann Michael Reiertsen

Avsagt i åpen rett i Luxembourg, 11. november 2025.

Ólafur Jóhannes Einarsson
Justissekretær

Páll Hreinsson
President