



Jurisprudentie

Zaak C-271/20

Aurubis AG
tegen
Bundesrepublik Deutschland

(verzoek om een prejudiciële beslissing, ingediend door het Verwaltungsgericht Berlin)

Arrest van het Hof (Vijfde kamer) van 25 november 2021

„Prejudiciële verwijzing – Regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten – Systeem voor de kosteloze toewijzing van emissierechten – Besluit 2011/278/EU – Artikel 3, onder d) – Brandstofbenchmark-subinstallatie – Begrippen ‚verbranding’ en ‚brandstof’ – Productie van primair koper door flash smelting – Toewijzingsverzoek – Aangevraagde en bij het verstrijken van een handelsperiode nog niet toegewezen emissierechten – Mogelijkheid om deze emissierechten in de daaropvolgende handelsperiode te verlenen ter uitvoering van een rechterlijke beslissing die na het verstrijken van de eerdere handelsperiode is gewezen ”

1. *Milieu – Luchtverontreiniging – Richtlijn 2003/87 – Regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten – Overgangsregeling voor de kosteloze toewijzing van emissierechten – Installatie voor de productie van primair koper – Opsplitsing in subinstallaties – Brandstofbenchmark-subinstallatie – Begrip – Flash-smelting-oven waarin de zwavel wordt geoxideerd die aanwezig is in een koperconcentraat dat wordt gebruikt als grondstof voor de productie van primair koper – Daaronder begrepen [Richtlijn 2003/87 van het Europees Parlement en de Raad, art. 3, t), 10 bis en bijlage I; besluit 2011/278 van de Commissie, art. 3, d) en 6]*

(zie punten 53-77, dictum 1)

2. *Milieu – Luchtverontreiniging – Richtlijn 2003/87 – Regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten – Overgangsregeling voor de kosteloze toewijzing van emissierechten – Temporele werkingssfeer – Toewijzing van emissierechten na het verstrijken van een handelsperiode ter uitvoering van een rechterlijke beslissing die na het verstrijken van de eerdere handelsperiode is gewezen – Daaronder begrepen (Richtlijn 2003/87 van het Europees Parlement en de Raad, art. 10 bis en 13; besluit 2011/278 van de Commissie)*

(zie punten 79-90, dictum 2)

Samenvatting

Aurubis AG is een Duitse vennootschap die een installatie voor de productie van primair koper exploiteert. Deze installatie valt onder het systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten op het niveau van de Europese Unie (hierna: „ETS”), zoals vastgesteld door de richtlijn inzake de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten¹. De exploitatie van deze installatie behoort tot een activiteiten categorie waarvoor kosteloze emissierechten kunnen worden verleend overeenkomstig besluit 2011/278².

De installatie voor de productie van primair koper van Aurubis bestaat uit twee subinstallaties, waaronder een smelterij waarin primair koper wordt verkregen door het gebruik van een zwavelhoudend koperconcentraat als grondstof. De zwavel in dit concentraat wordt achtereenvolgens geoxideerd in een flash-smelting-oven, een convertor en een anode-oven, waarbij niet-meetbare warmte vrijkomt. Bij dit procedé stoot de betrokken smelterij kooldioxide uit in de atmosfeer doordat het koperconcentraat kleine hoeveelheden koolstof bevat.

In 2014 heeft de Deutsche Emissionshandelsstelle (Duitse autoriteit voor de handel in emissierechten; hierna: „DEHSt”) Aurubis een aantal kosteloze emissierechten toegewezen voor de derde handelsperiode (2013-2020). In 2018 heeft de DEHSt echter geëist dat een deel van die emissierechten zou worden ingeleverd, omdat zij van mening was dat de koperproductie in de smelterij niet voldeed aan het criterium van „brandstofbenchmark-subinstallatie” in de zin van artikel 3, onder d), van besluit 2011/278, maar diende te worden aangemerkt als een „procesemissies-subinstallatie” in de zin van artikel 3, onder h), van dat besluit. Volgens de DEHSt is er slechts sprake van een „brandstofbenchmark-subinstallatie” wanneer warmteopwekking het hoofddoel van de verbranding van een materiaal is en dit materiaal daarnaast ook volledig opbrandt en door andere brandstoffen kan worden vervangen. Dat is echter niet het geval voor koperconcentraat, dat zowel grondstof als brandstof is.

Het Verwaltungsgericht Berlin (bestuursrechter in eerste aanleg Berlijn, Duitsland), waarbij beroep is ingesteld tegen het besluit van de DEHSt, heeft het Hof verzocht om uitlegging van, ten eerste, artikel 3, onder d), van besluit 2011/278 en, ten tweede, de temporele werkingssfeer van dat besluit voor de derde handelsperiode, die op 31 december 2020 is verstreken.

Beoordeling door het Hof

Om te beginnen herinnert het Hof eraan dat installaties die vallen onder de bij besluit 2011/278 ingestelde overgangsregeling voor de kosteloze toewijzing van emissierechten, in subinstallaties moeten worden opgesplitst. Artikel 6 van dat besluit voorziet daartoe in een – hiërarchische – opsomming van vier categorieën subinstallaties, namelijk „productbenchmark-subinstallaties”, „warmtebenchmark-subinstallaties”, „brandstofbenchmark-subinstallaties” en „procesemissies-subinstallaties”.

¹ 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 inzake de handel in broeikasgasemissierechten”).

² 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/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB 2011, L 130, blz. 1) (hierna: „besluit 2011/278”), dat met ingang van 1 januari 2021 is ingetrokken.

Na te hebben vastgesteld dat de betrokken smelterij niet onder de eerste twee categorieën subinstallaties valt, onderzoekt het Hof of zij voldoet aan het in artikel 3, onder d), van besluit 2011/278 gedefinieerde begrip „brandstofbenchmark-subinstallatie”, dat ziet op „[...] inputs, outputs en daarmee samenhangende emissies met betrekking tot de productie door brandstofverbranding van niet-meetbare warmte die wordt verbruikt voor de vervaardiging van producten [...]”.

Wat de draagwijdte van dit begrip betreft, merkt het Hof in de eerste plaats op dat de daarin gebruikte term „brandstofverbranding” elke oxidatie van brandbare stoffen omvat. Het wijst er in dit verband op dat noch uit de richtlijn inzake de handel in broeikasgasemissierechten noch uit besluit 2011/278 blijkt dat een verbranding moet worden uitgesloten van de brandstofbenchmark wanneer de als brandstof gebruikte stoffen aanwezig zijn in de grondstof die in het kader van de betrokken industriële activiteit wordt gebruikt en hun koolstofgehalte lager is dan dat van andere, vaker gebruikte materialen. Niets in deze teksten wijst er namelijk op dat de overgangsregeling voor de kosteloze toewijzing van emissierechten moet worden beperkt tot activiteiten waarbij materiaal met een hoog koolstofgehalte wordt gebruikt en aldus emissies ontstaan die een bepaalde drempel overschrijden.

In dit verband wijst het Hof erop dat een aanpak die erop zou neerkomen dat de definitie in artikel 3, onder d), van besluit 2011/278 zou worden uitgebreid met vereisten of uitsluitingen die daar niet in zijn vermeld en die daar evenmin uit kunnen worden afgeleid, in strijd zou zijn met het rechtszekerheidsbeginsel. In antwoord op de bezorgdheid van de DEHSt dat Aurubis op basis van de brandstofbenchmark emissierechten toegewezen zou krijgen die haar behoeften te boven zouden gaan en haar in staat zouden stellen een groot deel van deze emissierechten te verkopen, merkt het Hof verder op dat het feit dat een exploitant die zijn emissies heeft verminderd door in innoverende technieken te investeren en daardoor meer voordeel trekt uit de kosteloos ontvangen emissierechten, geen afbreuk doet aan de doelstelling van het ETS.

Het Hof stelt in de tweede plaats vast dat voor een toewijzing van emissierechten op basis van de brandstofbenchmark niet vereist is dat een van de doelstellingen, of zelfs het hoofddoel van de betrokken activiteit, de opwekking van warmte is. Uit de bewoordingen van artikel 3, onder d), van besluit 2011/278 blijkt immers dat de productie van deze warmte niet het doel van de daarin bedoelde subinstallaties is, maar veeleer het onontbeerlijke middel om het doel te bereiken dat met name bestaat in de vervaardiging van een product.

Gelet op het voorgaande komt het Hof tot de slotsom dat artikel 3, onder d), van besluit 2011/278 aldus moet worden uitgelegd dat het begrip „brandstofbenchmark-subinstallatie” zich uitstrekt tot een flash-smelting-oven waarin de zwavel wordt geoxideerd die aanwezig is in een als grondstof gebruikt koperconcentraat wanneer die oven deel uitmaakt van een installatie die primair koper produceert.

Wat betreft de temporele werkingssfeer van besluit 2011/278 voor de derde handelsperiode (2013-2020), stelt het Hof vast dat dit besluit aldus moet worden uitgelegd dat de kosteloze emissierechten waarop de exploitant van een installatie voor die periode recht heeft, indien zij beschikbaar zijn zelfs na 31 december 2020 nog aan deze exploitant kunnen worden verleend ter uitvoering van een na die datum gegeven rechterlijke beslissing.