



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

19 januari 2017*

„Prejudiciële verwijzing — Milieu — Regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Europese Unie — Richtlijn 2003/87/EG — Monitoringplan — Verordening (EU) nr. 601/2012 — Artikel 49, lid 1, en punt 10 van bijlage IV — Berekening van de emissies van een installatie — Aftrek van het overgedragen kooldioxide (CO₂) — Uitsluiting van het CO₂ dat wordt gebruikt voor de productie van precipitatie van calciumcarbonaat — Geldigheid van de uitsluiting”

In zaak C-460/15,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Verwaltungsgericht Berlin (bestuursrechter Berlijn, Duitsland) bij beslissing van 26 juni 2015, ingekomen bij het Hof op 28 augustus 2015, in de procedure

Schaefer Kalk GmbH & Co. KG

tegen

Bundesrepublik Deutschland,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: R. Silva de Lapuerta, kamerpresident, E. Regan, J.-C. Bonichot (rapporteur), A. Arabadjiev en S. Rodin, rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,

griffier: C. Strömholm, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 30 juni 2016,

gelet op de opmerkingen van:

- Schaefer Kalk GmbH & Co. KG, vertegenwoordigd door S. Altenschmidt en A. Sitzer, Rechtsanwältin,
- de Bundesrepublik Deutschland, vertegenwoordigd door M. Fleckner als gemachtigde,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze en K. Petersen als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door E. White en K. Herrmann als gemachtigden,

* * Procestaal: Duits

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 10 november 2016,
het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de geldigheid van artikel 49, lid 1, van en bijlage IV, punt 10, bij 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 (PB 2012, L 181, blz. 30).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Schaefer Kalk GmbH & Co. KG (hierna: „Schaefer Kalk”) en de Bundesrepublik Deutschland (Bondsrepubliek Duitsland) betreffende de beslissing waarbij aan deze vennootschap is geweigerd om het kooldioxide (CO₂) dat vrijkomt in een installatie voor het branden van kalk en wordt overgebracht naar een installatie voor de productie van precipitatie van calciumcarbonaat (hierna: „PCC”), af te trekken van de emissies die zijn onderworpen aan de verplichting tot monitoring.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2003/87

- 3 Volgens overweging 5 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 2003, L 275, blz. 32), als gewijzigd bij richtlijn 2009/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 (PB 2009, L 140, blz. 63) (hierna: „richtlijn 2003/87”), draagt deze richtlijn ertoe bij dat de Europese Unie en de lidstaten „door middel van een efficiënte Europese markt voor broeikasgasemissierechten doeltreffender en met een zo gering mogelijke teruggang van de economische ontwikkeling en de werkgelegenheid” aan hun verplichtingen betreffende de reductie van de antropogene broeikasgasemissies voldoen.
- 4 Richtlijn 2003/87 is overeenkomstig artikel 2, lid 1, ervan van toepassing op emissies uit de in bijlage I bij deze richtlijn genoemde activiteiten en de in bijlage II bij deze richtlijn genoemde broeikasgassen, met inbegrip van CO₂.
- 5 Artikel 3 van deze richtlijn, met als opschrift „Definities”, bepaalt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

b) ‚emissie’: emissie van broeikasgassen in de atmosfeer door in een installatie aanwezige bronnen, [...]

[...]

e) ‚installatie’: 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;

[...]”

6 Artikel 10 bis van deze richtlijn, met het opschrift „Overgangsregels voor de hele Gemeenschap voor een geharmoniseerde kosteloze toewijzing”, luidt als volgt:

„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. Er wordt geen kosteloze toewijzing gegeven voor elektriciteitsopwekking, behalve in gevallen als bedoeld in artikel 10 quater en voor met rookgassen geproduceerde elektriciteit.

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.

[...]”

7 Artikel 12, leden 3 en 3 bis, van richtlijn 2003/87 bepaalt:

„3. 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.

3bis. Voor 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 [betreffende de geologische opslag van kooldioxide en tot wijziging van richtlijn

85/337/EEG van de Raad, de richtlijnen 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG en 2008/1/EG en verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad (PB 2009, L 140, blz. 114)] ontstaat geen verplichting om emissierechten in te leveren.”

- 8 Artikel 14 van deze richtlijn, met het opschrift „Bewaking en rapportage van emissie”, bepaalt:

„1. De Commissie stelt uiterlijk op 31 december 2011 een verordening vast voor de bewaking en rapportage van emissies en indien van toepassing activiteitsgegevens ten gevolge van de in bijlage I vermelde activiteiten, voor de bewaking en rapportage van ton-kilometergegevens voor het doel van een toepassing zoals bedoeld in artikel 3 sexes of 3 septies, die wordt gebaseerd op de in bijlage IV 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 [Intergouvernementele Werkgroep inzake klimaatverandering (IPCC)], 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.

Deze voorschriften kunnen mede betrekking hebben op het rapporteren van emissieniveaus ten gevolge van onder de gemeenschapsregeling vallende elektriciteitsopwekking bij de productie van dergelijke goederen.

3. De lidstaten zorgen ervoor dat elke exploitant van een installatie of vliegtuigexploitant de emissies die gedurende elk kalenderjaar door die installatie, of, met ingang van 1 januari 2010, door het vliegtuig plaatsvindt, overeenkomstig de in lid 1 bedoelde verordening bewaakt en hierover na het eind van dat jaar aan de bevoegde autoriteit rapporteert.

4. De in lid 1 bedoelde verordening kan eisen bevatten met betrekking tot het gebruik van geautomatiseerde systemen en gegevensuitwisselingsformats met het oog op harmonisatie van de communicatie over het monitoringplan, het jaarlijkse emissieverslag en de verificatieactiviteiten tussen de exploitant, de verificateur en de bevoegde autoriteiten.”

- 9 Artikel 15, eerste alinea, van die richtlijn luidt als volgt:

„De lidstaten dragen 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 dit artikel vastgestelde gedetailleerde bepalingen en dat de bevoegde autoriteit daarvan in kennis wordt gesteld.”

- 10 Artikel 16 van dezelfde richtlijn bepaalt dat de lidstaten regels moeten vaststellen inzake sancties die doeltreffend, evenredig en afschrikkend moeten zijn teneinde schendingen van de ter uitvoering van richtlijn 2003/87 vastgestelde nationale bepalingen te bestraffen.

Verordening nr. 601/2012

11 Overwegingen 1, 5 en 13 van verordening nr. 601/2012 luiden als volgt:

„(1) De volledige, consistente, transparante en nauwkeurige monitoring en rapportage van broeikasgasemissies, overeenkomstig de in deze verordening vervatte geharmoniseerde voorschriften, zijn van fundamenteel belang voor het effectief functioneren van de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten uit hoofde van richtlijn 2003/87/EG. [...]

[...]

(5) Het monitoringplan, dat voorziet in gedetailleerde, volledige en transparante documentatie met betrekking tot de methode voor een specifieke installatie of vliegtuigexploitant, dient een centraal element te vormen van het bij deze verordening ingestelde systeem. Regelmatige actualisering van het plan dient te worden voorgeschreven, zowel in reactie op de bevindingen van de verifiërende partij als op eigen initiatief van de exploitant of vliegtuigexploitant. De hoofdverantwoordelijkheid voor de implementatie van de monitoringmethode, waarvan onderdelen worden gespecificeerd door middel van procedures die in deze verordening worden voorgeschreven, dient in handen te blijven van de exploitant of de vliegtuigexploitant.

[...]

(13) Om eventuele mazen in het net ten aanzien van de overbrenging van inherent of puur CO₂ te dichten, dient een dergelijke overbrenging uitsluitend te worden toegestaan onder zeer specifieke voorwaarden. Deze voorwaarden zijn dat inherent CO₂ alleen mag worden overgebracht aan andere EU-ETS-installaties en dat 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. Deze voorwaarden mogen echter de mogelijkheid van toekomstige innovaties niet uitsluiten.”

12 Artikel 5, eerste alinea, van deze verordening bepaalt:

„De monitoring en rapportage zijn volledig en omvatten alle proces- en verbrandingsemisies uit alle emissiebronnen en bronstromen die samenhangen met de in bijlage I bij richtlijn 2003/87/EG genoemde activiteiten en andere relevante activiteiten die krachtens artikel 24 van die richtlijn zijn opgenomen en van alle broeikasgassen die met betrekking tot die activiteiten zijn gespecificeerd, waarbij dubbeltelling wordt vermeden.”

13 Artikel 11, lid 1, eerste alinea, van de verordening bepaalt:

„Iedere exploitant of vliegtuigexploitant voert een monitoring van broeikasgasemissies uit, op basis van een monitoringplan dat overeenkomstig artikel 12 is goedgekeurd door de bevoegde autoriteit, rekening houdend met de aard en het functioneren van de installatie of de luchtvaartactiviteit waarvoor het wordt gebruikt.”

14 Artikel 20, lid 2, van verordening nr. 601/2012 bepaalt dat „[b]ij het definiëren van het monitoring- en rapportageproces [...] de exploitant de in bijlage IV vastgelegde sectorspecifieke voorschriften [volgt].”

15 Artikel 49, lid 1, van deze verordening bevat de volgende bepalingen:

„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.”

16 Bijlage IV bij verordening nr. 601/2012, met het opschrift „Activiteitspecifieke monitoringmethoden met betrekking tot installaties (artikel 20, lid 2)”, bevat een punt 10 betreffende „[p]roductie van kalk of het calcineren van dolomiet of magnesiet zoals genoemd in bijlage I bij richtlijn 2003/87/EG”. Onder titel B ervan, inzake „specifieke voorschriften voor monitoring”, bepaalt dit punt in het bijzonder:

„Wanneer CO₂ in de installatie wordt gebruikt of naar een andere installatie wordt overgebracht voor de productie van PCC (precipitatie van calciumcarbonaat), wordt die hoeveelheid CO₂ geacht te zijn uitgestoten door de installatie die het CO₂ produceert.”

Duits recht

17 § 3 van het Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (wet op de handel in broeikasgasemissierechten) van 21 juli 2011 (BGBl. I, blz. 1475; hierna: „TEHG”), bepaalt:

„Voor de toepassing van deze wet wordt verstaan onder:

[...]

5. Emissie de uitstoot van broeikasgassen in de atmosfeer als gevolg van een van de in bijlage I, deel 2, genoemde activiteiten; overeenkomstig de verordening betreffende het bewakingssysteem [verordening nr. 601/2012] wordt de overdracht van broeikasgassen gelijkgesteld aan de uitstoot in de atmosfeer;

[...]”

18 § 5, lid 1, van de TEHG luidt als volgt:

„De exploitant is verplicht, overeenkomstig bijlage 2, deel 2, om voor elk kalenderjaar de emissies die voortkomen uit zijn activiteiten te berekenen en de uitkomst uiterlijk op 31 maart van het volgende kalenderjaar aan de bevoegde autoriteit te rapporteren.”

19 § 6 van de TEHG luidt als volgt:

„1. De exploitant moet voor elke emissiehandelsperiode een monitoringplan voor de vaststelling en de rapportage van emissies indienen bij de bevoegde autoriteit, overeenkomstig artikel 5, lid 1. [...]

2. Het monitoringplan is onderworpen aan goedkeuring. Goedkeuring dient te worden verleend indien het monitoringplan voldoet aan de voorschriften van de verordening betreffende het bewakingsstelsel [verordening nr. 601/2012], van de regeling als bedoeld in artikel 28, lid 2, punt 1, en, indien de verordening en de regeling niet in regels voorzien, indien het voldoet aan de voorschriften van bijlage 2, deel 2, derde zin. [...]"

Hoofdingeving en prejudiciële vragen

- 20 Schaefer Kalk exploiteert een installatie voor het branden van kalk in Hahnstätten (Duitsland), welke activiteit is onderworpen aan de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten.
- 21 Schaefer Kalk heeft in het kader van de bij de Deutsche Emissionshandelsstelle im Umweltbundesamt (Duitse autoriteit voor de handel in emissierechten bij de Federale Dienst voor het Milieu, hierna: „DEHSt”) ingestelde procedure tot goedkeuring van het monitoringplan voor haar installatie om toestemming gevraagd, CO₂ dat wordt overgebracht naar een installatie voor de productie van PCC die niet is onderworpen aan de regeling voor de handel in emissierechten, in mindering te brengen van de in de emissierapportage genoemde hoeveelheid broeikasgasemissies. Zij meent immers dat het overgebrachte CO₂ chemisch aan PCC wordt gebonden en niet wordt uitgestoten in de atmosfeer, waardoor er geen sprake zou zijn van „emissie” in de zin van artikel 3, onder b), van richtlijn 2003/87.
- 22 Nadat de DEHSt haar goedkeuring had gehecht aan het monitoringplan, maar daarbij niet was ingegaan op het in mindering brengen van het overgebrachte CO₂, heeft Schaefer Kalk hiertoe een verzoek ingediend, dat op 29 augustus 2013 is afgewezen. De DEHSt heeft namelijk overwogen dat de bepalingen van artikel 49 van verordening nr. 601/2012 en van bijlage IV daarbij niet in de mogelijkheid van aftrek voorzien, omdat uit deze bepalingen blijkt dat alleen CO₂ dat wordt overgebracht naar een van de installaties voor geologische langetermijnopslag als genoemd in dat artikel, kan worden afgetrokken van de emissies van een installatie die aan de verplichting tot monitoring en rapportage is onderworpen.
- 23 In haar op 10 september 2013 bij het Verwaltungsgericht Berlin (bestuursrechter Berlijn, Duitsland) ingestelde beroep heeft Schaefer Kalk haar verzoek gehandhaafd. Zij heeft zich beroepen op de onrechtmatigheid van artikel 49, lid 1, tweede zin, van verordening nr. 601/2012 en van bijlage IV, punt 10, B, daarbij. Zij meent dat deze bepalingen, die het aan de PCC gebonden CO₂ dat is overgebracht voor de productie van deze stof, onderwerpen aan de verplichting tot deelname aan de regeling voor de handel in emissierechten, niet zijn gedekt door de in artikel 14, lid 1, van richtlijn 2003/87 toegekende bevoegdheid.
- 24 Daar het Verwaltungsgericht Berlin twijfels heeft over de geldigheid van deze bepalingen van verordening nr. 601/2012, heeft deze rechter de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen gesteld:
- „1) Is verordening [nr. 601/2012] ongeldig en in strijd met de doelstellingen van richtlijn 2003/87, voor zover volgens artikel 49, lid 1, tweede zin, van deze verordening CO₂ dat niet wordt overgebracht in de zin van artikel 49, lid 1, eerste zin, wordt geacht te zijn uitgestoten door de installatie die het CO₂ heeft geproduceerd?
- 2) Is verordening [nr. 601/2012] 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 (precipitatie van calciumcarbonaat), wordt geacht te zijn uitgestoten door de installatie die het CO₂ heeft geproduceerd?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

- 25 Om te beginnen dient te worden gepreciseerd dat uit hoofde van artikel 49, lid 1, tweede zin, van verordening nr. 601/2012, en van punt 10, onder B, van bijlage IV daarbij, CO₂ dat afkomstig is van een installatie voor het branden van kalk en dat, zoals in het hoofdgeding, is overgebracht naar een andere installatie met het oog op de productie van PCC, geacht wordt te zijn uitgestoten door de eerste installatie.
- 26 Met zijn vragen, die samen moeten worden behandeld, verzoekt de verwijzende rechter het Hof in wezen zich uit te spreken over de geldigheid van deze bepalingen voor zover deze, door systematisch het met het oog op de productie van PCC overgebrachte CO₂ op te nemen in de emissies van de installatie voor het branden van kalk, ongeacht of dit CO₂ al dan niet wordt uitgestoten in de atmosfeer, verder gaan dan de definitie van emissie zoals bepaald in artikel 3, onder b), van richtlijn 2003/87.
- 27 In dit verband zij erop gewezen dat verordening nr. 601/2012 is vastgesteld op grond van artikel 14, lid 1, van richtlijn 2003/87, ingevolge welke bepaling de Commissie een verordening voor de bewaking en rapportage van emissies vaststelt, welke maatregel beoogt niet-essentiële onderdelen van deze richtlijn te wijzigen door haar aan te vullen. In dit geval dient bij de beoordeling van de geldigheid van de aan de orde zijnde bepalingen van deze verordening bijgevolg te worden nagegaan of de Commissie, met de vaststelling van deze bepalingen, niet de door richtlijn 2003/87 vastgestelde grenzen heeft overschreden.
- 28 Volgens overweging 5 ervan heeft richtlijn 2003/87 tot doel een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten in te voeren teneinde ertoe bij te dragen dat de Unie en haar lidstaten voldoen aan hun verplichtingen uit hoofde van het Kyoto-protocol bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering dat namens de Europese Gemeenschap is goedgekeurd bij beschikking 2002/358/EG van de Raad van 25 april 2002 (PB 2002, L 130, blz. 1), dat beoogt deze emissies in de atmosfeer te verminderen tot een niveau waarbij een gevaarlijke ontregeling van het klimaatsysteem door de mens wordt voorkomen en waarvan het einddoel de bescherming van het milieu is.
- 29 De economische logica van de broeikasgasemissierechten bestaat er blijkens artikel 1 van richtlijn 2003/87 in, ervoor te zorgen dat de voor het bereiken van vooraf bepaalde milieuwinst noodzakelijke reducties van broeikasgasemissies plaatsvinden tegen de laagste kostprijs. Met name 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 mogelijk was [zie met name arresten van 16 december 2008, Arcelor Atlantique en Lorraine e.a., C-127/07, EU:C:2008:728, punt 32, en 7 april 2016, Holcim (Romania)/Commissie, C-556/14 P, niet gepubliceerd, EU:C:2016:207, punten 64 en 65].
- 30 Een van de pijlers waarop het door richtlijn 2003/87 geïntroduceerde systeem is gebouwd, is de verplichting voor exploitanten 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 hun emissies gedurende het voorgaande kalenderjaar (arrest van 29 april 2015, Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, punt 29).
- 31 Het is voor de goede werking van het door richtlijn 2003/87 vastgestelde systeem dus bepalend vast te stellen met welke emissies in dit verband door de exploitanten rekening moet worden gehouden.

- 32 Volgens artikel 3, onder b), van richtlijn 2003/87 wordt in deze richtlijn onder „emissie” verstaan, de emissie van broeikasgassen in de atmosfeer door in een installatie aanwezige bronnen. Uit de bewoordingen van deze bepaling volgt dat de emissie in de zin van deze bepaling de emissie van een broeikasgas in de atmosfeer veronderstelt.
- 33 In dit verband dient te worden opgemerkt dat artikel 12, lid 3 bis, van richtlijn 2003/87 bepaalt dat voor emissies die worden afgevangen en vervoerd voor permanente geologische opslag in een installatie die een vergunning heeft overeenkomstig richtlijn 2009/31, onder bepaalde voorwaarden geen verplichting ontstaat om emissierechten in te leveren.
- 34 Anders dan de Commissie heeft betoogd, betekent dit evenwel niet dat de Uniewetgever alleen in het geval van permanente geologische opslag exploitanten vrijstelt van de verplichting om emissierechten in te leveren.
- 35 In tegenstelling tot de laatste alinea van artikel 49, lid 1, van verordening nr. 601/2012, die bepaalt dat voor elke andere soort overbrenging van CO₂ vanuit een installatie, geen CO₂ van de emissies van de installatie mag worden afgetrokken, bevat artikel 12, lid 3 bis, van richtlijn 2003/87 namelijk geen vergelijkbare bepaling.
- 36 Deze laatste bepaling, die immers enkel op een specifieke situatie ziet en de opslag van broeikasgassen beoogt te bevorderen, heeft noch tot doel noch tot gevolg dat de definitie van „emissie” in de zin van artikel 3 van richtlijn 2003/87, en als gevolg daarvan de werkingssfeer van deze richtlijn zoals bepaald in artikel 2, lid 1, ervan, wordt gewijzigd.
- 37 Teneinde te bepalen of CO₂ dat vrijkomt bij de productie van kalk door een installatie als aan de orde in het hoofdgeding, overeenkomstig artikel 2, lid 1, van richtlijn 2003/87 en bijlagen I en II daarbij binnen de werkingssfeer van deze richtlijn valt, dient bijgevolg te worden onderzocht of een dergelijke productie tot een uitstoot van dit CO₂ in de atmosfeer leidt.
- 38 Uit de gegevens waarover het Hof beschikt, blijkt en niet betwist wordt, dat het CO₂ dat gebruikt wordt voor de productie van PCC chemisch wordt gebonden aan dat vaste product. De productie van PCC behoort bovendien niet tot de activiteiten die op grond van de bepalingen van artikel 2, lid 1, van richtlijn 2003/87 juncto bijlage I daarbij binnen de werkingssfeer van deze richtlijn vallen.
- 39 In een situatie als aan de orde in het hoofdgeding, waarin het CO₂ dat afkomstig is van een installatie voor de productie van kalk wordt overgebracht naar een installatie voor de productie van PCC, blijkt echter dat overeenkomstig artikel 49, lid 1, tweede zin, van verordening nr. 601/2012 en punt 10, B, van bijlage IV daarbij, het volledige overgebrachte CO₂ wordt geacht te zijn uitgestoten door de installatie voor de productie van kalk waarbij dit CO₂ is vrijgekomen, ongeacht of een deel daarvan gedurende het vervoer, door lekken, dan wel door het productieproces zelf wordt uitgestoten in de atmosfeer, zelfs al zou deze overdracht tot geen enkele uitstoot van CO₂ in de atmosfeer leiden. Zoals de advocaat-generaal in punt 41 van haar conclusie heeft opgemerkt, creëren deze bepalingen een onweerlegbaar vermoeden dat al het overgebrachte CO₂ in de atmosfeer zal worden uitgestoten.
- 40 Deze bepalingen leiden ertoe dat in dergelijke omstandigheden overgebracht CO₂ onder het begrip „emissie” in de zin van artikel 3, onder b), van richtlijn 2003/87 valt, zelfs indien het niet in alle gevallen in de atmosfeer wordt uitgestoten. De Commissie heeft door middel van artikel 49, lid 1, tweede zin, van verordening nr. 601/2012 en punt 10, B, van bijlage IV bij deze verordening, de reikwijdte van dat begrip bijgevolg dus verruimd.
- 41 De betrokken exploitanten kunnen bovendien als gevolg van dit vermoeden in geen geval de voor de productie van PCC overgebrachte hoeveelheid CO₂ in mindering brengen op de totale emissies van hun installatie voor de productie van kalk, hoewel dit CO₂ niet in alle gevallen in de atmosfeer wordt uitgestoten. Een dergelijke onmogelijkheid betekent dat de emissierechten voor al het voor de

productie van PCC overgebrachte CO₂ moeten worden ingeleverd en niet als overschot kunnen worden verkocht, waardoor het emissiehandelssysteem op losse schroeven komt te staan in een situatie die echter voldoet aan het einddoel van richtlijn 2003/87, namelijk de bescherming van het milieu door een vermindering van de emissie van broeikasgassen (wat het doel van richtlijn 2003/87 betreft, zie arrest van 16 december 2008, Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., C-127/07, EU:C:2008:728, punt 31).

- 42 Hieruit volgt dat de Commissie met de vaststelling van deze bepalingen een essentieel element van richtlijn 2003/87 heeft gewijzigd.
- 43 Bovendien blijkt in de eerste plaats niet dat het geheel van waarborgen die voortvloeien uit enerzijds het systeem voor de monitoring en rapportage van emissies ingesteld door richtlijn 2003/87 en door de andere bepalingen van verordening nr. 601/2012 dan die welke in het hoofdgeding aan de orde zijn, en anderzijds uit de bevoegdheid van de bevoegde autoriteiten van de lidstaten om controles en verificaties te verrichten (zie in die zin arrest van 29 april 2015, Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, punt 37), niet voldoende zouden zijn om het risico te vermijden dat de regeling voor de handel in emissierechten wordt omzeild wanneer broeikasgassen worden overgebracht naar een installatie, zoals een waar PCC wordt geproduceerd, die niet aan deze regeling is onderworpen.
- 44 In dit verband zou, indien de bepalingen van artikel 49, lid 1, tweede zin, van verordening nr. 601/2012 en van punt 10, B, van bijlage IV bij deze verordening verzekeren dat in alle gevallen het CO₂ dat is overgebracht naar een installatie, zoals een installatie waar PCC wordt geproduceerd, ongeacht of het al dan niet in de atmosfeer wordt uitgestoten, als uitstoot in de atmosfeer wordt beschouwd, een dergelijk vermoeden, naast het feit dat het de coherentie van de met het oog op het doel van richtlijn 2003/87 ingevoerde regeling zou aantasten, verder gaan dan noodzakelijk is voor de verwezenlijking van dat doel.
- 45 In de tweede plaats is verordening nr. 601/2012 vastgesteld op grond van artikel 14, lid 1, van richtlijn 2003/87 om de voorwaarden voor de bewaking en rapportage van broeikasgasemissies te specificeren, zodat de reikwijdte van de bepalingen van deze verordening die in de onderhavige zaak aan de orde zijn en slechts betrekking hebben op dergelijke emissies in de zin van artikel 3, onder b), van richtlijn 2003/87, niet wordt geraakt door andere bepalingen van deze richtlijn die betrekking hebben op de productie van CO₂ en waarmee rekening wordt gehouden voor met name de vaststelling van de „ex-antebenchmarks” bedoeld in artikel 10 bis van deze richtlijn.
- 46 Deze reikwijdte kan om dezelfde reden niet worden aangetast door de overeenkomstig artikel 14, lid 2, van richtlijn 2003/87 op de Commissie rustende verplichting om bij de uitwerking van verordening nr. 601/2012 rekening te houden met het meest nauwkeurige en actuele beschikbare wetenschappelijke bewijsmateriaal. In dat verband kan, zelfs indien het meest recente bewijsmateriaal van de IPCC de Commissie terecht zou hebben aangemoedigd om de overbrenging van CO₂ strikter te behandelen en de broeikasgasemissies dus zo veel als mogelijk toe te rekenen aan de bron ervan, een dergelijke toerekening in elk geval evenwel slechts worden toegestaan binnen de door richtlijn 2003/87 vastgestelde grenzen, zoals in herinnering gebracht in punt 27 van dit arrest.
- 47 In de derde plaats is het weliswaar juist dat het hoofddoel van de regeling voor de handel in broeikasgassen de substantiële vermindering van emissies van dergelijke gassen is, maar een van de subdoelen is het bewaren van de eenheid van de interne markt en van de mededingingsvoorwaarden (zie in die zin arresten van 29 maart 2012, Commissie/Estland, C-505/09 P, EU:C:2012:179, punt 79, en 22 juni 2016, DK Recycling en Roheisen/Commissie, C-540/14 P, EU:C:2016:469, punten 49 en 50). Zoals de advocaat-generaal in punt 49 van haar conclusie heeft opgemerkt, bestaat er echter een objectief verschil tussen een exploitant die broeikasgassen uitstoot in de atmosfeer, en een exploitant die dergelijke emissies vermijdt door het geproduceerde CO₂ chemisch om te zetten in een nieuw, vast chemisch product waarin het is gebonden. Indien in de regeling voor de handel in broeikasgassen

een dergelijk verschil tot gevolg heeft dat deze tweede exploitant meer emissierechten overhoudt dan de eerste, kan dat verschil dus op grond van dit feit alleen niet worden geacht de mededinging tussen deze twee exploitanten te verstoren.

- 48 Uit het voorgaande volgt dat de Commissie, door met de vaststelling van de bepalingen van artikel 49, lid 1, tweede zin, van verordening nr. 601/2012 en van punt 10, B, van bijlage IV bij deze verordening een essentieel element van richtlijn 2003/87 te wijzigen, de in artikel 14, lid 1, van deze richtlijn vastgestelde grenzen heeft overschreden.
- 49 Bijgevolg moet op de gestelde vragen worden geantwoord dat de bepalingen van artikel 49, lid 1, tweede zin, van verordening nr. 601/2012 en van punt 10, B, van bijlage IV bij deze verordening, ongeldig zijn voor zover zij systematisch het met het oog op de productie van PCC overgebrachte CO₂ opnemen in de emissies van de installatie voor het branden van kalk, ongeacht of dit CO₂ al dan niet wordt uitgestoten in de atmosfeer.

Kosten

- 50 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie 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 (Eerste kamer) verklaart voor recht:

De bepalingen van artikel 49, lid 1, tweede zin, 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 van punt 10, B, van bijlage IV bij deze verordening, zijn ongeldig voor zover zij systematisch het met het oog op de productie van PCC overgebrachte kooldioxide (CO₂) opnemen in de emissies van de installatie voor het branden van kalk, ongeacht of dit kooldioxide al dan niet wordt uitgestoten in de atmosfeer.

ondertekeningen