



Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Eerste kamer)

28 februari 2018*

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Europese Unie – Richtlijn 2003/87/EG – Werkingssfeer – Artikel 2, lid 1 – Bijlage I – Activiteiten die onderworpen zijn aan die regeling – Productie van polymeren – Gebruik van warmte die wordt geleverd door een derde installatie – Aanvraag voor kosteloze toewijzing van emissierechten – Periode 2013-2020”

In zaak C-577/16,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Verwaltungsgericht Berlin (bestuursrechter in eerste aanleg Berlijn, Duitsland) bij beslissing van 3 november 2016, ingekomen bij het Hof op 16 november 2016, in de procedure

Trinseo Deutschland Anlagengesellschaft mbH

tegen

Bundesrepublik Deutschland,

wijst

HET HOF (Eerste kamer),

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

advocaat-generaal: H. Saugmandsgaard Øe,

griffier: K. Malacek, administrateur,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 21 september 2017,

gelet op de opmerkingen van:

- Trinseo Deutschland Anlagengesellschaft mbH, vertegenwoordigd door S. Altenschmidt en P.-A. Schütter, Rechtsanwältin,
- de Bundesrepublik Deutschland, vertegenwoordigd door H. Barth en L. Langefeld als gemachtigden,
- de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze en J. Möller als gemachtigden,

* Procestaal: Duits.

- de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M.K. Bulterman, M. A. M. de Ree en C. S. Schillemans als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A.C. Becker, C. Zadra en J.-F. Brakeland als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 14 december 2017,

het navolgende

Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 1 en van bijlage I 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), zoals 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”), alsook van besluit 2011/278/EU van de Commissie 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).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Trinseo Deutschland Anlagengesellschaft mbH (hierna: „Trinseo”) en de Bundesrepublik Deutschland (Bondsrepubliek Duitsland), vertegenwoordigd door het Umweltbundesamt (federaal milieuagentschap, Duitsland), over de weigering om kosteloos broeikasgasemissierechten (hierna: „emissierechten”) toe te wijzen aan een installatie voor de productie van polycarbonaat.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2003/87

- 3 In artikel 1 van richtlijn 2003/87, met als opschrift „Onderwerp”, is bepaald:
„Bij deze richtlijn wordt een Gemeenschapsregeling vastgesteld voor de handel in broeikasgasemissierechten, hierna ‚de Gemeenschapsregeling’ genoemd, teneinde de emissies van broeikasgassen op een kosteneffectieve en economisch efficiënte wijze te verminderen.
[...]”
- 4 Artikel 2 van deze richtlijn, met als opschrift „Toepassingsgebied”, bepaalt in lid 1:
„Deze richtlijn is van toepassing op emissies uit de in bijlage I genoemde activiteiten en de in bijlage II genoemde broeikasgassen.”
- 5 In artikel 3 van die richtlijn, met als opschrift „Definities”, wordt bepaald:
„In deze richtlijn wordt verstaan onder:
[...]

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

- 6 Artikel 10 bis van dezelfde richtlijn, met als opschrift „Overgangsregels voor de hele Gemeenschap voor een geharmoniseerde kosteloze toewijzing”, bepaalt in lid 1:

„De Commissie stelt uiterlijk op 31 december 2010 volledig geharmoniseerde uitvoeringsmaatregelen voor de hele Gemeenschap vast voor het toewijzen van de [...] emissierechten [...].”

- 7 Artikel 11 van richtlijn 2003/87, met als opschrift „Nationale uitvoeringsmaatregelen”, bepaalt in lid 1:

„Elke lidstaat publiceert en verstrekt de Commissie uiterlijk op 30 september 2011 de lijst met installaties op zijn grondgebied die onder deze richtlijn vallen en alle kosteloze toewijzingen aan elke installatie op zijn grondgebied, berekend overeenkomstig de in artikel 10 bis, lid 1, en artikel 10 quater bedoelde regels.”

- 8 Bijlage I bij deze richtlijn, met als opschrift „Categorieën activiteiten, bedoeld in deze richtlijn”, ziet – wat de uitstoot van koolstofdioxide (CO₂) betreft – onder meer op de volgende activiteiten:

„Verbranden van brandstof in installaties met een totaal nominaal thermisch ingangsvermogen van meer dan 20 [megawatt (MW)] [...]

[...]

Productie van organische bulkchemicaliën door kraken, reforming, gedeeltelijke of volledige oxidatie of vergelijkbare processen, met een productiecapaciteit van meer dan 100 t per dag.”

Besluit 2011/278

- 9 In overweging 6 van besluit 2011/278 staat te lezen:

„De benchmarkwaarden moeten alle met productie verbonden directe emissies omvatten, met inbegrip van emissies verbonden aan de opwekking van voor de productie gebruikte meetbare warmte, ongeacht of de meetbare warmte wordt opgewekt op de locatie zelf of door een andere installatie. [...]

- 10 Overweging 21 van dit besluit luidt:

„Waar meetbare warmte wordt uitgewisseld tussen twee of meer installaties, moet de kosteloze toewijzing van emissierechten worden gebaseerd op het warmteverbruik van een installatie en moet rekening worden gehouden met het CO₂-weglekrisico. Om te verzekeren dat het aantal kosteloos toe te wijzen emissierechten onafhankelijk is van de warmteleveringsstructuur, moeten emissierechten zodoende worden toegewezen aan de warmteverbruiker.”

- 11 In artikel 3 van dat besluit is bepaald:

„In het kader van dit besluit zijn de volgende definities van toepassing:

[...]

- c) ‚warmtebenchmarksinstallatie’: de niet onder een productbenchmarksinstallatie vallende inputs, outputs en daarmee samenhangende emissies met betrekking tot de productie en/of de invoer uit een onder de EU-regeling vallende installatie of andere entiteit van meetbare warmte die:
- binnen de grenzen van de installatie wordt verbruikt voor de vervaardiging van producten, voor de productie van andere dan voor elektriciteitsopwekking gebruikte mechanische energie of voor andere dan voor elektriciteitsopwekking gebruikte verwarming of koeling, of
 - wordt uitgevoerd naar een niet onder de EU-regeling vallende installatie of andere entiteit, met uitzondering van de uitvoer voor elektriciteitsopwekking;

[...]”

Besluit 2013/448

- ¹² De overwegingen 16 en 17 van besluit 2013/448/EU van de Commissie van 5 september 2013 betreffende nationale uitvoeringsmaatregelen voor de voorlopige kosteloze toewijzing van broeikasgasemissierechten overeenkomstig artikel 11, lid 3, van richtlijn 2003/87 (PB 2013, L 240, blz. 27) luiden:

„(16) De Commissie merkt ook op dat de in de Duitse [nationale uitvoeringsmaatregelen] opgenomen lijst van installaties onvolledig is en bijgevolg in strijd is met artikel 11, lid 1, van [richtlijn 2003/87]. De lijst omvat geen installaties die polymeren, met name S-[polyvinylchloride (pvc)] en E-pvc, en monomeer vinylchloride (VCM) produceren tezamen met de hoeveelheden emissierechten die naar verwachting zullen worden toegewezen aan elk van deze op het grondgebied van Duitsland gevestigde installaties waarop die richtlijn van toepassing is en die worden bedoeld in punt 5.1 van het richtsnoer van de Commissie betreffende de interpretatie van bijlage I bij [richtlijn 2003/87] dat op 18 maart 2010 door het Comité klimaatverandering is goedgekeurd. In dit verband is de Commissie zich bewust van de door Duitsland geformuleerde mening dat de productie van polymeren, met name S-pvc en E-pvc, en VCM niet onder bijlage I bij [richtlijn 2003/87] valt. De Commissie is van oordeel dat polymeren, met inbegrip van S-pvc en E-pvc, en VCM beantwoorden aan de omschrijving van de desbetreffende activiteit (productie van organische bulkchemicaliën) in bijlage I bij [richtlijn 2003/87]. Dienovereenkomstig werden in nauwe samenwerking met de lidstaten en de betrokken bedrijfstakken overeenkomstige productbenchmarks voor S-pvc, E-pvc en VCM afgeleid zoals vermeld in bijlage I bij [besluit 2011/278].

- (17) De Commissie merkt op dat het feit dat de Duitse lijst van installaties onvolledig is, ongerechtvaardigde gevolgen heeft voor de toewijzing op basis van de warmtebenchmarksinstallatie voor in bijlage I, punt E, bij dit besluit vermelde installaties die warmte uitvoeren naar installaties die organische bulkchemicaliën produceren. Terwijl alleen warmte-uitvoer naar een installatie of andere entiteit die niet onder [richtlijn 2003/87] valt, aanleiding geeft tot kosteloze toewijzing op basis van de warmtebenchmarksinstallatie, wordt in de Duitse [nationale uitvoeringsmaatregelen] warmte-uitvoer naar installaties die activiteiten uitvoeren die onder het toepassingsgebied van bijlage I bij [richtlijn 2003/87] vallen, in aanmerking genomen voor de toewijzing aan in bijlage I, punt E, bij dit besluit vermelde installaties. De voorgestelde toewijzingen aan de in bijlage I, punt E, vermelde installaties zijn bijgevolg niet consistent met de toewijzingsregels. De Commissie maakt dan ook bezwaar tegen de toewijzing aan de in bijlage I, punt E, bij dit besluit vermelde installaties.”

13 In artikel 1 van besluit 2013/448 is bepaald:

„1. De opneming van de in bijlage I bij dit besluit vermelde installaties in de lijsten van onder [richtlijn 2003/87] vallende installaties die krachtens artikel 11, lid 1, van [richtlijn 2003/87] bij de Commissie zijn ingediend, en de overeenkomstige voorlopige totale jaarlijkse hoeveelheden emissierechten die kosteloos aan deze installaties zijn toegewezen, worden afgewezen.

2. [...]

Er worden geen bezwaren gemaakt indien een lidstaat de voorlopige totale jaarlijkse hoeveelheden emissierechten die kosteloos zijn toegewezen aan installaties op zijn grondgebied die in de in lid 1 bedoelde lijsten zijn opgenomen en in bijlage I, punt E, bij dit besluit zijn vermeld, wijzigt alvorens de definitieve totale jaarlijkse hoeveelheid voor elk jaar van 2013 tot en met 2020 te bepalen overeenkomstig [besluit 2011/278] in zoverre de wijziging erin bestaat elke toewijzing voor warmte die wordt uitgevoerd naar installaties die polymeren, zoals S-pvc en E-pvc, en VCM produceren, uit te sluiten.

[...]”

14 Punt E van bijlage I bij dit besluit heeft betrekking op vijf installaties die worden vermeld in de Duitse nationale uitvoeringsmaatregelen, waaronder de installatie van Dow Deutschland Anlagengesellschaft. Deze installaties, die onderworpen zijn aan de regeling voor de handel in emissierechten, leveren uitsluitend warmte aan polymerisatie-installaties.

Verordening nr. 601/2012

15 Artikel 5 („Volledigheid”) 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 (PB 2012, L 181, blz. 30) bepaalt:

„De monitoring en rapportage zijn volledig en omvatten alle proces- en verbrandingsemissies 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.

[...]”

16 Artikel 49 van deze verordening, met als opschrift „Overgebracht CO₂”, bevat in lid 1 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] 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 [...] een vergunning is verleend krachtens [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)];

b) een vervoersnetwerk met het oog op geologische langetermijnopslag op een opslaglocatie waarvoor krachtens [richtlijn 2009/31] een vergunning is verleend;

- c) een opslaglocatie waarvoor krachtens [richtlijn 2009/31] 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.”

- 17 Bijlage IV bij dezelfde verordening, met als opschrift „Activiteitspecifieke monitoringmethoden met betrekking tot installaties (artikel 20, lid 2)”, bevat onder meer de volgende bepalingen:

„1. Specifieke monitoringvoorschriften voor emissies uit verbrandingsprocessen

A. Toepassingsgebied

[...]

[...] Alle emissies uit de verbranding van brandstof in de installatie worden door de exploitant toegewezen aan de installatie, zonder rekening te houden met de afvoer van warmte of elektriciteit naar andere installaties. Emissies die samenhangen met de opwekking van warmte of elektriciteit die afkomstig is van andere installaties, mogen door de exploitant niet aan de ontvangende installatie worden toegewezen.

[...]”

Duits recht

- 18 § 2 van het Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (wet betreffende de handel in broeikasgasemissierechten) van 21 juli 2011 (BGBl. I, blz. 1475; hierna: „TEHG”), met als opschrift „Werkingsfeer”, bepaalt:

„(1) Deze wet is van toepassing op de emissie van de in bijlage 1, deel 2, genoemde broeikasgassen ten gevolge van de aldaar vermelde activiteiten. Voor de in bijlage 1, deel 2, genoemde installaties geldt deze wet ook wanneer zij onderdeel zijn van of horen bij een installatie die niet is vermeld in bijlage 1, deel 2.

[...]”

- 19 In § 9 TEHG, met als opschrift „Kosteloze toewijzing van emissierechten aan exploitanten van installaties”, is bepaald:

„(1) Aan exploitanten van installaties worden kosteloos emissierechten toegewezen overeenkomstig de beginselen van artikel 10 bis [...] van [richtlijn 2003/87] in de vigerende versie en van [besluit 2011/278].

[...]”

- 20 Bijlage 1, deel 2, punt 27, TEHG heeft betrekking op „installaties voor de productie van organische chemische basisproducten (alkenen en gechlorideerde alkenen; alkynen; aromaten en gealkyleerde aromaten; fenolen, alcoholen; aldehyden, ketonen; carbonzuren, dicarbonzuren, carbonzuuranhydriden en dimethyltereftalaat; epoxiden; vinylacetaat, acrylonitril; caprolactam en melamine) met een productiecapaciteit van meer dan 100 ton per dag”.

Hoofdeding en prejudiciële vragen

- 21 Trinseo exploiteert een installatie voor de productie van polycarbonaat met een goedgekeurde productiecapaciteit van meer dan 100 ton per dag. Deze installatie betreft de voor deze productie benodigde stoom van een krachtcentrale die op dezelfde site wordt geëxploiteerd door een andere vennootschap, Dow Deutschland Anlagengesellschaft, die onderworpen is aan de bij richtlijn 2003/87 ingevoerde regeling voor de handel in emissierechten.
- 22 Op 23 januari 2012 heeft Trinseo de Deutsche Emissionshandelsstelle (Duitse dienst voor de handel in emissierechten) (hierna: „DEHSt”) verzocht om kosteloze toewijzing van emissierechten in verband met die installatie voor de handelsperiode 2013-2020.
- 23 Bij besluit van 17 februari 2014 heeft de DEHSt dit verzoek afgewezen op grond dat polycarbonaat niet voorkomt op de lijst van stoffen en stofgroepen als bedoeld in punt 27 van bijlage 1, deel 2, TEHG, zodat de genoemde installatie niet binnen de werkingssfeer van de TEHG valt.
- 24 Het bezwaar van Trinseo tegen dit besluit is door de DEHSt om dezelfde reden afgewezen.
- 25 Op 2 oktober 2015 heeft Trinseo tegen dat besluit beroep ingesteld bij het Verwaltungsgericht Berlin (bestuursrechter in eerste aanleg Berlijn, Duitsland).
- 26 Ter ondersteuning van haar beroep voert Trinseo aan dat op grond van artikel 2 van richtlijn 2003/87, gelezen in samenhang met bijlage I daarbij, elke activiteit op het gebied van de productie van organische bulkchemicaliën door kraken, reforming, gedeeltelijke of volledige oxidatie of vergelijkbare processen, zonder beperking tot specifieke stoffen, binnen de werkingssfeer van die richtlijn valt.
- 27 In dit verband onderstreept Trinseo dat zowel uit het document van de Commissie met de titel „Guidance on Interpretation of Annex I of the [Directive 2003/87] (excl. aviation activities)” [Richtsnoeren voor de uitlegging van bijlage I bij [richtlijn 2003/87] (uitgezonderd luchtvaartactiviteiten)] van 18 maart 2010 als uit overweging 16 van besluit 2013/448 blijkt dat de productie van polymeren binnen de werkingssfeer van richtlijn 2003/87 valt. Volgens besluit 2011/278 moet in het geval waarin een aan de regeling voor de handel in emissierechten onderworpen installatie warmte levert aan een andere installatie waarop dezelfde regeling van toepassing is, de kosteloze toewijzing van emissierechten plaatsvinden ten gunste van laatstgenoemde installatie, waarbij nog komt dat besluit 2013/448 eraan in de weg staat dat aan eerstgenoemde installatie emissierechten worden toegewezen. Trinseo is van mening dat zij aan richtlijn 2003/87 rechtstreeks een recht op kosteloze toewijzing van emissierechten ontleent omdat deze richtlijn niet naar behoren wordt omgezet door bijlage I, deel 2, punt 27, TEHG.
- 28 De DEHSt betoogt daarentegen dat bij richtlijn 2003/87 geen verplichting wordt opgelegd om polymerisatie-installaties op te nemen in de regeling voor de handel in emissierechten. Voorts pleit het feit dat deze richtlijn in beginsel in haar geheel genomen bezwarend is voor de exploitanten van installaties, tegen de rechtstreekse toepassing ervan.
- 29 In deze omstandigheden heeft het Verwaltungsgericht Berlin de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:
 - „1) Moet artikel 1 van [richtlijn 2003/87] juncto bijlage I bij deze richtlijn aldus worden uitgelegd dat de productie van polymeren, en in het bijzonder van het polymeer ‚polycarbonaat’, in installaties met een productiecapaciteit van meer dan 100 ton per dag valt onder de daarin vermelde activiteit van productie van organische bulkchemicaliën door kraken, reforming, gedeeltelijke of volledige oxidatie of vergelijkbare processen?

- 2) Indien de eerste prejudiciële vraag bevestigend wordt beantwoord, heeft de exploitant van een dergelijke installatie recht op kosteloze toewijzing van emissierechten ingevolge de rechtstreekse werking van de bepalingen van richtlijn 2003/87 en van [besluit 2011/278] wanneer een kosteloze toewijzing van emissierechten op grond van het nationale recht niet mogelijk is om de enkele reden dat de betrokken lidstaat installaties voor de productie van polymeren niet heeft opgenomen in de werkingssfeer van de nationale wet ter uitvoering van [richtlijn 2003/87] en die installaties louter om die reden niet aan de handel in emissierechten deelnemen?"

Verzoek om heropening van de mondelinge behandeling

- 30 Nadat de advocaat-generaal conclusie had genomen, heeft Trinseo bij op 29 december 2017 ter griffie van het Hof neergelegde akte verzocht om de heropening van de mondelinge behandeling te gelasten. Ter ondersteuning van dit verzoek voert Trinseo in wezen aan dat de advocaat-generaal in zijn conclusie geen rekening heeft gehouden met bepaalde elementen van het nationale recht die betrekking hebben op de kosteloze toewijzing van emissierechten aan installaties zonder CO₂-uitstoot, en dat die elementen het voorwerp zouden moeten uitmaken van een debat op tegenspraak.
- 31 In herinnering moet worden gebracht dat het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie en het Reglement voor de procesvoering van het Hof belanghebbenden niet de mogelijkheid bieden om opmerkingen in te dienen in antwoord op de conclusie van de advocaat-generaal (arrest van 4 september 2014, Vnuk, C-162/13, EU:C:2014:2146, punt 30 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 32 Volgens artikel 252, tweede alinea, VWEU heeft de advocaat-generaal tot taak om in het openbaar in volkomen onpartijdigheid en onafhankelijkheid met redenen omklede conclusies te nemen aangaande zaken waarin zulks overeenkomstig het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie vereist is. Het Hof is niet gebonden aan de conclusie van de advocaat-generaal, noch aan de motivering op grond waarvan hij tot die conclusie komt (arrest van 17 september 2015, Mory e.a./Commissie, C-33/14 P, EU:C:2015:609, punt 25).
- 33 Bijgevolg kan het feit dat een partij het niet eens is met de conclusie van de advocaat-generaal, ongeacht welke kwesties deze daarin onderzoekt, als zodanig geen grond vormen voor de heropening van de mondelinge behandeling (arrest van 17 september 2015, Mory e.a./Commissie, C-33/14 P, EU:C:2015:609, punt 26).
- 34 Niettemin kan het Hof krachtens artikel 83 van zijn Reglement voor de procesvoering in elke stand van het geding, de advocaat-generaal gehoord, de heropening van de mondelinge behandeling gelasten, onder meer wanneer het zich onvoldoende voorgelicht acht of wanneer een zaak moet worden beslecht op grond van een argument waarover de partijen of de in artikel 23 van het Statuut van het Hof van Justitie van de Europese Unie bedoelde belanghebbenden hun standpunten niet voldoende hebben kunnen uitwisselen (arrest van 29 april 2015, Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, punt 24).
- 35 Dit is in casu niet het geval. Net als de andere belanghebbenden die hebben deelgenomen aan de onderhavige procedure, heeft Trinseo namelijk zowel in de schriftelijke fase daarvan als ter terechtzitting alle gegevens, feitelijk en rechtens, uiteengezet die zij relevant heeft geacht voor de beantwoording van de prejudiciële vragen van de verwijzende rechter, met name wat betreft de werkingssfeer van richtlijn 2003/87, zoals die blijkt uit artikel 2 van deze richtlijn, en wat betreft de strekking van de bepalingen van de besluiten 2011/278 en 2013/448 over de kosteloze toewijzing van emissierechten. Het Hof, de advocaat-generaal gehoord, is dan ook van oordeel dat het over alle nodige gegevens beschikt om uitspraak te doen, en dat over deze gegevens ten overstaan van het Hof is gediscussieerd.
- 36 Gelet op een en ander ziet het Hof geen aanleiding om de heropening van de mondelinge behandeling te gelasten.

Beantwoording van de prejudiciële vragen

- 37 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 2, lid 1, van richtlijn 2003/87 aldus moet worden uitgelegd dat een installatie voor de productie van polymeren, met name polycarbonaat, zoals de installatie die in het hoofdgeding aan de orde is, die de voor deze productie benodigde warmte betreft van een derde installatie, onder de activiteit „[p]roductie van organische bulkchemicaliën door kraken, reforming, gedeeltelijke of volledige oxidatie of vergelijkbare processen” in de zin van bijlage I bij die richtlijn valt, zodat zij moet worden geacht binnen de werkingssfeer van de bij die richtlijn ingevoerde regeling voor de handel in emissierechten te vallen.
- 38 Blijkens de verwijzingsbeslissing wordt deze vraag gesteld in het kader van een geding dat volgt op de weigering van de bevoegde nationale autoriteiten om aan een dergelijke installatie kosteloos emissierechten toe te wijzen voor de periode 2013-2020.
- 39 Vooraf zij eraan herinnerd dat richtlijn 2003/87 ertoe strekt een regeling voor de handel in emissierechten in te voeren waarmee wordt beoogd de uitstoot van broeikasgassen in de atmosfeer te verminderen tot een niveau waarbij elke gevaarlijke antropogene verstoring van het klimaat wordt voorkomen en waarvan het einddoel de bescherming van het milieu is (zie met name arrest van 8 maart 2017, ArcelorMittal Rodange et Schifflange, C-321/15, EU:C:2017:179, punt 24).
- 40 Deze regeling berust op een economische logica die elke deelnemer aanspoort een geringere hoeveelheid broeikasgassen uit te stoten dan die waarvoor hem aanvankelijk emissierechten zijn toegewezen, teneinde het overschot te kunnen verkopen aan een andere deelnemer, die een grotere hoeveelheid heeft uitgestoten dan die waarvoor hem emissierechten waren toegewezen (zie met name arrest van 8 maart 2017, ArcelorMittal Rodange et Schifflange, C-321/15, EU:C:2017:179, punt 22).
- 41 Aldus strekt richtlijn 2003/87 ertoe dat de algehele emissie van broeikasgassen door de Unie tegen 2020 op een economisch efficiënte wijze afneemt met ten minste 20 % ten opzichte van het niveau van 1990 (arrest van 8 september 2016, E.ON Kraftwerke, C-461/15, EU:C:2016:648, punt 23).
- 42 De werkingssfeer van richtlijn 2003/87 wordt gedefinieerd in artikel 2, lid 1, ervan. Volgens deze bepaling is die richtlijn van toepassing op „emissies uit de in bijlage I genoemde activiteiten”. Deze bijlage ziet onder meer – wat de emissie van CO₂ betreft – op de „[p]roductie van organische bulkchemicaliën door kraken, reforming, gedeeltelijke of volledige oxidatie of vergelijkbare processen, met een productiecapaciteit van meer dan 100 t per dag”.
- 43 In casu staat vast – en uit de bewoordingen van de prejudiciële vraag blijkt – dat de installatie voor de productie van polymeren die in het hoofdgeding aan de orde is, de in die bijlage vastgestelde capaciteitsdrempel overschrijdt.
- 44 Trinseo en de Commissie voeren aan dat polymeren kunnen worden aangemerkt als „organische bulkchemicaliën” die worden vervaardigd volgens een met kraken, reforming of oxidatie „vergelijkbaar proces” in de zin van de genoemde bijlage, terwijl het federaal milieuagentschap alsook de Duitse en de Nederlandse regering betogen dat dit type installatie niet aan deze voorwaarden voldoet, omdat ten eerste polymeren eindproducten zijn en geen tussenproducten die worden gebruikt om andere chemische producten te vervaardigen, en ten tweede het polymerisatieproces geen kenmerken vertoont die vergelijkbaar zijn met die van kraken, reforming of oxidatie.
- 45 Om te beginnen zij evenwel opgemerkt dat de in bijlage I bij richtlijn 2003/87 genoemde activiteiten volgens de bewoordingen zelf van artikel 2, lid 1, van deze richtlijn alleen binnen de werkingssfeer van die richtlijn en dus van de daarbij ingevoerde regeling voor de handel in emissierechten vallen indien zij in bijlage II bij richtlijn 2003/87 genoemde „broeikasgasemissies” teweegbrengen.

- 46 Om uit te maken of een installatie voor de productie van polymeren, zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, binnen de werkingssfeer van richtlijn 2003/87 valt, dient derhalve allereerst overeenkomstig artikel 2, lid 1, van deze richtlijn te worden nagegaan of door die installatie activiteiten worden verricht die dergelijke „emissies” teweegbrengen.
- 47 In dit verband zij eraan herinnerd dat volgens artikel 3, onder b), van richtlijn 2003/87 voor de toepassing van deze richtlijn onder „emissie” wordt verstaan de emissie van broeikasgassen in de atmosfeer door in een installatie aanwezige bronnen.
- 48 Uit de bewoordingen zelf van deze bepaling volgt dus dat de daarin bedoelde „emissie” een emissie van broeikasgassen in de atmosfeer door een installatie onderstelt (arrest van 19 januari 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, punt 32).
- 49 In casu blijkt uit de aan het Hof overgelegde gegevens – en zijn alle belanghebbenden die hebben deelgenomen aan de onderhavige procedure, het erover eens – dat een installatie voor de productie van polymeren, zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die de voor de polymerisatie benodigde warmte betreft van een derde installatie, niet zelf CO₂-emissies in de atmosfeer teweegbrengt, aangezien alleen de opwekking van warmte door laatstgenoemde installatie leidt tot dergelijke emissies. Bij het polymerisatieproces komt namelijk geen CO₂ vrij, omdat koolstof – zoals de Nederlandse regering heeft uiteengezet – juist nodig is voor de productie van polymeren zoals polycarbonaat.
- 50 Hieruit volgt dat de productie van polymeren door een installatie zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die de voor de polymerisatie benodigde warmte niet op een geïntegreerde manier opwekt, niet rechtstreeks CO₂-emissies teweegbrengt.
- 51 Indien van dergelijke emissies geen sprake is, kan een activiteit niet binnen de werkingssfeer van richtlijn 2003/87 en dus van de daarbij ingevoerde regeling voor de handel in emissierechten vallen, ook al wordt zij genoemd in bijlage I bij die richtlijn.
- 52 Deze vaststelling wordt bevestigd door de in de punten 39 tot en met 41 van dit arrest in herinnering gebrachte doelstelling die met richtlijn 2003/87 wordt nagestreefd en die erin bestaat aan de regeling voor de handel in emissierechten onderworpen installaties ertoe aan te zetten hun broeikasgasemissies te verminderen teneinde het overschot aan emissierechten te verkopen aan een andere installatie waarop die regeling van toepassing is. Installaties voor de productie van polymeren brengen namelijk geen enkele directe CO₂-uitstoot teweeg, zodat de exploitanten van deze installaties door de toewijzing van emissierechten niet kunnen worden aangezet tot een vermindering van hun broeikasgasemissies.
- 53 Trinseo en de Commissie betogen evenwel dat onder de emissies die het gevolg zijn van de productie van polymeren, ook de „indirecte” emissies zouden moeten worden begrepen die voortkomen uit de opwekking van warmte door de derde installatie die deze warmte levert met het oog op de polymerisatie. Deze benadering is volgens hen in overeenstemming met het doel van richtlijn 2003/87, omdat zij het mogelijk maakt investeringen aan te moedigen die ertoe strekken het energieverbruik te beperken. Voorts vindt deze benadering steun in artikel 10 bis van die richtlijn alsook in artikel 3, onder c), en in de overwegingen 6 en 21 van besluit 2011/278, waarbij wordt voorzien in de kosteloze toewijzing van emissierechten aan de installatie die de warmte gebruikt, en niet aan de installatie waardoor deze warmte wordt opgewekt. Uit artikel 1, lid 1, van besluit 2013/448, gelezen in samenhang met punt E van bijlage I bij dit besluit en begrepen in het licht van de overwegingen 16 en 17 van dat besluit, volgt dan ook dat kosteloos emissierechten moeten worden toegewezen aan de polymerisatie-installaties en niet aan de warmteleverancier. In bijlage I bij besluit 2011/278 zijn overigens benchmarks vastgesteld voor producten die uitsluitend in dit soort installaties worden vervaardigd.

- 54 Deze uitlegging kan evenwel niet worden aanvaard.
- 55 Zoals reeds blijkt uit de punten 47 en 48 van dit arrest, zijn de „emissies” waarop richtlijn 2003/87 van toepassing is, volgens de bewoordingen zelf van artikel 3, onder b), van deze richtlijn namelijk enkel die welke leiden tot de emissie van broeikasgassen door in een installatie aanwezige bronnen.
- 56 CO₂-emissies die het gevolg zijn van de opwekking van warmte, worden in bijlage I bij richtlijn 2003/87 genoemd in verband met het verbranden van brandstof „in installaties met een totaal nominaal thermisch ingangsvermogen van meer dan 20 MW”.
- 57 Uit deze bepaling vloeit dus duidelijk voort dat alleen emissies die rechtstreeks voortkomen uit de activiteit die wordt verricht door de installatie die zelf de warmte opwekt, in aanmerking kunnen worden genomen om vast te stellen of die activiteit onder de regeling voor de handel in emissierechten valt.
- 58 Hieruit volgt dat CO₂-emissies die het gevolg zijn van de opwekking van warmte, enkel rechtvaardigen dat die regeling wordt toegepast op installaties die de bron van die emissies zijn, zoals in casu de derde installatie die de in het hoofdgeding aan de orde zijnde installatie van warmte voorziet.
- 59 Deze uitlegging wordt bevestigd door bijlage IV bij verordening nr. 601/2012, waarvan punt 1, A, tweede alinea, expliciet bepaalt dat „[a]lle emissies uit de verbranding van brandstoffen in de installatie [...] door de exploitant [worden] toegewezen aan de installatie, zonder rekening te houden met de afvoer van warmte of elektriciteit naar andere installaties”, en dat „[e]missies die samenhangen met de opwekking van warmte of elektriciteit die afkomstig is van andere installaties, [...] door de exploitant niet aan de ontvangende installatie [mogen] worden toegewezen”.
- 60 Uit deze bewoordingen komt dus duidelijk naar voren dat een exploitant die de van een derde installatie afkomstige warmte invoert, zich niet kan beroepen op de emissies die door deze installatie worden teweeggebracht.
- 61 Zoals de advocaat-generaal in de punten 50 en 51 van zijn conclusie heeft opgemerkt, zou elke andere uitlegging onvermijdelijk het risico op een dubbeltelling van de emissies opleveren, aangezien deze enerzijds als directe emissies zouden moeten worden gerapporteerd door de producent van de warmte en anderzijds als indirecte emissies door de gebruiker van die warmte.
- 62 Deze dubbeltelling zou niet alleen in strijd zijn met artikel 5, eerste alinea, van verordening nr. 601/2012, maar tevens afbreuk doen aan het behoud van de mededingingsvoorwaarden – een van de subdoelen van de bij richtlijn 2003/87 ingevoerde regeling – aangezien de emissies die verband houden met de productie van warmte door een installatie die op een geïntegreerde manier haar eigen warmte opwekt, slechts één keer moeten worden gerapporteerd (zie met name arrest van 22 juni 2016, DK Recycling und Roheisen/Commissie, C-540/14 P, EU:C:2016:469, punt 50).
- 63 Voorts dient te worden geconstateerd dat, zoals de advocaat-generaal in de punten 52 en 53 van zijn conclusie heeft opgemerkt, artikel 49, lid 1, van verordening nr. 601/2012 voorziet in een mechanisme voor de overbrenging van CO₂ in de drie in die bepaling genoemde gevallen, terwijl de bij richtlijn 2003/87 ingevoerde regeling geen algemeen mechanisme bevat dat de producent van de warmte in staat stelt CO₂-emissies over te dragen aan de gebruiker van deze warmte, net zomin als die regeling bepalingen bevat die ertoe strekken de kwestie van de eventuele verdeling van deze emissies over de verschillende, in voorkomend geval opeenvolgende gebruikers van die warmte te regelen.
- 64 Zoals Trinseo en de Commissie stellen, kan zeker niet worden uitgesloten dat de toewijzing van emissierechten aan de exploitant van een installatie voor de productie van polymeren die de daarvoor benodigde warmte betreft van een derde installatie, die exploitant ertoe aanzet gebruik te maken van doeltreffendere technieken teneinde zijn energie-efficiëntie te verbeteren, met name door zijn behoefte

aan brandstof te verminderen. Tevens geeft de Commissie in overweging 21 van besluit 2011/278 aan dat de kosteloze toewijzing van emissierechten dient plaats te vinden ten gunste van de warmteverbruiker.

- 65 Niettemin kan een dergelijke toename van de energie-efficiëntie, zoals de Nederlandse regering terecht heeft beklemtoond, niet rechtvaardigen dat de regeling voor de handel in emissierechten wordt toegepast op activiteiten die niet vallen binnen de werkingssfeer van richtlijn 2003/87, zoals die wordt gedefinieerd in artikel 2, lid 1, van deze richtlijn.
- 66 Aan deze overwegingen kan ook niet worden afgedaan door de regels die de Uniewetgever heeft vastgesteld voor de kosteloze toewijzing van emissierechten.
- 67 In dit verband zij eraan herinnerd dat de kosteloze toewijzing van emissierechten volgens artikel 10 bis van richtlijn 2003/87 deel uitmaakt van een overgangsregeling die enkel geldt voor installaties die behoren tot bepaalde bedrijfstakken, waarbij de hoeveelheid kosteloos toegewezen emissierechten bovendien in de loop van de periode 2013-2020 geleidelijk wordt verminderd om ze in 2027 volledig te kunnen afschaffen (zie in die zin arresten van 8 september 2016, E.ON Kraftwerke, C-461/15, EU:C:2016:648, punt 24, en 26 oktober 2016, Yara Suomi e.a., C-506/14, EU:C:2016:799, punt 46).
- 68 Enkel installaties waarvan de activiteiten op grond van artikel 2, lid 1, van richtlijn 2003/87 onder de regeling voor de handel in emissierechten vallen, komen in aanmerking voor de kosteloze toewijzing van emissierechten. Noch artikel 10 bis van deze richtlijn, noch de besluiten 2011/278 en 2013/448 kunnen immers de werkingssfeer van die richtlijn wijzigen (zie naar analogie arrest van 19 januari 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, punten 40-42).
- 69 Uit de bewoordingen zelf van artikel 3, onder c), van besluit 2011/278 blijkt trouwens dat aan een installatie die door haar geproduceerde warmte uitvoert, voor deze warmte kosteloos emissierechten moeten worden toegewezen wanneer zij die warmte uitvoert „naar een niet onder de EU-regeling vallende installatie of andere entiteit” (arrest van 8 september 2016, Borealis e.a., C-180/15, EU:C:2016:647, punt 117).
- 70 Dat is net het geval wanneer een installatie die warmte gebruikt en activiteiten verricht die zelf geen emissies teweegbrengen in de zin van artikel 3, onder b), van richtlijn 2003/87, niet onder artikel 2, lid 1, van deze richtlijn valt.
- 71 Hieraan dient te worden toegevoegd dat het verschil in behandeling dat voortvloeit uit het feit dat een installatie voor de productie van polymeren die op een geïntegreerde manier de voor deze productie benodigde warmte opwekt – anders dan een installatie als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, die deze warmte betreft van een derde installatie – onderworpen is aan de regeling voor de handel in emissierechten in verband met het „verbranden van brandstof” als bedoeld in bijlage I bij richtlijn 2003/87, geenszins discriminerend is. Uit het oogpunt van de met richtlijn 2003/87 nagestreefde doelstelling, die in de punten 39 tot en met 41 van dit arrest in herinnering is gebracht, bestaat er namelijk een objectief verschil tussen enerzijds een installatie waarvan de activiteiten broeikasgasemissies in de atmosfeer teweegbrengen en anderzijds een installatie waarvan de activiteiten dergelijke emissies niet teweegbrengen (zie in die zin met name arrest van 19 januari 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, punt 47).
- 72 Gelet op het voorgaande valt een installatie voor de productie van polymeren, zoals die welke in het hoofdgeding aan de orde is, waarvan vaststaat dat zij activiteiten verricht die geen directe CO₂-emissies teweegbrengen, niet binnen de werkingssfeer van richtlijn 2003/87, zoals deze wordt gedefinieerd in artikel 2, lid 1, van deze richtlijn.

- 73 Bijgevolg is een dergelijke installatie niet onderworpen aan de bij deze richtlijn ingevoerde regeling voor de handel in emissierechten, zonder dat hoeft te worden onderzocht of de betreffende installatie een activiteit verricht op het gebied van de „[p]roductie van organische bulkchemicaliën door kraken, reforming, gedeeltelijke of volledige oxidatie of vergelijkbare processen” in de zin van bijlage I bij richtlijn 2003/87.
- 74 Op de eerste prejudiciële vraag dient dan ook te worden geantwoord dat artikel 2, lid 1, van richtlijn 2003/87 aldus moet worden uitgelegd dat een installatie voor de productie van polymeren, met name polycarbonaat, zoals de installatie die in het hoofdgeding aan de orde is, die de voor deze productie benodigde warmte betreft van een derde installatie, niet is onderworpen aan de bij die richtlijn ingevoerde regeling voor de handel in emissierechten, omdat zij geen directe CO₂-emissies teweegbrengt.
- 75 Gelet op dit antwoord hoeft de tweede prejudiciële vraag niet te worden beantwoord.

Beperking van de werking van het arrest in de tijd

- 76 Ter terechtzitting heeft de Duitse regering het Hof verzocht de werking van het onderhavige arrest te beperken in de tijd, zowel voor het geval dat het Hof de eerste prejudiciële vraag bevestigend als voor het geval dat het deze vraag ontkennend zou beantwoorden.
- 77 Vastgesteld dient evenwel te worden dat de Duitse regering geen enkel concreet gegeven heeft verstrekt dat dit verzoek kan rechtvaardigen.
- 78 De werking van het onderhavige arrest hoeft dan ook niet te worden beperkt in de tijd.

Kosten

- 79 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding 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 (Eerste kamer) verklaart voor recht:

Artikel 2, lid 1, 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, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009, moet aldus worden uitgelegd dat een installatie voor de productie van polymeren, met name polycarbonaat, zoals de installatie die in het hoofdgeding aan de orde is, die de voor deze productie benodigde warmte betreft van een derde installatie, niet is onderworpen aan de bij die richtlijn ingevoerde regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten, omdat zij geen directe CO₂-emissies teweegbrengt.

ondertekeningen