

ARREST VAN HET HOF (Grote kamer)

16 december 2008 *

In zaak C-127/07,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 234 EG, ingediend door de Conseil d'État (Frankrijk) bij beslissing van 8 februari 2007, ingekomen bij het Hof op 5 maart 2007, in de procedure

Société Arcelor Atlantique et Lorraine e.a.

tegen

Premier ministre,

Ministre de l'Écologie et du Développement durable,

Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie,

wijst

* Procestaal: Frans.

HET HOF VAN JUSTITIE (Grote kamer),

samengesteld als volgt: V. Skouris, president, P. Jann, C. W. A. Timmermans, A. Rosas, K. Lenaerts, M. Ilešič, A. Ó Caoimh en T. von Danwitz (rapporteur), kamerpresidenten, G. Arestis, A. Borg Barthet, J. Malenovský, U. Löhmus en E. Levits, rechters,

advocaat-generaal: M. Poiares Maduro,
griffier: M.-A. Gaudissart, hoofd van administratieve eenheid,

gezien de stukken en na de terechtzitting op 11 maart 2008,

gelet op de opmerkingen van:

- Société Arcelor Atlantique et Lorraine e.a., vertegenwoordigd door W. Deselaers, Rechtsanwalt, en P. Lignières, avocat,

- de Franse regering, vertegenwoordigd door G. de Bergues, L. Butel en S. Gasri als gemachtigden,

- het Europees Parlement, vertegenwoordigd door L. Visaggio en I. Anagnostopoulou als gemachtigden,

- de Raad van de Europese Unie, vertegenwoordigd door P. Plaza García, K. Michoel en E. Karlsson als gemachtigden,

- de Commissie van de Europese Gemeenschappen, vertegenwoordigd door J.-B. Laignelot en U. Wölker als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 21 mei 2008,

het navolgende

Arrest

- ¹ Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de geldigheid van richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad (PB L 275, blz. 32), zoals gewijzigd bij richtlijn 2004/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 oktober 2004 (PB L 338, blz. 18; hierna: „richtlijn 2003/87”).

- 2 Dit verzoek is ingediend door de Conseil d'État in het kader van een geding tussen de vennootschap Arcelor Atlantique et Lorraine e.a. en de Premier ministre (Franse eerste minister), de Ministre de l'Écologie et du Développement durable (Franse minister van Ecologie en Duurzame Ontwikkeling) en de Ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie (Franse minister van Economie, Financiën en Industrie) over de uitvoering van richtlijn 2003/87 in de Franse rechtsorde.

Toepasselijke bepalingen

Internationaal recht

- 3 Op 9 mei 1992 is te New York het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake Klimaatverandering (hierna: „Raamverdrag”) aangenomen. Het Raamverdrag heeft als einddoel de concentratie van broeikasgassen in de atmosfeer te stabiliseren op een niveau waarbij een gevaarlijke ontregeling van het klimaatsysteem door de mens wordt voorkomen. Op 11 december 1997 hebben de partijen bij het Raamverdrag uit hoofde van dit verdrag het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (hierna: „Kyoto-protocol”) aangenomen. Dit protocol is op 16 februari 2005 in werking getreden.
- 4 Het Kyoto-protocol beoogt de totale emissie van zes broeikasgassen, waaronder kooldioxide (hierna: „CO₂ ”), in de periode 2008-2012 met ten minste 5 % te verminderen ten opzichte van het niveau van die emissie in 1990. De in bijlage I bij het Raamverdrag bedoelde partijen verbinden zich ertoe ervoor te zorgen dat hun uitstoot van broeikasgassen niet hoger is dan een percentage dat hun door het Kyoto-protocol wordt toegekend. Deze partijen kunnen hun verplichtingen gezamenlijk vervullen. De Europese Gemeenschap en haar lidstaten zijn in het Kyoto-protocol de algemene

verplichting aangeaan de totale uitstoot van broeikasgassen in bovenvermelde periode met 8 % te verminderen ten opzichte van het niveau van die uitstoot in 1990.

Gemeenschapsrecht

- 5 De Raad van de Europese Unie heeft namens de Gemeenschap het Raamverdrag goedgekeurd bij besluit 94/69/EG van 15 december 1993 betreffende de sluiting van het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering (PB 1994, L 33, blz. 1), en het Kyoto-protocol goedgekeurd bij beschikking 2002/358/EG van 25 april 2002 betreffende de goedkeuring, namens de Europese Gemeenschap, van het Protocol van Kyoto bij het Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering en de gezamenlijke nakoming van de in dat kader aangegane verplichtingen (PB L 130, blz. 1). Krachtens artikel 2, lid 1, van deze laatste beschikking komen de Gemeenschap en haar lidstaten hun algemene verplichting uit hoofde van het Kyoto-protocol gezamenlijk na.

- 6 Van oordeel dat de handel in broeikasgasemissierechten samen met andere maatregelen een integrerend en belangrijk deel zal uitmaken van de strategie van de Gemeenschap in de strijd tegen klimaatverandering, heeft de Commissie van de Europese Gemeenschappen op 8 maart 2000 het Groenboek over de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Europese Unie [COM(2000) 87 def.] (hierna: „Groenboek”) gepresenteerd.

- 7 Op basis van artikel 175, lid 1, EG heeft de Commissie op 23 oktober 2001 een voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasuitstootrechten binnen de Gemeenschap en tot

wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad [COM(2001) 581 def.] (hierna: „voorstel voor een richtlijn”) ingediend. Dit voorstel heeft tot de vaststelling van richtlijn 2003/87 geleid.

- 8 Volgens punt 5 van de considerans van richtlijn 2003/87 heeft deze richtlijn tot doel, ertoe bij te dragen dat de Europese Gemeenschap en haar lidstaten door middel van een efficiënte Europese markt voor broeikasgasemissierechten (hierna: „emissierechten”) doeltreffend en met een zo gering mogelijke teruggang van de economische ontwikkeling en de werkgelegenheid voldoen aan hun in het kader van het Kyoto-protocol aangegane verplichtingen om de emissie van broeikasgassen in de atmosfeer te verminderen.
- 9 In punt 23 van de considerans van die richtlijn staat dat de handel in emissierechten „deel [zou] moeten uitmaken van een alomvattend, samenhangend pakket van beleidslijnen en maatregelen die door de lidstaten en op gemeenschapsniveau worden uitgevoerd”. Punt 25 van de considerans preciseert dat „[e]r [...] door de lidstaten en op Gemeenschapsniveau beleidslijnen en maatregelen [zouden] moeten worden uitgevoerd in alle economische sectoren, en niet alleen in de sectoren industrie en energie, teneinde substantiële emissiereducties te bewerkstelligen”.
- 10 Artikel 1 van richtlijn 2003/87 definieert het doel van deze richtlijn als volgt:

„Bij deze richtlijn wordt een gemeenschapsregeling vastgesteld voor de handel in [...]emissierechten, [...] teneinde de emissies van broeikasgassen op een kosten-effectieve en economisch efficiënte wijze te verminderen.”

11 Richtlijn 2003/87 is overeenkomstig artikel 2, lid 1, daarvan van toepassing op emissies uit de in bijlage I genoemde activiteiten en op de zes in bijlage II genoemde broeikasgassen, waaronder CO₂. Bijlage I heeft betrekking op bepaalde activiteiten in de energiesector, voor de productie en de verwerking van ferrometalen en voor de minerale industrie en op activiteiten in industriële installaties voor de fabricage van papierpulp en voor de fabricage van papier en karton, voor zover deze CO₂ uitstoten.

12 Artikel 4 van richtlijn 2003/87 luidt:

„De lidstaten dragen er zorg voor dat vanaf 1 januari 2005 geen installatie een in bijlage I genoemde activiteit verricht welke een voor die activiteit gespecificeerde emissie tot gevolg heeft, tenzij haar exploitant in het bezit is van een door een bevoegde autoriteit overeenkomstig de artikelen 5 en 6 verleende vergunning [...]”

13 Krachtens artikel 6, lid 1, eerste alinea, van richtlijn 2003/87 verleent de bevoegde autoriteit een vergunning waarin toestemming wordt verleend om broeikasgassen uit de gehele installatie of een deel daarvan uit te stoten, indien zij ervan overtuigd is dat de exploitant in staat is de emissies van die gassen te bewaken en te rapporteren. Volgens artikel 6, lid 2, bevat deze vergunning onder meer „de verplichting binnen vier maanden na het einde van elk kalenderjaar een hoeveelheid emissierechten in te leveren die gelijk is aan de totale emissies van de installatie voor dat jaar, als geverifieerd overeenkomstig artikel 15”.

14 De toewijzing van de totale hoeveelheid emissierechten aan de exploitanten van de in richtlijn 2003/87 bedoelde installaties vindt overeenkomstig artikel 9 daarvan plaats op

basis van een nationaal plan voor de toewijzing van emissierechten dat door de lidstaten wordt opgesteld aan de hand van de in bijlage III bij deze richtlijn genoemde criteria.

15 Artikel 10 van die richtlijn bepaalt dat de lidstaten voor een periode van drie jaar die ingaat op 1 januari 2005 ten minste 95 % van de emissierechten kosteloos moeten toewijzen, en voor de vijf volgende jaren ten minste 90 %. Overeenkomstig artikel 12, lid 1, van bedoelde richtlijn kunnen de toegewezen emissierechten worden overgedragen en verhandeld tussen personen binnen de Gemeenschap en, onder bepaalde voorwaarden, tussen personen in de Gemeenschap en personen in derde landen.

16 Artikel 16, lid 3, van richtlijn 2003/87 luidt:

„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 door de installatie uitgestoten [CO₂]-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.”

17 Richtlijn 2003/87 bepaalt bovendien in artikel 30, lid 2, dat de Commissie uiterlijk 30 juni 2006 een verslag, zo nodig vergezeld van voorstellen, opstelt over de toepassing van deze richtlijn, waarin zij met name onderzoekt „hoe en of bijlage I dient te worden gewijzigd om andere relevante sectoren, o.a. de chemische, de aluminium- en de

vervoerssector, activiteiten en de emissies van andere in bijlage II vermelde broeikasgassen op te nemen, met het oogmerk de economische efficiëntie van de regeling [...] te vergroten”.

- 18 Daartoe heeft de Commissie op 13 november 2006 de mededeling aan de Raad, het Europees Parlement, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's betreffende de totstandbrenging van een wereldwijde koolstofmarkt [COM(2006) 676 def.] ingediend. Op 20 december 2006 heeft de Commissie een voorstel ingediend voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van richtlijn 2003/87 teneinde ook luchtvaartactiviteiten op te nemen in de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten [COM(2006) 818 def.]. Bovendien beoogt deze instelling met een voorstel voor een richtlijn van het Europees Parlement en de Raad tot wijziging van richtlijn 2003/87 teneinde de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten van de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden [COM(2008) 16 def.], van 23 januari 2008, onder andere de werkingsfeer van richtlijn 2003/87 uit te breiden door nieuwe gassen en nieuwe categorieën activiteiten daarin op te nemen, zoals de productie en de bewerking van non-ferrometalen, de productie van aluminium en de chemische industrie.

Nationaal recht

- 19 Richtlijn 2003/87 is in Frans recht omgezet bij Ordonnance nr. 2004-330 van 15 april 2004 tot invoering van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten (JORF van 17 april 2004, blz. 7089). Daarbij zijn met name de artikelen L. 229-5 tot en met L. 229-19 van de Code de l'environnement (Franse milieuwetboek) ingevoegd. De modaliteiten voor de toepassing van deze artikelen zijn vastgesteld bij besluit nr. 2004-832 van 19 augustus 2004 (JORF van 21 augustus 2004, blz. 14979), dat is gewijzigd bij besluit nr. 2005-189 van 25 februari 2005 (JORF van 26 februari 2005, blz. 3498; hierna: „besluit nr. 2004-832”). In de bijlage bij besluit nr. 2004-832 wordt alleen bijlage I bij richtlijn 2003/87 overgenomen.

Hoofdinging en prejudiciële vraag

- 20 Verzoeksters in het hoofdinging zijn ondernemingen in de ijzer- en staalsector. Zij hebben de bevoegde Franse autoriteiten verzocht om intrekking van artikel 1 van besluit nr. 2004-832, voor zover het dit besluit van toepassing verklaart op installaties in de ijzer- en staalsector. Hun verzoeken zijn afgewezen. Daarop hebben zij bij de Conseil d'État beroep tot nietigverklaring wegens overschrijding van bevoegdheid ingesteld tegen de impliciete afwijzingen van hun verzoeken en verzocht om bedoelde autoriteiten te gelasten, de gevorderde intrekking uit te voeren. Ter onderbouwing van hun beroep hebben zij schending van diverse grondwettelijke beginselen aangevoerd, zoals het recht van eigendom, de vrijheid van onderneming en het gelijkheidsbeginsel.
- 21 De Conseil d'État heeft de middelen van verzoeksters in het hoofdinging afgewezen met uitzondering van het middel volgens hetwelk het grondwettelijke gelijkheidsbeginsel is geschonden omdat vergelijkbare situaties verschillend zijn behandeld. In dit verband merkt hij in zijn verwijzingsbeslissing op dat de plasticindustrie en de aluminiumindustrie broeikasgassen uitstoten die identiek zijn aan die waarvan richtlijn 2003/87 de emissies heeft willen beperken, en dat deze industrieën concurreren met de ijzer- en staalindustrie, aangezien zij materialen produceren die gedeeltelijk substitueerbaar zijn met die welke door deze laatste sector worden geproduceerd. De Conseil d'État is van oordeel dat ook al is bij de beslissing om de plasticindustrie en de aluminiumindustrie niet onmiddellijk op te nemen in de regeling voor de handel in emissierechten, rekening gehouden met hun relatieve aandeel in de totale broeikasgasemissie en met de noodzaak om geleidelijk een volledige regeling in te voeren, de vraag of de verschillende behandeling van de betrokken industrieën objectief gerechtvaardigd is, een ernstige moeilijkheid doet rijzen.

- 22 Gelet op het voorgaande heeft de Conseil d'État de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vraag gesteld:

„Is richtlijn [2003/87] [...] geldig uit het oogpunt van het gelijkheidsbeginsel, voor zover zij de regeling voor de handel in [...]emissierechten toepassing laat vinden op installaties uit de [ijzer- en] staalsector, zonder de aluminium- en de plasticindustrie in de regeling op te nemen?”

Beantwoording van de prejudiciële vraag

- 23 Het algemene gelijkheidsbeginsel, als algemeen beginsel van gemeenschapsrecht, vereist dat vergelijkbare situaties niet verschillend en verschillende situaties niet gelijk worden behandeld, tenzij een dergelijke behandeling objectief gerechtvaardigd is (zie met name arresten van 13 december 1984, Sermide, 106/83, Jurispr. blz. 4209, punt 28; 5 oktober 1994, Crispoltoni e.a., C-133/93, C-300/93 en C-362/93, Jurispr. blz. I-4863, punten 50 en 51, en 11 juli 2006, Franz Egenberger, C-313/04, Jurispr. blz. I-6331, punt 33).
- 24 Van oordeel dat de ijzer- en staalsector, de plasticindustrie en de aluminiumindustrie zich in een vergelijkbare situatie bevinden, wenst de verwijzende rechter te vernemen of de gemeenschapswetgever, door de plastic- en de aluminiumindustrie van de werkingssfeer van richtlijn 2003/87 uit te sluiten, dit beginsel heeft geschonden ten aanzien van de ijzer- en staalsector. De prejudiciële vraag betreft dus enkel de vraag of de gemeenschapswetgever dit beginsel heeft geschonden door vergelijkbare situaties zonder rechtvaardiging verschillend te behandelen.

Verskillende behandeling van vergelijkbare situaties

- 25 Schending van het beginsel van gelijke behandeling door een verschil in behandeling veronderstelt dat de betrokken situaties gelet op alle kenmerken daarvan vergelijkbaar zijn.
- 26 De kenmerken van verschillende situaties en daarmee hun vergelijkbaarheid moeten met name worden bepaald en beoordeeld tegen de achtergrond van het voorwerp en het doel van de gemeenschapshandeling die het betrokken onderscheid invoert. Bovendien moet rekening worden gehouden met de beginselen en doelstellingen van het gebied waaronder de betrokken handeling valt (zie in die zin arresten van 27 oktober 1971, Rheinmühlen Düsseldorf, 6/71, Jurispr. blz. 823, punt 14; 19 oktober 1977, Ruckdeschel e.a., 117/76 en 16/77, Jurispr. blz. 1753, punt 8; 5 oktober 1994, Duitsland/Raad, C-280/93, Jurispr. blz. I-4973, punt 74, en 10 maart 1998, T. Port, C-364/95 en C-365/95, Jurispr. blz. I-1023, punt 83).
- 27 In casu moet worden beoordeeld of richtlijn 2003/87 geldig is voor zover de werkingssfeer ervan zich wel uitstrekt tot de ijzer- en staalsector, maar niet tot de chemische industrie en de sector van de non-ferrometalen, waartoe volgens de bij het Hof ingediende schriftelijke opmerkingen respectievelijk de plastic- en de aluminium-industrie behoren.
- 28 Volgens artikel 1 van richtlijn 2003/87 heeft deze richtlijn tot doel een gemeenschapsregeling voor de handel in emissierechten vast te stellen. Zoals uit de punten 4.2 en 4.3

van het Groenboek blijkt, had de Gemeenschap met die richtlijn de bedoeling een dergelijke regeling in te voeren op het niveau van de bedrijven en dus met betrekking tot economische activiteiten.

- 29 Volgens punt 5 van de considerans ervan heeft richtlijn 2003/87 tot doel die regeling in te voeren teneinde ertoe bij te dragen dat de Gemeenschap en haar lidstaten voldoen aan hun verplichtingen uit hoofde van het Kyoto-protocol, dat beoogt de emissie van broeikasgassen 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.
- 30 Volgens artikel 174, lid 2, EG streeft de Gemeenschap in haar milieubeleid, waaronder de in het hoofdgeding aan de orde zijnde wetgevingshandeling valt en waarvan één van de hoofddoelstellingen de bescherming van het milieu is, naar een hoog niveau van bescherming en berust het met name op het voorzorgsbeginsel, het beginsel van preventief handelen en het beginsel dat de vervuiler betaalt (zie arresten van 5 mei 1998, *National Farmers' Union e.a.*, C-157/96, Jurispr. blz. I-2211, punt 64, en 1 april 2008, *Parlement en Denemarken/Commissie*, C-14/06 en C-295/06, Jurispr. blz. I-1649, punt 75 en aangehaalde rechtspraak).
- 31 Hoewel de regeling voor de handel in emissierechten als einddoel de bescherming van het milieu door een vermindering van de emissie van broeikasgassen heeft, zorgt deze regeling als zodanig niet voor terugdringing van die uitstoot, maar bevordert zij de mogelijkheden om een bepaalde emissiereductie tegen de laagste kosten te realiseren, zoals met name volgt uit punt 3 van het Groenboek en punt 2 van de toelichting bij het voorstel voor een richtlijn. Het voordeel voor het milieu spruit voort uit de begrenzing van de totale hoeveelheid van de toegewezen emissierechten, en zodoende van de totale uitstoot die deze regeling toestaat.

32 Daaruit blijkt ook dat 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. 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.

33 Voor een goede werking van de regeling voor de handel in emissierechten is dus vereist dat er bij de deelnemers aan die regeling vraag naar en aanbod van emissierechten is. Dit betekent ook dat het verminderingspotentieel voor de emissies die aan de onder die regeling vallende activiteiten zijn toe te rekenen, kan variëren, zelfs in aanzienlijke mate. Bovendien blijkt uit het Groenboek dat hoe groter de reikwijdte van het systeem, hoe groter de verschillen in kosten die de individuele bedrijven moeten maken om aan hun verplichtingen te voldoen, en des te groter dus het potentieel om de totale kosten te verlagen.

34 Daaruit volgt dat, gelet op het voorwerp van richtlijn 2003/87, de in punt 29 van het onderhavige arrest bedoelde doelstellingen ervan en de beginselen waarop het beleid van de Gemeenschap op milieugebied berust, de verschillende bronnen van broeikasgasemissies die aan een economische activiteit zijn toe te rekenen zich in beginsel in een vergelijkbare situatie bevinden, aangezien elke broeikasgasemissie kan bijdragen tot een gevaarlijke ontregeling van het klimaatstelsel en iedere economische sector die dergelijke gassen uitstoot, een bijdrage kan leveren tot de werking van de regeling voor de handel in emissierechten.

35 Bovendien moet worden benadrukt dat luidens punt 25 van de considerans van richtlijn 2003/87 de beleidslijnen en maatregelen moeten worden uitgevoerd in alle economische sectoren van de Unie, teneinde substantiële emissiereducties te bewerkstelligen, en dat artikel 30 van richtlijn 2003/87 bepaalt dat een evaluatie moet worden verricht teneinde ook andere sectoren in de werkingssfeer van deze richtlijn op te nemen.

- 36 Bijgevolg kan, wat de vergelijkbaarheid van de aan de orde zijnde sectoren ten aanzien van richtlijn 2003/87 betreft, het eventuele bestaan van een concurrentieverhouding tussen deze sectoren geen doorslaggevend criterium vormen, zoals de advocaat-generaal in punt 43 van zijn conclusie heeft opgemerkt.
- 37 Ter beoordeling van de vergelijkbaarheid van die sectoren is het, anders dan wordt betoogd door de instellingen die bij het Hof opmerkingen hebben ingediend, evenmin van essentieel belang hoeveel CO₂ elk van hen uitstoot, met name gelet op de doelstellingen van richtlijn 2003/87 en op de werking van de regeling voor de handel in emissierechten als beschreven in de punten 31 tot en met 33 van het onderhavige arrest.
- 38 Voor het onderzoek van de geldigheid van richtlijn 2003/87 uit het oogpunt van het beginsel van gelijke behandeling bevinden de ijzer- en staalsector, de chemische industrie en de sector van de non-ferrometalen zich dus in een vergelijkbare situatie, maar worden zij verschillend behandeld.

Nadeel als gevolg van verschillende behandeling van vergelijkbare situaties

- 39 Volgens vaste rechtspraak schendt de gemeenschapswetgever het beginsel van gelijke behandeling wanneer hij vergelijkbare situaties verschillend behandelt en daardoor bepaalde personen ten opzichte van anderen worden benadeeld (zie arresten van 13 juli 1962, Klöckner-Werke en Hoesch/Hoge Autoriteit, 17/61 en 20/61, Jurispr. blz. 643, 681; 15 januari 1985, Finsider/Commissie, 250/83, Jurispr. blz. 131, punt 8, en 22 mei 2003, Connect Austria, C-462/99, Jurispr. blz. I-5197, punt 115).

40 In dit verband betogen het Parlement, de Raad en de Commissie dat de opnemings van de ijzer- en staalsector in de werkingssfeer van richtlijn 2003/87 deze sector niet in een minder gunstige positie plaatst dan de chemische industrie en de sector van de non-ferrometalen, aangezien deze laatste theoretisch gezien met economisch minder gunstige middelen aan de doelstellingen van de betrokken internationale overeenkomsten moeten voldoen. Volgens die instellingen volstaat de toepassing van de regeling voor de handel in emissierechten niet om de verplichtingen tot terugdringing van de uitstoot van broeikasgassen te vervullen. Die regeling is immers een aanvulling op maatregelen die de lidstaten hebben genomen met betrekking tot de tijdelijk van de werkingssfeer van richtlijn 2003/87 uitgesloten activiteiten en sectoren.

41 Dit argument kan niet slagen.

42 De onderwerping van bepaalde sectoren, en aldus van verzoeksters in het hoofdgeding, aan de gemeenschapsregeling voor de handel in emissierechten, betekent voor de betrokken exploitanten dat zij in het bezit moeten zijn van een vergunning voor broeikasgasemissies en dat zij een hoeveelheid emissierechten moeten inleveren die overeenstemt met de totale uitstoot van hun installaties in een bepaalde periode, op straffe van geldboeten. Indien de emissie van een installatie de in het kader van een nationaal plan voor de toewijzing van emissierechten aan de betrokken exploitant toegewezen hoeveelheid te boven gaat, moet deze exploitant aanvullende emissierechten kopen door gebruik te maken van de regeling voor de handel in emissierechten.

43 Dergelijke juridische verplichtingen tot terugdringing van de uitstoot van broeikasgassen bestaan op gemeenschapsniveau echter niet voor de exploitanten van installaties die niet onder bijlage I bij richtlijn 2003/87 vallen. Bijgevolg houdt de opnemings van een economische activiteit in de werkingssfeer van richtlijn 2003/87 in dat de betrokken exploitanten worden benadeeld ten opzichte van die welke activiteiten verrichten die niet onder deze richtlijn vallen.

44 Gesteld al dat, zoals de Commissie betoogt, de onderwerping aan een dergelijke regeling niet noodzakelijkerwijs en stelselmatig tot nadelige economische gevolgen leidt, kan niet om die reden alleen worden gesteld dat er geen nadeel is, aangezien het uit het oogpunt van het beginsel van gelijke behandeling in aanmerking te nemen nadeel ook de rechtspositie van de door een verschil in behandeling getroffen persoon kan beïnvloeden.

45 Overigens kan, zoals de advocaat-generaal in punt 41 van zijn conclusie heeft opgemerkt en anders dan de instellingen die bij het Hof opmerkingen hebben ingediend betogen, het nadeel voor de exploitanten van installaties die tot de onder richtlijn 2003/87 vallende sectoren behoren niet worden gecompenseerd door nationale maatregelen die niet door het gemeenschapsrecht worden bepaald.

Rechtvaardiging van verschillende behandeling

46 Het gelijkheidsbeginsel wordt echter niet geschonden wanneer het verschil in behandeling tussen de ijzer- en staalsector en de chemische industrie en de sector van non-ferrometalen gerechtvaardigd is.

47 Een verschil in behandeling is gerechtvaardigd indien het berust op een objectief en redelijk criterium, dat wil zeggen wanneer het verband houdt met een door de betrokken wetgeving nagestreefd wettelijk toelaatbaar doel, en dit verschil in verhouding staat tot het met de betrokken behandeling nagestreefde doel (zie in die zin arresten van 5 juli 1977, *Bela-Mühle Bergmann*, 114/76, Jurispr. blz. 1211, punt 7; 15 juli 1982, *Edeka Zentrale*, 245/81, Jurispr. blz. 2745, punten 11 en 13; 10 maart 1998, *Duitsland/Raad*, C-122/95, Jurispr. blz. I-973, punten 68 en 71, en 23 maart 2006, *Unitymark en North Sea Fishermen's Organisation*, C-535/03, Jurispr. blz. I-2689, punten 53, 63, 68 en 71).

48 Aangezien sprake is van een communautaire wetgevingshandeling, staat het aan de gemeenschapswetgever om het bestaan van ter rechtvaardiging ingeroepen objectieve criteria aan te tonen en de feiten en omstandigheden aan te dragen die het Hof nodig heeft om na te gaan of die criteria bestaan (zie in die zin arresten van 19 oktober 1977, *Moulins et Huileries de Pont-à-Mousson en Providence agricole de la Champagne*, 124/76 en 20/77, *Jurispr. blz. 1795*, punt 22, en 10 maart 1998, *Duitsland/Raad*, reeds aangehaald, punt 71).

Bij het Hof ingediende opmerkingen

49 In dit verband brengen het Parlement, de Raad en de Commissie in herinnering dat de door richtlijn 2003/87 opgezette regeling voor de handel in emissierechten nieuw is en ingewikkeld, zowel op politiek en economisch vlak als op het vlak van de nodige regelgeving. Die regeling doet pas haar intrede. De in artikel 30 van die richtlijn bedoelde herziening, die thans wordt besproken, is niet alleen gebaseerd op de bij de bewaking van broeikasgasemissies gemaakte vorderingen, maar ook op de in deze eerste fase van uitvoering opgedane ervaring.

50 Zo heeft de gemeenschapswetgever het opportuun geacht om alleen CO₂, dat meer dan 80 % van de uitstoot van broeikasgassen in de Gemeenschap voor zijn rekening nam, en een vrij beperkt aantal economische sectoren met een aanzienlijke bijdrage in de totale uitstoot van dit broeikasgas, in de aanvankelijke werkingssfeer van richtlijn 2003/87 op te nemen. De aldus bepaalde werkingssfeer van richtlijn 2003/87 dekt thans ongeveer 10 000 installaties, die instaan voor bijna de helft van de CO₂-uitstoot op gemeenschapsniveau en dus belangrijke puntbronnen van de emissie van dit gas zijn.

- 51 De keuzecriteria op basis waarvan bepaalde sectoren al dan niet in de werkingssfeer van richtlijn 2003/87 zijn opgenomen, moeten dus tegen de achtergrond van die overwegingen worden beoordeeld.
- 52 Een van de doorslaggevende objectieve criteria om de werkingssfeer van richtlijn 2003/87 te bepalen, was het niveau van de directe CO₂-uitstoot van een sector. Onder verwijzing naar het verslag „Economic Evaluation of Sectoral Emission Reduction Objectives for Climate Change. Top-Down Analysis of Greenhouse Gas Emission Reduction Possibilities in the EU, Final Report, March 2001” van P. Capros, N. Kouvaritakis en L. Mantzos, merken het Parlement, de Raad en de Commissie op dat de CO₂-emissies in 1990 respectievelijk 174,8 miljoen ton bedroegen voor de ijzer- en staalsector, 26,2 miljoen ton voor de chemische industrie en 16,2 miljoen ton voor de sector van de non-ferrometalen.
- 53 Met betrekking tot de chemische industrie merken die instellingen bovendien op dat het grote aantal installaties in die sector, ongeveer 34 000, de administratieve kant van de regeling voor de handel in emissierechten in de beginfase ervan aanzienlijk ingewikkelder zou hebben gemaakt. De administratieve haalbaarheid is ook een rechtmatig criterium om de opportuniteit van een wetgevend optreden te beoordelen.
- 54 Bovendien is, op zijn minst in een eerste fase, ieder verschil in behandeling evenredig, en de gemeenschapswetgever heeft de grenzen van de ruime beoordelingsmarge waarover hij met betrekking tot de bepaling van de werkingssfeer van de opgezette regeling voor de handel in emissierechten beschikte, niet overschreden. Vanaf de invoering ervan had die regeling betrekking op de grootste uitstoters van CO₂, die, met een vrij beperkt aantal vaste installaties, het best in staat waren om die regeling te lanceren.

- 55 Verzoeksters in het hoofdgeding voeren onder verwijzing naar een statistiek van het Europees emissieregister van verontreinigende stoffen voor het jaar 2001 aan dat de chemische industrie aanzienlijk meer CO₂ uitstoot dan het Parlement, de Raad en de Commissie hebben vermeld. Bovendien zou de opnemingsfeer van de werkingssfeer van richtlijn 2003/87 van de chemische ondernemingen die meer CO₂ dan een bepaalde drempel uitstoten, geen administratieve moeilijkheden hebben opgeleverd, aangezien bijna 59 % van de totale CO₂-uitstoot van de chemische sector van slechts 96 installaties afkomstig is.
- 56 De gemeenschapswetgever heeft de uitsluiting van de aluminiumindustrie van de werkingssfeer van richtlijn 2003/87 niet objectief gerechtvaardigd. De hoeveelheid directe emissies kan de uitsluiting van die sector niet rechtvaardigen. Uit de studie zelf waarnaar is verwezen door de instellingen die bij het Hof opmerkingen hebben ingediend, blijkt dat die sector 16,2 miljoen ton CO₂ uitstoot, terwijl de papier- en papierpulpsector, die binnen de werkingssfeer van richtlijn 2003/87 valt, slechts 10,6 miljoen ton van dit broeikasgas uitstoot.

Beoordeling door het Hof

- 57 De gemeenschapswetgever beschikt in het kader van de uitoefening van de hem toegekende bevoegdheden over een ruime beoordelingsbevoegdheid op gebieden waarop van hem politieke, economische en sociale keuzes worden verlangd en wanneer hij ingewikkelde beoordelingen moet maken (zie arrest van 10 januari 2006, IATA en ELFAA, C-344/04, Jurispr. blz. I-403, punt 80). Bovendien kan hij, wanneer hij een ingewikkelde regeling moet herstructureren of opzetten, daarvoor in etappen te werk gaan (zie in die zin arresten van 29 februari 1984, Rewe-Zentrale, 37/83, Jurispr. blz. 1229, punt 20; 18 april 1991, Assurances du crédit/Raad en Commissie, C-63/89, Jurispr. blz. I-1799, punt 11, en 13 mei 1997, Duitsland/Parlement en Raad, C-233/94, Jurispr. blz. I-2405, punt 43) en met name van de opgedane ervaring uitgaan.

- 58 Zelfs wanneer hij een dergelijke bevoegdheid heeft, moet de gemeenschapswetgever zijn keuze echter baseren op objectieve criteria, die in een passende verhouding staan tot het door de betrokken wetgeving nagestreefde doel (zie in die zin arrest van 15 september 1982, Kind/EEG, 106/81, Jurispr. blz. 2885, punten 22 en 23, en arrest Sermide, reeds aangehaald, punt 28), daarbij rekening houdend met alle feitelijke omstandigheden en de op het tijdstip van de vaststelling van de betrokken handeling beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens (zie in die zin arrest van 14 juli 1998, Safety Hi-Tech, C-284/95, Jurispr. blz. I-4301, punt 51).
- 59 Bij de uitoefening van zijn beoordelingsbevoegdheid moet de gemeenschapswetgever niet alleen rekening houden met het hoofddoel, bescherming van het milieu, maar ook de in geding zijnde belangen ten volle in aanmerking nemen (zie, met betrekking tot landbouwmaatregelen, arresten van 10 maart 2005, Tempelman en Van Schaijk, C-96/03 en C-97/03, Jurispr. blz. I-1895, punt 48, en 12 januari 2006, Agrarproduktion Staebelow, C-504/04, Jurispr. blz. I-679, punt 37). In het kader van het onderzoek van de belasting die verschillende mogelijke maatregelen meebrengen, rechtvaardigt het belang van de nagestreefde doelstellingen weliswaar — zelfs aanzienlijke — negatieve economische gevolgen voor bepaalde marktdeelnemers (zie in die zin arresten van 13 november 1990, Fedesa e.a., C-331/88, Jurispr. blz. I-4023, punten 15-17, en 15 december 2005, Griekenland/Commissie, C-86/03, Jurispr. blz. I-10979, punt 96), maar de uitoefening van de beoordelingsbevoegdheid van de gemeenschapswetgever mag niet tot resultaten leiden die kennelijk minder geschikt zijn dan die van andere maatregelen die ook passend zijn om die doelstellingen te bereiken.
- 60 In casu staat vast dat de door richtlijn 2003/87 ingevoerde regeling voor de handel in emissierechten een nieuwe en ingewikkelde regeling is, waarvan de invoering en de werking verstoord hadden kunnen worden bij een te groot aantal deelnemers, en dat de aanvankelijke afbakening van de werkings sfeer van richtlijn 2003/87 is ingegeven door de doelstelling, een voor de invoering van die regeling noodzakelijke kritische massa van deelnemers te bereiken.
- 61 Gegeven het feit dat een nieuwe en ingewikkelde regeling aan de orde was, vielen de aanvankelijke afbakening van de werkings sfeer van richtlijn 2003/87 en de geleidelijke aanpak, die met name berust op de tijdens de eerste fase van de uitvoering daarvan

opgedane ervaring, teneinde de invoering van die regeling niet te verstoren, binnen de beoordelingsmarge waarover de gemeenschapswetgever beschikte.

⁶² In dit verband kon de gemeenschapswetgever weliswaar voor een dergelijke geleidelijke aanpak kiezen bij de invoering van de regeling voor de handel in emissierechten, maar hij moet, met name gelet op de doelstellingen van richtlijn 2003/87 en op het beleid van de Gemeenschap op milieugebied, de ingevoerde maatregelen met redelijke tussenpozen evalueren, met name met betrekking tot de sectoren die onder richtlijn 2003/87 vallen, zoals overigens in artikel 30 van deze richtlijn is bepaald.

⁶³ Zoals de advocaat-generaal met name in punt 48 van zijn conclusie heeft opgemerkt, kon uit het oogpunt van het beginsel van gelijke behandeling de beoordelingsmarge waarover de gemeenschapswetgever met het oog op een geleidelijke aanpak beschikte, hem echter niet ontslaan van de verplichting om, voor de bepaling van de sectoren die hij geschikt achtte om vanaf het begin in de werkingssfeer van richtlijn 2003/87 te worden opgenomen, gebruik te maken van objectieve criteria gebaseerd op de op het tijdstip van de vaststelling van deze richtlijn beschikbare wetenschappelijke en technische gegevens.

⁶⁴ Wat in de eerste plaats de chemische industrie betreft, blijkt uit de ontstaansgeschiedenis van richtlijn 2003/87 dat deze sector een bijzonder groot aantal installaties telt, namelijk ongeveer 34 000, zulks niet alleen in verhouding tot de uitstoot die daarvan afkomstig is, maar ook in verhouding tot het aantal installaties dat thans is opgenomen in de werkingssfeer van richtlijn 2003/87, namelijk ongeveer 10 000.

- 65 De opnemng van bedoelde sector in de werkingssfeer van richtlijn 2003/87 zou dus het beheer en de administratieve last van de regeling voor de handel in emissierechten zwaarder hebben gemaakt, zodat niet kan worden uitgesloten dat de werking van die regeling bij de uitvoering ervan zou zijn verstoord indien die sector was opgenomen. Bovendien heeft de gemeenschapswetgever kunnen oordelen dat de voordelen van de uitsluiting van de volledige sector bij het begin van de uitvoering van de regeling van de handel in emissierechten zwaarder wogen dan de voordelen van de opnemng daarvan om het doel van richtlijn 2003/87 te verwezenlijken. Bijgevolg heeft de gemeenschapswetgever rechtens afdoende aangetoond dat hij zich op objectieve criteria heeft gebaseerd om de volledige chemische sector in de eerste fase van de uitvoering van de regeling voor de handel in emissierechten van de werkingssfeer van richtlijn 2003/87 uit te sluiten.
- 66 Het argument van verzoeksters in het hoofdgeding dat de opnemng in de werkingssfeer van richtlijn 2003/87 van de ondernemngen van die sector die een hoeveelheid CO₂ uitstoten die een bepaalde drempel te boven gaat, geen administratieve moeilijkheden zou hebben opgeleverd, kan niet afdoen aan voorgaande beoordeling.
- 67 De statistiek waarnaar zij verwijzen heeft immers betrekking op gegevens over „inrichtngen”, zoals blijkt uit artikel 1 van beschikking 2000/479/EG van de Commissie van 17 juli 2000 inzake de totstandbrenging van een Europees emissieregister van verontreinigende stoffen (EPER) overeenkomstig artikel 15 van richtlijn 96/61/EG van de Raad inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (IPPC) (PB L 192, blz. 36). Een inrichtng in de zin van die bepaling is geen installatie in de zin van richtlijn 2003/87, aangezien uit de definities in bijlage A 4 bij die beschikking volgt dat een dergelijke inrichtng een „[i]ndustriecomplex met een of meer installaties op dezelfde locatie, waar één exploitant een of meer activiteiten van bijlage I uitvoert” is. De door verzoeksters in het hoofdgeding ingeroepen gegevens hebben dus enkel betrekking op inrichtngen, zonder dat het aantal betrokken installaties nader is bepaald.

- 68 Derhalve stellen de door verzoeksters in het hoofdgeding ter onderbouwing van voormeld argument verstrekte gegevens het Hof niet in staat de juistheid te onderzoeken van de bewering dat een klein aantal installaties van de chemische industrie verantwoordelijk was voor een aanzienlijk deel van de totale CO₂-uitstoot van die sector en dat de gemeenschapswetgever deze dus gedeeltelijk in de werkingssfeer van richtlijn 2003/87 had moeten opnemen.
- 69 Gelet op het voorgaande en gezien de geleidelijke aanpak waarvan richtlijn 2003/87 uitgaat, kan tijdens de eerste fase van de uitvoering van de regeling voor de handel in emissierechten de verschillende behandeling van de chemische industrie en de ijzer- en staalsector gerechtvaardigd worden geacht.
- 70 Wat in de tweede plaats de sector van de non-ferrometalen betreft, volgt uit het in punt 52 van het onderhavige arrest vermelde wetenschappelijke verslag, waarop de gemeenschapswetgever zich volgens de opmerkingen van het Parlement, de Raad en de Commissie heeft gebaseerd bij de uitwerking en de vaststelling van richtlijn 2003/87, dat de directe emissie van die sector in 1990 16,2 miljoen ton CO₂ bedroeg, terwijl de ijzer- en staalsector 174,8 miljoen ton CO₂ uitstootte.
- 71 Gelet op zijn bedoeling om de werkingssfeer van richtlijn 2003/87 aldus af te bakenen dat de administratieve haalbaarheid van de regeling voor de handel in emissierechten in de beginfase niet werd verstoord door een te groot aantal deelnemers daarbij te betrekken, was de gemeenschapswetgever niet gehouden om ter bereiking van het nagestreefde doel voor elke economische sector die CO₂ uitstoot, een emissiedrempel in te voeren. In omstandigheden zoals die welke aan de vaststelling van richtlijn 2003/87 ten grondslag liggen, kon hij dus bij de invoering van die regeling de werkingssfeer van deze richtlijn aan de hand van een sectorale aanpak afbakenen zonder de grenzen van zijn beoordelingsbevoegdheid te overschrijden.

- 72 Het verschil in niveau van de directe emissies van de twee betrokken sectoren is dermate aanzienlijk dat de verschillende behandeling van die sectoren tijdens de eerste fase van de uitvoering van de regeling voor de handel in emissierechten gelet op de geleidelijke aanpak waarvan richtlijn 2003/87 uitgaat, gerechtvaardigd kan worden geacht zonder dat de gemeenschapswetgever de indirecte emissies van de verschillende sectoren in aanmerking hoefde te nemen.
- 73 Bijgevolg kan de gemeenschapswetgever niet worden verweten dat hij door de verschillende behandeling van vergelijkbare situaties het beginsel van gelijke behandeling heeft geschonden doordat hij de chemische industrie en de sector van de non-ferrometalen van de werkingssfeer van richtlijn 2003/87 heeft uitgesloten.
- 74 Gelet op het voorgaande moet op de gestelde vraag worden geantwoord dat bij het onderzoek van richtlijn 2003/87 uit het oogpunt van het beginsel van gelijke behandeling niet is gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van deze richtlijn kunnen aantasten voor zover zij de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten toepassing laat vinden op de ijzer- en staalsector, zonder de chemische industrie en de sector van de non-ferrometalen in haar werkingssfeer op te nemen.

Kosten

- 75 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de nationale 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 van Justitie (Grote kamer) verklaart voor recht:

Bij het onderzoek uit het oogpunt van het beginsel van gelijke behandeling 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 2004/101/EG van het Europees Parlement en de Raad van 27 oktober 2004, is niet gebleken van feiten of omstandigheden die de geldigheid van deze richtlijn kunnen aantasten voor zover zij de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten toepassing laat vinden op de ijzer- en staalsector, zonder de chemische industrie en de sector van de non-ferrometalen in haar werkingssfeer op te nemen.

ondertekeningen