



Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCaat-GENERAAL
E. SHARPSTON
van 10 november 2016¹

Zaak C-460/15

Schaefer Kalk GmbH & Co. KG
tegen
Bundesrepublik Deutschland

[verzoek van het Verwaltungsgericht Berlin (bestuursrechter Berlijn, Duitsland) om een prejudiciële beslissing]

„Milieubeleid — Richtlijn 2003/87/EG — Handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie — Artikel 3, onder b) — Definitie van ‚emissie‘ — Verordening (EU) nr. 601/2012 — Monitoring en rapportage — Kooldioxide dat vanuit een installatie wordt overgebracht naar een andere installatie voor de productie van geprecipiteerd calciumcarbonaat, waarin het chemisch wordt gebonden”

1. De onderhavige prejudiciële verwijzing heeft betrekking op de betekenis van het begrip „emissie” in richtlijn 2003/87/EG². Dit begrip speelt een centrale rol in de bij deze richtlijn ingevoerde regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten (hierna: „regeling voor de handel in emissierechten”).

2. Volgens artikel 3, onder b), van richtlijn 2003/87 is er slechts sprake van „emissie” van broeikasgassen in de zin van deze richtlijn wanneer gassen (waaronder kooldioxide)³ waarvoor de regeling voor de handel in emissierechten geldt, worden uitgestoten „in de atmosfeer”. Sommige bepalingen van de ter implementatie van richtlijn 2003/87 vastgestelde verordening (EU) nr. 601/2012 van de Commissie⁴ lijken het begrip „emissie” in de zin van die richtlijn te verruimen. Zij behandelen namelijk kooldioxide dat vanuit een installatie wordt overgebracht naar een andere installatie, die dat gas transformeert in een vast chemisch product⁵ waarin het chemisch wordt gebonden (zodat het uiteindelijk *niet* wordt uitgestoten in de atmosfeer), als een „emissie” van de eerste installatie. Dit heeft tot gevolg dat de exploitant van de eerste installatie (de oorspronkelijke installatie) het overgebrachte kooldioxide in zijn jaarlijkse rapportage aan de bevoegde nationale autoriteit moet opnemen en daarvoor emissierechten moet inleveren. Het Verwaltungsgericht Berlin (bestuursrechter Berlijn, Duitsland) (hierna: „verwijzende rechter”) vraagt zich af of dit wel strookt met de reikwijdte van het begrip „emissie” in richtlijn 2003/87 en twijfelt daarom aan de geldigheid van de relevante bepalingen van verordening nr. 601/2012.

1 — Oorspronkelijke taal: Engels.

2 — Richtlijn 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 (PB 2003, L 275, blz. 32). De voor het hoofdgeding relevante versie van deze richtlijn is de versie zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 (PB 2009, L 140, blz. 63).

3 — Ik zal hierna „kooldioxide” en „CO₂” door elkaar gebruiken.

4 — Verordening van 21 juni 2012 inzake de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen overeenkomstig richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB 2012, L 181, blz. 30).

5 — Geprecipiteerd calciumcarbonaat (hierna: „PCC”). Deze stof wordt gebruikt voor het vervaardigen van verschillende industriële producten, zoals lijm, verf, papier enz.

Unierecht

Richtlijn 2003/87

3. Zoals in overweging 5 van richtlijn 2003/87 staat te lezen, beoogt deze richtlijn er effectief toe bij te dragen dat de Unie en haar lidstaten aan hun verplichtingen uit hoofde van het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (hierna: „Protocol van Kyoto”)⁶ betreffende de reductie van antropogene broeikasgasemissies voldoen, door middel van een efficiënte Europese markt voor broeikasgasemissierechten (hierna: „emissierechten”) en met een zo gering mogelijke teruggang van de economische ontwikkeling en de werkgelegenheid.

4. Volgens artikel 1, eerste alinea, van richtlijn 2003/87 wordt met deze richtlijn een regeling voor de handel in emissierechten in de Unie vastgesteld „teneinde de emissies van broeikasgassen op een kosteneffectieve en economisch efficiënte wijze te verminderen”. De tweede alinea van dat artikel bepaalt dat de emissies van broeikasgassen steeds sterker moeten worden verlaagd teneinde bij te dragen tot het reductieniveau dat op wetenschappelijke gronden nodig wordt geacht om een gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen.

5. Artikel 2, lid 1, van richtlijn 2003/87 bepaalt dat deze richtlijn van toepassing is op emissies uit de in bijlage I genoemde activiteiten en de in bijlage II genoemde broeikasgassen. Een van de genoemde gassen is kooldioxide (CO₂).

6. In artikel 3, onder b), van richtlijn 2003/87 wordt het begrip „emissie” in de zin van deze richtlijn gedefinieerd als „de emissie van broeikasgassen in de atmosfeer door in een installatie aanwezige bronnen [...]”. Volgens artikel 3, onder e), wordt onder „installatie” verstaan een „vaste technische eenheid waarin één of meer van de in bijlage I genoemde activiteiten plaatsvinden alsmede andere, daarmee rechtstreeks samenhangende activiteiten plaatsvinden, die technisch in verband staan met de op die plaats ten uitvoer gebrachte activiteiten en gevolgen kunnen hebben voor de emissies en de verontreiniging”.

7. Artikel 10 bis („Overgangsregels voor de hele Gemeenschap voor een geharmoniseerde kosteloze toewijzing”) bepaalt met name:

„1. De Commissie stelt uiterlijk op 31 december 2010 volledig geharmoniseerde uitvoeringsmaatregelen voor de hele Gemeenschap vast voor het toewijzen van de in de leden 4, 5, 7 en 12 bedoelde emissierechten [...].

[...]

De in de eerste alinea bedoelde maatregelen bevatten voor zover mogelijk voor de hele Gemeenschap geldende ex ante benchmarks die waarborgen dat de toewijzing gebeurt op een wijze die de reductie van broeikasgasemissies en het gebruik van energie-efficiënte technieken stimuleert door rekening te houden met de meest efficiënte technieken, vervangingsproducten, alternatieve productieprocedures, hoogrenderende warmtekrachtkoppeling, energie-efficiënt hergebruik van rookgassen, het gebruik van biomassa en het afvangen en de opslag van CO₂, indien de faciliteiten daarvoor beschikbaar zijn, en zetten niet aan tot een toename van de emissie. [...]

6 — Het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties is op 11 december 1997 aangenomen. De Raad van de Europese Unie heeft het goedgekeurd bij beschikking 2002/358/EG (PB 2002, L 130, blz. 1).

Voor elke bedrijfstak en deeltak wordt de benchmark in principe eerder berekend op basis van het product dan op basis van de inputs, teneinde te zorgen voor een zo groot mogelijke reductie van de broeikasgasemissie en een zo groot mogelijke energiebesparing in het hele productieproces van de betrokken bedrijfstak of deeltak.

[...]

2. Bij de vaststellingen van de beginselen voor de bepaling van ex ante benchmarks in afzonderlijke bedrijfstakken of deeltakken wordt uitgegaan van de gemiddelde emissieprestaties van de 10 % meest efficiënte installaties in een bedrijfstak of deeltak in de Gemeenschap gedurende de periode 2007-2008. [...]

De overeenkomstig de artikelen 14 en 15 vastgestelde verordeningen zorgen voor geharmoniseerde voorschriften inzake bewaking, rapportage en verificatie van productiegerelateerde broeikasgasemissies, met het oog op de vaststelling van de ex ante benchmarks.

[...]”

8. Artikel 12 heeft betrekking op de „[o]verdracht, inlevering en annulering van rechten”. Artikel 12, lid 3, bepaalt dat „[d]e lidstaten [...] er zorg voor [dragen] dat de exploitant van iedere installatie uiterlijk 30 april van ieder jaar een hoeveelheid emissierechten die niet zijn verleend krachtens hoofdstuk II^[7]], 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 artikel 12, lid 3 bis, is bepaald dat „[v]oor emissies die worden afgevangen en vervoerd voor permanente opslag in een installatie die een vergunning heeft overeenkomstig richtlijn 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 inzake de geologische opslag van koolstofdioxide^[8]], [...] geen verplichting om emissierechten in te leveren [ontstaat]”.

10. Artikel 14 („Bewaking en rapportage van emissie”) bepaalt met name:

„1. De Commissie stelt uiterlijk op 31 december 2011 een verordening vast voor de bewaking en rapportage van emissies [...] ten gevolge van de in bijlage I vermelde activiteiten [...], die wordt gebaseerd op de in bijlage IV^[9]] vermelde beginselen voor bewaking en rapportage en waarin het aardopwarmingsvermogen van elk broeikasgas in de vereisten voor de bewaking en rapportage van emissie voor dat gas wordt gespecificeerd.

Deze maatregel, die beoogt niet-essentiële onderdelen van deze richtlijn te wijzigen door haar aan te vullen, wordt vastgesteld volgens de in artikel 23, lid 3, bedoelde regelgevingsprocedure met toetsing.

2. De in lid 1 bedoelde verordening houdt rekening met het meest nauwkeurige en actuele beschikbare wetenschappelijke bewijsmateriaal, met name van de IPCC^[10]], en kan ook eisen specificeren voor de rapportage door exploitanten over de emissies bij de productie van goederen die worden geproduceerd door energie-intensieve bedrijfstakken die aan internationale concurrentie onderhevig kunnen zijn. Deze verordening kan ook voorschriften voor een onafhankelijke verificatie van deze informatie bepalen.

7 — Dat hoofdstuk heeft betrekking op de „luchtvaart” en is daarom voor het hoofdgeding niet relevant.

8 — PB 2009, L 140, blz. 114.

9 — Volgens de in die bijlage vermelde beginselen voor bewaking en rapportage dient de exploitant in het verslag over de installatie met name voor elke in bijlage I genoemde activiteit waarvoor de emissies worden berekend of gemeten, de totale emissies van die installatie te vermelden. Zie bijlage IV, deel A („Emissierapportage”), punten B en C.

10 — Intergovernmental Panel on Climate Change.

[...]

3. De lidstaten zorgen ervoor dat elke exploitant van een installatie [...] de emissies die gedurende elk kalenderjaar door die installatie [...] plaatsvind[en], overeenkomstig de in lid 1 bedoelde verordening bewaakt en hierover na het eind van dat jaar aan de bevoegde autoriteit rapporteert.

[...]”

11. Volgens de eerste alinea van artikel 15 („Verificatie en accreditatie”) „[dragen] [d]e lidstaten [...] er zorg voor dat de door de exploitanten [...] overeenkomstig artikel 14, lid 3, ingediende verslagen worden geverifieerd volgens de in bijlage V vermelde criteria en de door de Commissie krachtens [artikel 15] vastgestelde gedetailleerde bepalingen en dat de bevoegde autoriteit daarvan in kennis wordt gesteld”.

12. Artikel 16 („Sancties”) bepaalt met name:

„1. De lidstaten stellen de regels vast inzake de sancties die van toepassing zijn op schendingen van de ter uitvoering van deze richtlijn vastgestelde nationale bepalingen en nemen de nodige maatregelen om de toepassing van die sancties te verzekeren. De aldus vastgestelde sancties moeten doeltreffend, evenredig en afschrikkend zijn. [...]

[...]

3. De lidstaten dragen er zorg voor dat een boete wegens overmatige emissie wordt opgelegd aan elke exploitant [...] die uiterlijk 30 april van elk jaar niet voldoende emissierechten heeft ingeleverd ter dekking van zijn emissies in het voorgaande jaar. De boete wegens overmatige emissie bedraagt 100 EUR voor elke ton uitgestoten kooldioxide-equivalent waarvoor de exploitant geen emissierechten heeft ingeleverd. De betaling van de boete wegens overmatige emissie ontslaat de exploitant niet van de verplichting bij de inlevering van emissierechten in verband met het volgende kalenderjaar een hoeveelheid emissierechten in te leveren die gelijk is aan die emissieoverschrijding.”

Verordening nr. 601/2012

13. Zoals uit het tweede onderdeel van het visum van verordening nr. 601/2012 blijkt, geeft deze verordening met name uitvoering aan artikel 14, lid 1, van richtlijn 2003/87. Artikel 1 van verordening nr. 601/2012 bepaalt dat in deze verordening regels worden vastgesteld voor de monitoring en rapportage van broeikasgasemissies en activiteitsgegevens overeenkomstig richtlijn 2003/87 voor de op 1 januari 2013 ingaande handelsperiode van de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten en voor de daaropvolgende handelsperiodes.

14. Volgens artikel 5 moeten de monitoring en de rapportage „volledig [zijn] en [...] alle proces- en verbrandingsemissies [omvatten] uit alle emissiebronnen en bronstromen die samenhangen met de in bijlage I bij richtlijn 2003/87 [...] genoemde activiteiten [...] en van alle broeikasgassen die met betrekking tot die activiteiten zijn gespecificeerd, waarbij dubbeltelling wordt vermeden”.¹¹

¹¹ — Zie punt 5 van deze conclusie.

15. Artikel 11, lid 1, bepaalt dat „[i]edere exploitant [...] een monitoring van broeikasgasemissies uit[voert], op basis van een monitoringsplan dat overeenkomstig artikel 12 is goedgekeurd door de bevoegde autoriteit, rekening houdend met de aard en het functioneren van de installatie [...] waarvoor het wordt gebruikt”.¹²

16. Artikel 20, lid 2, verplicht de exploitant om „[b]ij het definiëren van het monitoring- en rapportageproces [...] de in bijlage IV vastgelegde sectorspecifieke voorschriften [te volgen]”. In de vierde alinea van punt 10.B van bijlage IV bij verordening nr. 601/2012 is bepaald dat „[w]anneer CO₂ in de installatie wordt gebruikt of naar een andere installatie wordt overgebracht voor de productie van PCC [...], [...] die hoeveelheid CO₂ [wordt] geacht te zijn uitgestoten door de installatie die het CO₂ produceert”.

17. Artikel 49, lid 1, bepaalt:

„De exploitant trekt van de emissies van de installatie elke hoeveelheid CO₂ af die afkomstig is uit fossiele koolstof in activiteiten die vallen onder bijlage I bij richtlijn 2003/87/EG en die niet uit de installatie wordt uitgestoten maar vanuit de installatie wordt overgebracht naar:

- a) installaties voor het afvangen met het oog op vervoer en geologische langetermijnopslag op een opslaglocatie waarvoor krachtens richtlijn 2009/31/EG een vergunning is verleend;
- b) een vervoersnetwerk met het oog op geologische langetermijnopslag op een opslaglocatie waarvoor krachtens richtlijn 2009/31/EG een vergunning is verleend;
- c) een opslaglocatie waarvoor krachtens richtlijn 2009/31/EG een vergunning is verleend met het oog op geologische langetermijnopslag.

Voor elke andere soort overbrenging van CO₂ vanuit een installatie mag geen CO₂ van de emissies van de installatie worden afgetrokken.”¹³

Duits recht

18. Richtlijn 2003/87 is in Duits recht omgezet bij het Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (wet op de handel in broeikasgasemissierechten) van 21 juli 2011. Volgens artikel 3 van deze wet moet onder „emissie” worden verstaan de uitstoot van broeikasgassen in de atmosfeer als gevolg van een van de in bijlage I bij de wet genoemde activiteiten. Artikel 5, lid 1, van de Duitse wet verplicht de exploitant van een installatie om voor elk kalenderjaar de emissies van die installatie te berekenen en de uitkomst uiterlijk op 31 maart van het volgende kalenderjaar aan de bevoegde autoriteit te rapporteren. Volgens artikel 6 moet de exploitant voor elke handelsperiode een monitoringsplan ter goedkeuring bij de bevoegde autoriteit indienen.

12 — Het monitoringsplan bestaat uit een gedetailleerde, volledige en transparante documentatie over de monitoringmethode voor een specifieke installatie en bevat onder meer algemene informatie over de installatie, een gedetailleerde beschrijving van de eventueel toegepaste reken- of meetmethoden, en een gedetailleerde beschrijving van de monitoringmethode wanneer de overbrenging van CO₂ overeenkomstig artikel 49 van verordening nr. 601/2012 wordt uitgevoerd. Zie artikel 12, lid 1, tweede alinea, en punt 1 van bijlage I bij verordening nr. 601/2012.

13 — De ratio van artikel 49 blijkt uit overweging 13, waarin wordt verklaard dat „[o]m eventuele mazen in het net ten aanzien van de overbrenging van [...] puur CO₂ te dichten”, puur CO₂ „alleen mag worden overgebracht voor opslagdoeleinden in een geologische opslagplaats overeenkomstig de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten van de Unie, op dit moment de enige vorm van permanente CO₂-opslag die krachtens de emissiehandelsregeling van de Unie is toegestaan”.

Feiten, procedure en prejudiciële vragen

19. Schaefer Kalk GmbH & Co. KG (hierna: „Schaefer Kalk”) exploiteert een installatie voor het branden van kalk in Hahnstätten (Duitsland). Die activiteit is onderworpen aan de regeling voor de handel in emissierechten.¹⁴ Een deel van het kooldioxide dat bij het kalkbranden vrijkomt, wordt door Schaefer Kalk overgebracht naar een installatie voor de productie van PCC.

20. Op 31 juli 2012 heeft Schaefer Kalk de Deutsche Emissionshandelsstelle (Duitse autoriteit voor de handel in emissierechten: hierna: „Emissionshandelsstelle”) verzocht om goedkeuring van haar monitoringsplan. Meer bepaald heeft zij gevraagd te worden vrijgesteld van een rapportageverplichting met betrekking tot het door haar voor de productie van PCC overgebrachte kooldioxide (en dus van de verplichting om daarvoor emissierechten in te leveren). Het betoog van Schaefer Kalk kwam er in wezen op neer dat het overgebrachte kooldioxide bij de productie van PCC chemisch wordt gebonden en dus niet wordt uitgestoten in de atmosfeer.

21. De Emissionshandelsstelle heeft op 10 januari 2013 haar goedkeuring gehecht aan het monitoringsplan van Schaefer Kalk, maar is daarbij niet ingegaan op de kwestie van het voor de productie van PCC overgebrachte kooldioxide. Bij besluit van 29 augustus 2013 (hierna: „besluit van augustus 2013”) heeft die autoriteit afwijzend beslist op het verzoek van Schaefer Kalk om het door haar overgebrachte kooldioxide van haar emissies te mogen aftrekken, en wel met het argument dat artikel 49 van en bijlage IV bij verordening nr. 601/2012 niet in die mogelijkheid voorzien.

22. Schaefer Kalk heeft bij de verwijzende rechter beroep ingesteld tegen het besluit van augustus 2013. Zij heeft in wezen betoogd dat artikel 49, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 601/2012 en punt 10.B, vierde alinea, van bijlage I bij deze verordening onverenigbaar zijn met de artikelen 3, onder b), en 14, lid 1, van richtlijn 2003/87, omdat volgens die bepalingen van de verordening tot de „emissies” van een installatie ook het kooldioxide moet worden gerekend dat niet wordt uitgestoten in de atmosfeer, maar wordt overgebracht naar een andere installatie voor de productie van PCC, waarin het chemisch wordt gebonden. De daaruit voortvloeiende financiële last (dat wil zeggen de verplichting om jaarlijks een met de hoeveelheid overgebrachte kooldioxide corresponderend aantal emissierechten in te leveren) kan volgens Schaefer Kalk exploitanten ervan weerhouden om kooldioxide over te brengen naar een andere installatie voor de productie van PCC, en daarmee het doel van richtlijn 2003/87, namelijk het terugbrengen van de uitstoot van broeikasgassen, ondermijnen.

23. De verwijzende rechter heeft de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Is verordening nr. 601/2012 van de Commissie ongeldig en in strijd met de doelstellingen van richtlijn 2003/87, voor zover volgens artikel 49, lid 1, tweede [alinea], van deze verordening CO₂ dat niet wordt overgebracht in de zin van artikel 49, lid 1, eerste [alinea], wordt geacht te zijn uitgestoten door de installatie die het CO₂ produceert?
- 2) Is verordening nr. 601/2012 van de Commissie ongeldig en in strijd met de doelstellingen van richtlijn 2003/87, voor zover volgens punt 10 van bijlage IV bij deze verordening CO₂ dat wordt overgebracht naar een andere installatie voor de productie van [PCC], wordt geacht te zijn uitgestoten door de installatie die het CO₂ produceert?”

24. Schriftelijke opmerkingen zijn ingediend door Schaefer Kalk, de Duitse regering en de Europese Commissie. Dezelfde partijen alsmede de Emissionshandelsstelle hebben hun standpunt kenbaar gemaakt ter terechtzitting van 30 juni 2016.

¹⁴ — Bijlage I noemt als een van de onder de regeling voor de handel in emissierechten vallende activiteiten de „productie van kalk of het calcineren van dolomiet of magnesiet in draaiovens of in andere ovens met een productiecapaciteit van meer dan 50 ton per dag”.

Beoordeling

Kan Schaefer Kalk de geldigheid van verordening nr. 601/2012 betwisten?

25. De Duitse regering vraagt zich af of Schaefer Kalk in het kader van de bij de verwijzende rechter aanhangige nationale procedure nog wel de ongeldigheid kan aanvoeren van artikel 49, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 601/2012 en van punt 10.B, vierde alinea, van bijlage IV bij deze verordening, nu zij heeft nagelaten bij het Gerecht beroep tot nietigverklaring daarvan in te stellen. De Duitse regering verwijst hierbij naar de ruimere toegang tot de Unierechter die particulieren thans wordt geboden door de derde tak van artikel 263, vierde alinea, VWEU, waarin is bepaald dat elke natuurlijke of rechtspersoon beroep kan instellen tegen een regelgevingshandeling die hem rechtstreeks raakt en geen uitvoeringsmaatregelen met zich brengt.

26. Het is vaste rechtspraak dat de mogelijkheid voor een justitiabele om voor de aangezochte rechterlijke instantie de ongeldigheid aan te voeren van bepalingen die zijn neergelegd in handelingen van de Unie, veronderstelt dat die partij niet gerechtigd was krachtens artikel 263 VWEU rechtstreeks beroep in te stellen tegen die bepalingen.¹⁵ Het is evenwel enkel wanneer de betrokkene zonder enige twijfel bevoegd zou zijn geweest rechtstreeks beroep in te stellen tegen de betrokken handeling, onder de voorwaarden van genoemd artikel, dat hij de geldigheid ervan niet kan aanvechten voor de bevoegde nationale rechter.¹⁶ Ik heb elders al duidelijk gemaakt waarom die rechtspraak ook moet gelden voor de derde tak van artikel 263, vierde alinea, VWEU.¹⁷

27. In het onderhavige geval had Schaefer Kalk goede gronden om te twifelen aan haar bevoegdheid om overeenkomstig artikel 263, vierde alinea, VWEU bij het Gerecht rechtstreeks beroep in te stellen tegen de bepalingen van verordening nr. 601/2012 waartegen zij thans bezwaar maakt.

28. Het is juist dat die verordening een „regelgevingshandeling” in de zin van artikel 263, vierde alinea, VWEU is, dat wil zeggen een handeling van algemene strekking die niet volgens een wetgevingsprocedure is vastgesteld en daarom geen wetgevingshandeling is.¹⁸ De bevoegdheid op grond van de derde tak van die bepaling is echter onder meer ook afhankelijk van het ontbreken van uitvoeringsmaatregelen ten aanzien van degenen die de regelgevingshandeling wensen aan te vechten. Zowel artikel 49, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 601/2012 als punt 10.B, vierde alinea, van bijlage IV bij deze verordening heeft uitvoeringsmaatregelen ten aanzien van Schaefer Kalk vereist¹⁹, zoals het besluit dat de Emissionshandelsstelle op 10 januari 2013 heeft genomen op het door die onderneming ingediende verzoek tot goedkeuring van haar monitoringsplan.²⁰

29. In deze omstandigheden moet Schaefer Kalk de geldigheid van die bepalingen van verordening nr. 601/2012 voor de verwijzende rechter kunnen aanvechten en hem kunnen verzoeken de kwestie via een prejudiciële verwijzing aan het Hof voor te leggen.

15 — Zie, meest recentelijk, arrest van 28 april 2016, Borealis Polyolefine e.a. (C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 en C-391/14–C-393/14, EU:C:2016:311, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

16 — Zie onder meer arrest van 17 maart 2016, Portmeirion Group (C-232/14, EU:C:2016:180, punt 23 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

17 — Zie mijn conclusie in de zaak A e.a. (C-158/14, EU:C:2016:734, punten 67-72).

18 — Zie in die zin arrest van 3 oktober 2013, Inuit Tapiriit Kanatami e.a./Parlement en Raad (C-583/11 P, EU:C:2013:625, punt 60).

19 — De vraag of een regelgevingshandeling uitvoeringsmaatregelen met zich brengt, moet worden beschouwd vanuit het gezichtspunt van de persoon die aanspraak maakt op het recht om beroep in te stellen op grond van de derde tak van artikel 263, vierde alinea, VWEU. Het is dus niet relevant of de betrokken handeling uitvoeringsmaatregelen met zich brengt voor andere justitiabelen. Zie onder meer arrest van 28 april 2015, T & L Sugars en Sidul Açúcares/Commissie (C-456/13 P, EU:C:2015:284, punt 32 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

20 — Die goedkeuring is vereist op grond van artikel 12, lid 1, eerste alinea, van verordening nr. 601/2012.

Inleidende opmerkingen

30. Het staat vast dat het branden van kalk een activiteit is waarop richtlijn 2003/87 van toepassing is. De productie van PCC wordt daarentegen niet in bijlage I bij die richtlijn genoemd en is dus niet aan de regeling voor de handel in emissierechten onderworpen.

31. Zowel de Duitse regering als de Emissionshandelsstelde stelt dat de chemische omzetting van kooldioxide dat wordt gebruikt voor de productie van PCC, onvolledig is, aangezien minimaal 20 % van het ingebrachte kooldioxide uiteindelijk als afvalgas in de atmosfeer wordt uitgestoten.²¹ De Commissie zet in haar schriftelijke opmerkingen uiteen dat het chemische proces dat bij de productie van PCC plaatsvindt, op zichzelf niet tot uitstoot leidt. Tijdens de terechtzitting heeft zij echter in antwoord op een vraag van het Hof opgemerkt dat het mogelijk is dat een deel van het ingebrachte kooldioxide uiteindelijk verloren gaat en dus wordt uitgestoten in de atmosfeer. De Duitse regering stelt ook dat er in een situatie als in het hoofdgeding rekening mee moet worden gehouden dat er mogelijk kooldioxide verloren gaat tijdens het transport of uit de installatie weglekt. Tijdens de terechtzitting heeft Schaefer Kalk deze feitelijke beweringen betwist en erop gewezen dat dergelijke argumenten in de procedure voor de nationale rechter niet zijn aangevoerd.

32. In een procedure volgens artikel 267 VWEU is het Hof uitsluitend bevoegd, zich op basis van de door de nationale rechter vermelde feiten over de uitlegging of de geldigheid van een Unierechtelijk voorschrift uit te spreken.²² Het is daarom niet de taak van het Hof om te beoordelen of een deel van het kooldioxide dat vanuit de installatie van Schaefer Kalk is overgebracht naar een andere installatie voor de productie van PCC, tijdens het transport verloren is gegaan (of mogelijk verloren zou kunnen gaan) dan wel inderdaad als gevolg van die productie in de atmosfeer is uitgestoten. Het staat hoe dan ook vast dat in elk geval het grootste deel van het kooldioxide dat wordt gebruikt in het chemische proces voor de productie van PCC, daarbij chemisch wordt gebonden. Tegen die achtergrond zal ik de aan het Hof voorgelegde vragen behandelen. Het is aan de verwijzende rechter om zo nodig de feiten nader te onderzoeken.

33. In een situatie als in het hoofdgeding hebben artikel 49, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 601/2012 en punt 10.B, vierde alinea, van bijlage IV bij deze verordening tot gevolg dat al het kooldioxide dat wordt overgebracht naar een andere installatie voor de productie van PCC, wordt gezien als „emissie” van de installatie die het kooldioxide heeft geproduceerd, ook al wordt (in elk geval) het merendeel van dat kooldioxide niet uitgestoten in de atmosfeer. Dit betekent dat de exploitant van die installatie overeenkomstig artikel 12, lid 3, van richtlijn 2003/87 die hoeveelheden kooldioxide als emissies moet rapporteren en het daarmee corresponderende aantal emissierechten moet inleveren. Het is de vraag of de Commissie met de invoering van een dergelijke regel niet de in artikel 3, onder b), van richtlijn 2003/87 gegeven definitie van „emissie”, waaraan in artikel 14, lid 1, van die richtlijn wordt gerefereerd, heeft miskend. De twee prejudiciële vragen gaan beide over deze kwestie en moeten daarom samen worden behandeld.

21 — De Emissionshandelsstelde heeft tijdens de terechtzitting verklaard dat een kleiner CO₂-„overschot” weliswaar denkbaar is, maar dat een optimale PCC-opbrengst minimaal 20 % afvalgas impliceert.

22 — Zie onder meer arresten van 9 oktober 2014, Traum (C-492/13, EU:C:2014:2267, punt 19), en 21 juli 2016, Argos Supply Trading (C-4/15, EU:C:2016:580, punt 29).

Kan kooldioxide dat wordt overgebracht naar een installatie voor de productie van PCC, worden beschouwd als „emissie” in de zin van de regeling voor de handel in emissierechten?

34. Volgens overweging 5 van richtlijn 2003/87 heeft deze richtlijn tot doel, een regeling voor de handel in emissierechten in te voeren teneinde ertoe bij te dragen dat de Unie en haar lidstaten voldoen aan hun verplichtingen uit hoofde van het Protocol van Kyoto, dat beoogt de emissie van broeikasgassen in de atmosfeer te verminderen tot een niveau waarbij een gevaarlijke ontregeling van het klimaatstelsel door de mens wordt voorkomen, en waarvan het uiteindelijke doel de bescherming van het milieu is.²³

35. De economische logica van de regeling voor de handel in emissierechten is, ervoor te zorgen dat de voor het bereiken van vooraf bepaalde milieuwinst noodzakelijke reducties van broeikasgasemissies plaatsvinden tegen de laagste kostprijs. Door de mogelijkheid te bieden om de toegewezen emissierechten te verkopen, beoogt die regeling elke deelnemer ertoe aan te sporen minder broeikasgassen uit te stoten dan de emissierechten die hem aanvankelijk zijn toegewezen, teneinde het overschot te kunnen verkopen aan een andere deelnemer die meer heeft uitgestoten dan op basis van de hem toegewezen emissierechten was toegestaan.²⁴ Dit kan hoofdzakelijk op twee manieren worden bereikt, namelijk door ofwel minder broeikasgassen te produceren (doorgaans door efficiëntere productiemethoden te gebruiken), ofwel te voorkomen dat de geproduceerde broeikasgassen in de atmosfeer worden uitgestoten (bijvoorbeeld door die gassen om te zetten in een product waarin zij chemisch worden gebonden).

36. Een van de pijlers van de regeling voor de handel in emissierechten is dan ook artikel 12, lid 3, van richtlijn 2003/87, dat elke exploitant verplicht om vóór 30 april van het lopende jaar een hoeveelheid broeikasgasemissierechten met het oog op de annulering ervan in te leveren die gelijk is aan zijn emissies gedurende het voorgaande kalenderjaar.²⁵

37. De reikwijdte van die verplichting, die cruciaal is voor het antwoord op de vragen van de verwijzende rechter, hangt vooral af van de betekenis van het in artikel 3, onder b), van richtlijn 2003/87 gedefinieerde begrip „emissie”. Conform vaste rechtspraak zal ik bij de uitlegging van deze bepaling dan ook niet alleen rekening houden met de bewoordingen ervan, maar ook met de context ervan en de doelstellingen van de regeling waarvan zij deel uitmaakt.²⁶

38. Uit de bewoordingen van artikel 3, onder b), van richtlijn 2003/87 blijkt duidelijk dat er slechts sprake kan zijn van „emissie” wanneer broeikasgassen worden *uitgestoten* „in de atmosfeer”, dat wil zeggen in de laag van gassen rondom de aarde. In overeenstemming met het doel van de richtlijn, namelijk vermindering van de uitstoot van broeikasgassen teneinde een gevaarlijke klimaatverandering te voorkomen²⁷, leidt de loutere *productie* van broeikasgassen dus niet tot „emissie” wanneer die gassen niet worden uitgestoten in de atmosfeer.²⁸ Deze conclusie wordt niet weersproken door bijlage IV bij richtlijn 2003/87, waarin de algemene beginselen voor monitoring en rapportage worden uiteengezet. Volgens deze bijlage is elke exploitant verplicht om in zijn verslag over een installatie voor elke onder de regeling voor de handel in emissierechten vallende activiteit de berekende of gemeten „totale emissies” te vermelden.²⁹

23 — Arrest van 16 december 2008, Arcelor Atlantique en Lorraine e.a. (C-127/07, EU:C:2008:728, punt 29).

24 — Arrest van 16 december 2008, Arcelor Atlantique en Lorraine e.a. (C-127/07, EU:C:2008:728, punt 32). Zie ook arrest van 7 april 2016, Holcim (Romania)/Commissie (C-556/14 P, niet gepubliceerd, EU:C:2016:207, punten 64 en 65).

25 — Arrest van 29 april 2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, punt 29).

26 — Zie onder meer arrest van 4 februari 2016, Hassan (C-163/15, EU:C:2016:71, punt 19 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

27 — Artikel 1, tweede alinea, van richtlijn 2003/87.

28 — Een nuancering van dit beginsel volgt uit de vermelding in bijlage I bij richtlijn 2003/87 van het afvangen, het vervoer en de geologische opslag van broeikasgassen op een opslaglocatie waarvoor krachtens richtlijn 2009/31 een vergunning is verleend. Zie de punten 59 en 60 van deze conclusie.

29 — Bijlage IV, deel A, „Emissierapportage”, punten B en C.

39. Zoals de Emissionshandelsstelle, de Duitse regering en de Commissie echter terecht opmerken, beperkt de in artikel 3, onder b), gegeven definitie zich niet tot de „rechtstreekse en onmiddellijke” uitstoot van broeikasgassen in de atmosfeer. De omstandigheid dat broeikasgassen pas enige tijd nadat zij zijn geproduceerd, in de atmosfeer worden uitgestoten, mogelijk door een andere installatie dan die waarvan zij afkomstig zijn, is dus niet van invloed op hun kwalificatie als „emissie”. Anders zouden exploitanten immers de regeling voor de handel in emissierechten kunnen omzeilen door de door een installatie geproduceerde broeikasgassen af te vangen en over te brengen naar een andere installatie, met als doel de uitstoot ervan in de atmosfeer uit te stellen.

40. Ik ben het dan ook ermee eens dat wanneer in een situatie als in het hoofdgeding een deel van het kooldioxide dat naar een andere installatie wordt overgebracht voor de productie van PCC, daadwerkelijk in de atmosfeer terechtkomt doordat er CO₂ verloren gaat tijdens het transport of weglekt, of als gevolg van het productieproces zelf³⁰, het met de in richtlijn 2003/87 gegeven definitie verenigbaar is om *dat deel* van het overgebrachte kooldioxide als „emissie” van de oorspronkelijke installatie te beschouwen. Deze uitlegging is zowel in overeenstemming met het toepassingsgebied van die richtlijn zoals dit is omschreven in artikel 2, lid 2, als met de definitie van „emissie” in artikel 3, onder b): dat kooldioxide wordt uiteindelijk (zij het ook indirect) „uitgestoten in de atmosfeer” en is geproduceerd bij een activiteit die aan de regeling voor de handel in emissierechten is onderworpen (in het hoofdgeding kalkbranden).

41. Artikel 49, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 601/2012 en punt 10.B, vierde alinea, van bijlage IV bij deze verordening hebben echter een veel verdergaand effect: niet alleen het deel van het overgebrachte kooldioxide dat mogelijk wordt uitgestoten in de atmosfeer, maar al het kooldioxide dat naar een andere installatie wordt overgebracht voor de productie van PCC, wordt gezien als „emissie” van de oorspronkelijke installatie en daarom onderworpen aan de regeling voor de handel in emissierechten. Die bepalingen creëren met andere woorden een onweerlegbaar vermoeden dat *al* het overgebrachte kooldioxide in de atmosfeer zal worden uitgestoten.

42. Dit staat niet alleen op gespannen voet met de bewoordingen van artikel 3, onder b), van richtlijn 2003/87, maar hierdoor dreigt ook het doel van deze richtlijn – bescherming van het milieu door vermindering van de uitstoot van broeikasgassen – te worden ondermijnd.³¹

43. Zoals Schaefer Kalk tijdens de terechtzitting terecht heeft opgemerkt, wordt het economisch stimuleringsmechanisme waarop de regeling voor de handel in emissierechten gebaseerd is, ondergraven wanneer er emissierechten moeten worden ingeleverd voor al het kooldioxide dat naar een andere installatie wordt overgebracht voor de productie van PCC. Aangezien de daarmee corresponderende emissierechten niet meer als „overschot” kunnen worden verkocht, wordt de exploitant uiteindelijk op exact dezelfde wijze behandeld als wanneer hij al dat kooldioxide had uitgestoten in de atmosfeer.

44. De Duitse regering stelt niettemin dat de bestreden bepalingen van verordening nr. 601/2012 noodzakelijk zijn ter waarborging van de consistentie met de in besluit 2011/278/EU van de Commissie³² bepaalde *ex ante* productbenchmark voor de productie van kalk. Overeenkomstig artikel 10 bis van richtlijn 2003/87 dient die benchmark ter bepaling van de hoeveelheid kosteloos toe te wijzen emissierechten voor die activiteit gedurende de in dat artikel bedoelde overgangsperioden. Volgens punt 1 van bijlage I bij besluit 2011/278 wordt bij de berekening van die benchmark rekening gehouden met „[a]lle processen die direct of indirect verband houden met de productie van kalk”. Hieruit volgt dat er kosteloze emissierechten worden toegewezen voor bij het branden van kalk vrijgekomen kooldioxide dat wordt overgebracht naar een andere installatie voor de productie van

30 — Zoals ik reeds heb opgemerkt, is het niet aan het Hof om zich over deze feitelijke vragen uit te spreken.

31 — Zie in die zin arrest van 16 december 2008, Arcelor Atlantique en Lorraine e.a. (C-127/07, EU:C:2008:728, punt 31).

32 — Besluit van 27 april 2011 tot vaststelling van een voor de hele Unie geldende overgangsregeling voor de geharmoniseerde kosteloze toewijzing van emissierechten overeenkomstig artikel 10 bis van richtlijn 2003/87 (PB 2011, L 130, blz. 1).

PCC, ongeacht of dat kooldioxide uiteindelijk al dan niet in de atmosfeer wordt uitgestoten. Het betoog van de Duitse regering komt er in wezen op neer dat, gelet op de in artikel 10 bis, lid 2, tweede alinea, tot uitdrukking gebrachte harmonisatiedoelstelling, de Commissie moest verzekeren dat in een situatie als in het hoofdgeding voor de exploitant de verplichting geldt om een met het overgebrachte kooldioxide corresponderende hoeveelheid emissierechten in te leveren. De Commissie voert een soortgelijk argument aan.

45. Dit argument kan niet worden aanvaard.

46. Volgens artikel 10 bis, lid 2, tweede alinea, van richtlijn 2003/87 moeten de overeenkomstig – onder meer – artikel 14, lid 1, van deze richtlijn vastgestelde verordeningen, zoals verordening nr. 601/2012, zorgen voor geharmoniseerde voorschriften inzake bewaking, rapportage en verificatie van productiegerelateerde broeikasgasemissies, met het oog op de vaststelling van de ex ante benchmarks. Niets in deze bepaling wijst er volgens mij op dat in een situatie als in het hoofdgeding het kooldioxide dat wordt overgebracht naar een andere installatie voor de productie van PCC en dat *niet* wordt uitgestoten in de atmosfeer, in het jaarlijkse emissiecijfer van de exploitant moet of zal worden meegenomen. Het is juist dat bij de door de Commissie in besluit 2011/278 berekende ex ante benchmark voor de productie van kalk onder meer rekening is gehouden met kooldioxide dat wordt overgebracht voor de productie van PCC en niet wordt uitgestoten in de atmosfeer. Een dergelijke overbrenging van kooldioxide kan namelijk worden gerekend tot de „processen die direct of indirect verband houden met de productie van kalk”. In het hoofdgeding heeft dit ertoe geleid dat Schaefer Kalk meer kosteloze emissierechten toegewezen heeft gekregen dan het geval zou zijn geweest als het overgebrachte kooldioxide niet in aanmerking was genomen.³³ Dit is echter niet van invloed op de reikwijdte van enerzijds de in artikel 12, lid 3, van richtlijn 2003/87 geformuleerde verplichting om emissierechten in te leveren, en anders de verordening voor de bewaking en rapportage van emissies, die de Commissie overeenkomstig artikel 14, lid 1, van deze richtlijn moest vaststellen. Beide bepalingen hebben uitsluitend betrekking op „emissies” in de zin van artikel 3, onder b), van richtlijn 2003/87.

47. Om dezelfde reden ben ik het ook niet eens met het door de Commissie tijdens de terechtzitting aangevoerde argument dat aangezien de productie van PCC met behulp van overgebracht kooldioxide niet innovatief is en geen garantie biedt tegen de mogelijke uitstoot van dat gas in de atmosfeer, zij op grond van artikel 14, lid 2, van richtlijn 2003/87 verplicht was om kooldioxide dat wordt overgebracht naar een andere installatie voor de productie van PCC, als „emissie” te beschouwen. Die bepaling verlangt van de Commissie enkel dat zij bij het vaststellen van een verordening overeenkomstig artikel 14, lid 1, rekening houdt met „het meest nauwkeurige en actuele beschikbare wetenschappelijke bewijsmateriaal, met name van de IPCC”. Er kan dan ook niet een uitbreiding van de in artikel 3, onder b), van richtlijn 2003/87 gegeven definitie van „emissie” in worden gelezen, in die zin dat deze ook kooldioxide omvat dat niet wordt uitgestoten in de atmosfeer. Het is in dit verband irrelevant of het vermijden van uitstoot al dan niet het resultaat is van een innovatief proces.

48. Anders dan de Emissionshandelsstelle, de Duitse regering en de Commissie beweren, geniet een exploitant ook geen ongerechtvaardigd concurrentievoordeel wanneer hij een hoeveelheid kosteloze emissierechten die correspondeert met het kooldioxide dat hij overbrengt naar een andere installatie voor de productie van PCC, kan „overhouden”, in tegenstelling tot exploitanten die niet op die manier kooldioxide overbrengen.

33 — Zie punt 44 van deze conclusie.

49. Het is juist dat een van de doelstellingen van richtlijn 2003/87 het bewaren van de mededingingsvoorwaarden op de interne markt bij de regeling voor de handel in emissierechten is.³⁴ In een situatie als in het hoofdgeding kan echter het „voordeel” dat de exploitant geniet doordat hij emissierechten „overhoudt”, niet als ongerechtvaardigd en dus mededingingsversturend worden beschouwd. Dat voordeel is integendeel slechts het gevolg van het objectieve verschil tussen enerzijds een exploitant die broeikasgassen uitstoot in de atmosfeer, en anderzijds een exploitant die dergelijke emissies vermijdt door een deel van het geproduceerde kooldioxide chemisch om te zetten in een nieuw, vast chemisch product waarin het is gebonden. Dat voordeel is dus volledig in overeenstemming met de economische logica van de regeling voor de handel in emissierechten.³⁵

50. Ik ben ook niet overtuigd door het (door de Duitse regering, de Emissionshandelsstelle en de Commissie) aangevoerde argument dat exploitanten de regeling voor de handel in emissierechten (en dan met name de verplichting om emissierechten in te leveren) vrij eenvoudig zouden kunnen omzeilen als zij de door hen naar andere productie-eenheden overgebrachte broeikasgassen op hun totale emissies in mindering konden brengen. In antwoord op een door het Hof tijdens de terechtzitting gestelde vraag heeft de Commissie verklaard dat in een situatie als in het hoofdgeding het overgebrachte kooldioxide in het emissiecijfer van een installatie moet worden meegenomen omdat de productie van PCC niet behoort tot de activiteiten waarop de regeling voor de handel in emissierechten van toepassing is. In die omstandigheden is het wellicht niet mogelijk om inspecties te verrichten in de installatie waarnaar het kooldioxide voor de productie van PCC is overgebracht.

51. Het dichten van eventuele mazen in verband met de overbrenging van kooldioxide is zonder meer een legitieme doelstelling.³⁶ Dat argument houdt in mijn ogen echter onvoldoende rekening met alle waarborgen die worden geboden door het systeem van bewaking en rapportage dat is ingevoerd door richtlijn 2003/87 en de ter implementatie daarvan vastgestelde verordeningen.

52. Zoals uit artikel 14, lid 3, van richtlijn 2003/87 valt op te maken, heeft de op exploitanten rustende verplichting om emissierechten in te leveren, die een van de pijlers van de regeling voor de handel in emissierechten vormt, als uitgangspunt de verslagen die exploitanten opstellen volgens de regels van verordening nr. 601/2012 inzake de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen.³⁷ Die regels verlangen van de exploitant bij de monitoring en rapportage van emissies onder meer volledigheid (artikel 5), nauwkeurigheid (artikel 7) en integriteit van de gebruikte methode (artikel 8). De gerapporteerde emissiegegevens en daarmee samenhangende bekendmakingen bevatten volgens artikel 8, tweede alinea, van verordening nr. 601/2012 „geen beduidende onjuiste opgaven, zijn zodanig dat systematische fouten bij de selectie en presentatie van informatie worden vermeden en geven een betrouwbare en evenwichtige beschrijving van de emissies van een installatie”.

53. Overeenkomstig het vereiste van een strikte registratie van de verleende emissierechten en op grond van artikel 6, lid 2, onder e), en artikel 12, lid 3, van richtlijn 2003/87 worden de betrokken verslagen, voordat zij worden ingediend bij de bevoegde nationale autoriteiten, onderworpen aan een verificatieproces als bedoeld in, onder meer, artikel 15 van deze richtlijn.³⁸ Uit laatstgenoemde bepaling, gelezen in samenhang met bijlage V bij richtlijn 2003/87, volgt dat de verificatie van de emissieverslagen door een onafhankelijke verificateur een noodzakelijke voorwaarde is voor de inlevering van emissierechten. Een exploitant mag geen emissierechten meer overdragen zolang het door hem ingediende verslag niet is geverifieerd en als bevredigend is beoordeeld.³⁹

34 — Zie onder meer arresten van 29 maart 2012, Commissie/Polen (C-504/09 P, EU:C:2012:178, punt 77), en 22 juni 2016, DK Recycling und Roheisen/Commissie, C-540/14 P (EU:C:2016:469, punten 49 en 50).

35 — Zie punt 35 van deze conclusie.

36 — Zie overweging 13 van verordening nr. 601/2012.

37 — Arrest van 29 april 2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, punt 31).

38 — Arrest van 29 april 2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, punt 31).

39 — Arrest van 29 april 2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, punt 32).

54. Een van de belangrijkste taken van de verificateur is nu juist om „met een redelijke mate van zekerheid [vast te stellen] dat het verslag van de exploitant [...] geen materiële onjuistheden bevat”.⁴⁰ Dergelijke materiële onjuistheden kunnen verband houden met emissies die een exploitant „maskeert” door te vermelden dat er overbrenging naar een andere installatie heeft plaatsgevonden. In het door de verificateur opgestelde verificatierapport moet melding worden gemaakt van materiële onjuistheden die niet werden gecorrigeerd voordat dat rapport werd uitgebracht.⁴¹ En zolang zijn verslag niet is geverifieerd, kan de betrokken exploitant niet voldoen aan de in artikel 12, lid 3, van richtlijn 2003/87 geformuleerde verplichting om een hoeveelheid emissierechten in te leveren die gelijk is aan de totale emissies van zijn installatie gedurende het voorgaande kalenderjaar, zodat aan hem de in artikel 16, lid 3, van die richtlijn bepaalde forfaitaire boete zal worden opgelegd.⁴²

55. Richtlijn 2003/87 voorziet niet in andere controlemechanismen en stelt voor de inlevering van emissierechten geen andere voorwaarde dan dat het emissieverslag als bevredigend moet zijn beoordeeld.⁴³ Volgens het Hof volgt echter uit het geheel van de bepalingen van richtlijn 2003/87 dat deze richtlijn er niet aan in de weg staat dat de bevoegde autoriteiten van de lidstaten aanvullende controles of verificaties verrichten, zelfs als het verslag van de exploitant is geverifieerd en als bevredigend is beoordeeld. Aangezien bij dergelijke verificaties onregelmatigheden of pogingen tot fraude aan het licht kunnen worden gebracht, dragen zij ook bij tot de goede werking van de regeling voor de handel in emissierechten.⁴⁴

56. Het is naar mijn mening met name gerechtvaardigd om van die onderzoeksbevoegdheden gebruik te maken in gevallen waarin kooldioxide vanuit een installatie wordt overgebracht naar een andere installatie, omdat daarbij het risico van omzeiling van de regeling voor de handel in emissierechten duidelijk aanwezig is. Dit betekent dat in een situatie als in het hoofdgeding de bevoegde autoriteit van een lidstaat alle onderzoeken mag verrichten die nodig zijn om te verifiëren of de overgebrachte kooldioxide inderdaad wordt gebruikt voor de productie van PCC en niet wordt uitgestoten in de atmosfeer. Naar mijn mening staat niets eraan in de weg dat dergelijke inspecties worden uitgevoerd in de installatie waarnaar de kooldioxide wordt overgebracht. Wanneer die autoriteit tot de conclusie komt dat in een geverifieerd emissieverslag niet alle emissies zijn opgenomen waarvoor de regeling voor de handel in emissierechten geldt, kan aan de betrokken exploitant een overeenkomstig artikel 16, lid 1, van richtlijn 2003/87 in de nationale wetgeving bepaalde „doeltreffende, evenredige en afschrikkende” sanctie worden opgelegd, waarbij rekening moet worden gehouden met de handelwijze van de exploitant en dient te worden nagegaan of de exploitant te goeder trouw was dan wel frauduleuze bedoelingen had.⁴⁵

57. Anders dan de Emissionshandelsstelle, de Duitse regering en de Commissie ben ik dan ook van mening dat een regel die een exploitant verplicht om voor de volledige hoeveelheid kooldioxide die wordt overgebracht naar een installatie voor de productie van PCC, emissierechten in te leveren, ongeacht of dat kooldioxide al dan niet in de atmosfeer wordt uitgestoten, niet noodzakelijk is om de doeltreffendheid van de regeling voor de handel in emissierechten te waarborgen.

40 — Artikel 7, lid 1, van verordening (EU) nr. 600/2012 van de Commissie van 21 juni 2012 inzake de verificatie van broeikasgasemissie- en tonkilometerverslagen en de accreditatie van verificateurs krachtens richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB 2012, L 181, blz. 1).

41 — Artikel 27, lid 1, eerste alinea, onder a), van verordening nr. 600/2012 van de Commissie.

42 — Zie in die zin arrest van 29 april 2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, punt 35).

43 — Arrest van 29 april 2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, punt 34).

44 — Arrest van 29 april 2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, punt 37).

45 — Zie in die zin arrest van 29 april 2015, Nordzucker (C-148/14, EU:C:2015:287, punt 39).

58. De Commissie stelt in wezen dat uit artikel 12, lid 3 bis, van richtlijn 2003/87, dat betrekking heeft op het afvangen en vervoeren van broeikasgassen met het oog op permanente geologische opslag, valt op te maken dat de Uniewetgever geen andere uitzonderingen heeft willen invoeren op de verplichting om emissierechten in te leveren voor kooldioxide dat niet rechtstreeks en onmiddellijk wordt uitgestoten in de atmosfeer.

59. Artikel 12, lid 3 bis, van richtlijn 2003/87 doet echter niet af aan de redenering die ik hierboven heb uiteengezet met betrekking tot het begrip „emissie” in richtlijn 2003/87.

60. In artikel 12, lid 3 bis, zijn de voorwaarden geformuleerd waaronder voor emissies waarvan is vastgesteld dat zij zijn afgevangen en vervoerd voor permanente geologische opslag, geen verplichting ontstaat om overeenkomstig artikel 12, lid 3, van richtlijn 2003/87 emissierechten in te leveren. Die bepaling is in richtlijn 2003/87 ingevoegd om het gebruik van die technologie te stimuleren⁴⁶, terwijl de Uniewetgever tegelijkertijd heeft besloten om in de lijst van de door richtlijn 2003/87 bestreken activiteiten (bijlage I) op te nemen het „afvangen van broeikasgassen van installaties die onder [deze richtlijn] vallen met het oog op vervoer en geologische opslag op een opslaglocatie waarvoor krachtens richtlijn 2009/31/EG een vergunning is verleend”, het „vervoer van broeikasgassen via pijpleidingen met het oog op geologische opslag op een opslaglocatie waarvoor krachtens richtlijn 2009/31/EG een vergunning is verleend”, en de „geologische opslag van broeikasgassen op een opslaglocatie waarvoor krachtens richtlijn 2009/31/EG een vergunning is verleend”.⁴⁷ De Uniewetgever heeft daarmee erkend dat hoewel deze activiteiten vooral erop gericht zijn om emissies te vermijden (wat toepassing van de voorwaardelijke uitzondering van artikel 12, lid 3 bis, rechtvaardigt), zij niet tot doel hebben om broeikasgassen te elimineren. Het risico dat de betrokken activiteiten uiteindelijk toch leiden tot de uitstoot van dergelijke gassen in de atmosfeer, blijft dus duidelijk aanwezig.⁴⁸ De Uniewetgever heeft daarentegen de overbrenging van kooldioxide voor de productie van PCC als zodanig niet aan de regeling voor de handel in emissierechten onderworpen. Dat is ook logisch omdat (het grootste deel) van het overgebrachte kooldioxide bij die productie chemisch wordt gebonden en dus niet meer kan worden uitgestoten in de atmosfeer. Gelet op het specifieke doel van de uitzondering van artikel 12, lid 3 bis, van richtlijn 2003/87, kunnen aan deze bepaling dus geen algemene conclusies worden verbonden voor de uitlegging van het begrip „emissie” in artikel 3, onder b), van deze richtlijn.

61. Tot slot rijst de vraag of van de bestreden bepalingen van verordening nr. 601/2012 kan worden gezegd dat zij louter „een niet-essentieel” onderdeel van richtlijn 2003/87 wijzigen „door haar aan te vullen”, zodat zij binnen de door artikel 14, lid 1, tweede alinea, van deze richtlijn gestelde grenzen blijven.

62. Naar mijn mening moet deze vraag zonder meer ontkennend worden beantwoord.

63. Zoals wij hebben gezien, komen die bepalingen neer op een verruiming van de definitie van het begrip „emissie” in artikel 3, onder b), van richtlijn 2003/87, waarnaar in artikel 14, lid 1, van deze richtlijn wordt verwezen. Dat begrip is zonder twijfel een essentieel onderdeel van de bij richtlijn 2003/87 ingevoerde regeling voor de handel in emissierechten en speelt daarmee een cruciale rol bij de verwezenlijking van de milieubeschermingsdoelstelling van deze richtlijn. De Commissie kon dan ook niet door vaststelling van een uitvoeringsverordening de reikwijdte van dat begrip wijzigen zonder daarmee in strijd te handelen met aan de Uniewetgever voorbehouden politieke keuzes.⁴⁹

46 — Zie overweging 20 van richtlijn 2009/29, waarbij artikel 12, lid 3 bis, in richtlijn 2003/87 is ingevoegd.

47 — Cursivering van mij.

48 — Zie in die zin overweging 39 van richtlijn 2009/29.

49 — Zie in die zin arrest van 22 juni 2016, DK Recycling und Roheisen/Commissie (C-540/14 P, EU:C:2016:469, punt 47 en aldaar aangehaalde rechtspraak).

Conclusie

64. Ik geef het Hof derhalve in overweging de prejudiciële vragen van het Verwaltungsgericht Berlin (bestuursrechter Berlijn, Duitsland) te beantwoorden als volgt:

„Artikel 49, lid 1, tweede alinea, van verordening (EU) nr. 601/2012 van de Commissie van 21 juni 2012 inzake de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen overeenkomstig richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad, en punt 10.B, vierde alinea, van bijlage IV bij deze verordening zijn ongeldig voor zover volgens deze bepalingen bij het branden van kalk vrijgekomen kooldioxide dat wordt overgebracht naar een andere installatie voor de productie van geprecipiteerd calciumcarbonaat, moet worden gerekend tot de „emissies” van een installatie in de zin 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, ongeacht of dat kooldioxide al dan niet wordt uitgestoten in de atmosfeer.”