



Samling af Afgørelser

FORSLAG TIL AFGØRELSE FRA GENERALADVOKAT
E. SHARPSTON
fremsat den 10. november 2016¹

Sag C-460/15

**Schaefer Kalk GmbH & Co. KG
mod
Bundesrepublik Deutschland**

(anmodning om præjudiciel afgørelse indgivet af Verwaltungsgericht Berlin (forvaltningsdomstolen i Berlin, Tyskland))

»Miljøpolitik — direktiv 2003/87/EF — handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Den Europæiske Union — artikel 3, litra b) — definition af »emissioner« — forordning (EU) nr. 601/2012 — overvågning og rapportering — kuldioxid, der overføres fra et anlæg til et andet til fremstilling af udfældet kalciumkarbonat, og som bindes kemisk til dette produkt«

1. Nærværende forelæggelse omhandler betydningen af »emissioner« som omhandlet i direktiv 2003/87/EF². Dette begreb er af afgørende betydning for ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner (»emissionshandelsordningen«), som blev indført med dette direktiv.

2. I henhold til artikel 3, litra b), i direktiv 2003/87/EF er der med henblik på dette direktiv kun tale om »emissioner« af drivhusgasser (herunder kuldioxid)³, der er omfattet af emissionshandelsordningen, når disse gasser udledes »i atmosfæren«. Der kan argumenteres for, at visse bestemmelser i Kommissionens forordning (EU) nr. 601/2012⁴, som gennemfører direktiv 2003/87, udvider begrebet »emissioner« i nævnte direktiv. Dette skyldes, at de behandler kuldioxid, der overføres fra et anlæg til et andet anlæg, som omdanner denne gas til et stabilt kemisk produkt⁵, som kuldioxiden er bundet til kemisk (således at det i praksis *ikke* udledes i atmosfæren), som en »emission« fra det første anlæg. Dermed skal driftslederen af det første anlæg (det oprindelige anlæg) opføre denne kuldioxid i sin årlige rapport til den kompetente nationale myndighed og returnere tilsvarende kvoter. Verwaltungsgericht Berlin (forvaltningsdomstolen i Berlin, Tyskland) (»den forelæggende ret«) har rejst tvivl om, hvorvidt dette er foreneligt med rækkevidden af »emissioner« i direktiv 2003/87, og hvorvidt de relevante bestemmelser i forordning nr. 601/2012 dermed er ugyldige.

1 — Originalsprog: engelsk.

2 — Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 13.10.2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF (EUT 2003, L 275, s. 32). Den version af dette direktiv, som er relevant for hovedsagen, er den, som sidst blev ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/29/EF af 23.4.2009 (EUT 2009, L 140, s. 63).

3 — I det følgende anvender jeg begreberne »kuldioxid« og »CO₂« i samme betydning.

4 — Forordning af 21.6.2012 om overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner i medfør af direktiv 2003/87/EF (EUT 2012, L 181, s. 30).

5 — Udfældet kalciumkarbonat (»PCC«). Dette stof anvendes i fremstillingen af en lang række industrivarer som f.eks. lim, maling, papir.

EU-retten

Direktiv 2003/87

3. Således som det fastslås i femte betragtning til direktiv 2003/87 har direktivet til formål at bidrage til at opfylde Den Europæiske Union og dens medlemsstaters forpligtelser mere effektivt i henhold til Kyotoprotokollen til De Forenede Nationers rammekonvention om klimaændringer til at reducere antropogene emissioner (»Kyotoprotokollen«)⁶ gennem et effektivt europæisk marked med kvoter for drivhusgasemissioner (»kvoter«) og med den mindst mulige negative indvirkning på den økonomiske udvikling og beskæftigelsessituationen.

4. Ved direktiv 2003/87 fastlægges i henhold til artikel 1, første afsnit, en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Den Europæiske Union »med henblik på at fremme reduktionen af drivhusgasemissioner på en omkostningseffektiv måde«. Artikel 1, andet afsnit, fastsætter, at reduktionerne af drivhusgasemissioner skal øges for at bidrage til de reduktionsniveauer, som videnskabeligt anses for påkrævet for at undgå farlige klimaændringer.

5. Artikel 2, stk. 1, bestemmer, at direktiv 2003/87 finder anvendelse på emissioner fra de i bilag I opførte aktiviteter og de drivhusgasser, der er anført i bilag II. Kuldioxid (CO₂) er blandt de anførte gasser.

6. Artikel 3, litra b), definerer »emissioner« med henblik på direktiv 2003/87 som »udledning af drivhusgasser i atmosfæren fra kilder i et anlæg [...]«. I henhold til artikel 3, litra e), forstås ved »anlæg« »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. Artikel 10a (»Midlertidige fællesskabsregler for harmoniseret gratistildeling«) bestemmer navnlig:

»1. Kommissionen vedtager senest den 31. december 2010 fuldt harmoniserede gennemførelsesforanstaltninger for hele Fællesskabet med henblik på tildeling af de i stk. 4, 5, 7 og 12 omhandlede kvoter [...]

[...]

De foranstaltninger, der er omhandlet i første afsnit, skal så vidt muligt fastlægge ex ante-benchmarks for hele Fællesskabet for at sikre, at tildelingen sker på en måde, der skaber incitamenter til reduktion af drivhusgasemissioner og anvendelse af energieffektive teknikker ved at inddrage de mest effektive teknikker, substitutter, alternative produktionsprocesser, højeffektiv kraftvarmeproduktion, energieffektiv genvinding af affaldsgasser, anvendelse af biomasse og opsamling og lagring af CO₂, hvor sådanne anlæg forefindes, og må ikke tilskynde til at øge emissionerne. [...]

For hver sektor og delsektor beregnes benchmarket i princippet for slutproduktet, frem for inputtet, for at maksimere drivhusgasreduktioner og energibesparelser i hele produktionsprocessen i den pågældende sektor eller delsektor.

[...]

6 — Kyotoprotokollen til De Forenede Nationers rammekonvention blev vedtaget den 11.12.1997. Rådet for Den Europæiske Union ratificerede Kyotoprotokollen ved beslutning 2002/358/EF (EFT 2002, L 130, p. 1).

2. Ved fastlæggelsen af principperne for etablering af ex ante-benchmarks i de enkelte sektorer eller delsektorer skal udgangspunktet være den gennemsnitlige præstation for de 10% mest effektive anlæg i en sektor eller delsektor i Fællesskabet i 2007-2008. [...]

De forordninger, der vedtages i henhold til artikel 14 og 15, fastlægger harmoniserede regler for overvågning, rapportering og verifikation af produktionsrelaterede drivhusgasemissioner med henblik på fastsættelse af ex ante-benchmarks.

[...]«

8. Artikel 12 omhandler »Overdragelse, returnering og annullering af kvoter«. Artikel 12, stk. 3, bestemmer, at »[m]edlemsstaterne sørger for, at driftslederen for hvert anlæg senest den 30. april hvert år returnerer et antal kvoter, bortset fra kvoter udstedt efter kapitel II⁷, svarende til de samlede emissioner fra det pågældende anlæg i det foregående kalenderår, som verificeret efter artikel 15, og at disse kvoter derefter annulleres«.

9. I henhold til artikel 12, stk. 3a, »[gælder] [e]n forpligtelse til at returnere kvoter [...] ikke for emissioner, der er verificeret som opsamlede og transporteret med henblik på permanent lagring til et anlæg, der er omfattet af en gyldig tilladelse i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/31/EF af 23. april 2009 om geologisk lagring af kuldioxid⁸«.

10. Artikel 14 (»Overvågning og rapportering af emissioner«) bestemmer navnlig:

»1. Kommissionen vedtager senest den 31. december 2011 en forordning om overvågning og rapportering af emissioner [...] vedrørende de aktiviteter, der er opført i bilag I, [...] som baseres på de principper for overvågning og rapportering, der er anført i bilag IV ^[9], og specificerer for hver drivhusgas dennes globale opvarmningspotentiale i kravene til overvågning og rapportering af emissioner af den pågældende gas.

Denne foranstaltning, der har til formål at ændre ikke-væsentlige bestemmelser i direktivet ved at supplere det, vedtages efter forskriftsproceduren med kontrol i artikel 23, stk. 3.

2. Den i stk. 1 nævnte forordning tager hensyn til den mest nøjagtige og ajourførte foreliggende videnskabelige dokumentation, navnlig fra IPCC ^[10], og kan også fastsætte krav til driftsledere om at rapportere emissioner, som er knyttet til produktionen af varer produceret af energiintensive industrisektorer, der kan være udsat for international konkurrence. I samme forordning kan der opstilles krav om, at disse oplysninger skal verificeres af en uafhængig verifikator.

[...]

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 den i stk. 1 nævnte forordning.

[...]«

7 — Dette kapitel vedrører »luftfart« og er derfor ikke relevant for hovedsagen.

8 — EUT 2009, L 140, s. 114.

9 — Principperne for overvågning og rapportering, der fastsættes i dette bilag, forpligter driftslederen til i rapporten om et anlæg at medtage navnlig det pågældende anlægs samlede emissioner beregnet eller målt for hver af de i bilag I omhandlede aktiviteter. Jf. »Rapportering af emissioner« i bilag IV, del A, punkt B og C.

10 — Det Mellemstatslige Panel for Klimaændringer.

11. Første afsnit af artikel 15 (»Verifikation og akkreditering«) bestemmer, at »[m]edlemsstaterne sørger for, at de rapporter, driftslederne [...] forelægger i henhold til artikel 14, stk. 3, verificeres efter kriterierne i bilag V, og efter eventuelle nærmere bestemmelser vedtaget af Kommissionen i overensstemmelse med [artikel 15], og at den kompetente myndighed underrettes herom«.

12. Artikel 16 (»Sanktioner«) bestemmer navnlig:

»1. Medlemsstaterne fastsætter sanktioner for overtrædelse af de nationale bestemmelser, der vedtages i henhold til dette direktiv, og træffer de fornødne foranstaltninger til at sikre, at sanktionerne håndhæves. Sanktionerne skal være effektive, stå i et rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning. [...]

[...]

3. Medlemsstaterne sørger for, at en driftsleder, der ikke returnerer tilstrækkelige kvoter senest den 30. april hvert år til dækning af sine emissioner i det foregående år, pålægges en bøde for overskridelse af emissionskvoterne. Bøden for overskridelse af emissionskvoter andrager 100 EUR for hvert ton kuldioxidækvivalent fra det anlæg, for hvilket driftslederen ikke har returneret kvoter. Betaling af bøden for overskridelse af emissionskvoter fritager ikke driftslederen for forpligtelsen til at returnere en kvotemængde svarende til de kvoteoverskridende emissioner, når vedkommende returnerer kvoter for det følgende kalenderår.«

Forordning nr. 601/2012

13. Således som det fremgår af den anden henvisning i præambelen, gennemfører forordning nr. 601/2012 særlig artikel 14, stk. 1, i direktiv 2003/87. Artikel 1 i forordning nr. 601/2012 bestemmer, at forordningen fastlægger reglerne for overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner og aktivitetsdata i henhold til direktiv 2003/87 i handelsperioden for EU's emissionshandelsordning, der begynder den 1. januar 2013, samt for efterfølgende handelsperioder.

14. I henhold til artikel 5 skal overvågningen og rapporteringen »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 [...] samt alle drivhusgasser, der er specificeret i relation til disse aktiviteter, men det skal undgås, at emissionerne medregnes flere gange«¹¹.

15. Artikel 11, stk. 1, bestemmer, at »[d]riftslederens [...] 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 [...], som planen er relevant for«¹².

16. Artikel 20, stk. 2, har følgende ordlyd: »Ved definition af overvågnings- og rapporteringsprocessen medtager driftslederen de sektorspecifikke krav i bilag IV.« Punkt 10, afsnit B, fjerde underafsnit, i bilag IV til forordning nr. 601/2012 henviser til, at »[h]vor der anvendes CO₂ i anlægget, eller dette overføres til et andet anlæg til fremstilling af PCC [...], medregnes denne mængde CO₂ som udledt af anlægget, der har frembragt CO₂-mængden«.

11 — Jf. ovenfor, punkt 5.

12 — Overvågningsplanen består af en detaljeret, fuldstændig og gennemskuelig dokumentation af et bestemt anlægs overvågningsmetode og indeholder generelle oplysninger om anlægget, en detaljeret beskrivelse af de anvendte beregningsbaserede eller målingsbaserede metoder samt en detaljeret beskrivelse af overvågningsmetoden i tilfælde af overførsel af CO₂ i henhold til artikel 49 i forordning nr. 601/2012. Jf. artikel 12, stk. 1, andet afsnit, i og punkt 1 i bilag I til forordning nr. 601/2012.

17. Artikel 49, stk. 1, fastsætter:

»Driftslederen fratrækker fra anlæggets emissioner den mængde CO₂, der stammer fra fossilt kulstof i aktiviteter, der er omfattet af bilag I til direktiv 2003/87/EF, og som ikke udledes fra anlægget, men overføres fra anlægget til ét af følgende:

- a) et opsamlingsanlæg med henblik på transport og langsigtet geologisk lagring i et lagringsanlæg med tilladelse efter direktiv 2009/31/EF
- b) et transportnet med henblik på langsigtet geologisk lagring i et lagringsanlæg med tilladelse efter direktiv 2009/31/EF
- c) et lagringsanlæg med tilladelse efter direktiv 2009/31/EF med henblik på langsigtet geologisk lagring.

For alle andre former for overførsel af CO₂ fra anlægget må der ikke fratrækkes CO₂ fra anlæggets emissioner«¹³.

Tysk ret

18. Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (lov om ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner) af 21. juli 2011 gennemfører direktiv 2003/87 i Tyskland. § 3 i denne lov definerer begrebet »emission«. Det omhandler udledning af drivhusgasser i atmosfæren fra kilder med tilknytning til de aktiviteter, som er anført i lovens bilag I. I henhold til § 5, stk. 1, skal driftslederen beregne emissionerne fra det pågældende anlæg i hvert kalenderår og rapportere dette tal til den kompetente myndighed senest den 31. marts det efterfølgende år. § 6 bestemmer, at driftslederen skal forelægge den kompetente myndighed en overvågningsplan for hver enkelt handelsperiode til godkendelse.

Faktuel baggrund, retsforhandlinger og de forelagte spørgsmål

19. Schaefer Kalk GmbH & Co. KG (»Schaefer Kalk«) driver et anlæg i Hahnstätten (Tyskland) til brænding af kalksten. Denne aktivitet er underlagt emissionshandelsordningen¹⁴. Schaefer Kalk overfører en del af den kuldioxid, som den frembringer som følge af denne aktivitet, til et anlæg, hvor kuldioxiden anvendes til fremstilling af PCC.

20. Den 31. juli 2012 indgav Schaefer Kalk en ansøgning til Deutsche Emissionshandelsstelle (»DEHSt«) (den tyske myndighed, som har ansvaret for handel med emissionskvoter) om godkendelse af virksomhedens overvågningsplan. Schaefer Kalk anmodede specifikt om ikke at blive undtaget fra forpligtelsen til at rapportere, hvor meget kuldioxid, der overføres til fremstilling af PCC (og dermed returnere emissionshandelskvoter, der svarer til den overførte kuldioxid). Schaefer Kalk gjorde i det væsentlige gældende, at kuldioxid bindes kemisk i PCC og dermed ikke udledes i atmosfæren.

13 — Det rationale, der ligger til grund for artikel 49, fremgår af 13. betragtning, hvori det forklares, at »[f]or at lukke potentielle huller i forbindelse med overførsler af indeholdt eller ren CO₂«, må sådanne overførsler »kun [...] finde sted med henblik på geologisk lagring i henhold til EU's ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner, der i øjeblikket er den eneste form for accepteret permanent lagring af CO₂ ifølge EU's ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner«.

14 — Blandt de aktiviteter, der er omfattet af emissionshandelsordningen, nævner bilag I »fremstilling af kalk eller brænding af dolomit eller magnesit i roterovne eller i andre ovne med en produktionskapacitet på mere end 50 tons/dag«.

21. Den 10. januar 2013 godkendte DEHSt Schaefer Kalks overvågningsplan uden at tage stilling til spørgsmålet om kuldioxid, der overføres til fremstilling af PCC. Ved efterfølgende afgørelse af 29. august 2013 («afgørelsen af august 2013») afslog DEHSt Schaefer Kalks anmodning om at fratække overført kuldioxid fra dens emissioner, hvilket blev begrundet med, at dette ikke er muligt i henhold til artikel 49 i og bilag IV til forordning (EU) nr. 601/2012.

22. Schaefer Kalk har ved den forelæggende ret anlagt sag til prøvelse af afgørelsen af august 2013. Virksomheden gjorde i det væsentlige gældende, at artikel 49, stk. 1, andet afsnit, i og punkt 10, afsnit B, fjerde underafsnit, i bilag IV til forordning nr. 601/2012 er uforenelige med artikel 3, litra b, og artikel 14, stk. 1, i direktiv 2003/87, for så vidt som de i et anlægs »emissioner« opregner kuldioxid, der ikke udledes i atmosfæren, men derimod overføres til et andet anlæg til fremstilling af PCC, som kuldioxiden bindes til kemisk. Den økonomiske byrde, der følger deraf (dvs. den årlige returnering af en række kvoter, der svarer til denne kuldioxid), kan afskrække driftsledere fra at foretage sådanne overførsler og dermed undergrave målet om en reduktion i emissionerne i direktiv 2003/87.

23. Den forelæggende ret har udsat sagen og anmodet Domstolen om en præjudiciel afgørelse af følgende spørgsmål:

- »1. Er Kommissionens forordning nr. 601/2012 ugyldig, og tilsidesætter den formålene med direktiv 2003/87, for så vidt som [forordningen] i artikel 49, stk. 1, andet afsnit, bestemmer, at CO₂, som ikke overføres som omhandlet i artikel 49, stk. 1, første afsnit, medregnes som udledt af anlægget, der har frembragt CO₂-mængden?
2. Er Kommissionens forordning nr. 601/2012 ugyldig, og tilsidesætter den formålene med direktiv 2003/87, for så vidt som den i afsnit 10 i bilag IV bestemmer, at CO₂, der overføres til et andet anlæg til fremstilling af PCC, medregnes som udledt af anlægget, der har frembragt CO₂-mængden?»

24. Der er indgivet skriftlige indlæg af Schaefer Kalk, den tyske regering og Europa-Kommissionen. Ovenstående samt DEHSt har afgivet mundtlige indlæg under retsmødet den 30. juni 2016.

Bedømmelse

Spørgsmålet om, hvorvidt Schaefer Kalks anfægtelse af gyldigheden af forordning nr. 601/2012 kan antages til realitetsbehandling

25. Eftersom Schaefer Kalk ikke har nedlagt påstand om annullation af forordning nr. 601/2012 ved Retten, har den tyske regering stillet spørgsmål ved, om Schaefer Kalk på trods af dette kan påberåbe sig ugyldigheden af artikel 49, stk. 1, andet afsnit, i og punkt 10, afsnit B, fjerde underafsnit, i bilag IV til denne forordning i forbindelse med den nationale sag, der verserer ved den forelæggende ret. Den tyske regering har her henvist til, at enkeltpersoner nu har bredere adgang til Unionens retsinstanser efter artikel 263, stk. 4, tredje sætningsled, TEUF, som bestemmer, at enhver fysisk eller juridisk person kan indbringe klage med henblik på prøvelse af regelfastsættende retsakter, der berører vedkommende umiddelbart, og som ikke omfatter gennemførelsesforanstaltninger.

26. Det er fast retspraksis, at et retssubjekts mulighed for ved en national ret, som en sag er indbragt for, at gøre gældende, at bestemmelser i Unionens retsakter er ugyldige, forudsætter, at denne part ikke i medfør af artikel 263 TEUF havde ret til at anlægge et direkte søgsmål til prøvelse af disse bestemmelser¹⁵. Det er imidlertid kun i det tilfælde, hvor det kan lægges til grund, at en person uden

15 — Jf. senest dom af 28.4.2016, Borealis Polyolefine (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 og C-391/14 – C-393/14, EU:C:2016:311, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).

enhver tvivl kunne have anlagt sag med påstand om annullation af den omhandlede retsakt på de betingelser, der er fastsat i den pågældende artikel, at denne person er afskåret fra at påberåbe sig ugyldigheden af denne for den kompetente nationale ret¹⁶. Jeg har i en anden sammenhæng forklaret, hvorfor denne retspraksis også bør finde anvendelse på artikel 263, stk. 4, tredje sætningsled, TEUF¹⁷.

27. I den foreliggende sag nærede Schaefer Kalk en berettiget tvivl om, hvorvidt den på grundlag af artikel 263, stk. 4, TEUF kunne anlægge et direkte søgsmål ved Retten til prøvelse af de bestemmelser i forordning nr. 601/2012, som den nu har anfægtet.

28. Det er korrekt, at dette er en »retsakt« som omhandlet i artikel 263, stk. 4, sidste sætningsled, TEUF, dvs. en almenyldig retsakt, som ikke blev vedtaget efter en lovgivningsmæssig procedure, og som dermed ikke har lovgivningsmæssig karakter¹⁸. Et søgsmål på grundlag af det tredje led er imidlertid også betinget af, at der bl.a. ikke er tale om gennemførelsesforanstaltninger, der berører de parter, der anfægter retsakten. Både artikel 49, stk. 1, andet afsnit, i og punkt 10, afsnit B, fjerde underafsnit, i bilag IV til forordning nr. 601/2012 krævede vedtagelse af gennemførelsesforanstaltninger, der berører Schaefer Kalk¹⁹, som f.eks. DEHSt's afgørelse af 10. januar 2013 på nævnte virksomheds anmodning om godkendelse af dens overvågningsplan²⁰.

29. Under disse omstændigheder må Schaefer Kalk have ret til at anfægte gyldigheden af disse bestemmelser i forordning nr. 601/2012 ved den forelæggende ret og anmode den om at forelægge dette spørgsmål for Domstolen med henblik på en præjudiciel afgørelse.

Indledende bemærkninger

30. Der er enighed om, at brænding af kalksten er en aktivitet, hvorpå direktiv 2003/87 finder anvendelse. Derimod er fremstilling af PCC ikke opført i bilag I til dette direktiv og er således ikke omfattet af emissionshandelsordningen.

31. Såvel den tyske regering som DEHSt har gjort gældende, at den kemiske omdannelse af den kuldioxid, der anvendes til fremstilling af PCC, er ufuldstændig, eftersom mindst 20% af inputgasserne i sidste ende udledes i atmosfæren som affaldsgasser²¹. I sit skriftlige indlæg har Kommissionen forklaret, at den kemiske proces til fremstilling af PCC ikke i sig selv udmønter sig i emissioner. Som svar på et spørgsmål, som Domstolen rettede til Kommissionen, anførte den dog under retsmødet, at en del af »inputkuldioxiden« i sidste ende risikerer at gå tabt og blive udledt i atmosfæren. Den tyske regering har desuden gjort gældende, at det i en situation som den i hovedsagen omhandlede er nødvendigt at tage højde for eventuelle tab af kuldioxid under transporten eller i forbindelse med udslip fra anlægget. Under retsmødet anfægtede Schaefer Kalk disse faktiske argumenter og forklarede, at de ikke var blevet gjort gældende under sagen for den nationale ret.

16 — Jf. bl.a. dom af 17.3.2016, Portmeirion Group (C-232/14, EU:C:2016:180, præmis 23 og den deri nævnte retspraksis).

17 — Jf. mit forslag til afgørelse i A m.fl. (C-158/14, EU:C:2016:734, punkt 67-72).

18 — Jf. i denne retning dom af 3.10.2013, Inuit Tapiriit Kanatami m.fl. mod Parlamentet og Rådet (C-583/11 P, EU:C:2013:625, præmis 60).

19 — Med henblik på spørgsmålet om, hvorvidt en regelfastsættende retsakt omfatter gennemførelsesforanstaltninger, tages der udgangspunkt i situationen for den person, der påberåber sig søgsmålsretten i henhold til artikel 263, stk. 4, tredje sætningsled, TEUF. Det er således irrelevant, om den omhandlede retsakt omfatter gennemførelsesforanstaltninger med hensyn til andre retsundergivne. Jf. bl.a. dom af 28.4.2015, T & L Sugars og Sidul Açúcares mod Kommissionen (C-456/13 P, EU:C:2015:284, præmis 32 og den deri nævnte retspraksis).

20 — Denne godkendelse er påkrævet i henhold til artikel 12, stk. 1, første afsnit, i forordning nr. 601/2012.

21 — Under retsmødet forklarede DEHSt, at selv om det er muligt at opnå et lavere niveau af »overskydende« kuldioxid, omfatter en optimal udvinding af PCC mindst 20% affaldsgas.

32. Inden for rammerne af den procedure, der er fastsat i artikel 267 TEUF, har Domstolen alene kompetence til at træffe afgørelse vedrørende fortolkningen eller gyldigheden af en EU-retlig forskrift på grundlag af de faktiske omstændigheder, således som de er beskrevet af den nationale ret²². Det tilkommer dermed ikke Domstolen at vurdere, hvorvidt en del af den kuldioxid, der overføres fra Schaefer Kalks anlæg til et andet anlæg til fremstilling af PCC, gik tabt (eller sandsynligvis går tabt) under transporten, eller om den blev udledt i atmosfæren som følge af nævnte fremstilling. Under alle omstændigheder er der enighed om, at som minimum hovedparten af den kuldioxid, der anvendes i den kemiske proces til fremstilling af PCC, er bundet kemisk til dette produkt. På denne baggrund vil jeg tage stilling til de forelagte spørgsmål. Det tilkommer den forelæggende ret at foretage den nødvendige kontrol af de faktiske omstændigheder, hvor dette er relevant.

33. I en situation som den i hovedsagen omhandlede følger det af artikel 49, stk. 1, andet afsnit, i og punkt 10, afsnit B, fjerde underafsnit, i bilag IV til forordning nr. 601/2012, at al kuldioxid, der overføres til fremstilling af PCC, anses for at være »emissioner« fra det anlæg, hvor den blev frembragt, selv om (som minimum) det meste af kuldioxiden ikke udledes i atmosfæren, og at driftslederen af dette anlæg således er forpligtet til at rapportere disse mængder af kuldioxid som emissioner og tilsvarende returnere kvoter, i overensstemmelse med artikel 12, stk. 3, i direktiv 2003/87. Spørgsmålet er, om Kommissionen kunne indføre en sådan regel uden at tilsidesætte definitionen af »emissioner« i artikel 3, litra b), i direktiv 2003/87, hvortil direktivets artikel 14, stk. 1, henviser. Begge forelagte spørgsmål vedrører dette spørgsmål og bør derfor behandles samlet.

Kan kuldioxid, der overføres til et anlæg til fremstilling af PCC, anses for at være »emissioner« med henblik på emissionshandelsordningen?

34. Femte betragtning til direktiv 2003/87 forklarer, at direktivet har til formål at indføre en emissionshandelsordning for at bidrage til at opfylde Den Europæiske Unions og dens medlemsstaters forpligtelser i henhold til Kyotoprotokollen med henblik på at reducere emissionerne af drivhusgasser i atmosfæren til et sådant niveau, at det forhindrer alle menneskeskabte forstyrrelser, som er farlige for klimasystemet, og hvis endelige formål er at beskytte miljøet²³.

35. Den økonomiske logik i ordningen for handel med kvoter består i at udvirke, at de begrænsninger af drivhusgasemissioner, som er nødvendige for at opnå et forudbestemt resultat for miljøet, gennemføres til de lavest mulige omkostninger. Ved at tillade salg af de tildelte kvoter skal ordningen stimulere alle deltagere til at udlede en mindre mængde drivhusgasser end de oprindeligt tildelte kvoter med henblik på, at den pågældende afhænder de overskydende kvoter til en anden deltager, der har produceret en større emissionsmængde end de tildelte kvoter²⁴. Dette kan grundlæggende opnås på to måder: enten ved at nedbringe mængden af drivhusgasser, der frembringes (hvilket typisk opnås ved at anvende mere effektive produktionsmetoder), eller ved at undgå udledning af drivhusgasser i atmosfæren (f.eks. ved at omdanne disse gasser til et produkt, som de bindes til kemisk).

36. Således er en af de grundsten, som emissionshandelsordningen bygger på, artikel 12, stk. 3, i direktiv 2003/87, hvorefter driftslederne senest den 30. april i indeværende år skal returnere et antal drivhusgasemissionskvoter svarende til de samlede emissioner i det foregående kalenderår med henblik på annullering²⁵.

22 — Jf. bl.a. dom af 9.10.2014, Traum (C-492/13, EU:C:2014:2267, præmis 19), og af 21.7.2016, Argos Supply Trading (C-4/15, EU:C:2016:580, præmis 29).

23 — Dom af 16.12.2008, Arcelor Atlantique og Lorraine m.fl. (C-127/07, EU:C:2008:728, præmis 29).

24 — Dom af 16.12.2008, Arcelor Atlantique og Lorraine m.fl. (C-127/07, EU:C:2008:728, præmis 32). Jf. desuden dom af 7.4.2016, Holcim (Romania) mod Kommissionen (C-556/14 P, ikke trykt i Sml., EU:C:2016:207, præmis 64 og 65).

25 — Dom af 29.4.2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, præmis 29).

37. Rækkevidden af dette krav, som er afgørende for at kunne besvare den forelæggende rets spørgsmål, afhænger først og fremmest af betydningen af »emissioner« som omhandlet i artikel 3, litra b), i direktiv 2003/87. I overensstemmelse med fast retspraksis vil jeg således fortolke denne bestemmelse under hensyn til ikke blot dens ordlyd, men også til den sammenhæng, hvori den indgår, og de mål, der forfølges med den ordning, som den udgør en del af²⁶.

38. Affattelsen af artikel 3, litra b), i direktiv 2003/87 gør det klart, at der ikke kan være tale om »emissioner«, medmindre drivhusgasser *udledes* »i atmosfæren«, dvs. i det lag af gasser, der omgiver Jorden. I tråd med direktivets mål om at reducere emissionerne for undgå farlige klimaændringer²⁷ medfører *frembringelse* af drivhusgasser i sig selv ikke »emissioner«, når disse gasser ikke udledes i atmosfæren²⁸. Bilag IV til direktiv 2003/87, som fastsætter de generelle principper for overvågning og rapportering, fører ikke til en anden konklusion: Det forpligter driftslederen til i rapporten om et anlæg at medtage de »samlede emissioner« beregnet eller målt for hver af de aktiviteter, der er omfattet af emissionshandelsordningen²⁹.

39. Således som DEHSt, den tyske regering og Kommissionen med rette har gjort gældende, er definitionen i artikel 3, litra b), imidlertid ikke begrænset til »direkte og umiddelbar« udledning af drivhusgasser i atmosfæren. Dermed berører den omstændighed, at drivhusgasser først udledes i atmosfæren et stykke tid efter, de blev frembragt, og muligvis uden for det anlæg, som de stammer fra, ikke deres klassificering som »emissioner«. En modsatrettet fortolkning ville give driftslederne mulighed for at omgå emissionshandelsordningen ved at opsamle drivhusgasser, der er frembragt på et anlæg, og overføre dem til et andet anlæg for at udsætte udledningen heraf i atmosfæren.

40. Jeg er derfor enig i, at hvis – i en situation som den i hovedsagen omhandlede – en del af den kuldioxid, der overføres til et andet anlæg til fremstilling af PCC, faktisk udledes i atmosfæren som følge af tab under transport eller udslip eller selve produktionsprocessen³⁰, er det foreneligt med definitionen i direktiv 2003/87 at anse *den del* af den overførte kuldioxid for »emissioner« fra det oprindelige anlæg. Denne fortolkning er i overensstemmelse med såvel direktivets anvendelsesområde som fastlagt i artikel 2, stk. 2, som definitionen af »emissioner« i artikel 3, litra b): Denne kuldioxid »udledes i atmosfæren« i sidste ende (om end indirekte) og stammer fra en aktivitet, som er omfattet af emissionshandelsordningen (brænding af kalksten i hovedsagen).

41. Men artikel 49, stk. 1, andet afsnit, i og punkt 10, afsnit B, fjerde underafsnit, i bilag IV til forordning nr. 601/2012 har en langt bredere virkning. Det er ikke blot den del af den overførte kuldioxid, som eventuelt udledes i atmosfæren, men derimod den samlede kuldioxid, som overføres til et andet anlæg til fremstilling af PCC, der anses for at være »emissioner« fra det oprindelige anlæg og dermed er underlagt emissionshandelsordningen. Disse bestemmelser skaber med andre ord en uafkræftelig formodning om, at *al* overført kuldioxid vil blive udledt i atmosfæren.

42. Dette resultat er ikke alene i strid med ordlyden af artikel 3, litra b), i direktiv 2003/87: Det risikerer ligeledes at undergrave direktivets mål om at beskytte miljøet ved at nedsætte emissionerne³¹.

26 — Jf. bl.a. dom af 4.2.2016, Hassan (C-163/15, EU:C:2016:71, præmis 19 og den deri nævnte retspraksis).

27 — Artikel 1, andet afsnit, i direktiv 2003/87.

28 — Dette princip nuanceres som følge af tilføjelsen af opsamling, transport og geologisk lagring af drivhusgasser på en lagringslokalitet til bilag I til direktiv 2003/87 med tilladelse efter direktiv 2009/31. Jf. punkt 59 og 60 nedenfor.

29 — Bilag IV, del A, punkt B og C: »Rapportering af emissioner«.

30 — Således som jeg allerede har påpeget, tilkommer det ikke Domstolen at træffe afgørelse vedrørende disse faktiske omstændigheder.

31 — Jf. i denne retning dom af 16.12.2008, Arcelor Atlantique og Lorraine m.fl. (C-127/07, EU:C:2008:728, præmis 31).

43. Således som Schaefer Kalk korrekt fremhævede under retsmødet, undergraves det økonomiske incitament, der ligger til grund for emissionshandelsordningen, hvis der skal returneres kvoter for al den kuldioxid, der overføres til fremstilling af PCC. Eftersom de tilsvarende overskydende kvoter ikke længere kan sælges, behandles driftslederen nøjagtig på samme måde, som hvis han havde udledt al denne kuldioxid i atmosfæren.

44. Den tyske regering har ikke desto mindre gjort gældende, at de anfægtede bestemmelser i forordning nr. 601/2012 er nødvendige for at sikre sammenhæng med ex ante-benchmarket for fremstilling af kalk i Kommissionens afgørelse 2011/278/EU³². I overensstemmelse med artikel 10a i direktiv 2003/87 har dette benchmark til formål at fastlægge en mængde gratiskvoter, der tildeles for denne aktivitet i løbet af den overgangsperiode, der er fastsat i bestemmelsen. I henhold til punkt 1 i bilag I til afgørelse 2011/278 beregnes dette benchmark under hensyn til »[a]lle processer, der er direkte eller indirekte knyttet til produktion af kalk«. Det følger, at gratiskvoter tildeles til kuldioxid, der stammer fra brænding af kalksten og overføres til fremstilling af PCC, uanset om denne kuldioxid i sidste ende udledes i atmosfæren eller ej. Den tyske regering har i det væsentlige gjort gældende, at Kommissionen – i betragtning af målet om harmonisering, som fremgår af artikel 10a, stk. 2, andet afsnit – var nødt til at sikre, at driftslederen er underlagt en forpligtelse til at returnere kvoter svarende til denne kuldioxid i en situation som den i hovedsagen omhandlede. Kommissionen har anført et lignende argument.

45. Jeg kan ikke tiltræde dette argument.

46. I henhold til artikel 10a, stk. 2, andet afsnit, i direktiv 2003/87 skal de forordninger, der vedtages i henhold til bl.a. artikel 14, stk. 1, i dette direktiv, som f.eks. forordning nr. 601/2012, fastlægge harmoniserede regler for overvågning, rapportering og verifikation af produktionsrelaterede drivhusgasemissioner med henblik på fastsættelse af ex ante-benchmarks. Der er i mine øjne intet i denne bestemmelse, der peger på, at en driftsleders årlige emissioner bør eller skal omfatte kuldioxid, der overføres til fremstilling af PCC, og som *ikke* udledes i atmosfæren i en situation som den i hovedsagen omhandlede. Det er korrekt, at ex ante-benchmarket for fremstilling af kalk, som Kommissionen beregnede i afgørelse 2011/278, bl.a. tog højde for kuldioxid, der overføres til fremstilling af PCC, og som ikke udledes i atmosfæren. En sådan overførsel af kuldioxid udgør ganske rigtigt en del af »[de] processer, der er direkte eller indirekte knyttet til produktion af kalk«. I hovedsagen resulterede dette i, at Schaefer Kalk fik tildelt flere gratiskvoter, end virksomheden ville have modtaget, hvis der ikke var blevet taget højde for overført kuldioxid³³. Dette har imidlertid ingen indvirkning på rækkevidden af forpligtelsen til at returnere kvoter i artikel 12, stk. 3, i direktiv 2003/87 på den ene side og forordningen om overvågning og rapportering, som Kommissionen skulle vedtage i overensstemmelse med dette direktivs artikel 14, stk. 1, på den anden side. Begge bestemmelser omhandler udelukkende »emissioner« i henhold til artikel 3, litra b), i direktiv 2003/87.

47. Af samme årsag er jeg ikke enig i Kommissionens anbringende, som den gjorde gældende under retsmødet, om, at artikel 14, stk. 2, i direktiv 2003/87 forpligtede Kommissionen til at anse kuldioxid, der overføres til fremstilling af PCC, for »emissioner«, fordi fremstillingen af PCC med overført kuldioxid ikke er innovativ og ikke sikrer mod en eventuel udledning af denne gas i atmosfæren. Det eneste formål med denne bestemmelse er at forpligte Kommissionen til at tage højde for »den mest nøjagtige og ajourførte foreliggende videnskabelige dokumentation, navnlig fra IPCC«, når den vedtager en forordning i overensstemmelse med artikel 14, stk. 1. Dermed kan bestemmelsen ikke fortolkes som om, at den udvider definitionen af »emissioner« i artikel 3, litra b), i direktiv 2003/87, således at den omfatter kuldioxid, der ikke udledes i atmosfæren. I denne henseende er det uvæsentligt, om udledningen undgås ved hjælp af innovative processer eller ej.

32 — Afgørelse af 27.4.2011 om fastlæggelse af midlertidige EU-regler for harmoniseret gratistildeling af emissionskvoter i henhold til artikel 10a i direktiv 2003/87/EF (EUT 2011, L 130, s. 1).

33 — Jf. ovenfor, punkt 44.

48. I modsætning til, hvad DEHSt, den tyske regering og Kommissionen har gjort gældende, drager en driftsleder desuden ikke fordel af en uberettiget konkurrencemæssig fordel, hvis han kan »undvære« gratiskvoter, der svarer til kuldioxid, som han overfører til et anlæg til fremstilling af PCC, i forhold til driftsledere, der ikke foretager sådanne overførsler.

49. Det er korrekt, at et af de med direktiv 2003/87 forfulgte mål er at beskytte det indre markeds konkurrencevilkår inden for emissionshandelsordningen³⁴. I en situation som den i hovedsagen omhandlede kan »fordelen« ved at have »overskydende« kvoter imidlertid ikke anses for at være urimelig og dermed en fordrejning af konkurrencen. Denne fordel opstår alene på grund af den objektive forskel mellem en driftsleder, der udleder drivhusgasser i atmosfæren, og en driftsleder, der undgår sådanne emissioner gennem en kemisk omdannelse af en del af den frembragte kuldioxid til et nyt stabilt kemikalium, hvortil den er bundet. Denne fordel er dermed fuldt ud i overensstemmelse med den økonomiske logik i emissionshandelsordningen³⁵.

50. Desuden kan jeg ikke tilslutte mig argumentet (som den tyske regering, DEHSt og Kommissionen har anført) om, at driftslederne i det væsentlige ville have mulighed for at omgå emissionshandelsordningen (navnlig forpligtelsen til at returnere kvoter) uden det store besvær, hvis de havde ret til at fratække drivhusgasser, der er blevet overført til andre produktionsenheder, fra deres samlede emissioner. Som svar på et spørgsmål fra Domstolen under retsmødet forklarede Kommissionen, at det i en situation som den i hovedsagen omhandlede er nødvendigt at lade overført kuldioxid indgå i et anlægs emissioner, eftersom fremstilling af PCC ikke er blandt de aktiviteter, der er omfattet af emissionshandelsordningen. Under disse omstændigheder er det muligvis ikke muligt at gennemføre inspektioner på de anlæg, hvortil der er blevet overført kuldioxid til fremstilling af PCC.

51. Det er bestemt et legitimt mål at lukke potentielle huller i forbindelse med overførsler af kuldioxid³⁶. Efter min opfattelse tager dette argument dog ikke behørigt højde for alle de sikkerhedsforanstaltninger, der stammer fra den overvågnings- og rapporteringsordning, der blev indført med direktiv 2003/87, og de forordninger, der gennemfører det.

52. Det fremgår af artikel 14, stk. 3, i direktiv 2003/87, at driftsledernes returneringsforpligtelse, som er en af de grundsten, som emissionshandelsordningen bygger på, bygger på de rapporter, som driftslederne af et anlæg udarbejder i henhold til reglerne i forordning nr. 601/2012 om overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner³⁷. Disse regler kræver, at driftslederen garanterer fuldstændighed (artikel 5), nøjagtighed (artikel 7) og den anvendte metodes integritet (artikel 8), når han overvåger og rapporterer emissioner. Rapporterede emissionsdata og redegørelser må i henhold til artikel 8, andet afsnit, i forordning nr. 601/2012 »ikke indeholde væsentlige urigtige oplysninger eller være ensidige med hensyn til udvælgelse eller præsentation af oplysninger, og de skal give et troværdigt og velafvejet billede af et anlægs [...] emissioner«.

53. I overensstemmelse med kravet om nøjagtig bogføring af de udstedte kvoter og i henhold til artikel 6, stk. 2, litra e), og artikel 12, stk. 3, i direktiv 2003/87 er disse rapporter – inden de indgives til de kompetente nationale myndigheder – underlagt en verifikationsprocedure som bl.a. er foreskrevet i nævnte direktivs artikel 15³⁸. Det følger af artikel 15, sammenholdt med bilag V til

34 — Jf. bl.a. dom af 29.3.2012, Kommissionen mod Polen (C-504/09 P, EU:C:2012:178, præmis 77), og af 22.6.2016, DK Recycling und Roheisen mod Kommissionen (C-540/14 P, EU:C:2016:469, præmis 49 og 50).

35 — Jf. ovenfor, punkt 35.

36 — Jf. 13. betragtning til forordning nr. 601/2012.

37 — Dom af 29.4.2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, præmis 31).

38 — Dom af 29.4.2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, præmis 31).

direktiv 2003/87, at en uafhængig verifikators verifikation af emissionsrapporterne udgør en uomgængelig betingelse for returneringen af kvoterne. En driftsleder, hvis rapport ikke er blevet bedømt som tilfredsstillende, kan ikke overdrage kvoter, før en rapport fra den pågældende driftsleder er bedømt som tilfredsstillende³⁹.

54. En af verifikatorens vigtigste opgaver er netop at verificere »med rimelig sikkerhed [...], at operatørens [...] rapport er fri for væsentlige ukorrekte angivelser«⁴⁰. Væsentlige ukorrekte angivelser kan vedrøre emissioner, som en driftsleder »forklæder« som overførsler af drivhusgasser til et andet anlæg. Eventuelle væsentlige ukorrekte angivelser, der ikke er rettet før udgivelsen af rapporten, skal indgå i verifikatorens verifikationsrapport⁴¹. Og indtil den pågældende driftsleders rapport er blevet verificeret, kan han ikke returnere kvoter svarende til de samlede emissioner fra det pågældende anlæg i det foregående kalenderår som påkrævet i henhold til artikel 12, stk. 3, i direktiv 2003/87. Denne driftsleder vil derfor blive pålagt det bødeforlæg, der er fastsat i direktivets artikel 16, stk. 3⁴².

55. Direktiv 2003/87 fastsætter ikke andre kontrolmekanismer, og returneringen af kvoter er ikke underlagt andre betingelser, end at emissionsrapporten skal bedømmes som tilfredsstillende⁴³. Domstolen har imidlertid gjort det klart, at det følger af bestemmelserne i direktivet i deres helhed, at det ikke er til hinder for, at medlemsstaternes kompetente myndigheder iværksætter supplerende kontroller eller verifikationer, selv når en driftsleders rapport er blevet verificeret og er blevet bedømt som tilfredsstillende. I det omfang sådanne verifikationer gør det muligt at afdække uregelmæssigheder eller forsøg på svig, bidrager de også til at sikre en velfungerende ordening for handel med emissioner⁴⁴.

56. Efter min opfattelse er anvendelsen af disse undersøgelsesbeføjelser navnlig berettiget, når kuldioxid overføres fra et anlæg til et andet: denne situation indebærer en tydelig risiko for, at emissionshandelsordningen omgås. Dermed har en medlemsstats kompetente myndighed i en sag som den i hovedsagen omhandlede ret til at gennemføre alle de undersøgelser, der er nødvendige for at verificere, at den overførte kuldioxid rent faktisk anvendes til fremstilling af PCC og ikke udledes i atmosfæren. Der er i mine øjne intet, der udelukker, at sådanne inspektioner gennemføres i de anlæg, hvortil der overføres kuldioxid. Hvis denne myndighed konkluderer, at en verificeret emissionsrapport ikke indeholder alle de emissioner, der er omfattet af emissionshandelsordningen, pålægges den pågældende driftsleder en sanktion, der er »effektiv, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning«, og som er fastsat i national lovgivning i overensstemmelse med artikel 16, stk. 1, i direktiv 2003/87, under hensyn til driftslederens adfærd samt vedkommendes gode tro eller svigagtige intentioner⁴⁵.

57. Jeg konkluderer derfor – i modsætning til, hvad DEHSt, den tyske regering og Kommissionen har gjort gældende – at en regel, der forpligter en driftsleder til at returnere kvoter svarende til den samlede kuldioxid, der overføres til et anlæg til fremstilling af PCC, uanset hvorvidt denne kuldioxid udledes i atmosfæren, ikke er nødvendig for at sikre, at emissionshandelsordningen fungerer.

58. Kommissionen har i det væsentlige gjort gældende, at det følger af artikel 12, stk. 3a, i direktiv 2003/87, som vedrører opsamling og transport af drivhusgasser med henblik på permanent geologisk lagring, at EU-lovgiver ikke havde til hensigt at fastlægge andre undtagelser fra den obligatoriske returnering af kvoter for kuldioxid, som ikke direkte og umiddelbart udledes i atmosfæren.

39 — Dom af 29.4.2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, præmis 32).

40 — Artikel 7, stk. 1, i Kommissionens forordning (EU) nr. 600/2012 om verifikation af rapporter om drivhusgasemissioner og rapporter om tonkilometer og akkreditering af verifikatorer i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF (EUT 2012, L 181, s. 1).

41 — Jf. navnlig artikel 27, stk. 1, første afsnit, litra a), i Kommissionens forordning nr. 600/2012.

42 — Jf. i denne retning dom af 29.4.2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, præmis 35).

43 — Dom af 29.4.2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, præmis 34).

44 — Dom af 29.4.2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, præmis 37).

45 — Jf. i denne retning dom af 29.4.2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, præmis 39).

59. Artikel 12, stk. 3a, i direktiv 2003/87 stiller imidlertid ikke spørgsmål ved min ovenfor anførte argumentation vedrørende begrebet »emissioner« i direktiv 2003/87.

60. Artikel 12, stk. 3a, fastlægger betingelser for, hvornår emissioner, der er verificeret som opsamlede og transporteret med henblik på permanent geologisk lagring, ikke er omfattet af forpligtelsen til at returnere kvoter som fastlagt i artikel 12, stk. 3, i direktiv 2003/87. Den blev indført i dette direktiv for at skabe et incitament for driftsledere til at anvende denne teknologi⁴⁶, samtidig med at EU-lovgiver besluttede sig for at lade »[o]psamling af drivhusgasser fra anlæg omfattet af dette direktiv med henblik på transport og geologisk lagring i et lagringsanlæg med tilladelse i henhold til direktiv 2009/31/EF«, »[t]ransport af drivhusgasser gennem rørledninger med henblik på geologisk lagring i et lagringsanlæg med tilladelse i henhold til direktiv 2009/31/EF« og »[g]eologisk lagring af drivhusgasser i et lagringsanlæg med tilladelse i henhold til direktiv 2009/31/EF« opføre på listen over aktiviteter, der er omfattet af direktiv 2003/87 (bilag I)⁴⁷. Dermed anerkendte EU-lovgiver, at selv om disse aktiviteter primære formål er at undgå emissioner (hvilket berettiger den betingede undtagelse i artikel 12, stk. 3a), er deres formål ikke at bortskaffe drivhusgasser: Der er fortsat en klar risiko for, at disse gasser i sidste ende udledes i atmosfæren⁴⁸. Derimod lod EU-lovgiver ikke overførsler af kuldioxid til fremstilling af PCC som sådan omfatte af emissionshandelsordningen. Dette er logisk, eftersom (størstedelen af) kuldioxid bindes kemisk til PCC og derfor ikke kan ende med at blive udledt i atmosfæren. I betragtning af dens særlige formål indeholder undtagelsen i artikel 12, stk. 3a, i direktiv 2003/87 således ingen generelle retningslinjer for så vidt angår begrebet »emissioner« i dette direktivs artikel 3, litra b).

61. Kan den anfægtede bestemmelse i forordning nr. 601/2012 endelig betragtes som om, den blot ændrer en »ikke-væsentlig bestemmelse« i direktiv 2003/87 »ved at supplere det« og dermed holder sig inden for de i direktivets artikel 14, stk. 1, andet afsnit, fastsatte grænser?

62. Svaret på dette spørgsmål er efter min opfattelse et klart »nej«.

63. Virkningen af disse bestemmelser er, således som jeg har forklaret, at udvide rækkevidden af definitionen af »emissioner« i artikel 3, litra b), i direktiv 2003/87, hvortil direktivets artikel 14, stk. 1, henviser. Dette begreb udgør uden tvivl en del af kernen af emissionshandelsordningen, som blev indført med direktiv 2003/87, og dermed spiller det en afgørende rolle for at indfri dette direktivs mål om at beskytte miljøet. Ved at vedtage gennemførelsesforanstaltninger kunne Kommissionen således ikke ændre rækkevidden af dette begreb uden at foretage et politisk valg, hvilket udelukkende tilkommer EU-lovgiver⁴⁹.

Forslag til afgørelse

64. I lyset af samtlige ovenstående betragtninger foreslår jeg, at Domstolen besvarer de af Verwaltungsgericht Berlins (forvaltningsdomstolen i Berlin, Tyskland) forelagte spørgsmål således:

»Artikel 49, stk. 1, andet afsnit, i og punkt 10, afsnit B, fjerde underafsnit, i bilag IV til Kommissionens forordning (EU) nr. 601/2012 af 21. juni 2012 om overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF er ugyldige, for så vidt som de som »emissioner« fra et anlæg som omhandlet i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af

46 — Jf. 20. betragtning til direktiv 2009/29, der indføjede artikel 12, stk. 3a, i direktiv 2003/87.

47 — Min fremhævelse.

48 — Jf. i denne retning 39. betragtning til direktiv 2009/29.

49 — Jf. i den henseende dom af 22.6.2016, DK Recycling und Roheisen mod Kommissionen (C-540/14 P, EU:C:2016:469, præmis 47 og den deri nævnte retspraksis).

13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF inkluderer kuldioxid, der opstår i forbindelse med brænding af kalksten og overføres til et andet anlæg til fremstilling af udfældet kalciumkarbonat, uanset om denne kuldioxid udledes i atmosfæren eller ej.«