



Rättsfallssamlingen

DOMSTOLENS DOM (första avdelningen)

den 28 februari 2018*

”Begäran om förhandsavgörande – Miljö – System för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom Europeiska unionen – Direktiv 2003/87/EG – Tillämpningsområde – Artikel 2.1 – Bilaga I – Verksamhetsområden som omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter – Tillverkning av polymerer – Användning av värme som tillhandahålls av en utomstående anläggning – Ansökan om gratis tilldelning av utsläppsrätter – Perioden 2013–2020”

I mål C-577/16,

angående en begäran om förhandsavgörande enligt artikel 267 FEUF, framställd av Verwaltungsgericht Berlin (Förvaltningsdomstolen i Berlin, Tyskland) genom beslut av den 3 november 2016, som inkom till domstolen den 16 november 2016, i målet

Trinseo Deutschland Anlagengesellschaft mbH

mot

Förbundsrepubliken Tyskland,

meddelar

DOMSTOLEN (första avdelningen)

sammansatt av avdelningsordföranden R. Silva de Lapuerta samt domarna C.G. Fernlund, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev och E. Regan (referent),

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitiesekreterare: handläggaren K. Malacek,

efter det skriftliga förfarandet och förhandlingen den 21 september 2017,

med beaktande av de yttranden som avgetts av:

- Trinseo Deutschland Anlagengesellschaft mbH, genom S. Altenschmidt och P.-A. Schütter, Rechtsanwälte,
- Förbundsrepubliken Tyskland, genom H. Barth och L. Langefeld, båda i egenskap av ombud,
- Tysklands regering, genom T. Henze och J. Möller, båda i egenskap av ombud,

* Rättegångsspråk: tyska.

- Nederländernas regering, genom M. K. Bulterman, A. M. de Ree och C. S. Schillemans, samtliga i egenskap av ombud,
- Europeiska kommissionen, genom A. C. Becker, C. Zadra och J.-F. Brakeland, samtliga i egenskap av ombud,

och efter att den 14 december 2017 ha hört generaladvokatens förslag till avgörande,
följande

Dom

- 1 Begäran om förhandsavgörande avser tolkningen dels av artikel 1 i och bilaga I till Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG (EUT L 275, 2003, s. 32), i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/29/EG av den 23 april 2009 (EUT L 140, 2009, s. 63) (nedan kallat direktiv 2003/87), dels av kommissionens beslut 2011/278/EU av den 27 april 2011 om fastställande av unionstäckande övergångsbestämmelser för harmoniserad gratis tilldelning av utsläppsrätter enligt artikel 10a i direktiv 2003/87 (EUT L 130, 2011, s. 1).
- 2 Begäran har framställts i ett mål mellan Trinseo Deutschland Anlagengesellschaft mbH (nedan kallat Trinseo) och Bundesrepublik Deutschland (Förbundsrepubliken Tyskland), företrädd av Umweltbundesamt (federal miljömyndighet, Tyskland) angående denna medlemsstats beslut att inte tilldela en anläggning för framställning av polykarbonat gratis utsläppsrätter för växthusgaser (nedan kallade utsläppsrätter).

Tillämpliga bestämmelser

Unionsrätt

Direktiv 2003/87

- 3 I artikel 1 i direktiv 2003/87, som har rubriken ”Syfte”, föreskrivs följande:

”Genom detta direktiv införs ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen (nedan kallat ’gemenskapens system’), vilket syftar till att på ett kostnadseffektivt och ekonomiskt effektivt sätt minska utsläppen av växthusgaser.

...”
- 4 Under rubriken ”Tillämpningsområde” anges följande i artikel 2.1 i direktivet:

”Detta direktiv skall tillämpas på utsläpp från de verksamheter som anges i bilaga I och för de växthusgaser som anges i bilaga II.”
- 5 Artikel 3, med rubriken ”Definitioner”, i nämnda direktiv har följande lydelse:

I detta direktiv avses med

...

b) *utsläpp*: utsläpp i atmosfären av växthusgaser från källor belägna inom en anläggning,

...

- 6 Under rubriken "Gemenskapstäckande övergångsbestämmelser för gratis tilldelning" anges följande i artikel 10a.1 i nämnda direktiv:

"Senast den 31 december 2010 ska kommissionen anta gemenskapstäckande och fullt harmoniserade genomförandebestämmelser för tilldelning av utsläppsrätter ..."

- 7 Artikel 11 i direktiv 2003/87 har rubriken "Nationella genomförandeåtgärder". I punkt 1 anges följande:

"Senast den 30 september 2011 ska varje medlemsstat offentliggöra och till kommissionen överlämna en förteckning över anläggningar inom dess gränser som omfattas av detta direktiv samt över all gratis tilldelning till varje anläggning inom dess gränser, beräknat i enlighet med de bestämmelser som avses i artiklarna 10a.1 och 10c."

- 8 I bilaga I till direktivet, med rubriken "Verksamhetskategorier som omfattas av detta direktiv", nämns, beträffande koldioxidutsläpp (CO₂), bland annat följande verksamheter:

"Förbränning av bränsle i anläggningar med en sammanlagd tillförd effekt på mer än 20 [Megawatt (MW)] ...

...

Produktion av organiska baskemikalier genom krackning, reformering, delvis eller full oxidation eller genom liknande processer, med en produktionskapacitet som överstiger 100 ton per dag."

Beslut 2011/278

- 9 I skäl 6 i beslut 2011/278 anges följande:

"Riktmärkenas värden bör täcka alla produktionsrelaterade direkta utsläpp, inklusive utsläpp i samband med produktion av mätbar värme som används vid produktion, oavsett om värmen produceras på plats eller vid en annan anläggning. ..."

- 10 I skäl 21 i beslutet anges följande:

"I fall där mätbar värme utbyts mellan två eller flera anläggningar bör tilldelningen av gratis utsläppsrätter baseras på anläggningens värmeförbrukning med beaktande av risken för koldioxidläckage. För att säkerställa att det antal utsläppsrätter som tilldelas gratis är oberoende av värmeförsörjningsstrukturen bör därför utsläppsrätterna tilldelas värmeförbrukaren."

- 11 I artikel 3 i nämnda beslut föreskrivs följande:

"I detta beslut gäller följande definitioner:

...

c) *delanläggning med värmeriktmärke*: insatsvaror, utgående varor och motsvarande som inte omfattas av en delanläggning med produktriktmärke, relaterade till produktion eller import från en anläggning eller annan enhet som omfattas av EU-systemet, eller båda, av mätbar värme som

- förbrukas inom anläggningens gränser vid tillverkning av produkter, vid produktion av mekanisk energi som inte används vid elproduktion, vid uppvärmning eller kylning med undantag av förbrukning för elproduktion, eller
- exporteras till en anläggning eller annan enhet som inte omfattas av EU-systemet med undantag av förbrukning för elproduktion.

...”

Beslut 2013/448/EU

- 12 Skälen 16 och 17 i kommissionens beslut av den 5 september 2013 om nationella genomförandeåtgärder för övergångsutdelningen av gratis utsläppsrätter för växthusgaser i enlighet med artikel 11.3 i direktiv 2003/87 (EUT L 240, 2013, s. 27), har följande lydelse:

”(16) Kommissionen noterar också att förteckningen över anläggningar i de tyska nationella genomförandeåtgärderna är ofullständig och därför är oförenlig med artikel 11.1 i direktiv [2003/87]. Förteckningen omfattar inte anläggningar som producerar polymerer, särskilt [vinylpolyklorid (PVC)], S-PVC och E-PVC samt vinylkloridmonomer (VCM), med de mängder utsläppsrätter som avses tilldelas var och en av dessa anläggningar, som är belägna i Tyskland, och för vilka direktivet är tillämpligt och som avses i avsnitt 5.1 i kommissionens riktlinjer för tolkningen av bilaga I till direktiv [2003/87], som godkändes av kommittén för klimatförändringar den 18 mars 2010. I detta sammanhang är kommissionen medveten om Tysklands ståndpunkt att framställning av polymerer, särskilt S-PVC och E-PVC samt VCM, inte omfattas av bilaga I till direktiv [2003/87]. Kommissionen anser att polymerer, inklusive S-PVC och E-PVC samt VCM, uppfyller definitionen av relevant verksamhet (produktion av organiska baskemikalier) i bilaga I till direktiv [2003/87]. I enlighet med detta, och i nära samarbete med medlemsstaterna och berörda sektorer inom näringslivet, har motsvarande produktriktmärken för S-PVC, E-PVC och VCM tagits fram i enlighet med bilaga I till beslut [2011/278].

(17) Kommissionen noterar att det faktum att den tyska listan över anläggningar är ofullständig inverkar menligt på tilldelningen på grundval av delanläggning med värmeriktmärke till anläggningar som förtecknas i punkt E i bilaga I till detta beslut, som exporterar värme till anläggningar som producerar organiska baskemikalier. Endast värmeexport till en anläggning eller annan enhet som inte omfattas av direktiv [2003/87] ger rätt till gratis tilldelning på grundval av delanläggning med värmeriktmärke, men i de tyska nationella genomförandeåtgärderna beaktas värmeexport till anläggningar som bedriver verksamhet som omfattas av bilaga I till direktiv [2003/87] för tilldelningen till anläggningar som förtecknas i punkt E i bilaga I till detta beslut. Den föreslagna tilldelningen till anläggningar som förtecknas i punkt E i bilaga I är därför inte förenlig med reglerna för tilldelning. Kommissionen invänder därför mot tilldelningen till de anläggningar som anges i punkt E i bilaga I till detta beslut.”

- 13 I artikel 1 i beslut 2013/448 stadgas följande:

”1. Införandet av de anläggningar som förtecknas i bilaga I till detta beslut i förteckningarna som omfattas av direktiv [2003/87] och som lämnats in till kommissionen i enlighet med artikel 11.1 i direktiv [2003/87] samt de tillhörande preliminära sammanlagda årskvantiteter utsläppsrätter som tilldelas gratis till dessa anläggningar avslås.”

2. ...

Inga invändningar framförs om en medlemsstat ändrar de preliminära sammanlagda årskvantiteterna utsläppsrätter som tilldelas gratis till anläggningar på sitt territorium som ingår i de förteckningar som avses i punkt 1 och som förtecknas i punkt E i bilaga I till detta beslut innan den slutliga sammanlagda årskvantiteten för vart och ett av åren 2013–2020 fastställts i enlighet med artikel 10.9 i beslut [2011/278], förutsatt att ändringen syftar till att utesluta alla eventuella tilldelningar på grundval av värme som exporteras till anläggningar som producerar polymerer som S-PVC och E-PVC samt VCM.

...

- 14 Punkt E i bilaga I till det beslutet hänvisar till fem anläggningar som omfattas av de tyska nationella genomförandeåtgärderna. Bland dessa ingår Dow Deutschland Anlagengesellschaft som omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter och som tillhandahåller värme för polymeriseringsanläggningar.

Förordning (EU) nr 601/2012

- 15 Artikel 5 i kommissionens förordning (EU) nr 601/2012 av den 21 juni 2012 om övervakning och rapportering av växthusgasutsläpp i enlighet med direktiv 2003/87 (EUT L 181, 2012, s. 30), som har rubriken "Fullständighet", har följande lydelse:

"Övervakningen och rapporteringen ska vara komplett och omfatta alla process- och förbränningsutsläpp från alla utsläppskällor och bränsle-/materialmängder som hör till de verksamheter som ingår i förteckningen i bilaga I till direktiv [2003/87] ... och alla växthusgaser som specificeras för dessa verksamheter, men dubbelräkningar ska undvikas

...

- 16 Artikel 49 i förordningen har rubriken "Överförd koldioxid". Punkt 1 innehåller följande föreskrifter:

"Verksamhetsutövaren ska från anläggningens utsläpp dra ifrån varje mängd koldioxid som härrör från fossilt kol i verksamheter som omfattas av bilaga I till direktiv [2003/87] som inte släpps ut från anläggningen utan som överförs från anläggningen till

- a) en avskiljningsanläggning för transport och långsiktig geologisk lagring i en lagringsanläggning som är godkänd enligt [Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/31/EG av den 23 april 2009 om geologisk lagring av koldioxid och ändring av rådets direktiv 85/337/EEG, direktiven 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG och 2008/1/EG samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1013/2006 (EUT L 140, 2009, s. 114)],
- b) ett transportnät för långsiktig geologisk lagring i en lagringsanläggning som är godkänd enligt direktiv [2009/31], eller
- c) en lagringsanläggning som är godkänd enligt direktiv [2009/31] för långsiktig geologisk lagring.

För all annan överföring av koldioxid från anläggningen får inget koldioxid från anläggningens utsläpp dras ifrån."

- 17 Bilaga IV till nämnda förordning, med rubriken "Verksamhetsspecifika övervakningsmetoder som gäller anläggningar (artikel 20.2)", innehåller bland annat följande bestämmelser:

"1. Särskilda övervakningsregler för utsläpp från förbränningsprocesser

Tillämpningsområde..... Verksamhetsutövaren ska tillskriva anläggningen alla utsläpp från förbränningen av bränslen vid anläggningen, oavsett utförsel av värme eller elektricitet till andra anläggningar. Verksamhetsutövaren ska inte tilldela den införande anläggningen utsläpp i samband med produktion av värme eller elektricitet som förs in från andra anläggningar.

...”

Tysk rätt

- 18 I 2 § Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (lagen om handel med utsläppsrätter för växthusgaser) av den 21 juli 2011 (BGBl. I, s. 1475, nedan kallad TEHG), som har rubriken ”Tillämpningsområde”, föreskrivs följande:

”(1) Denna lag gäller utsläpp av de växthusgaser som avses i bilaga I del 2 och som härrör från där angivna verksamheter. Denna lag är även tillämplig på de anläggningar som anges i bilaga 1 del 2 om de utgör delar av eller stödordningar till en anläggning som inte anges i bilaga 1 del 2.

...”

- 19 I 9 § TEHG, med rubriken ”Gratis tilldelning av utsläppsrätter till verksamhetsutövare”, föreskrivs följande:

”(1) Verksamhetsutövare tilldelas gratis utsläppsrätter i enlighet med principerna i artikel 10a i [direktiv 2003/87] i gällande lydelse och i kommissionens beslut [2011/278].

...”

- 20 Punkt 27 i del 2 i bilaga 1 till TEHG avser ”anläggningar för produktion av organiska baskemikalier (alkaner och klorerade alkaner, alkyner, aromatiska föreningar och alkylerade aromatiska föreningar, fenoler, alkoholer, aldehyder, ketoner, karboxylsyror, dikarboxylsyror, karboxylsyreanhydrider och dimetyltereftalat, epoxider, vinylacetat, akrylnitril, kaprolaktam och melamin) med en produktionskapacitet som överstiger 100 ton per dag”.

Målet vid den nationella domstolen och tolkningsfrågorna

- 21 Trinseo driver en anläggning för att framställa polykarbonat, vars produktionskapacitet överstiger 100 ton per dag. Denna anläggning erhåller den ånga som är nödvändig för framställningen från en central som drivs på samma plats av ett annat bolag, Dow Deutschland Anlangengesellschaft, vilket omfattas av det system för handel med utsläppsrätter som inrättats genom direktiv 2003/87.
- 22 Den 23 januari 2012 ansökte Trinseo hos Deutsche Emissionshandelsstelle (tyska myndigheten för handel med utsläppsrätter, nedan kallad DEHSt) om gratis tilldelning av utsläppsrätter för denna anläggning beträffande perioden 2013–2020.
- 23 Genom beslut av den 17 februari 2014 avslag DEHSt ansökan med motiveringen att polykarbonat inte var upptaget i förteckningen över de ämnen och grupper av ämnen som avses i punkt 27 i bilaga 1, del 2, till TEHG och att den omtvistade anläggningen således inte omfattas av lagens tillämpningsområde.
- 24 Trinseo begärde omprövning av detta beslut, men begäran lämnades utan åtgärd med samma motivering.

- 25 Den 2 oktober 2015 överklagade Trinseo detta beslut till Verwaltungsgericht Berlin (Förvaltningsdomstolen i Berlin, Tyskland).
- 26 Trinseo har till stöd för sin talan gjort gällande att enligt artikel 2 i direktiv 2003/87, i förening med bilaga I härtill, omfattar direktivet all produktion av organiska baskemikalier genom krackning, reformering, delvis eller full oxidation eller genom andra processer, utan begränsning till specifika ämnen.
- 27 Trinseo har framhållit att det framgår såväl av kommissionens dokument, kallat "Guidance on Interpretation of Annex I of the [Directive 2003/87] (excl. aviation activities)", (nedan kallat Riktlinjerna för tolkning av bilaga I till direktiv [2003/87] (med undantag för luftfartsverksamhet)) av den 18 mars 2010, som av skäl 16 i beslut 2013/448, att framställning av polymerer omfattas av direktiv 2003/87. Av beslut 2011/278 följer att när en anläggning som omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter levererar värme till en annan anläggning som omfattas av samma system, ska sistnämnda anläggning tilldelas gratis utsläppsrätter. Beslut 2013/448 förbjuder till och med gratis tilldelning till förmån för den förstnämnda anläggningen. Eftersom punkt 27 i del 2 i bilaga 1 till TEHG inte utgör ett korrekt införlivande av direktiv 2003/87, kan Trinseo göra gällande en rätt till gratis tilldelning av dessa utsläppsrätter med stöd av direktivet.
- 28 DEHSt har däremot hävdats att direktiv 2003/87 inte föreskriver någon skyldighet att införa polymeriseringsanläggningar i systemet för handel med utsläppsrätter. Den omständigheten att direktivet medför en belastning för verksamhetsutövare talar dessutom mot en direkt tillämpning av direktivet.
- 29 Mot denna bakgrund har Verwaltungsgericht Berlin (Förvaltningsdomstolen i Berlin) beslutat att vilandeförklara målet och ställa följande frågor till domstolen:
- "1) Ska artikel 1 jämförd med bilaga I till [direktiv 2003/87] tolkas så att en tillverkning av polymerer, och särskilt polykarbonat, i anläggningar med en produktionskapacitet som överstiger 100 ton per dag omfattas av den där angivna verksamheten med produktion av organiska baskemikalier genom krackning, reformering, delvis eller full oxidation eller genom liknande processer?
- 2) Om den första frågan besvaras jakande: Har en verksamhetsutövare som driver en sådan anläggning rätt till gratis tilldelning av utsläppsrätter genom en direkt tillämpning av bestämmelserna i direktiv 2003/87 och [beslut 2011/278], när en gratis tilldelning av utsläppsrätter inte är möjlig, eftersom den aktuella medlemsstaten inte har upptagit anläggningar för tillverkning av polymerer i den nationella lagen för införlivande av [direktiv 2003/87] och dessa anläggningar enbart av det skälet inte får delta i handeln med utsläppsrätter?"

Begäran om återupptagande av det muntliga förfarandet

- 30 Efter det att generaladvokaten föredragit sitt förslag till avgörande, begärde Trinseo, genom skrivelse som inkom till domstolens kansli den 29 december 2017, att domstolen skulle återuppta den muntliga delen av förfarandet. Till stöd för denna begäran har Trinseo i huvudsak gjort gällande att generaladvokaten i sitt förslag till avgörande inte beaktade vissa aspekter av nationell lagstiftning som rör gratis tilldelning av utsläppsrätter till anläggningar som inte ger upphov till koldioxidutsläpp, vilket kräver ett kontradiktoriskt förfarande.
- 31 Domstolen erinrar om att det i stadgan för Europeiska unionens domstol och i domstolens rättegångsregler inte föreskrivs någon möjlighet för parterna att inkomma med yttranden över generaladvokatens förslag till avgörande (dom av den 4 september 2014, Vnuk, C-162/13, EU:C:2014:2146, punkt 30 och där angiven rättspraxis).

- 32 Enligt artikel 252 andra stycket FEUF ska generaladvokaterna vid offentliga domstolssessioner, fullständigt opartiskt och oavhängigt, lägga fram motiverade yttranden i ärenden som enligt stadgan för Europeiska unionens domstol kräver deras deltagande. Domstolen är varken bunden av generaladvokatens förslag till avgörande eller av den motivering som ligger till grund för förslaget (dom av den 17 september 2015, Mory m.fl./kommissionen, C-33/14 P, EU:C:2015:609, punkt 25).
- 33 Att en av parterna inte delar det synsätt som generaladvokaten antagit i förslaget till avgörande, oavsett vilka frågor som denne väljer att pröva, kan följaktligen inte i sig utgöra ett tillräckligt skäl för att återuppta det muntliga förfarandet (dom av den 17 september 2015, Mory m.fl./kommissionen, C-33/14 P, EU:C:2015:609, punkt 26).
- 34 I enlighet med artikel 83 i domstolens rättegångsregler får domstolen emellertid, efter att ha hört generaladvokaten, besluta att den muntliga delen av förfarandet ska återupptas, bland annat om domstolen anser att den inte har tillräcklig kännedom om omständigheterna i målet, eller om målet ska avgöras på grundval av ett argument som inte har avhandlats mellan parterna eller de berörda som avses i artikel 23 i stadgan för Europeiska unionens domstol (dom av den 29 april 2015, Nordzucker, C-148/14, EU:C:2015:287, punkt 24).
- 35 Så är inte fallet här. I likhet med övriga parter som har yttrat sig i målet, har Trinseo nämligen, både under den skriftliga och den muntliga delen, anfört alla de faktiska och rättsliga omständigheter som den ansåg vara relevanta för att besvara de frågor som den nationella domstolen har ställt, särskilt vad gäller tillämpningsområdet för direktiv 2003/87, såsom det framgår av artikel 2 i direktivet, samt innebörden av bestämmelserna i besluten 2011/278 och 2013/448 angående gratis tilldelning av utsläppsrätter. Domstolen finner således, efter att ha hört generaladvokaten, att den har kännedom om de omständigheter som är nödvändiga för att kunna avgöra målet och att dessa omständigheter har avhandlats vid den.
- 36 Av det ovanstående följer att det saknas skäl att återuppta den muntliga delen av förfarandet.

Prövning av tolkningsfrågorna

- 37 Den hänskjutande domstolen har ställt den första frågan för att få klarhet i huruvida artikel 2.1 i direktiv 2003/87 ska tolkas så, att en anläggning för framställning av polymerer, bland annat polykarbonat, såsom den som är aktuell i det nationella målet, som erhåller den värme som är nödvändig för denna framställning från en utomstående anläggning, bedriver en verksamhet som innebär "produktion av organiska baskemikalier genom krackning, reformering, delvis eller full oxidation eller genom liknande processer" i den mening som avses i bilaga I till direktivet, så att framställningen ska anses omfattas av det system för handel med utsläppsrätter som inrättats genom direktivet.
- 38 Det framgår av begäran om förhandsavgörande att denna fråga har ställts i ett mål som uppkommit med anledning av att de behöriga nationella myndigheterna inte bevilja en sådan anläggning gratis tilldelning av utsläppsrätter för handelsperioden 2013–2020.
- 39 Det bör inledningsvis erinras om att direktiv 2003/87 syftar till att inrätta ett system för handel med utsläppsrätter för att minska utsläppen av växthusgaser i atmosfären till en nivå som förhindrar farliga antropogena inverkningar på klimatsystemet och vars slutliga mål är att skydda miljön (se, bland annat, dom av den 8 mars 2017, ArcelorMittal Rodange och Schifflange, C-321/15, EU:C:2017:179, punkt 24).

- 40 Detta system bygger på en ekonomisk logik, nämligen att vara ett incitament för alla deltagare i systemet att släppa ut mindre växthusgaser än vad de ursprungligen getts rätt till, så att de kan överlåta överskottet till en annan deltagare vars utsläpp överskrider de utsläppsrätter som denne tilldelats (se bland annat dom av den 8 mars 2017, ArcelorMittal Rodange och Schifflange, C-321/15, EU:C:2017:179, punkt 22).
- 41 Syftet med direktiv 2003/87 är att fram till år 2020 – på ett ekonomiskt effektivt sätt – minska de totala utsläppen av växthusgaser i unionen med minst 20 procent jämfört med 1990 års nivåer (dom av den 8 september 2016, E.ON Kraftwerke, C-461/15, EU:C:2016:648, punkt 23).
- 42 Enligt artikel 2.1 i direktiv 2003/87, som definierar direktivets tillämpningsområde, ska direktivet tillämpas på ”utsläpp från de verksamheter som anges i bilaga I”, vilket bland annat på grund av koldioxidutsläpp omfattar ”produktion av organiska baskemikalier genom krackning, reformering, delvis eller full oxidation eller genom liknande processer, med en produktionskapacitet som överstiger 100 ton per dag”.
- 43 I förevarande fall är det utrett att, såsom framgår av tolkningsfrågans ordalydelse, den aktuella anläggningen för framställning av polymerer överskrider tröskelvärdet för produktionskapacitet enligt nämnda bilaga.
- 44 Medan Trinseo och kommissionen anser att polymerer kan betraktas som ”organiska baskemikalier” som framställs ”genom en liknande process” i förhållande till krackning, reformering eller oxidering, i den mening som avses i bilagan, har den federala miljömyndigheten samt den tyska och den nederländska regeringen gjort gällande att denna typ av anläggningar inte uppfyller dessa villkor, eftersom, för det första, polymerer är slutprodukter och inte mellanprodukter som används för framställning av andra kemiska produkter, och, för det andra, polymerisation inte har sådana egenskaper som liknar krackning, reformering eller oxidering.
- 45 Det bör dock noteras att det följer av lydelsen i artikel 2.1 i direktiv 2003/87 att de verksamheter som avses i bilaga I till detta direktiv endast omfattas av direktivets tillämpningsområde och följaktligen av det system med handel med utsläppsrätter som inrättats genom direktivet om de leder till ”utsläpp” av sådana växthusgaser som förtecknas i bilaga II till det direktivet.
- 46 För att fastställa om en anläggning för framställning av polymerer, såsom den aktuella, omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2003/87, är det nödvändigt att först, i enlighet med artikel 2.1 i direktivet, fastställa om det vid denna anläggning bedrivs verksamhet som medför sådana ”utsläpp”.
- 47 I artikel 3 b i direktiv 2003/87 definieras utsläpp som utsläpp i atmosfären av växthusgaser från källor belägna inom en anläggning.
- 48 Det framgår således av lydelsen i denna bestämmelse att begreppet utsläpp, i den mening som avses i denna bestämmelse, förutsätter utsläpp av en växthusgas i atmosfären från en anläggning (dom av den 19 januari 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, punkt 32).
- 49 I förevarande fall framgår det av de handlingar som ingetts till domstolen, och det är ostridigt mellan samtliga berörda parter som har yttrat sig i målet, att en anläggning för framställning av polymerer, såsom den aktuella, som erhåller den värme som krävs för polymerisering från en utomstående anläggning, inte i sig ger upphov till utsläpp av koldioxid i atmosfären. Endast produktionen av värme i sistnämnda anläggning ger upphov till sådana utsläpp. Polymerisation avger inte koldioxid, eftersom kol, enligt de uppgifter som den nederländska regeringen har lämnat, är nödvändigt för att framställa polymerer såsom polykarbonat.
- 50 Härav följer att framställning av polymerer i en anläggning såsom den aktuella, som inte i en integrerad del producerar den värme som krävs för polymerisering, inte ger upphov till direkta koldioxidutsläpp.

- 51 I avsaknad av sådana utsläpp kan en verksamhet, även om det är en sådan verksamhet som avses i bilaga I till direktiv 2003/87, inte omfattas av tillämpningsområdet för detta direktiv och följaktligen inte av det system för handel med utsläppsrätter som inrättats genom direktivet.
- 52 Denna slutsats stöds av det syfte som eftersträvas med detta direktiv, vilket det har redogjorts för i punkterna 39–41 i förevarande dom, det vill säga att uppmuntra sådana anläggningar som omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter att minska sina utsläpp av växthusgaser i syfte att kunna sälja ett överskott av utsläppsrätter till en annan anläggning som omfattas av systemet. Eftersom anläggningar för framställning av polymerer i sig inte ger upphov till några direkta utsläpp av koldioxid, kan innehavarna av dessa anläggningar inte uppmuntras att minska sina utsläpp av växthusgaser genom att beviljas utsläppsrätter.
- 53 Trinseo och kommissionen har däremot gjort gällande att utsläppen från framställning av polymerer bör omfatta ”indirekta utsläpp” från produktion av värme genom en utomstående anläggning i syfte att genomföra polymeriseringen. De anser att detta synsätt är förenligt med det mål som eftersträvas med direktiv 2003/87, genom att det skulle främja investeringar som syftar till att minska energiförbrukningen. Detta synsätt stöds även av artikel 10a i direktivet samt artikel 3 c och skälen 6 och 21 i beslut 2011/278, vilka reglerar gratis tilldelning av utsläppsrätter för anläggningar som använder värme och inte för anläggningar som producerar värme. Det framgår således av artikel 1.1 i beslut 2013/448, jämförd med punkt E i bilaga I till detta beslut och mot bakgrund av skälen 16 och 17 i beslutet, att polymeriseringsanläggningarna, och inte leverantören av värme, ska tilldelas gratis utsläppsrätter. Bilaga I till beslut 2011/278 innehåller dessutom förteckningar över produkter som uteslutande framställs i denna typ av anläggningar.
- 54 Den tolkningen kan dock inte godtas.
- 55 Såsom redan har konstaterats i punkterna 47 och 48 i denna dom, är direktiv 2003/87, enligt själva lydelsen i artikel 3 b i direktivet, endast tillämpligt på sådana ”utsläpp” som ger upphov till utsläpp av växthusgaser från källor belägna inom en anläggning.
- 56 När det gäller utsläpp av koldioxid från produktion av värme föreskrivs det i bilaga I till direktiv 2003/87 att dessa utsläpp omfattas såsom verksamhet där det sker av ”[f]örbränning av bränsle i anläggningar med en tillförd effekt på mer än 20 MW”.
- 57 Det framgår klart av denna bestämmelse att endast utsläpp som direkt härrör från verksamhet som bedrivs vid en anläggning som producerar egen värme kan beaktas vid fastställandet av huruvida verksamheten omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter.
- 58 Härav följer att koldioxidutsläpp till följd av produktion av värme endast motiverar att sådana anläggningar som utgör källan till dessa utsläpp införlivas i detta system, såsom i förevarande fall, den utomstående anläggning som levererar värme till den i det nationella målet aktuella anläggningen.
- 59 Denna tolkning stöds av bilaga IV till förordning nr 601/2012. I punkt 1 A andra stycket i denna bilaga föreskrivs uttryckligen att ”[v]erksamhetsutövaren ska tillskriva anläggningen alla utsläpp från förbränningen av bränslen vid anläggningen, oavsett utförsel av värme eller elektricitet till andra anläggningar. Verksamhetsutövaren ska inte tilldela den införande anläggningen utsläpp i samband med produktion av värme eller elektricitet som förs in från andra anläggningar”.
- 60 Det framgår tydligt av denna ordalydelse att en aktör som tar emot värme från en utomstående anläggning inte får åberopa de utsläpp som genereras av den sistnämnda anläggningen.

- 61 En annan tolkning skulle, såsom generaladvokaten har påpekat i punkterna 50 och 51 i sitt förslag till avgörande, oundvikligen innebära en risk för att utsläppen räknas två gånger, eftersom de redovisas såväl av värmeproducenten såsom direkta utsläpp, som av förbrukaren av denna värme såsom indirekta utsläpp.
- 62 En sådan dubbelräkning skulle inte endast strida mot artikel 5 första stycket i förordning nr 601/2012, utan även påverka upprätthållandet av konkurrensvillkoren – som är ett av syftena med det system som infördes genom direktiv 2003/87 – eftersom utsläpp som är knutna till produktion av värme i en anläggning som har en integrerad produktion av egen värme, enbart ska redovisa sådana utsläpp en gång (se, bland annat, dom av den 22 juni 2016, DK Recycling und Roheisen/kommissionen, C-540/14 P, EU:C:2016:469, punkt 50).
- 63 Domstolen konstaterar vidare, som generaladvokaten har påpekat i punkterna 52 och 53 i förslaget till avgörande, att även om det i artikel 49.1 i förordning nr 601/2012 inrättas en mekanism för överföring av koldioxid i de tre situationer som anges i denna bestämmelse, finns det emellertid i det system som inrättats genom direktiv 2003/87 inte någon allmän mekanism som gör det möjligt för en värmeproducent att överföra koldioxidutsläpp på förbrukaren av värmen, och systemet innehåller inte heller några bestämmelser som syftar till att lösa frågan om den eventuella fördelningen av utsläpp mellan olika förbrukare, som i förekommande fall, kan följa på varandra.
- 64 Det är visserligen riktigt, såsom Trinseo och kommissionen har gjort gällande, att det inte kan uteslutas att en tilldelning av utsläppsrätter för en anläggning som framställer polymerer, där verksamhetsinnehavaren köper den värme som behövs för detta ändamål av en utomstående anläggning, skulle kunna uppmuntra en sådan aktör att använda effektivare tekniker för att förbättra energieffektiviteten genom att minska sitt bränslebehov. Kommissionen har även i skäl 21 i beslut 2011/278 angett att värmeförbrukaren bör erhålla gratis tilldelning av utsläppsrätter.
- 65 Faktum kvarstår dock, såsom den nederländska regeringen med rätta har påpekat, att en sådan energieffektivitetsvinst inte kan motivera införandet av verksamheter i systemet för handel med utsläppsrätter som inte omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2003/87, såsom detta definieras i artikel 2.1 i direktivet.
- 66 Dessa överväganden kan inte heller ifrågasättas med stöd av bestämmelser som unionslagstiftaren har fastställt för gratis tilldelning av utsläppsrätter.
- 67 I detta hänseende bör det erinras om att gratis tilldelning av dessa utsläppsrätter i enlighet med artikel 10a i direktiv 2003/87 omfattas av övergångsbestämmelser som endast är tillämpliga på anläggningar inom vissa sektorer. Antalet gratis tilldelade utsläppsrätter ska nämligen gradvis minskas under perioden 2013–2020 för att helt upphöra under år 2027 (se, för ett liknande resonemang, dom av den 8 september 2016, E.ON Kraftwerke, C-461/15, EU:C:2016:648, punkt 24, och dom av den 26 oktober 2016, Yara Suomi m.fl., C-506/14, EU:C:2016:799, punkt 46).
- 68 Endast anläggningar vars verksamhet omfattas av systemet med handel med utsläppsrätter kan, i enlighet med artikel 2.1 i direktiv 2003/87, tilldelas gratis utsläppsrätter. Varken artikel 10a i det direktivet eller besluten 2011/278 och 2013/448 kan ändra direktivets tillämpningsområde (se, analogt, dom av den 19 januari 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, punkterna 40–42).
- 69 Det framgår dessutom av ordalydelsen i artikel 3 c i beslut 2011/278 att en anläggning som exporterar värme som den producerar ska tilldelas gratis utsläppsrätter för denna värme när den exporterar den till ”en anläggning eller annan enhet som inte omfattas av EU-systemet” (dom av den 8 september 2016, Borealis m.fl., C-180/15, EU:C:2016:647, punkt 117).

- 70 Detta är just fallet när en anläggning som använder värme – och som bedriver en verksamhet som inte ger upphov till egna utsläpp i den mening som avses i artikel 3 b i direktiv 2003/87 – inte omfattas av tillämpningsområdet för artikel 2.1 i detta direktiv.
- 71 I detta hänseende ska det tilläggas att den skillnad i behandling som följer av att en anläggning för framställning av polymerer som har en integrerad produktion av den värme som krävs för detta ändamål – till skillnad från en anläggning, såsom den aktuella, som erhåller denna värme från en utomstående anläggning – omfattas av systemet för handel med utsläppsrätter med anledning av ”förbränning av bränsle” i den mening som avses i bilaga I till direktiv 2003/87, är inte på något sätt diskriminerande. Mot bakgrund av det syfte som eftersträvas med direktiv 2003/87, som det redogjorts för i punkterna 39–41 i denna dom, finns det nämligen en objektiv skillnad mellan en anläggning vars verksamhet ger upphov till utsläpp av växthusgaser i atmosfären och en anläggning vars verksamhet inte genererar sådana utsläpp (se, för ett liknande resonemang, bland annat dom av den 19 januari 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, punkt 47).
- 72 Det följer av det ovan anförda att en anläggning för framställning av polymerer, såsom den aktuella, beträffande vilken det är utrett att den inte ger upphov till koldioxidutsläpp, inte omfattas av tillämpningsområdet för direktiv 2003/87, såsom detta definieras i artikel 2.1 i detsamma.
- 73 En sådan anläggning omfattas således inte av det system för handel med utsläppsrätter som inrättats genom direktiv 2003/87 och det är följaktligen inte nödvändigt att pröva om det är fråga om ”produktion av organiska baskemikalier genom krackning, reformering, delvis eller full oxidation eller genom liknande processer” i den mening som avses i bilaga I till direktivet.
- 74 Följaktligen ska den första frågan besvaras på följande sätt. Artikel 2.1 i direktiv 2003/87 ska tolkas så, att en anläggning för framställning av polymerer, bland annat polykarbonat, såsom den som är aktuell i det nationella målet, som erhåller den värme som är nödvändig för denna framställning från en utomstående anläggning, omfattas inte av det system för handel med utsläppsrätter som inrättats genom direktivet eftersom den inte ger upphov till direkta koldioxidutsläpp.
- 75 Med hänsyn till detta svar behöver den andra frågan inte besvaras.

Huruvida domens verkningar i tiden ska begränsas

- 76 Den tyska regeringen har vid förhandlingen begärt att domstolen ska begränsa förevarande doms rättsverkningar i tiden såväl för det fall att den första frågan ska besvaras jakande som för det fall att den ska besvaras nekande.
- 77 Det kan emellertid konstateras att den tyska regeringen inte har anfört några konkreta omständigheter till stöd för sin begäran.
- 78 Det saknas således anledning att begränsa domens rättsverkningar i tiden.

Rättegångskostnader

- 79 Eftersom förfarandet i förhållande till parterna i det nationella målet utgör ett led i beredningen av samma mål, ankommer det på den hänskjutande domstolen att besluta om rättegångskostnaderna. De kostnader för att avge yttrande till domstolen som andra än nämnda parter har haft är inte ersättningsgilla.

Mot denna bakgrund beslutar domstolen (första avdelningen) följande:

Artikel 2.1 i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom gemenskapen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/29/EG av den 23 april 2009, ska tolkas så, att en anläggning för framställning av polymerer, bland annat polykarbonat, såsom den som är aktuell i det nationella målet, som erhåller den värme som är nödvändig för denna framställning från en utomstående anläggning, omfattas inte av det system för handel med utsläppsrätter som inrättats genom direktivet eftersom den inte ger upphov till direkta koldioxidutsläpp.

Underskrifter