BESCHIKKING VAN HET HOF (Eerste kamer)

6 februari 2019*

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Europese Unie – Richtlijn 2003/87/EG – Monitoringplan – Verordening (EU) nr. 601/2012 – Artikel 49, lid 1, tweede alinea – Punt 20 van bijlage IV – Berekening van de emissies van de installatie – Aftrek van overgebracht CO_2 – Uitsluiting van CO_2 dat wordt gebruikt voor de productie van precipitatie van calciumcarbonaat – Beoordeling van de geldigheid van de uitsluiting”

In zaak C-561/18,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Verwaltungsgericht Berlin (bestuursrechter Berlijn, Duitsland) bij beslissing van 27 augustus 2018, ingekomen bij het Hof op 4 september 2018, in de procedure

Solvay Chemicals GmbH

tegen

Bundesrepublik Deutschland,

geeft

HET HOF (Eerste kamer),

samengesteld als volgt: J.-C. Bonichot (rapporteur), president van de Eerste kamer, C. Toader, A. Rosas, L. Bay Larsen en M. Safjan, rechters,

advocaat-generaal: E. Sharpston,

griffier: A. Calot Escobar,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om overeenkomstig artikel 99 van het Reglement voor de procesvoering van het Hof uitspraak te doen bij met redenen omklede beschikking,

de volgende

* Procestaal: Duits.

Beschikking

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de geldigheid van artikel 49, lid 1, tweede alinea, en van punt 20 van bijlage IV bij verordening (EU) nr. 601/2012 van de Commissie van 21 juni 2012 inzake de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen overeenkomstig richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB 2012, L 181, blz. 30; hierna: „verordening nr. 601/2012").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Solvay Chemicals GmbH en de Bundesrepublik Deutschland (Bondsrepubliek Duitsland) betreffende het opnemen, als emissies in de zin 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"), van kooldioxide (hierna: „CO_2") dat vrijkomt in een installatie voor de productie van natriumcarbonaat en wordt overgebracht naar een installatie voor de productie van precipitatie van calciumcarbonaat (hierna: „PCC").

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2003/87

3 Richtlijn 2003/87 is volgens artikel 2, lid 1, ervan van toepassing „op emissies uit de in bijlage I genoemde activiteiten en de in bijlage II genoemde broeikasgassen".

4 In artikel 3, onder b), van deze richtlijn wordt het begrip „emissie" omschreven als: „emissie van broeikasgassen in de atmosfeer door in een installatie aanwezige bronnen, of de emissie door een vliegtuig dat een in bijlage I genoemde luchtvaartactiviteit uitoefent, van de met betrekking tot die activiteit gespecificeerde gassen".

5 Artikel 12, leden 3 en 3 bis, van deze richtlijn luidt als volgt:

„3. De lidstaten dragen er zorg voor dat de exploitant van iedere installatie uiterlijk 30 april van ieder jaar een hoeveelheid emissierechten die niet zijn verleend krachtens hoofdstuk II, inlevert die gelijk is aan de totale emissies van die installatie gedurende het voorgaande kalenderjaar, als geverifieerd overeenkomstig artikel 15, en dat die rechten vervolgens worden geannuleerd.

3bis. Voor emissies die worden afgevangen en vervoerd voor permanente opslag in een installatie die een vergunning heeft overeenkomstig richtlijn 2009/31/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 [betreffende de geologische opslag van kooldioxide en tot wijziging van richtlijn 85/337/EEG van de Raad, de richtlijnen 2000/60/EG, 2001/80/EG, 2004/35/EG, 2006/12/EG en 2008/1/EG en verordening (EG) nr. 1013/2006 van het Europees Parlement en de Raad (PB 2009, L 140, blz. 114)], ontstaat geen verplichting om emissierechten in te leveren."

6 Artikel 14, „Bewaking en rapportage van emissie", lid 1, van deze richtlijn bepaalt:

„De Commissie stelt uiterlijk op 31 december 2011 een verordening vast voor de bewaking en rapportage van emissies en indien van toepassing activiteitsgegevens ten gevolge van de in bijlage I vermelde activiteiten, voor de bewaking en rapportage van ton-kilometergegevens voor het doel van een toepassing zoals bedoeld in artikel 3 sexies of 3 septies, die wordt gebaseerd op de in bijlage IV

vermelde beginselen voor bewaking en rapportage en waarin het aardopwarmingsvermogen van elk broeikasgas in de vereisten voor de bewaking en rapportage van emissie voor dat gas wordt gespecificeerd.

Deze maatregel, die beoogt niet-essentiële onderdelen van deze richtlijn te wijzigen door haar aan te vullen, wordt vastgesteld volgens de in artikel 23, lid 3, bedoelde regelgevingsprocedure met toetsing."

Verordening nr. 601/2012

7 Artikel 5, eerste alinea, van verordening nr. 601/2012 luidt als volgt:

„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/EG genoemde activiteiten en andere relevante activiteiten die krachtens artikel 24 van die richtlijn zijn opgenomen en [...] alle broeikasgassen die met betrekking tot die activiteiten zijn gespecificeerd, waarbij dubbeltelling wordt vermeden."

8 Artikel 11, lid 1, van deze verordening bepaalt:

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

[...]"

9 Uit artikel 20, lid 2, van deze verordening blijkt dat „[b]ij het definiëren van het monitoring- en rapportageproces [...] de exploitant de in bijlage IV vastgelegde sectorspecifieke voorschriften [volgt]".

10 Artikel 49, „Overgebracht CO_2", lid 1, van verordening nr. 601/2012 bepaalt:

„De exploitant trekt van de emissies van de installatie elke hoeveelheid CO_2 af die afkomstig is uit fossiele koolstof [gebruikt] in activiteiten die vallen onder bijlage I bij richtlijn 2003/87/EG en die niet uit de installatie wordt uitgestoten maar vanuit de installatie wordt overgebracht naar:

a) installaties voor het afvangen met het oog op vervoer en geologische langetermijnopslag op een opslaglocatie waarvoor krachtens richtlijn 2009/31/EG een vergunning is verleend;

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

c) een opslaglocatie waarvoor krachtens richtlijn 2009/31/EG een vergunning is verleend met het oog op geologische langetermijnopslag.

Voor elke andere soort overbrenging van CO_2 vanuit een installatie mag geen CO_2 van de emissies van de installatie worden afgetrokken."

11 Bijlage IV, „Activiteitspecifieke monitoringmethoden met betrekking tot installaties (artikel 20, lid 2)", bij deze verordening bevat een punt 20 betreffende de „[p]roductie van natriumcarbonaat en natriumbicarbonaat zoals genoemd in bijlage I bij richtlijn 2003/87/EG". Onder titel B, „Specifieke voorschriften voor monitoring", van dit punt wordt met name bepaald:

„Wanneer CO_2 uit de productie van natriumcarbonaat wordt gebruikt voor de productie van natriumbicarbonaat, wordt de hoeveelheid CO_2 gebruikt voor de productie van natriumbicarbonaat uit natriumcarbonaat geacht te zijn uitgestoten door de installatie die het CO_2 produceert."

Duits recht

12 § 5, lid 5, van het Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (wet op de handel in broeikasgasemissierechten) van 21 juli 2011 (BGBl. 2011 I, blz. 1475), zoals gewijzigd, bepaalt:

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

13 § 6, lid 1, van deze wet, zoals gewijzigd, bepaalt:

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

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

14 Solvay Chemicals exploiteert een installatie voor de productie van natriumcarbonaat in Rheinberg (Duitsland), welke activiteit is onderworpen aan de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten. Vast staat dat een deel van het in deze installatie vrijgekomen CO_2 naar een andere installatie wordt overgebracht voor de productie van PCC en dus niet in de atmosfeer wordt uitgestoten.

15 In zijn arrest van 19 januari 2017, Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29), heeft het Hof geoordeeld dat de bepalingen van artikel 49, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 601/2012 en van punt 10, B, van bijlage IV bij deze verordening ongeldig zijn voor zover zij systematisch het met het oog op de productie van calciumcarbonaat naar een andere installatie overgebrachte CO_2 opnemen in de emissies van de installatie voor het branden van kalk, ongeacht of dit CO_2 al dan niet wordt uitgestoten in de atmosfeer.

16 Naar aanleiding van deze beslissing heeft Solvay Chemicals, in het kader van de vergunningprocedure voor het gewijzigde monitoringplan voor zijn installatie, de Deutsche Emissionshandelsstelle (Duitse dienst voor handel in emissierechten; hierna: „DEHSt") bij brief op 25 september 2017 verzocht om toestemming om geen rapport over het voor de productie van PCC overgebrachte CO_2 te moeten opstellen op grond dat het, chemisch aan het PCC gebonden, CO_2 niet in de atmosfeer wordt uitgestoten en dus niet overeenkomt met „emissies" in de zin van artikel 3, onder b), van richtlijn 2003/87.

17 Bij besluit van 21 december 2017 heeft de DEHSt dit gewijzigde monitoringplan verworpen. Dit besluit is, na bezwaar, op 4 mei 2018 bevestigd. De DEHSt heeft namelijk geoordeeld dat het Hof in zijn arrest van 19 januari 2017, Schaefer Kalk (C-460/15, EU:2017:29), de ongeldigverklaring uitdrukkelijk had beperkt tot de in verordening nr. 601/2012 opgenomen regel dat het in installaties voor het branden van kalk vrijgekomen CO_2 dat voor de productie van PCC wordt overgebracht, niet mag worden

afgetrokken. Verder was de DEHSt van mening dat de soortgelijke bepaling betreffende de productie van natriumcarbonaat in verordening nr. 601/2012, namelijk punt 20 van bijlage IV bij die verordening, waarschijnlijk ook ongeldig was, maar dat zij als bestuursorgaan niet bevoegd was om een regel van Unierecht buiten toepassing te laten.

18 Met haar op 17 mei 2018 bij het Verwaltungsgericht Berlin (bestuursrechter Berlijn, Duitsland) ingestelde beroep is Solvay Chemicals opgekomen tegen het besluit van de DEHSt.

19 Omdat deze rechterlijke instantie twijfels heeft over de geldigheid van deze bepalingen van verordening nr. 601/2012, heeft zij de behandeling van de zaak geschorst en het Hof de volgende prejudiciële vragen voorgelegd:

„1) Is verordening [nr. 601/2012] ongeldig en gaat zij voorbij aan de doelstellingen van richtlijn 2003/87 voor zover in artikel 49, lid 1, tweede alinea, ervan wordt bepaald dat kooldioxide (CO_2) dat niet wordt overgebracht in de zin van artikel 49, lid 1, eerste alinea, van deze verordening, wordt geacht te zijn uitgestoten door de installatie waarin het is vrijgekomen, ongeacht of het al dan niet is uitgestoten in de atmosfeer?

2) Is verordening [nr. 601/2012] ongeldig en gaat zij voorbij aan de doelstellingen van richtlijn 2003/87 voor zover in artikel 49, lid 1, tweede alinea, juncto bijlage IV, punt 20, bij deze verordening wordt bepaald dat het CO_2 dat van een installatie voor de productie van natriumcarbonaat naar een andere installatie wordt overgebracht voor de productie van [PCC], systematisch in de emissies van eerstgenoemde installatie moet worden opgenomen?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

20 Om te beginnen dient te worden gepreciseerd dat volgens artikel 49, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 601/2012 en punt 20 van bijlage IV bij die verordening het in een installatie voor de productie van natriumcarbonaat vrijgekomen CO_2 dat, zoals in het hoofdgeding, naar een andere installatie wordt overgebracht voor de productie van PCC, wordt geacht door de eerste installatie te zijn uitgestoten.

21 Met haar vragen, die samen dienen te worden behandeld, verzoekt de verwijzende rechterlijke instantie het Hof in essentie uitspraak te doen over de geldigheid van deze bepalingen voor zover deze, door systematisch het voor de productie van PCC overgebrachte CO_2 op te nemen in de emissies van de installatie voor de productie van natriumcarbonaat, ongeacht of dit CO_2 al dan niet wordt uitgestoten in de atmosfeer, verder gaan dan de definitie van emissie in artikel 3, onder b), van richtlijn 2003/87.

22 Krachtens artikel 99 van zijn Reglement voor de procesvoering kan het Hof, wanneer een prejudiciële vraag identiek is aan een vraag waarover het reeds uitspraak heeft gedaan, wanneer het antwoord op een dergelijke vraag duidelijk uit de rechtspraak kan worden afgeleid of wanneer over het antwoord op de prejudiciële vraag redelijkerwijs geen twijfel kan bestaan, in elke stand van het geding, op voorstel van de rechter-rapporteur, de advocaat-generaal gehoord, beslissen om uitspraak te doen bij met redenen omklede beschikking.

23 Deze bepaling dient in het kader van de onderhavige prejudiciële verwijzing te worden toegepast.

24 Opgemerkt zij dat verordening nr. 601/2012 is vastgesteld op grond van artikel 14, lid 1, van richtlijn 2003/87, volgens hetwelk de Commissie een verordening voor met name de bewaking en rapportage van emissies vaststelt, welke maatregel beoogt niet-essentiële onderdelen van deze richtlijn te wijzigen door haar aan te vullen. In het onderhavige geval dient bij de beoordeling van de geldigheid van de

betrokken bepalingen van deze verordening dus te worden nagegaan of de Commissie met de vaststelling van deze bepalingen de door richtlijn 2003/87 aldus vastgestelde grenzen niet heeft overschreden (arrest van 19 januari 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, punt 27).

25 Volgens artikel 3, onder b), van richtlijn 2003/87 wordt in deze richtlijn onder „emissie" verstaan, de emissie van broeikasgassen in de atmosfeer door in een installatie aanwezige bronnen. Uit de bewoordingen van deze bepaling volgt aldus dat de emissie in de zin van deze bepaling de emissie van een broeikasgas in de atmosfeer veronderstelt (arrest van 19 januari 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, punt 32).

26 In dit verband dient erop te worden gewezen dat artikel 12, lid 3 bis, van richtlijn 2003/87 bepaalt dat voor emissies die worden afgevangen en vervoerd voor permanente geologische opslag in een installatie die een vergunning heeft overeenkomstig richtlijn 2009/31, onder bepaalde voorwaarden geen verplichting bestaat om emissierechten in te leveren. Dit betekent echter niet dat de Uniewetgever heeft geoordeeld dat de exploitanten alleen in het geval van permanente geologische opslag zijn vrijgesteld van de verplichting om emissierechten in te leveren (arrest van 19 januari 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, punten 33 en 34).

27 Anders dan de tweede alinea van artikel 49, lid 1, van verordening nr. 601/2012, waarin is bepaald dat voor elke andere soort overbrenging van CO_2 vanuit een installatie geen CO_2 van de emissies van de installatie mag worden afgetrokken, bevat artikel 12, lid 3 bis, van richtlijn 2003/87 namelijk geen overeenkomstige bepaling (arrest van 19 januari 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, punt 35).

28 Deze laatste bepaling, die immers enkel op een specifieke situatie ziet en de opslag van broeikasgassen beoogt te bevorderen, heeft tot doel noch tot gevolg dat de definitie van „emissie" in de zin van artikel 3 van richtlijn 2003/87, en als gevolg daarvan de werkingssfeer van deze richtlijn zoals bepaald in artikel 2, lid 1, wordt gewijzigd (arrest van 19 januari 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, punt 36).

29 Om uit te maken of het CO_2 dat vrijkomt bij de productie van natriumcarbonaat in een installatie als aan de orde in het hoofdgeding, overeenkomstig artikel 2, lid 1, van richtlijn 2003/87 en de bijlagen I en II daarbij, binnen de werkingssfeer van deze richtlijn valt, dient bijgevolg te worden onderzocht of een dergelijke productie tot een uitstoot van dit CO_2 in de atmosfeer leidt (zie in die zin arrest van 19 januari 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, punt 37).

30 Uit de gegevens waarover het Hof beschikt, blijkt dat het voor de productie van PCC gebruikte CO_2 chemisch aan dat vaste product wordt gebonden. De productie van PCC behoort bovendien niet tot de activiteiten die op grond van artikel 2, lid 1, van richtlijn 2003/87 juncto bijlage I daarbij binnen de werkingssfeer van deze richtlijn vallen.

31 Zoals blijkt uit punt 39 van het arrest van 19 januari 2017, Schaefer Kalk (C-460/15, EU:C:2017:29), wordt in een situatie als die welke in het hoofdgeding aan de orde is, waarin het CO_2 dat afkomstig is van een installatie voor de productie van kalk wordt overgebracht naar een installatie voor de productie van PCC, overeenkomstig artikel 49, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 601/2012 en punt 10, B, van bijlage IV daarbij, het volledige overgebrachte CO_2 geacht te zijn uitgestoten door de installatie voor de productie van kalk waarbij dit CO_2 is vrijgekomen, ongeacht of een deel daarvan gedurende het vervoer, door lekken, dan wel door het productieproces zelf, wordt uitgestoten in de atmosfeer, zelfs al zou deze overbrenging tot geen enkele uitstoot van CO_2 in de atmosfeer leiden. Die bepalingen creëren aldus een onweerlegbaar vermoeden dat al het overgebrachte CO_2 in de atmosfeer zal worden uitgestoten.

32 Ook in een situatie waarin het in een installatie voor de productie van natriumcarbonaat vrijgekomen CO_2 naar een installatie voor de productie voor PCC wordt overgebracht, creëert de toepassing van artikel 49, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 601/2012 en van punt 20, B, van bijlage IV daarbij een onweerlegbaar vermoeden dat al het overgebrachte CO_2 in de atmosfeer wordt uitgestoten.

33 Deze bepalingen leiden tot het oordeel dat in dergelijke omstandigheden overgebracht CO_2 onder het begrip „emissie" in de zin van artikel 3, onder b), van richtlijn 2003/87 valt, zelfs indien het niet in alle gevallen in de atmosfeer wordt uitgestoten. Door de vaststelling van artikel 49, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 601/2012 en van punt 20, B, van bijlage IV bij deze verordening heeft de Commissie dus de reikwijdte van dat begrip verruimd (zie in die zin arrest van 19 januari 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, punt 40).

34 Als gevolg van dit vermoeden kunnen de betrokken exploitanten in geen geval de voor de productie van PCC overgebrachte hoeveelheid CO_2 in mindering brengen op de totale emissies van hun installatie voor de productie van natriumcarbonaat, hoewel dit CO_2 niet in alle gevallen in de atmosfeer wordt uitgestoten. Een dergelijke onmogelijkheid impliceert dat de emissierechten voor al het voor de productie van PCC overgebrachte CO_2 moeten worden ingeleverd en niet als overschot kunnen worden verkocht, waardoor het emissiehandelssysteem op losse schroeven komt te staan in een situatie die nochtans voldoet aan het einddoel van richtlijn 2003/87, namelijk de bescherming van het milieu door een vermindering van de emissie van broeikasgassen (zie in die zin arrest van 19 januari 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, punt 41).

35 Uit het voorgaande volgt dat de Commissie, door met de vaststelling van de bepalingen van artikel 49, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 601/2012 en van punt 20, B, van bijlage IV bij deze verordening een essentieel element van richtlijn 2003/87 te wijzigen, de in artikel 14, lid 1, van deze richtlijn vastgestelde grenzen heeft overschreden (zie naar analogie arrest van 19 januari 2017, Schaefer Kalk, C-460/15, EU:C:2017:29, punt 48).

36 Bijgevolg dient op de gestelde vragen te worden geantwoord dat de bepalingen van artikel 49, lid 1, tweede alinea, van verordening nr. 601/2012 en van punt 20, B, van bijlage IV bij deze verordening ongeldig zijn voor zover zij systematisch het voor de productie van PCC naar een andere installatie overgebrachte CO_2 opnemen in de emissies van de installatie voor de productie van natriumcarbonaat, ongeacht of dit CO_2 al dan niet wordt uitgestoten in de atmosfeer.

Kosten

37 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Eerste kamer) beschikt:

De bepalingen van artikel 49, lid 1, tweede alinea, van verordening (EU) nr. 601/2012 van de Commissie van 21 juni 2012 inzake de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen overeenkomstig richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad, en van punt 20, B, van bijlage IV bij deze verordening, zijn ongeldig voor zover zij systematisch het voor de productie van precipitatie van calciumcarbonaat naar een andere installatie overgebrachte kooldioxide (CO_2) opnemen in de emissies van de installatie voor de productie van natriumcarbonaat, ongeacht of dit kooldioxide al dan niet wordt uitgestoten in de atmosfeer.

ondertekeningen