



Samling af Afgørelser

DOMSTOLENS DOM (Første Afdeling)

28. februar 2018*

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Den Europæiske Union – direktiv 2003/87/EF – anvendelsesområde – artikel 2, stk. 1 – bilag I – aktivitet underlagt ordningen for handel – produktion af polymerer – anvendelse af varme fra et tredjepartsanlæg – anmodning om gratistildeling af emissionskvoter – perioden 2013-2020«

I sag C-577/16,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Verwaltungsgericht Berlin (forvaltningsdomstolen i Berlin, Tyskland) ved afgørelse af 3. november 2016, indgået til Domstolen den 16. november 2016, i sagen

Trinseo Deutschland Anlagengesellschaft mbH

mod

Bundesrepublik Deutschland,

har

DOMSTOLEN (Første Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, R. Silva de Lapuerta, og dommerne C.G. Fernlund, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev og E. Regan (refererende dommer),

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitssekretær: fuldmægtig K. Malacek,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 21. september 2017,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Trinseo Deutschland Anlagengesellschaft mbH ved Rechtsanwälte S. Altenschmidt og P.-A. Schütter,
- Bundesrepublik Deutschland ved H. Barth og L. Langefeld, som befuldmægtigede,
- den tyske regering ved T. Henze og J. Möller, som befuldmægtigede,
- den nederlandske regering ved M.K. Bulterman, M.A.M. de Ree og C.S. Schillemans, som befuldmægtigede,

* Processprog: tysk.

– Europa-Kommissionen ved A.C. Becker, C. Zadra og J.-F. Brakeland, som befuldmægtigede, og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 14. december 2017, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 1 i og bilag I til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 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), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/29/EF af 23. april 2009 (EUT 2009, L 140, s. 63, herefter »direktiv 2003/87«), samt Kommissionens afgørelse 2011/278/EU af 27. april 2011 om fastlæggelse af midlertidige EU-regler for harmoniseret gratistildeling af emissionskvoter i henhold til artikel 10a i direktiv 2003/87 (EUT 2011, L 130, s. 1).
- 2 Anmodningen er blevet indgivet i forbindelse med en sag mellem Trinseo Deutschland Anlagengesellschaft mbH (herefter »Trinseo«) og Bundesrepublik Deutschland (Forbundsrepublikken Tyskland), repræsenteret ved Umweltbundesamt (forbundsmiljøstyrelsen, Tyskland), vedrørende et afslag på at tildele gratiskvoter for drivhusgasemissioner (herefter »emissionskvoter«) fra et anlæg, der producerer polycarbonat.

Retsforskrifter

EU-retten

Direktiv 2003/87

- 3 Artikel 1 i direktiv 2003/87 med overskriften »Formål« bestemmer:
- »Ved dette direktiv fastlægges en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet (i det følgende benævnt »fællesskabsordningen«) med henblik på at fremme reduktionen af drivhusgasemissioner på en omkostningseffektiv og økonomisk effektiv måde.
- [...]«
- 4 Under overskriften »Anvendelsesområde« bestemmer direktivets artikel 2, stk. 1:
- »Dette direktiv finder anvendelse på emissioner fra de i bilag I opførte aktiviteter og de drivhusgasser, der er anført i bilag II.«
- 5 Det nævnte direktivs artikel 3 med overskriften »Definitioner« fastsætter:
- »I dette direktiv forstås ved:
- [...]
- b) »emission«: udledning af drivhusgasser i atmosfæren fra kilder i et anlæg [...]
- [...]«

- 6 Dette direktivs artikel 10a med overskriften »Midlertidige fællesskabsregler for harmoniseret gratistildeling« bestemmer i stk. 1:

»Kommissionen vedtager senest den 31. december 2010 fuldt harmoniserede gennemførelsesforanstaltninger for hele Fællesskabet med henblik på tildeling af [...] kvoter [...]«

- 7 Artikel 11 i direktiv 2003/87 med overskriften »Nationale gennemførelsesforanstaltninger« fastsætter i stk. 1:

»Hver medlemsstat offentliggør og fremsender til Kommissionen inden den 30. september 2011 listen over anlæg, der er omfattet af direktivet på dens område, og angiver for hvert anlæg på dens område gratistildelingene, som er beregnet i overensstemmelse med de regler, der er nævnt i artikel 10a, stk. 1, og artikel 10c.«

- 8 Bilag I til dette direktiv med overskriften »Kategorier af aktiviteter omhandlet i direktivet« omhandler bl.a. for så vidt angår udledning af kuldioxid (CO₂) følgende aktiviteter:

»Forbrænding af brændsel i anlæg med en samlet nominel indfyret termisk effekt på mere end 20 [megawatt (MW)] [...]

[...]

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

Afgørelse 2011/278

- 9 Af sjette betragtning til afgørelse 2011/278 fremgår:

»Benchmarkværdierne bør omfatte alle produktionsrelaterede direkte emissioner, herunder emissioner, der vedrører produktionen af målelig varme, der anvendes til produktion, uanset om den målelige varme produceres inden for anlægget eller på et andet anlæg. [...]«

- 10 Følgende anføres i 21. betragtning til denne afgørelse:

»Hvis der udveksles målelig varme mellem to eller flere anlæg, bør gratistildelingen af emissionskvoter baseres på et anlægs varmekonsum og tage højde for risikoen for carbon leakage. Emissionskvoterne bør således tildeles varmekonsumeren for at sikre, at mængden af gratistildelte emissionskvoter er uafhængig af varmeforsyningsstrukturen.«

- 11 Den nævnte afgørelses artikel 3 bestemmer:

»I denne afgørelse forstås ved:

[...]

c) »varmebenchmark delinstallation«: input, output og dertil hørende emissioner, som ikke er omfattet af en produktbenchmark delinstallation, og som vedrører produktion og/eller import fra et anlæg eller anden enhed, der er omfattet af EU-ordningen, af målelig varme

- som forbruges inden for anlæggets grænser til produktion af produkter, til produktion af anden mekanisk energi end den, der bruges til produktion af elektricitet, til varme eller køling, med undtagelse af forbruget til produktion af elektricitet, eller

- som eksporteres til et anlæg eller en anden enhed, der ikke er omfattet af EU-ordningen, med undtagelse af eksport med henblik på elproduktion

[...]«

Afgørelse 2013/448/EU

- 12 16. og 17. betragtning til Kommissionens afgørelse 2013/448/EU af 5. september 2013 om nationale gennemførelsesforanstaltninger vedrørende foreløbig gratistildeling af drivhusgasemissionskvoter i overensstemmelse med artikel 11, stk. 3, i direktiv 2003/87 (EUT 2013, L 240, s. 27) har følgende ordlyd:

- »(16) Kommissionen bemærker også, at listen over anlæg i de tyske nationale gennemførelsesforanstaltninger er ufuldstændig og derfor i strid med artikel 11, stk. 1, i direktiv [2003/87]. Listen omfatter ikke anlæg, der producerer polymerer, særlig [polyvinylchlorid (PVC)] S-PVC og E-PVC, og vinylchloridmonomer (VCM), med angivelse af de mængder, som det er hensigten at tildele hvert af disse anlæg på Tysklands område, på hvilket direktivet finder anvendelse, og som der henvises til i afsnit 5.1 i Kommissionens vejledning om fortolkningen af bilag I til direktiv [2003/87], som Udvalget for Klimaændringer godkendte den 18. marts 2010. I denne henseende er Kommissionen bekendt med det synspunkt, som Tyskland har fremsat, at produktionen af polymerer, særlig S-PVC og E-PVC, og VCM ikke er omfattet af bilag I til direktiv [2003/87]. Kommissionen finder, at polymerer, herunder S-PVC og E-PVC, og VCM opfylder definitionen for den pågældende aktivitet (produktion af organiske kemikalier) i bilag I til direktiv [2003/87]. Følgelig er der i tæt samarbejde med medlemsstaterne og de berørte industrisektorer fastsat produktbenchmark for S-PVC, E-PVC og VCM som anført i bilag I til afgørelse [2011/278].
- (17) Kommissionen bemærker, at den kendsgerning, at den tyske liste over anlæg er ufuldstændig, har uønskede virkninger for tildelingen på grundlag af varmebenchmarket delinstallation til de anlæg, der er anført i punkt E i bilag I til denne afgørelse, som eksporterer varme til anlæg, der producerer organiske kemikalier. Mens kun eksport af varme til et andet anlæg eller en anden enhed, som ikke er omfattet af direktiv [2003/87], giver anledning til gratistildelingen på grundlag af varmebenchmarket delinstallation, medregnes der i de tyske nationale gennemførelsesforanstaltninger eksport af varme til anlæg, der udfører aktiviteter, som falder ind under anvendelsesområdet for direktiv [2003/87], i tildelingen til de anlæg, der er anført i punkt E i bilag I til denne afgørelse. Følgelig er de foreslåede tildelinger til anlæggene i punkt E i bilag I ikke forenelige med tildelingsreglerne. Kommissionen gør derfor indsigelse mod tildelingen til de anlæg, der er anført i punkt E i bilag I til denne afgørelse.«

- 13 Artikel 1 i afgørelse 2013/448 bestemmer:

»1. Optagelsen af de anlæg, der er anført i bilag I til denne afgørelse, på listen over anlæg, der er omfattet af direktiv [2003/87], og som er fremsendt til Kommissionen i overensstemmelse med artikel 11, stk. 1, i direktiv [2003/87], og de tilsvarende foreløbige samlede årlige emissionskvoter, der tildeles gratis til disse anlæg, afvises.

2. [...]

Der gøres ingen indvendinger, hvis en medlemsstat ændrer det foreløbige samlede årlige antal emissionskvoter, der tildeles til de anlæg på medlemsstatens område, som er omfattet af de lister, der henvises til i stk. 1, og som er anført i punkt E i bilag I til denne afgørelse, før medlemsstaten

fastlægger det endelige samlede årlige antal for hvert år fra 2013 til 2020 i overensstemmelse med [afgørelse 2011/278], for så vidt som ændringen består i at udelukke enhver tildeling til varme, der eksporteres til anlæg, der producerer polymerer, såsom S-PVC og E-PVC, og VCM.

[...]«

- 14 Punkt E i bilag I til denne afgørelse omhandler fem anlæg, der er angivet i de tyske gennemførelsesforanstaltninger, herunder Dow Deutschland Anlagengesellschaft, som er underlagt ordningen for handel med emissionskvoter, og som udelukkende leverer varme til polymeriseringsanlæg.

Forordning (EU) nr. 601/2012

- 15 Artikel 5 i Kommissionens forordning (EU) nr. 601/2012 af 21. juni 2012 om overvågning og rapportering af drivhusgasemissioner i medfør af direktiv 2003/87 (EUT 2012, L 181, s. 30) med overskriften »Fuldstændighed« bestemmer:

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

[...]«

- 16 Forordningens artikel 49 med overskriften »Overført CO₂« indeholder i stk. 1 følgende bestemmelser:

»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], 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 [Europa-Parlamentets og Rådets] direktiv 2009/31/EF [af 23. april 2009 om geologisk lagring af kuldioxid og om ændring af Rådets direktiv 85/337/EØF, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2000/60/EF, 2001/80/EF, 2004/35/EF, 2006/12/EF, 2008/1/EF og forordning (EF) nr. 1013/2006 (EUT 2009, L 140, s. 114)]
- b) et transportnet med henblik på langsigtet geologisk lagring i et lagringsanlæg med tilladelse efter direktiv [2009/31]
- c) et lagringsanlæg med tilladelse efter direktiv [2009/31] med henblik på langsigtet geologisk lagring.

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

- 17 Bilag IV til den nævnte forordning med overskriften »Aktivitetsspecifikke overvågningsmetoder for stationære anlæg (artikel 20, stk. 2)« indeholder bl.a. følgende bestemmelser:

»1. Specifikke overvågningsregler for emissioner fra forbrændingsprocesser

A) Anvendelsesområde

[...]

[...] Driftslederen tilskriver alle emissioner fra forbrænding af brændsler ved et anlæg til dette anlæg, uanset om der eksporteres varme eller el til andre anlæg. Driftslederen tilskriver ikke emissioner i tilknytning til frembringelse af varme eller el, som overføres fra andre anlæg, til det anlæg, som modtager den.

[...]«

Tysk ret

- 18 § 2 i Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (lov om ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner) af 21. juli 2011 (BGBl. I, s. 1475, herefter »TEHG« med overskriften »Anvendelsesområde« bestemmer:

»1) Denne lov gælder for emissionen af de i bilag 1, del 2, nævnte drivhusgasser som følge af de deri nævnte aktiviteter. For de i bilag 1, del 2, nævnte anlæg gælder denne lov også, når de er dele af eller accessoriske anlæg til et anlæg, som ikke er anført i bilag 1, del 2.

[...]«

- 19 TEHG's § 9 med overskriften »Tildeling af gratis kvoter til driftsledere« bestemmer:

»1) Driftsledere modtager en tildeling af gratis kvoter i henhold til principperne i artikel 10a [...] i [direktiv 2003/87] i den gældende affattelse og [afgørelse 2011/278].

[...]«

- 20 Bilag 1, del 2, nr. 27, til TEHG vedrører »anlæg til produktion af organiske grundkemikalier (alkener og klorerede alkener; alkyner; aromatiske forbindelser og alkylerede aromatiske forbindelser; fenoler, alkoholer; aldehyder, ketoner; karbonsyrer, dicarbonsyrer, carbonsyreanhydrider og dimethylterephthalat; epoxyder; vinylacetat, acrylnitril; caprolactam og melamin) med en produktionskapacitet på over 100 tons/dag«.

Twisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 21 Trinseo driver et anlæg til produktion af polycarbonat med en godkendt produktionskapacitet på over 100 tons polycarbonat dagligt. Anlægget modtager den damp, denne produktion kræver, fra et kraftværk, som er beliggende samme sted, og som drives af et andet selskab, Dow Deutschland Anlagengesellschaft, der er omfattet af ordningen for handel med emissionskvoter i henhold til direktiv 2003/87.
- 22 Den 23. januar 2012 ansøgte Trinseo Deutsche Emissionshandelsstelle (den tyske myndighed for handel med emissionskvoter, herefter »DEHSt«) om gratistildeling af emissionskvoter for det nævnte anlæg i handelsperioden 2013-2020.
- 23 Ved afgørelse af 17. februar 2014 afslog DEHSt ansøgningen med den begrundelse, at polycarbonat ikke er opført på listen over stoffer og grupper af stoffer, der er angivet i nr. 27 i bilag 1, del 2, til TEHG, og at det nævnte anlæg følgelig ikke er omfattet af anvendelsesområdet for TEHG.
- 24 DEHSt afslog Trinseos administrative klage over denne afgørelse med samme begrundelse.
- 25 Den 2. oktober 2015 anlagde Trinseo et søgsmål ved Verwaltungsgericht Berlin (forvaltningsdomstolen i Berlin) med henblik på prøvelse af den nævnte afgørelse.

- 26 Til støtte for søgsmålet har Trinseo gjort gældende, at enhver produktion af organiske kemikalier ved krakning, reforming, delvis eller fuld oxidering eller lignende processer i henhold til artikel 2 i direktiv 2003/87, sammenholdt med bilag I dertil, er omfattet af direktivets anvendelsesområde uden begrænsning til bestemte stoffer.
- 27 I denne forbindelse har Trinseo fremhævet, at det både fremgår af Kommissionens dokument af 18. marts 2010 benævnt »Guidance on Interpretation of Annex I of the [Directive 2003/87] (excl. aviation activities)« (Kommissionens vejledning om fortolkningen af bilag I til direktiv [2003/87] (bortset fra luftfartsaktiviteter)) og af 16. betragtning til afgørelse 2013/448, at produktionen af polymerer henhører under anvendelsesområdet for direktiv 2003/87. I henhold til afgørelse 2011/278 bør gratistildelingen af emissionskvoter, når et anlæg, der er omfattet af ordningen for handel med emissionskvoter, leverer varme til et andet anlæg, der er omfattet af samme ordning, foretages til fordel for sidstnævnte, idet afgørelse 2013/448 i øvrigt forbyder tildeling af sådanne kvoter til førstnævnte. Da bilag 1, del 2, nr. 27, til TEHG ikke har gennemført direktiv 2003/87 korrekt, kan Trinseo påberåbe sig en ret til tildeling af sådanne gratiskvoter direkte i henhold til denne bestemmelse.
- 28 Heroverfor har DEHSt gjort gældende, at der ikke i henhold til direktiv 2003/87 gælder en pligt til, at ordningen for handel med emissionskvoter skal omfatte polymeriseringsanlæg. Endvidere taler den omstændighed, at direktivet principielt er bebyrdende for driftsledere generelt imod, at det finder direkte anvendelse.
- 29 På den baggrund har Verwaltungsgericht Berlin (forvaltningsdomstolen i Berlin) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal artikel 1 i [direktiv 2003/87], sammenholdt med bilag I til dette direktiv, fortolkes således, at produktion af polymerer og navnlig polymeren polycarbonat i anlæg, hvor produktionskapaciteten er større end 100 tons/dag, er omfattet af den deri nævnte aktivitet med produktion af organiske kemikalier ved krakning, reforming, delvis eller fuld oxidering eller lignende processer?
- 2) Såfremt det første [præjudicielle] spørgsmål besvares bekræftende: Har driftslederen af et sådant anlæg ret til gratis tildeling af emissionskvoter i medfør af en direkte anvendelse af bestemmelserne i direktiv [2003/87] og [afgørelse 2011/278], hvis en gratis tildeling af emissionskvoter efter national ret ikke kommer i betragtning alene af den grund, at den pågældende medlemsstat ikke har optaget anlæg til produktion af polymerer under anvendelsesområdet for den nationale lov til gennemførelse af direktiv [2003/87], og disse anlæg alene af denne grund ikke deltager i emissionshandelen?«

Anmodningen om genåbning af den mundtlige forhandling

- 30 Efter generaladvokatens fremsættelse af forslag til afgørelse har Trinseo ved dokument indgivet til Domstolens Justitskontor den 29. december 2017 anmodet om, at retsforhandlingernes mundtlige del genåbnes. Til støtte for denne anmodning har Trinseo i det væsentlige gjort gældende, at generaladvokaten i forslaget til afgørelse har overset visse elementer i national ret vedrørende tildeling af gratis emissionskvoter til anlæg, der ikke genererer CO₂-udledninger, hvilket bør drøftes i en kontradiktorisk forhandling.
- 31 Det bemærkes, at der i statuten for Den Europæiske Unions Domstol og i Domstolens procesreglement ikke er fastsat bestemmelser om parternes mulighed for at indgive skriftlige bemærkninger til generaladvokatens forslag til afgørelse (dom Vnuk, C-162/13, EU:C:2014:2146, præmis 30 og den deri nævnte retspraksis).

- 32 Generaladvokaten skal i henhold til artikel 252, stk. 2, TEUF fuldstændigt upartisk og uafhængigt offentligt fremsætte begrundede forslag til afgørelse af de sager, som i henhold til statuten for Den Europæiske Unions Domstol kræver hans medvirken. Domstolen er hverken bundet af det forslag til afgørelse eller af den begrundelse, som generaladvokaten er fremkommet med (dom af 17.9.2015, Mory m.fl. mod Kommissionen, C-33/14 P, EU:C:2015:609, præmis 25).
- 33 En parts uenighed med generaladvokatens forslag til afgørelse, uanset hvilke spørgsmål der undersøges deri, kan derfor ikke i sig selv udgøre et forhold, som kan begrunde genåbning af den mundtlige forhandling (dom af 17.9.2015, Mory m.fl. mod Kommissionen, C-33/14 P, EU:C:2015:609, præmis 26).
- 34 Domstolen kan således i henhold til artikel 83 i Domstolens procesreglement til enhver tid, efter at have hørt generaladvokaten, ved kendelse bestemme, at retsforhandlingernes mundtlige del skal genåbnes, navnlig hvis den finder, at sagen er utilstrækkeligt oplyst, eller såfremt sagen bør afgøres på grundlag af et argument, som ikke har været drøftet af parterne eller de berørte, som er omfattet af artikel 23 i statuten for Den Europæiske Unions Domstol (dom af 29.4.2015, Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, præmis 24).
- 35 Dette er ikke tilfældet i det foreliggende tilfælde. Trinseo har nemlig, ligesom de øvrige berørte i nærværende sag, både i forbindelse med den skriftlige og den mundtlige forhandling fremført alle de faktiske og retlige omstændigheder, som denne har fundet relevant med henblik på besvarelsen af de præjudicielle spørgsmål fra den forelæggende ret, navnlig for så vidt angår anvendelsesområdet for direktiv 2003/87, således som dette fremgår af dets artikel 2, samt rækkevidden af bestemmelserne i afgørelse 2011/278 og 2013/448 vedrørende tildelingen af gratis emissionskvoter. Domstolen finder således, efter at have hørt generaladvokaten, at den er i besiddelse af alle nødvendige oplysninger for at kunne træffe afgørelse, og at disse oplysninger har været genstand for drøftelse for denne.
- 36 Henset til ovenstående betragtninger finder Domstolen, at det er ufornuddent at anordne en genåbning af retsforhandlingernes mundtlige del.

Om de præjudicielle spørgsmål

- 37 Den forelæggende ret ønsker med sit første spørgsmål nærmere bestemt oplyst, om artikel 2, stk. 1, i direktiv 2003/87 skal fortolkes således, at et anlæg, der producerer polymerer, bl.a. polycarbonat som det, der er omhandlet i hovedsagen, og som indkøber den varme, der er nødvendig til denne produktion, hos et tredjepartsanlæg, henhører under aktiviteten »produktion af organiske kemikalier ved krakning, reforming, delvis eller fuld oxidering eller lignende processer« som omhandlet i bilag I til dette direktiv, således at det bør anses for at henhøre under anvendelsesområdet for ordningen for handel med emissionskvoter indført ved dette direktiv.
- 38 Det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, at dette spørgsmål er blevet rejst i forbindelse med en sag, der blev indledt som følge af de kompetente nationale myndigheders afslag på at tildele et sådant anlæg gratis emissionskvoter for handelsperioden 2013-2020.
- 39 Det bemærkes indledningsvis, at direktiv 2003/87 har til formål at indføre en ordning for handel med emissionskvoter med henblik på at reducere udledning af drivhusgasser i atmosfæren til et niveau, hvor farlig, menneskeskabt indvirkning på klimaet undgås, og hvis endelige formål er beskyttelse af miljøet (jf. bl.a. dom af 8.3.2017, ArcelorMittal Rodange og Schifflange, C-321/15, EU:C:2017:179, præmis 24).
- 40 Denne ordning hviler på en økonomisk logik, som stimulerer alle deltagere til at udlede en mindre mængde drivhusgasser end de oprindeligt tildelte kvoter med henblik på afhændelse af overskuddet til en anden deltager, der har produceret en større emissionsmængde end de tildelte kvoter (jf. bl.a. dom af 8.3.2017, ArcelorMittal Rodange og Schifflange, C-321/15, EU:C:2017:179, præmis 22).

- 41 Direktiv 2003/87 tilsigter således at reducere EU's samlede drivhusgasemissioner med mindst 20% i forhold til 1990-niveauerne frem til 2020 på økonomisk effektiv måde (dom af 8.9.2016, E.ON Kraftwerke, C-461/15, EU:C:2016:648, præmis 23).
- 42 I henhold til artikel 2, stk. 1, i direktiv 2003/87, der definerer direktivets anvendelsesområde, finder dette anvendelse på »emissioner fra de i bilag I opførte aktiviteter«, som for så vidt angår CO₂-udledninger bl.a. omfatter »produktion af organiske kemikalier ved krakning, reforming, delvis eller fuld oxidering eller lignende processer, hvor produktionskapaciteten er større end 100 tons/dag«.
- 43 Der er i den foreliggende sag enighed om, således som det fremgår af ordlyden af det præjudicielle spørgsmål, at det i hovedsagen omhandlede produktionsanlæg, har en større produktion af polymerer end den kapacitetsgrænse, der er fastsat i dette bilag.
- 44 Mens Trinseo og Kommissionen har gjort gældende, at polymerer kan anses for at være »organiske kemikalier«, der er fremstillet ved en »lignende proces« som ved krakning, reforming eller oxidering som omhandlet i det nævnte bilag, har forbundsmiljøstyrelsen, den tyske regering og den nederlandske regering derimod anført, at denne type anlæg ikke opfylder disse betingelser, for det første fordi polymererne er slutprodukter og ikke mellemprodukter, der anvendes til at fremstille andre kemikalier, og for det andet fordi polymeriseringsprocessen ikke er en proces, der ligner krakning, reforming eller oxidering.
- 45 Det skal imidlertid bemærkes, at de aktiviteter, der er opført i bilag I til direktiv 2003/87, ifølge selve ordlyden af dette direktivs artikel 2, stk. 1, alene er omfattet af dets anvendelsesområde og dermed af ordningen for handel med emissionskvoter som indført ved det nævnte direktiv, såfremt disse aktiviteter genererer »emissioner« af de drivhusgasser, der er anført i bilag II til det nævnte direktiv.
- 46 Med henblik på at afgøre, om et anlæg, der producerer polymerer som det i hovedsagen omhandlede, henhører under anvendelsesområdet for direktiv 2003/87, skal det først undersøges, om dette anlæg i overensstemmelse med direktivets artikel 2, stk. 1, udfører aktiviteter, der genererer sådanne »emissioner«.
- 47 Det bemærkes i denne henseende, at »emission« ifølge artikel 3, litra b), i direktiv 2003/87 er udledning af drivhusgasser i atmosfæren fra kilder i et anlæg.
- 48 Det følger således af selve ordlyden af denne bestemmelse, at »emission« som omhandlet deri forudsætter udledning af en drivhusgas i atmosfæren fra et anlæg (dom af 19.1.2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, præmis 32).
- 49 I det foreliggende tilfælde fremgår det af de for Domstolen forelagte oplysninger – og er uomtvistet mellem alle de berørte parter i nærværende sag – at et anlæg, der producerer polymerer som det i hovedsagen omhandlede, der skaffer den nødvendige varme til polymeriseringen fra et tredjepartsanlæg, ikke selv genererer CO₂-udledninger i atmosfæren, idet alene varmeproduktionen i tredjepartsanlægget giver anledning til sådanne udledninger. Polymeriseringsprocessen frigiver nemlig ikke CO₂, idet kulstof, således som den nederlandske regering har forklaret, netop er nødvendig for produktionen af polymerer såsom polycarbonat.
- 50 Det følger heraf, at produktion af polymerer i et anlæg som det i hovedsagen omhandlede, der ikke som en integreret del af produktionen producerer den varme, der er nødvendig for polymeriseringen, ikke genererer direkte CO₂-udledninger.
- 51 I fravær af sådanne udledninger kan en aktivitet, selv om den er opregnet i bilag I til direktiv 2003/87, ikke henhøre under dette direktivs anvendelsesområde og dermed heller ikke under den ordning for handel med emissionskvoter, som er indført ved direktivet.

- 52 Denne konklusion understøttes af det formål, der forfølges med dette direktiv, og som er anført i denne doms præmis 39-41, der består i at stimulere de anlæg, der deltager i ordningen for handel med emissionskvoter, til at udlede en mindre mængde drivhusgasser med henblik på afhændelse af overskuddet af emissionskvoter til et andet anlæg, der også deltager i ordningen. Da polymeriseringsanlæggene ikke i sig selv genererer nogen direkte CO₂-udledning, kan driftslederne af sådanne anlæg ikke stimuleres til at nedbringe deres udledninger af drivhusgasser ved tildeling af emissionskvoter.
- 53 Trinseo og Kommissionen har imidlertid gjort gældende, at emissioner fra produktion af polymerer bør omfatte »indirekte« emissioner fra produktionen af den varme, som tredjepartsanlægget leverer med henblik på polymeriseringen. Denne opfattelse er i overensstemmelse med det formål, som direktiv 2003/87 forfølger, idet den opmuntrer til investeringer med henblik på nedbringelse af energiforbruget. Den underbygges desuden af direktivets artikel 10a samt af artikel 3, litra c), i afgørelse 2011/278 og 6. og 21. betragtning dertil, hvorefter det er det anlæg, hvori varmen anvendes, der skal tildeles gratis emissionskvoter, og ikke det anlæg, hvori den produceres. Det fremgår således af artikel 1, stk. 1, i afgørelse 2013/448, sammenholdt med punkt E i bilag I til denne afgørelse og set i lyset af 16. og 17. betragtning dertil, at det er polymeriseringsanlæggene og ikke leverandøren af varme, der skal tildeles gratis emissionskvoter. Bilag I til afgørelse 2011/278 fastsætter i øvrigt benchmarks for produkter, der fremstilles udelukkende i denne type anlæg.
- 54 Denne fortolkning kan imidlertid ikke tiltrædes.
- 55 Som det allerede er fastslået i denne doms præmis 47 og 48, er det alene de »emissioner«, der ifølge selve ordlyden af artikel 3, litra b), i direktiv 2003/87 giver anledning til udledning af drivhusgasser i atmosfæren fra kilder i et anlæg, der er omfattet af det nævnte direktiv.
- 56 For så vidt angår CO₂-udledninger fra varmeproduktion fastsætter bilag I til direktiv 2003/87, at disse udledninger er omfattet som aktiviteten forbrænding af brændsel »i anlæg med en samlet nominel indfyret termisk effekt på mere end 20 MW«.
- 57 Det følger derfor klart af denne bestemmelse, at kun emissioner, der er en direkte følge af den aktivitet, der udøves af et anlæg, der selv producerer varme, kan tages i betragtning med henblik på at afgøre, om denne aktivitet henhører under ordningen for handel med emissionskvoter.
- 58 Det følger heraf, at de CO₂-udledninger, der stammer fra aktiviteten varmeproduktion, kun kan begrunde, at de anlæg, der er kilde til disse udledninger – som i det foreliggende tilfælde er det tredjepartsanlæg, der leverer varme til det i hovedsagen omhandlede anlæg – omfattes af ordningen.
- 59 Denne fortolkning understøttes af bilag IV til forordning nr. 601/2012, hvis nr. 1), litra A), andet afsnit, udtrykkeligt fastsætter, at »[d]riftslederen tilskriver alle emissioner fra forbrænding af brændsler ved et anlæg til dette anlæg, uanset om der eksporteres varme eller el til andre anlæg. Driftslederen tilskriver ikke emissioner i tilknytning til frembringelse af varme eller el, som overføres fra andre anlæg, til det anlæg, som modtager den«.
- 60 Det fremgår således klart af denne ordlyd, at en driftsleder, der importerer varme fra et tredjepartsanlæg, ikke kan påberåbe sig emissioner, der er genereret af sidstnævnte.
- 61 Som generaladvokaten har anført i punkt 50 og 51 i forslaget til afgørelse, ville enhver anden fortolkning uomgængeligt give anledning til risiko for, at emissionerne registreres to gange, idet disse ville skulle rapporteres både af varmeproducenten som direkte emissioner og af brugeren af denne varme som indirekte emissioner.

- 62 Denne dobbelte registrering ville imidlertid ikke alene være i strid med artikel 5, stk. 1, i forordning nr. 601/2012, men ville ligeledes – idet emissioner forbundet med varmeproduktion i et anlæg, der producerer sin egen varme som en integreret del af produktionen, kun bør rapporteres én gang – være til skade for opretholdelsen af konkurrencevilkårene, der udgør et af delmålene for den ordning, der er etableret ved direktiv 2003/87 (jf. bl.a. dom af 22.6.2016, DK Recycling und Roheisen mod Kommissionen, C-540/14 P, EU:C:2016:469, præmis 50).
- 63 Det skal endvidere konstateres, således som anført af generaladvokaten i punkt 52 og 53 i forslaget til afgørelse, at selv om artikel 49, stk. 1, i forordning nr. 601/2012 fastsætter en mekanisme til overførsel af CO₂ i de tre tilfælde, der er opregnet i denne bestemmelse, fastsætter den ordning, der er indført ved direktiv 2003/87 derimod ikke nogen generel mekanisme, der gør det muligt for en varmeproducent at overføre CO₂-udledninger til brugeren af varmen, ligesom forordningen heller ikke indeholder nogen bestemmelse, der har til formål at regulere spørgsmålet om en eventuel fordeling af disse emissioner mellem de forskellige brugere, der i givet fald er på hinanden følgende brugere.
- 64 Det kan ganske vist ikke udelukkes, således som Trinseo og Kommissionen har gjort gældende, at tildeling af emissionskvoter til driftslederen i et polymeriseringsanlæg, når denne skaffer den nødvendige varme til denne produktion hos et tredjepartsanlæg, kan tilskynde en sådan driftsleder til at bruge mere effektive teknikker med henblik på at forbedre energieffektiviteten, bl.a. ved at nedsætte brændselsbehovet. Kommissionen har endvidere i 21. betragtning til afgørelse 2011/278 anført, at de gratis emissionskvoter bør tildeles varmeforbrugeren.
- 65 Som den nederlandske regering med rette har fremhævet, kan en sådan forbedret energieffektivitet imidlertid ikke begrunde, at aktiviteter, der ikke henhører under anvendelsesområdet for direktiv 2003/87 som defineret i dets artikel 2, stk. 1, omfattes af ordningen for handel med emissionskvoter.
- 66 Disse betragtninger påvirkes heller ikke af de regler, som EU-lovgiver har fastsat med henblik på gratistildeling af emissionskvoter.
- 67 Det bemærkes i denne henseende, at gratistildeling af disse emissionskvoter i overensstemmelse med artikel 10a i direktiv 2003/87 henhører under en midlertidig ordning, der alene finder anvendelse på anlæg inden for bestemte aktivitetssektorer, idet den tildelte mængde kvoter gradvist reduceres i løbet af perioden 2013-2020 med henblik på at bringe den ned på nul i 2027 (jf. i denne retning dom af 8.9.2016, E.ON Kraftwerke, C-461/15, EU:C:2016:648, præmis 24, og af 26.10.2016, Yara Suomi m.fl., C-506/14, EU:C:2016:799, præmis 46).
- 68 Kun anlæg, hvis aktiviteter i overensstemmelse med artikel 2, stk. 1, i direktiv 2003/87 henhører under ordningen for handel med emissionskvoter, kan drage fordel af gratistildeling af sådanne kvoter. Hverken dette direktivs artikel 10a eller afgørelse 2011/278 og 2013/448 kan nemlig ændre det nævnte direktivs anvendelsesområde (jf. analogt dom af 19.1.2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, præmis 40-42).
- 69 Det fremgår i øvrigt af selve ordlyden af artikel 3, litra c), i afgørelse 2011/278, at et anlæg, som eksporterer varme, som det har produceret, kun kan få gratistildelt emissionskvoter for denne varme, når anlægget eksporterer denne varme »til et anlæg eller en anden enhed, der ikke er omfattet af EU-ordningen« (dom af 8.9.2016, Borealis m.fl., C-180/15, EU:C:2016:647, præmis 117).
- 70 Dette gør sig netop gældende, når et anlæg, der forbruger varme, og som udfører aktiviteter, som ikke i sig selv genererer emissioner som omhandlet i artikel 3, litra b), i direktiv 2003/87, ikke er omfattet af dette direktivs artikel 2, stk. 1.
- 71 Det skal i denne forbindelse tilføjes, at den forskelsbehandling, der følger af den omstændighed, at et polymeriseringsanlæg, der som en integreret del af produktionen selv producerer den nødvendige varme og dermed er omfattet af ordningen for handel med emissionskvoter som følge af »forbrænding

af brændsler« som omhandlet i bilag I til direktiv 2003/87, til forskel fra et anlæg som det i hovedsagen omhandlede, der skaffer sig denne varme hos et tredjepartsanlæg, på ingen måde er diskriminerende. Med hensyn til det formål, der forfølges med direktiv 2003/87 som anført i nærværende doms præmis 39-41, foreligger der nemlig en objektiv forskel mellem et anlæg, hvis aktiviteter genererer drivhusgasemissioner i atmosfæren, og et anlæg, hvis aktiviteter ikke genererer sådanne emissioner (jf. i denne retning bl.a. dom af 19.1.2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, præmis 47).

- 72 Det følger af det ovenstående, at et anlæg, der producerer polymerer som det i hovedsagen omhandlede, hvorom det er ubestridt, at det udfører aktiviteter, der ikke genererer direkte CO₂-udledninger, ikke er omfattet af anvendelsesområdet for direktiv 2003/87 således som defineret i artikel 2, stk. 1, heri.
- 73 Derfor er et sådant anlæg ikke omfattet af ordningen for handel med emissionskvoter som indført ved direktiv 2003/87, uden at det derved er nødvendigt at undersøge, om anlægget udøver en aktivitet svarende til »produktion af organiske kemikalier ved krakning, reforming, delvis eller fuld oxidering eller lignende processer« som omhandlet i bilag I til direktiv 2003/87.
- 74 Det følger heraf, at det første spørgsmål skal besvares med, at artikel 2, stk. 1, i direktiv 2003/87 skal fortolkes således, at et anlæg, der producerer polymerer, bl.a. polycarbonat, som det, der er omhandlet i hovedsagen, og som indkøber den varme, der er nødvendig til denne produktion, fra et tredjepartsanlæg, ikke henhører under den ordning for handel med emissionskvoter, der er indført ved dette direktiv, idet det ikke genererer direkte CO₂-udledninger.
- 75 På baggrund af denne besvarelse er det uforholdsmæssigt at besvare det andet præjudicielle spørgsmål.

Begrænsning af dommens tidsmæssige virkninger

- 76 Den tyske regering har i retsmødet anmodet Domstolen om at begrænse den tidsmæssige virkning af nærværende dom for det tilfælde, at Domstolen besvarer det første spørgsmål bekræftende, og også såfremt spørgsmålet besvares benægtende.
- 77 Det skal imidlertid konstateres, at den tyske regering ikke har fremlagt konkrete oplysninger, der kan begrunde denne anmodning.
- 78 Under disse omstændigheder er der ikke grundlag for at begrænse nærværende doms virkninger ratione temporis.

Sagsomkostninger

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

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

Artikel 2, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/29/EF af 23. april 2009, skal fortolkes således, at et anlæg, der producerer polymerer, bl.a. polycarbonat, som det, der er omhandlet i hovedsagen, og som indkøber den varme, der er nødvendig til denne

produktion, fra et tredjepartsanlæg, ikke henhører under den ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner, der er indført ved dette direktiv, idet det ikke genererer direkte CO₂-udledninger.

Underskrifter