



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

17 oktober 2013 \*

„Prejudiciële verwijzing — Bescherming van ozonlaag — Regeling voor handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap — Methode van toewijzing van rechten — Kosteloze toewijzing van rechten”

In de gevoegde zaken C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 en C-640/11,

betreffende verzoeken om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Tribunal Supremo (Spanje) bij beslissingen van 19, 20, 24 en 28 oktober 2011 en 18 november 2011, ingekomen bij het Hof op 14, 21 en 25 november 2011 en 2 en 14 december 2011, in de procedures ingeleid door

**Iberdrola SA,**

**Gas Natural SDG SA,**

in tegenwoordigheid van:

**Administración del Estado e.a. (C-566/11),**

**Gas Natural SDG SA,**

in tegenwoordigheid van:

**Endesa SA e.a. (C-567/11),**

**Tarragona Power SL,**

in tegenwoordigheid van:

**Gas Natural SDG SA e.a. (C-580/11),**

**Gas Natural SDG SA,**

**Bizcaia Energía SL,**

in tegenwoordigheid van:

**Administración del Estado e.a. (C-591/11),**

**Bahía de Bizcaia Electricidad SL,**

\* Procestaal: Spaans.

in tegenwoordigheid van:

**Gas Natural SDG SA e.a.** (C-620/11),

en

**E.ON Generación SL e.a.** (C-640/11),

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: T. von Danwitz, kamerpresident, K. Lenaerts, vicepresident van het Hof, waarnemend rechter van de Vijfde kamer, A. Rosas, D. Šváby (rapporteur) en C. Vajda, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: C. Strömholm, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 7 februari 2013,

gelet op de opmerkingen van:

- Iberdrola SA en Tarragona Power SL, vertegenwoordigd door J. Folguera Crespo, L. Moscoso del Prado González en E. Peinado Iribar, abogados,
- Gas Natural SDG SA, vertegenwoordigd door Á. Martín-Rico Sanz, procuradora, bijgestaan door A. Morales Plaza en R. Espín Martí, abogados,
- Endesa SA, vertegenwoordigd door F. De Borja Acha Besga en J.J. Lavilla Rubira, abogados, en M. Merola, avvocato,
- Bizcaia Energía SL, vertegenwoordigd door J. Briones Méndez, procurador, bijgestaan door J. García Sanz, abogado,
- Bahía de Bizcaia Electricidad SL, vertegenwoordigd door F. González Ruiz, procuradora, bijgestaan door J. Abril Martínez, abogado,
- E.ON Generación SL, vertegenwoordigd door M. J. Gutiérrez Aceves, procuradora, bijgestaan door J. C. Hernanz Junquero, abogado,
- de Spaanse regering, vertegenwoordigd door S. Centeno Huerta als gemachtigde,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door L. Banciella, E. White en K. Mifsud-Bonnici als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 21 maart 2013,

het navolgende

## Arrest

- 1 De verzoeken om een prejudiciële beslissing betreffen de uitlegging van artikel 10 van richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad (PB L 275, blz. 32).
- 2 Deze verzoeken zijn ingediend in het kader van gedingen tussen elektriciteitsproductiebedrijven en de Administración del Estado over de vermindering van de vergoeding voor de elektriciteitsproductie.

### Toepasselijke bepalingen

#### *Unierecht*

- 3 Richtlijn 2003/87 draagt volgens punt 5 van de considerans ervan bij aan de verwezenlijking van de door de Europese Gemeenschap en haar lidstaten aangegane verplichtingen om de antropogene broeikasgasemissies overeenkomstig beschikking 2002/358/EG van de Raad van 25 april 2002 betreffende de goedkeuring, namens de Europese Gemeenschap, van het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering en de gezamenlijke nakoming van de in dat kader aangegane verplichtingen (PB L 130, blz. 1) op een doeltreffende wijze te verminderen door middel van een efficiënte Europese markt voor broeikasgasemissierechten (hierna: „emissierechten”) met een zo gering mogelijke teruggang van de economische ontwikkeling en de werkgelegenheid.
- 4 Punt 7 van de considerans van richtlijn 2003/87 luidt als volgt:  
„Gemeenschapsbepalingen inzake de toewijzing van emissierechten door de lidstaten zijn noodzakelijk om de eenheid van de interne markt te helpen bewaren en concurrentievervalsing te voorkomen.”
- 5 Artikel 1 van deze richtlijn definieert het voorwerp ervan als volgt:  
„Bij deze richtlijn wordt een gemeenschapsregeling vastgesteld voor de handel in [emissierechten] [...] teneinde de emissies van broeikasgassen op een kosteneffectieve en economisch efficiënte wijze te verminderen.”
- 6 Artikel 10 van deze richtlijn, met als opschrift „Toewijzingsmethode”, bepaalt:  
„Voor de periode van drie jaar die ingaat op 1 januari 2005 wijzen de lidstaten ten minste 95 % van de emissierechten kosteloos toe. Voor de periode van vijf jaar die ingaat op 1 januari 2008 wijzen de lidstaten ten minste 90 % van de emissierechten kosteloos toe.”
- 7 Overeenkomstig artikel 12, lid 1, van die richtlijn kunnen de toegewezen emissierechten worden overgedragen en verhandeld tussen personen binnen de Gemeenschap en, onder bepaalde voorwaarden, tussen personen in de Gemeenschap en personen in derde landen.
- 8 Artikel 12, lid 3, van richtlijn 2003/87 bepaalt:  
„De lidstaten dragen er zorg voor dat de exploitant van iedere installatie uiterlijk 30 april van ieder jaar een hoeveelheid emissierechten inlevert die gelijk is aan de totale emissies van die installatie gedurende het voorgaande kalenderjaar, als geverifieerd overeenkomstig artikel 15, en dat die rechten vervolgens worden geannuleerd.”

- 9 In de mededeling van 29 november 2006 van de Commissie aan de Raad en het Europees Parlement inzake de beoordeling van de nationale plannen voor de toewijzing van emissierechten tijdens de tweede handelsperiode van de EU-regeling voor de handel in emissierechten, begeleidend document bij de beschikkingen van de Commissie van 29 november 2006 inzake de nationale toewijzingsplannen van Duitsland, Griekenland, Ierland, Letland, Litouwen, Luxemburg, Malta, Slowakije, Zweden en het Verenigd Koninkrijk, overeenkomstig richtlijn 2003/87 [COM(2006) 725 definitief] heet het dat:

„De Groep op hoog niveau voor concurrentievermogen, energie en milieu wijst erop dat onvolgroeide energiemarkten naar verluidt hebben geleid tot onvoldoende concurrentiedruk om de doorberekening van de waarde van emissierechten in de elektriciteitsprijzen te beperken en tot zogenaamde ‚uitzonderlijke winsten‘ van elektriciteitsproducenten. De groep heeft de lidstaten ook aanbevolen om in de tweede handelsperiode een onderscheid te maken tussen de sectoren bij de toewijzing van emissierechten [...]”.

- 10 In de punten 15 en 19 van de considerans van richtlijn 2009/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot wijziging van richtlijn 2003/87/EG teneinde de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten van de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden (PB L 140, blz. 3) staat te lezen:

„(15) Vanwege de extra bijdrage die de gemeenschapseconomie moet leveren, is het onder andere noodzakelijk dat de herziene gemeenschapsregeling met een optimale economische efficiëntie en op basis van volledig binnen de Gemeenschap geharmoniseerde toewijzingsvoorwaarden functioneert. Veiling dient derhalve het basisbeginsel voor toewijzing te zijn, aangezien dit het meest eenvoudige systeem is en algemeen als economisch het meest efficiënt wordt beschouwd. Dit moet ook een eind maken aan onverhoopte winsten en moet nieuwkomers en sneller dan gemiddeld groeiende economieën in dezelfde concurrentiepositie brengen als bestaande installaties.

[...]

(19) Dit betekent dat voor de elektriciteitssector met ingang van 2013 de regel dient te zijn dat er uitsluitend wordt geveild, aangezien deze de hogere kosten van CO<sub>2</sub> kan doorberekenen [...]”.

#### *Spaans recht*

- 11 Richtlijn 2003/87 is in Spaans recht omgezet bij Ley 1/2005 por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero (wet 1/2005 betreffende de handel in broeikasgasemissierechten) van 9 maart 2005 (BOE nr. 59 van 10 maart 2005, blz. 8405; hierna: „Ley 1/2005”). Krachtens deze wet is elke exploitant van een productie-eenheid met een thermisch vermogen dat groter is dan 20 MW verplicht om voor 30 april van elk kalenderjaar een hoeveelheid emissierechten in te leveren die overeenkomt met het totale aantal geverifieerde broeikasgasemissies van die installatie gedurende het voorgaande kalenderjaar. Voor de inlevering kunnen de exploitanten gebruikmaken van zowel de emissierechten die hun voor elke installatie door het nationale toewijzingsplan zijn toegewezen als die welke zij op de markt van de emissierechten hebben gekocht. Artikel 16 van Ley 1/2005 bepaalt dat de toewijzing van emissierechten door het nationale toewijzingsplan „kosteloos is” voor de periode 2005-2008.
- 12 Sinds de vaststelling van Ley 54/1997 del sector eléctrico (wet 54/1997 betreffende de elektriciteitssector) van 27 november 1997 (BOE nr. 285 van 28 november 1997, blz. 35097), waarbij Europese richtlijnen inzake de interne elektriciteitsmarkt in nationaal recht zijn omgezet, staat de elektriciteitsproductie in Spanje open voor elke marktdeelnemer die voldoet aan de opgelegde technische en economische voorwaarden.

- 13 Overeenkomstig deze wet wordt een groothandelsmarkt voor elektriciteit georganiseerd. Op deze markt wordt toezicht gehouden door de *Compañía Operadora del Mercado de Electricidad SA*, een particuliere instantie die in volkomen onpartijdigheid de transparantie van de markt en de onafhankelijkheid van de daarop actief zijnde actoren moet waarborgen. De markt werkt volgens een systeem waarbij de vraag naar energie voor elke programmeringsperiode wordt afgestemd op de voor die periode ontvangen biedingen. De energie wordt verkocht tegen de prijs van de bieding die is gedaan door de laatste producent die tot het systeem moet toetreden om de vraag naar elektriciteit te dekken. Het gaat om een spotmarkt waarop alle producenten waarvan de bieding is aanvaard, dezelfde prijs – de zogenoemde marginale prijs – ontvangen, die gelijk is aan de prijs die wordt geboden door de exploitant van de laatst aanvaarde productie-eenheid. Deze prijs wordt vastgesteld op het snijpunt van de curves van de vraag naar en het aanbod van energie.
- 14 In 2006 heeft de Spaanse regering de voor de consumenten geldende elektriciteitsstarieven bij koninkrijk besluit zo vastgesteld dat zij onder meer de door de dagmarkt bepaalde elektriciteitsprijzen dekten. Mede doordat in de achtereenvolgende koninklijke besluiten niet volledig rekening werd gehouden met de elektriciteitsproductiekosten, zoals deze uit de vrije markt resulteerden, ontstond een groeiend tarifieringstekort.
- 15 Op 24 februari 2006 heeft de Consejo de Ministros (ministerraad) het Real Decreto-Ley 3/2006 (koninklijke besluitwet 3/2006, BOE nr. 50 van 28 februari 2006, blz. 8015, met rectificatie in BOE nr. 53 van 3 maart 2006, blz. 8659; hierna: „Real Decreto-Ley 3/2006”) vastgesteld, dat op 1 maart 2006 in werking is getreden en voornamelijk strekt tot wijziging van het mechanisme volgens hetwelk aankoop- en verkoopbiedingen voor elektriciteit, die marktdeelnemers van dezelfde ondernemingsgroep tegelijkertijd op de dagmarkt en de intradaymarkt voor elektriciteitsproductie indienen, in Spanje op elkaar worden afgestemd.
- 16 Artikel 2 van Real Decreto-Ley 3/2006, met als opschrift „Broeikasgasemissierechten van het nationale toewijzingsplan 2006-2007”, bepaalt dat de vergoeding voor de elektriciteitsproductie wordt verminderd met een bedrag dat gelijk is aan de waarde van de emissierechten die tijdens de desbetreffende periodes aan elektriciteitsproducenten kosteloos zijn toegewezen overeenkomstig het nationale toewijzingsplan voor 2005-2007.
- 17 In de toelichting bij die besluitwet wordt deze vermindering van de vergoeding gerechtvaardigd op grond van de omstandigheid dat de elektriciteitsproductiebedrijven ervoor hebben gekozen „de waarde van de [emissierechten] door te berekenen bij de prijsvorming op de groothandelsmarkt voor elektriciteit”. In de toelichting staat ook het volgende:
- „Voorts wordt met de doorberekening van de waarde van de [emissierechten] bij de prijsvorming op de groothandelsmarkt voor elektriciteit beoogd [deze doorberekening] te weerspiegelen door de vergoeding voor de betrokken productie-eenheden met dezelfde bedragen te verminderen. Daarnaast noopt de sterke toename van het tarifieringstekort in 2006 ertoe om de waarde van de emissierechten bij de berekening van dat tekort in mindering te brengen. Het gevaar voor hoge prijzen op de elektriciteitsproductiemarkt, met de daaraan verbonden directe en onomkeerbare negatieve gevolgen voor de eindverbruiker, rechtvaardigt de spoedeisendheid waarmee de maatregelen in deze bepaling zijn vastgesteld alsook de buitengewone aard daarvan.”
- 18 Op 15 november 2007 heeft de Ministro de Industria, Turismo y Comercio (minister van Industrie, Toerisme en Handel) ter uitvoering van artikel 2, lid 3, van Real Decreto-Ley 3/2006, de Orden ministerial ITC/3315/2007 sobre la regulación para el año 2006 de la minoración de la retribución de la actividad de producción de energía eléctrica en el importe equivalente al valor de los derechos de emisión de gases de efecto invernadero asignados gratuitamente (ministerieel besluit ITC/3315/2007 houdende regeling voor 2006 van de vermindering van de vergoeding voor elektriciteitsproductie met een bedrag dat gelijk is aan de waarde van de kosteloos toegewezen broeikasgasemissierechten, BOE nr. 275 van 16 november 2007, blz. 46991; hierna: „Orden ministerial ITC/3315/2007”) vastgesteld. In

de toelichting bij Orden ministerial ITC/3315/2007 is aangegeven dat „[h]et bedrag waarmee de vergoeding voor productie-installaties wordt verminderd, overeenkomt met de extra inkomsten die worden verkregen door de kosten van de kosteloos toegewezen emissierechten in de verkoopbiedingen door te berekenen”.

### **Hoofdgedingen en prejudiciële vraag**

- 19 Verzoeksters in de hoofdgedingen, elektriciteitsproductiebedrijven in Spanje, hebben bij de bestuursrechtelijke kamer van de Audiencia Nacional beroepen ingediend tot nietigverklaring van Orden ministerial ITC/3315/2007, stellende met name dat dit besluit in strijd was met richtlijn 2003/87 doordat het de kosteloosheid van de emissierechten neutraliseerde.
- 20 De Audiencia Nacional heeft deze beroepen verworpen op grond dat dit besluit de kosteloosheid van de emissierechten niet neutraliseerde.
- 21 Verzoeksters in de hoofdgedingen hebben tegen deze arresten van de Audiencia Nacional cassatieberoepen ingesteld bij de verwijzende rechter. Deze rechter uit twijfels over het in richtlijn 2003/87 vermelde begrip „kosteloze toewijzing”.
- 22 In de eerste plaats zou kunnen worden aangenomen dat deze richtlijn de lidstaten niet belet om uit te sluiten dat de kosten van de aan elektriciteitsproductiebedrijven kosteloos toegewezen emissierechten worden doorberekend in de groothandelsprijs voor elektriciteit.
- 23 In de tweede plaats zouden deze maatregelen tot gevolg kunnen hebben dat de kosteloosheid van de initiële toewijzing van emissierechten wordt geneutraliseerd en dat wordt afgedaan aan de doelstelling van de door die richtlijn ingevoerde regeling om de uitstoot van broeikasgassen middels een economisch stimuleringsmechanisme te verminderen.
- 24 Daarop heeft het Tribunal Supremo de behandeling van de zaak geschorst en het Hof om een prejudiciële beslissing verzocht over de volgende vraag, die in identieke bewoordingen is geformuleerd in de zaken C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 en C-640/11:

„Kan artikel 10 van richtlijn [2003/87] aldus worden uitgelegd dat het zich niet verzet tegen de toepassing van een nationale regeling als aan de orde in de onderhavige procedure, die tot doel en gevolg heeft dat de vergoeding voor de elektriciteitsproductie wordt verminderd met een bedrag gelijk aan de waarde van de [emissierechten] die tijdens de desbetreffende periode kosteloos zijn toegewezen?”

- 25 Bij beschikking van de president van het Hof van 18 januari 2012 zijn de zaken C-566/11, C-567/11, C-580/11, C-591/11, C-620/11 en C-640/11 gevoegd voor de schriftelijke en de mondelinge behandeling en voor het arrest.

### **Beantwoording van de prejudiciële vraag**

- 26 Met zijn vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 10 van richtlijn 2003/87 aldus moet worden uitgelegd dat het zich verzet tegen de toepassing van nationale wettelijke maatregelen als die in de hoofdgedingen, die tot doel en gevolg hebben dat de vergoeding voor elektriciteitsproductie wordt verminderd met het bedrag waarmee die vergoeding is toegenomen doordat de waarde van de kosteloos toegewezen emissierechten als extra productiekosten is doorberekend in de prijzen van de verkoopbiedingen op de groothandelsmarkt voor elektriciteit.



- 27 Artikel 10 van die richtlijn, waarin is bepaald dat de lidstaten tijdens de betrokken periode ten minste 95 % van de emissierechten kosteloos toewijzen, staat blijkens de tekst ervan eraan in de weg dat lasten worden opgelegd voor de toewijzing van emissierechten.
- 28 Daarentegen ziet noch artikel 10 noch een andere bepaling van die richtlijn op het gebruik van emissierechten of is er daarin sprake van een uitdrukkelijk beperking van het recht van de lidstaten om maatregelen te nemen die de economische impact van het gebruik van emissierechten kunnen beïnvloeden.
- 29 Bijgevolg kunnen de lidstaten in beginsel economische beleidsmaatregelen nemen, zoals toezicht op de prijzen die voor bepaalde essentiële goederen en middelen op de markten worden gehanteerd, waarbij wordt bepaald op welke wijze de waarde van aan producenten kosteloos toegewezen emissierechten aan de consument wordt doorberekend.
- 30 De vaststelling van dergelijke maatregelen mag het beginsel van kosteloze toewijzing van emissierechten evenwel niet neutraliseren en ook geen afbreuk doen aan de door richtlijn 2003/87 nagestreefde doelstellingen.
- 31 Aangaande het eerste aspect moet worden benadrukt dat het in artikel 10 van richtlijn 2003/87 neergelegde begrip kosteloosheid niet alleen in de weg staat aan de rechtstreekse vaststelling van een prijs voor de toewijzing van emissierechten, maar ook aan de oplegging achteraf van een last voor de toewijzing van die emissierechten.
- 32 In casu strekt de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde regeling blijkens de toelichtingen bij Real Decreto-Ley 3/2006 en Orden ministerial ITC/3315/2007 ertoe te voorkomen dat de consument de gevolgen moet dragen van de omstandigheid dat de waarde van de kosteloos toegewezen emissierechten wordt doorberekend in de prijs van de verkoopbiedingen voor elektriciteit op de markt.
- 33 De betrokken Spaanse elektriciteitsproducenten hebben namelijk de waarde van de emissierechten, hoewel zij deze kosteloos hebben verkregen, net als alle andere productiekosten doorberekend in de prijs van hun biedingen op de groothandelsmarkt voor elektriciteit.
- 34 Zoals de verwijzende rechter uiteenzet, is deze handelwijze uit economisch oogpunt inderdaad relevant, aangezien aan het gebruik door een onderneming van emissierechten die haar kosteloos zijn toegewezen, impliciete kosten zijn verbonden, zogenoemde opportuniteitskosten, daarin bestaande dat die onderneming afziet van de inkomsten die zij zou realiseren door die emissierechten op de markt voor emissierechten te verkopen. De combinatie van deze handelwijze met het systeem van vaststelling van de prijs op de elektriciteitsproductiemarkt in Spanje leidt echter ertoe dat elektriciteitsproducenten overwinst („windfall profits”) behalen.
- 35 Opgemerkt moet worden dat de dagmarkt voor elektriciteitsproductie in Spanje een spotmarkt is waarop alle producenten waarvan de bieding is aanvaard, dezelfde prijs ontvangen, te weten die welke wordt geboden door de exploitant van de laatst aanvaarde productie-eenheid. Aangezien deze marginale prijs in de betrokken periode is bepaald door de biedingen van exploitanten van gecombineerde stoom- en gascentrales (STEG-centrales) – een technologie waarvoor kosteloze emissierechten worden toegewezen – heeft de doorberekening van de waarde van emissierechten in de prijs van deze biedingen op de gehele markt gevolgen gehad voor de elektriciteitsprijzen.
- 36 De in Orden ministerial ITC/3315/2007 vastgestelde vermindering van de vergoeding heeft dus niet alleen een impact op ondernemingen die kosteloos emissierechten hebben verkregen, maar ook op centrales die geen emissierechten nodig hebben, zoals waterkrachtcentrales en kerncentrales,

aangezien de doorberekening van de waarde van de emissierechten in de kostenstructuur gevolgen heeft voor de elektriciteitsprijs die alle op de Spaanse groothandelsmarkt voor elektriciteit actief zijnde elektriciteitsproducenten ontvangen.

- 37 Voorts wordt in de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde regeling, zoals blijkt uit het aan het Hof overgelegde dossier, rekening gehouden met andere factoren dan de hoeveelheid toegewezen emissierechten, zoals het type en de emissiefactor van een centrale. De vermindering van de vergoeding voor de elektriciteitsproductie waarin de litigieuze regeling voorziet, wordt zo berekend dat zij alleen de prijsverhoging afroemt die voortvloeit uit de doorberekening van de aan de emissierechten verbonden opportuniteitskosten. Dit vindt tot slot steun in de omstandigheid dat de last niet wordt opgelegd wanneer de exploitanten van centrales de kosteloze emissierechten op de secundaire markt verkopen.
- 38 De in de hoofdgedingen aan de orde zijnde regeling beoogt dus niet achteraf een last op te leggen voor de toewijzing van emissierechten, maar sterkt ertoe de gevolgen te verzachten van de overwinst die door de kosteloze toewijzing van emissierechten op de Spaanse elektriciteitsmarkt is ontstaan.
- 39 In dit verband zij erop gewezen dat de in artikel 10 van richtlijn 2003/87 bedoelde kosteloze toewijzing van emissierechten niet tot doel had de betrokken producenten subsidies toe te kennen, maar ertoe strekte de economische impact van de onmiddellijke en unilaterale invoering door de Europese Unie van een markt voor emissierechten te verzachten door een verlies aan concurrentievermogen van bepaalde onder deze richtlijn vallende productiesectoren te voorkomen.
- 40 Zoals in punt 9 van het onderhavige arrest is uiteengezet, was de concurrentiedruk onvoldoende groot om de doorberekening van de waarde van emissierechten in de elektriciteitsprijzen te beperken, zodat de elektriciteitsproducenten overwinst hebben kunnen behalen. Zoals blijkt uit de punten 15 en 19 van de considerans van richtlijn 2009/29, worden emissierechten overigens met het oog op de uitsluiting van die overwinst vanaf 2013 via een mechanisme van volledige veiling toegewezen.
- 41 Hieruit volgt dat het bij richtlijn 2003/87 ingevoerde mechanisme van kosteloze toewijzing van emissierechten niet vereist dat de elektriciteitsproducenten de waarde van deze emissierechten in de elektriciteitsprijzen kunnen doorberekenen en aldus overwinst kunnen behalen.
- 42 Bijgevolg verzet het in artikel 10 van richtlijn 2003/87 neergelegde begrip kosteloosheid van emissierechten zich niet tegen een regeling als die in de hoofdgedingen waarbij de vergoeding voor elektriciteitsproducenten wordt verminderd om de overwinst te compenseren die voortvloeit uit de kosteloze toewijzing van emissierechten, op de in punt 30 van het onderhavige arrest uiteengezette voorwaarde dat geen afbreuk wordt gedaan aan de door die richtlijn nagestreefde doelstellingen.
- 43 Wat dit tweede aspect betreft, zij eraan herinnerd dat richtlijn 2003/87 voornamelijk beoogt de uitstoot van broeikasgassen aanzienlijk te verminderen. Bij de verwezenlijking van deze doelstelling moet een aantal subdoelstellingen in acht worden genomen en moet van bepaalde instrumenten gebruik worden gemaakt. Het voornaamste instrument in dit verband is de Unieregeling voor de handel in broeikasgasemissierechten. De andere subdoelstellingen van die regeling zijn met name, zoals in de punten 5 en 7 van de richtlijn is uiteengezet, het behoud van de economische ontwikkeling en de werkgelegenheid, alsmede het bewaren van de eenheid van de interne markt en van de mededingingsvoorwaarden (zie arrest van 29 maart 2012, Commissie/Estland, C-505/09 P, punt 79).
- 44 In casu rijst dus meer in het bijzonder de vraag of de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde regeling, door de compensatie van de overwinst die voortvloeit uit de kosteloze toewijzing van emissierechten, afbreuk doet aan de doelstelling van de bij richtlijn 2003/87 ingestelde regeling om de uitstoot te verminderen, welke regeling op de doorberekening van de milieukosten in de productprijzen is gebaseerd.



- 45 In de eerste plaats zij erop gewezen dat de kosteloze toewijzing van emissierechten een overgangsmaatregel was om te voorkomen dat ondernemingen concurrentievermogen zouden verliezen door de invoering van een regeling voor de handel in emissierechten. Deze maatregel ziet dus niet rechtstreeks op de milieudoelstelling van vermindering van de emissies.
- 46 In de tweede plaats zij opgemerkt dat de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde regeling geen gevolgen heeft voor de markt van de emissierechten, maar wel voor de overwinst die alle elektriciteitsproducenten in Spanje behalen doordat de waarde van die emissierechten in de prijs van de aanvaarde biedingen wordt doorberekend ter bepaling van de prijs op de groothandelsmarkt voor elektriciteit, aangezien het om een spotmarkt gaat.
- 47 De ondernemingen kunnen de hun kosteloos toegewezen emissierechten namelijk gebruiken voor hun elektriciteitsproductie of verkopen op de markt voor emissierechten, al naargelang de marktwaarde van die emissierechten en de winst die zij daaruit kunnen halen.
- 48 In de derde plaats zij geconstateerd dat de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde regeling geen afbreuk doet aan de door richtlijn 2003/87 nagestreefde milieudoelstelling om de vermindering van de uitstoot te bevorderen.
- 49 Ten eerste heeft die richtlijn immers een regeling voor de handel in emissierechten ingevoerd om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen. Overeenkomstig artikel 1 van die richtlijn zijn de voorwaarden om de vermindering van de uitstoot te stimuleren kosteneffectief en economisch efficiënt, aangezien de producent ervoor kan kiezen om te investeren in efficiëntere technologieën waarbij minder broeikasgassen worden uitgestoten dan wel om meer emissierechten te gebruiken of zijn productie te verminderen, en daarbij de economisch voordeligste keuze kan maken. Aangezien de waarde van de emissierechten krachtens de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde regeling kan worden gerealiseerd door die emissierechten te verkopen, blijkt dat deze regeling niet ertoe leidt dat de elektriciteitsproducenten wordt ontraden om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen.
- 50 Ten tweede zijn de aan de uitstoot van broeikasgassen verbonden kosten doorberekend in de prijzen van de biedingen die de producenten op de groothandelsmarkt voor elektriciteit hebben gedaan. Door hogere productiekosten zien elektriciteitsproducenten hun positie op die markt verzwakken, zodat zij worden gestimuleerd om de met hun activiteiten samenhangende emissies te verminderen.
- 51 Tot slot zijn elektriciteitsproductiebedrijven krachtens Ley 1/2005 gehouden om overeenkomstig artikel 12, lid 3, van richtlijn 2003/87 elk jaar een hoeveelheid emissierechten in te leveren die gelijk is aan de totale geverifieerde uitstoot door die installatie gedurende het voorgaande kalenderjaar, zodat deze emissierechten vervolgens kunnen worden geannuleerd.
- 52 Verschillende producenten hebben echter in de door hen bij het Hof ingediende opmerkingen aangevoerd dat de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde vermindering van de vergoeding voor de elektriciteitsproductie zo is opgezet dat zij de prikkel wegneemt om de uitstoot van broeikasgassen te verminderen.
- 53 Het is juist dat uit de antwoorden op de schriftelijke vragen van het Hof blijkt dat de in Orden ministerial ITC/3315/2007 vervatte berekeningsformule voor die vermindering ertoe kan leiden dat een exploitant van een bepaalde elektriciteitscentrale door zijn broeikasgasemissies te verlagen het bedrag van de door hem verschuldigde last ziet toenemen.
- 54 De Spaanse regering heeft er echter op gewezen dat deze extra kosten de winst die de deelname aan de handel in emissierechten genereert, niet tenietdoen.

- 55 In dit verband zij erop gewezen dat de stimulans om de uitstoot van alle installaties te verminderen wordt geboden door de winst die kan worden gehaald uit de daling van de behoefte aan emissierechten, die een economische waarde hebben die door hun verkoop kan worden gerealiseerd, ongeacht of zij al dan niet kosteloos zijn toegewezen.
- 56 Voorts vereist de door richtlijn 2003/87 nagestreefde doelstelling om de broeikasgasemissies op een kosteneffectieve en economisch efficiënte wijze te verminderen niet, zoals in punt 41 van het onderhavige arrest is benadrukt, dat de ondernemingen de kosten van de kosteloos toegewezen emissierechten in de consumentenprijzen doorberekenen.
- 57 Bovendien heeft de mate waarin de elektriciteitsproducenten de kosten van het gebruik van emissierechten kunnen doorberekenen in de prijzen geen gevolgen voor de terugdringing van de emissies, aangezien op de Spaanse elektriciteitsproductiemarkt aan alle producenten een uniforme prijs wordt betaald en de eindverbruiker geen kennis heeft van de technologie die wordt gebruikt voor de productie van de door hem verbruikte elektriciteit waarvan het tarief door de staat wordt vastgesteld.
- 58 Bijgevolg kan een last bestaande in de vermindering van de vergoeding voor elektriciteitsproductie, zoals die waarin de in de hoofdgedingen aan de orde zijnde regeling voorziet, de prikkel om broeikasgasemissies terug te dringen weliswaar verzwakken, doch niet volledig wegnemen.
- 59 Gelet op een en ander moet op de prejudiciële vraag worden geantwoord dat artikel 10 van richtlijn 2003/87 aldus moet worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan de toepassing van nationale wettelijke maatregelen als die in de hoofdgedingen, die tot doel en gevolg hebben dat de vergoeding voor de elektriciteitsproductie wordt verminderd met het bedrag waarmee die vergoeding is toegenomen doordat de waarde van de kosteloos toegewezen emissierechten is doorberekend in de prijzen van de verkoopbiedingen op de groothandelsmarkt voor elektriciteit.

### **Kosten**

- 60 Ten aanzien van de partijen in de hoofdgedingen is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechter over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vijfde kamer) verklaart voor recht:

**Artikel 10 van richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad moet aldus worden uitgelegd dat het niet in de weg staat aan de toepassing van nationale wettelijke maatregelen als die in de hoofdgedingen, die tot doel en gevolg hebben dat de vergoeding voor de elektriciteitsproductie wordt verminderd met het bedrag waarmee die vergoeding is toegenomen doordat de waarde van de kosteloos toegewezen emissierechten is doorberekend in de prijzen van de verkoopbiedingen op de groothandelsmarkt voor elektriciteit.**

ondertekeningen