



Datum van
inontvangstneming

:

08/05/2023

Zaak C-166/23

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

17 maart 2023

Verwijzende rechter:

Svea hovrätt, Mark- och miljööverdomstolen (Zweden)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

15 maart 2023

Verzoekende partij in hoger beroep:

Naturvårdsverket

Verwerende partij in hoger beroep:

Nouryon Functional Chemicals AB

SVEA HOVRÄTT
[OMISSIS]

PROCES-VERBAAL

Mark- och miljööverdomstolen

2023-03-07

[OMISSIS]

[OMISSIS]

PARTIJEN

Verzoekende partij in hoger beroep

Naturvårdsverket

[Or. 2][OMISSIS] Stockholm

Verwerende partij in hoger beroep

Nouryon Functional Chemicals AB [OMISSIS]

[OMISSIS] Göteborg

[OMISSIS]

[OMISSIS]

BESLISSING (te betekenen op 15 maart 2023)

1. De Mark- och miljööverdomstol (rechter in tweede aanleg, kamer voor onroerende zaken, plan- en bouwzaken en milieu, Zweden; hierna: „MÖD”) beslist om op grond van artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie het Hof van Justitie van de Europese Unie te verzoeken om een prejudiciële beslissing overeenkomstig bijlage A bij dit verslag.

2. De MÖD schorst de behandeling van het beroep in afwachting van de uitspraak van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

[OMISSIS]

[Or. 3] BIJLAGE A

[OMISSIS]

VERZOEK OM EEN PREJUDICIËLE BESLISSING

[OMISSIS]

Inleiding

- 1 **[Or. 4]** De omzetting van richtlijn 2003/87/EG¹ (Emission Allowance Trading Directive, richtlijn broeikasgasemissierechten; hierna: „ETS-richtlijn”) in Zweeds recht is hoofdzakelijk geschied bij de lagen (2020:1173) om vissa utsläpp av växthusgaser (wet (2020:1173) inzake de uitstoot van bepaalde broeikasgassen; hierna: „wet inzake de uitstoot van bepaalde broeikasgassen”) en bij de förordningen (2020:1180) om vissa utsläpp av växthusgaser (regeling (2020:1180) inzake de uitstoot van bepaalde broeikasgassen; hierna: „regeling inzake de uitstoot van bepaalde broeikasgassen”).² De wet inzake de uitstoot van bepaalde broeikasgassen vormt tevens een aanvulling op de op grond van de richtlijn vastgestelde Unieregelgeving, met name uitvoeringsverordening (EU) 2018/2066 van de Commissie van 19 december 2018 inzake de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen (hierna: „monitorings- en rapportageverordening”).
- 2 Installaties die activiteiten uitvoeren die vermeld zijn in de bijlage bij de regeling inzake de uitstoot van bepaalde broeikasgassen (zie hoofdstuk 3, § 1) mogen in Zweden zonder vergunning geen broeikasgassen uitstoten. De verantwoordelijkheid voor het behandelen van aanvragen en het verlenen van

¹ Richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Unie en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad.

² [...]

vergunningen ligt bij de Naturvårdsverket (Zweedse dienst Milieubescherming, een nationaal bestuursorgaan; hierna: „dienst Milieubescherming”). De dienst Milieubescherming is ook de regelgevende instantie en bovendien de instantie die verantwoordelijk is voor de monitoring en rapportage van broeikasgasemissies, de verificatie van gegevens en de toekenning van emissierechten. (Zie hoofdstuk 2, § 1, van de regeling inzake de uitstoot van bepaalde broeikasgassen).

- 3 Een exploitant die een vergunning voor broeikasgasemissie wil aanvragen, moet zijn aanvraag bij de dienst Milieubescherming indienen. Bij de aanvraag moet met name een monitoringplan worden gevoegd dat de in artikel 12 van de monitorings- en rapportageverordening bedoelde informatie bevat.
- 4 In zijn hoedanigheid van regelgevende instantie heeft de dienst Milieubescherming de vennootschap Nouryon Functional Chemicals AB (hierna: „Nouryon”) – die een petrochemische installatie in de gemeente Stenungsund (Zweden) exploiteert – een bindende aanwijzing opgelegd om het monitoringplan van de onderneming aan te vullen. Dit besluit verplicht Nouryon het plan aan te vullen door er een verbrander in op te nemen waarin gevaarlijke afvalstoffen worden verbrand in de vorm van afvalwater dat tijdens het productieproces van de onderneming wordt geproduceerd.
- 5 Nouryon heeft tegen dit besluit beroep ingesteld bij de Nacka tingsrätt, mark- och miljödomstol (rechter in eerste aanleg, kamer voor onroerende zaken, plan- en bouwzaken en milieu Nacka, Zweden). Deze heeft het besluit vernietigd op grond dat eenheden die gevaarlijke afvalstoffen verbranden, niet in een vergunning voor broeikasgasemissie hoeven te worden opgenomen. Deze rechterlijke instantie heeft verwezen naar aanwijzing 4 in de bijlage bij de Zweedse regeling [inzake de uitstoot van bepaalde broeikasgassen], waarin is bepaald dat indien de capaciteitsdrempel is overschreden, alle eenheden waarin brandstoffen worden verbrand, met uitzondering van eenheden voor de verbranding van gevaarlijke afvalstoffen of van huishoudelijk afval, moeten worden opgenomen in de vergunning voor broeikasgasemissie. Aanwijzing 4 geeft uitvoering aan punt 5 van bijlage I bij de ETS-richtlijn.
- 6 De dienst Milieubescherming heeft bij de MÖD hoger beroep tegen deze uitspraak ingesteld [...]. Voor de MÖD rijst de vraag of de verbrander in het monitoringplan moet worden opgenomen of buiten beschouwing moet blijven.

[Or. 5] De installatie van Nouryon

- 7 De installatie van Nouryon (nummer 350 in het nationale toewijzingsplan) produceert organische bulkchemicaliën. De activiteit wordt uitgevoerd op grond van een vergunning voor een milieugevaarlijke activiteit, die in 2004 is afgegeven bij een uitspraak van de Vänersborgs tingsrätt, mark- och miljödomstol (rechter in eerste aanleg, kamer voor onroerende zaken, plan- en bouwzaken en milieu Vänersborg, Zweden) [OMISSIS]. De vergunning is afgegeven op grond van de miljöbalk (1998:808) [milieuwetboek (1998:808); hierna: „milieuwetboek”] – het

belangrijkste milieurechtelijke wetgevingskader in Zweden – en regelt de activiteiten met betrekking tot onder meer productiehoeveelheden en verontreiniging. Kort samengevat mag de onderneming op grond van deze vergunning jaarlijks een aanzienlijke hoeveelheid chemicaliën van verschillende soorten verwerken en produceren. Er wordt per dag meer dan 100 ton geproduceerd.

- 8 Bij het productieproces ontstaan gevaarlijke afvalstoffen in de vorm van afvalwater. In de vergunning is als voorlopig voorschrift³ opgenomen dat de onderneming dit water in een verbrander moet verwerken of het moet laten behandelen in een andere installatie voor gevaarlijke afvalstoffen die daar een vergunning voor heeft [OMISSIS]. Nouryon heeft ervoor gekozen om het afvalwater te verwerken in een verbrander bij de installatie in Stenungsund. De installatie is zodanig gebouwd dat het verontreinigde water rechtstreeks vanuit het gedeelte van de installatie waar de chemische productie plaatsvindt naar de verbrander wordt geleid.
- 9 Tijdens de behandeling van de zaak is gebleken dat de verbrander bijna uitsluitend wordt gebruikt voor de verbranding van het afvalwater dat tijdens het proces wordt geproduceerd, in totaal ongeveer 40 000 ton per jaar. Nouryon heeft verklaard dat het energiegehalte van het water vrijwel verwaarloosbaar is en derhalve brandbaar gas wordt toegevoegd om het te verbranden. De energie van de verbranding wordt vervolgens voor de installatie teruggewonnen in de vorm van stoom, die in het productieproces wordt gebruikt. Het grootste deel van de energie voor de productie wordt echter door een industriële stookketel geleverd. In 2017 is 4 289 ton brandbaar gas in de verbrander gegaan, hetgeen overeenkomt met 245 terajoules, en dit heeft 182 terajoules opgeleverd. In datzelfde jaar bedroeg de verbranding van brandbaar gas in de industriële stookketel ongeveer 726 terajoules (ongeveer 14 069 ton). De verbranding in de verbrander veroorzaakt volgens Nouryon een uitstoot van broeikasgassen in de atmosfeer van ongeveer 11 500 ton kooldioxide per jaar. Volgens de dienst Milieubescherming bedraagt de jaarlijkse uitstoot 17 000 ton.
- 10 De installatie van Nouryon voor de productie van bulkchemicaliën valt onder activiteitsomschrijving 23 in de bijlage bij de regeling inzake de uitstoot van bepaalde broeikasgassen. Dit betekent dat de onderneming niet alleen een vergunning nodig heeft op grond van het milieuwetboek [OMISSIS], maar ook een speciale vergunning voor de uitstoot van broeikasgassen uit de installatie (zie § 2 van de wet inzake de uitstoot van bepaalde broeikasgassen en hoofdstuk 3, § 1, van de regeling inzake de uitstoot van bepaalde broeikasgassen). De onderneming beschikt ook over een dergelijke vergunning, maar die heeft geen betrekking op de emissies van de verbrander.

Het besluit van de dienst Milieubescherming

³ [...]

- 11 **[Or. 6]** Bij de beoordeling van de door Nouryon voor de vierde handelsperiode ingediende aanvraag voor kosteloze toewijzing heeft de dienst Milieubescherming vastgesteld dat de verbrander niet was opgenomen in het monitoringplan van de installatie, dat wil zeggen het plan dat met name een beschrijving moet bevatten van de installatie en de daar uitgevoerde activiteiten, alsmede een lijst van de emissiebronnen van de installatie (zie § 6 van de wet inzake de uitstoot van bepaalde broeikasgassen, waarin wordt verwezen naar de [monitorings- en rapportageverordening]). De broeikasgasemissies van de verbrander zijn bijgevolg niet meegenomen in de berekening van de totale emissies van de installatie van Nouryon.
- 12 De dienst Milieubescherming heeft Nouryon in verband hiermee de bindende aanwijzing opgelegd om een aangevuld monitoringplan in te dienen waarin ook de verbrander was opgenomen. De dienst Milieubescherming heeft erop gewezen dat de onderneming, aangezien de installatie onder een activiteitsbeschrijving in de bijlage bij de regeling inzake de uitstoot van bepaalde broeikasgassen valt, emissierechten nodig heeft voor de emissies van alle eenheden die een integraal onderdeel van de installatie vormen. Volgens de dienst Milieubescherming is het in een dergelijke situatie niet relevant dat in een van de geïntegreerde eenheden gevaarlijke afvalstoffen worden verbrand.
- 13 Nouryon heeft betoogd dat een eenheid die gevaarlijke afvalstoffen verbrandt niet onder het systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten valt, ongeacht of zij een integraal onderdeel vormt van een installatie die onder dat systeem valt. De onderneming heeft erop gewezen dat dit uit de bewoordingen van de richtlijn en van de nationale regeling volgt en dat er geen reden is om deze bepalingen anders uit te leggen. Daarnaast heeft de onderneming aangevoerd dat de terugwinning van de energie, en daarmee de integratie van de verbrander, louter een onderdeel is van het energiebeheer van de onderneming en dat de verbrander is bedoeld om het tijdens het productieproces geproduceerde afvalwater te verbranden. In het monitoringplan dat de onderneming vervolgens bij de dienst Milieubescherming heeft ingediend, was de verbrander niet opgenomen.

De zaak voor de kamer voor onroerende zaken, plan- en bouwzaken en milieu, Nacka

- 14 Nouryon heeft beroep tegen het besluit ingesteld bij de kamer voor onroerende zaken, plan- en bouwzaken en milieu van de rechtbank van Nacka. Deze rechterlijke instantie heeft geoordeeld dat het duidelijk is dat de verbrander bedoeld is om gevaarlijke afvalstoffen te verbranden. Onder verwijzing naar de uitzondering in aanwijzing 4 van de bijlage bij de regeling inzake de uitstoot van bepaalde broeikasgassen – dat alle eenheden waarin brandstof wordt verbrand moeten worden opgenomen in de vergunning voor broeikasgasemissie, met uitzondering van eenheden voor de verbranding van gevaarlijke afvalstoffen – heeft deze rechterlijke instantie vastgesteld dat de verbrander niet in de vergunning en dus ook niet in het monitoringplan voor de broeikasgasemissies

van de onderneming moest worden opgenomen. De rechter heeft het besluit dan ook vernietigd.

De zaak voor de MÖD

- 15 De dienst Milieubescherming heeft bij de MÖD hoger beroep tegen deze uitspraak ingesteld en heeft daarin geconcludeerd tot handhaving van het besluit. Daarnaast heeft de dienst Milieubescherming gesteld dat deze rechterlijke instantie het Hof van Justitie van de Europese Unie om een prejudiciële beslissing moet verzoeken over de vraag of de verbrander als een onderdeel van de installatie moet worden beschouwd en of de uitzondering in punt 5 van bijlage I bij de ETS-richtlijn in dit geval aldus moet worden uitgelegd dat voor [Or. 7] de uitstoot van deze verbrander geen emissierechten nodig zijn. Nouryon heeft betoogd dat de uitspraak van de kamer voor onroerende zaken, plan- en bouwzaken en milieu ongewijzigd moet blijven.
- 16 De dienst Milieubescherming heeft, kort samengevat, het volgende aangevoerd. Nouryon heeft ervoor gekozen om de gevaarlijke afvalstoffen in haar eigen verbrander te behandelen. Het ontstaan van deze afvalstoffen is een rechtstreeks gevolg van de productie van de chemicaliën. De verbrander genereert een aanzienlijke hoeveelheid warmte, die rechtstreeks bij de productie van chemicaliën wordt gebruikt. De verbrander is dus geen afzonderlijke eenheid als bedoeld in aanwijzing 4, maar vormt een integraal onderdeel van de productie-installatie. Aangezien de verbrander een rol speelt bij de productie van chemicaliën, gaat het niet om een eenheid voor de verbranding van gevaarlijke afvalstoffen. De toepassing van aanwijzing 4 als algemene uitzondering voor eenheden die gevaarlijke afvalstoffen verbranden, strookt niet met de algemene doelstelling van het systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten.
- 17 Nouryon heeft, kort samengevat, het volgende aangevoerd. De uitdrukking „met uitzondering van eenheden voor de verbranding van gevaarlijke afvalstoffen” betekent ondubbelzinnig dat eenheden die deel uitmaken van een installatie waarvoor een emissievergunning vereist is, mogelijk buiten beschouwing moeten blijven. De vraag is dus of de verbrander een eenheid is die onder deze uitzondering valt. Het doel van de verbranding speelt bij die beoordeling een doorslaggevende rol. De verbrander is niet bedoeld om energie terug te winnen, maar om het tijdens het productieproces ontstane afvalwater te verbranden. De installatie is niet afhankelijk van de energie die de verbrander levert. De verbrander is slechts aan andere delen van de installatie gekoppeld om de warmte niet verloren te laten gaan. Het niet gebruiken van de warmte zou indruisen tegen de doelstelling van de milieuwetgeving om energie terug te winnen en te besparen, maar heeft geen functionele gevolgen voor de installatie. Er vindt dus geen meeverbranding plaats. Hieruit volgt dat de verbrander niet onder het systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten valt.

Unierecht

ETS-richtlijn

- 18 De ETS-richtlijn is van toepassing op de in bijlage I bij deze richtlijn genoemde activiteiten (zie artikel 2, lid 1, van de richtlijn). Een „installatie” is een vaste technische eenheid waarin één of meer van de in bijlage I genoemde activiteiten plaatsvinden alsmede andere, daarmee rechtstreeks samenhangende activiteiten plaatsvinden, die technisch in verband staan met de op die plaats ten uitvoer gebrachte activiteiten en gevolgen kunnen hebben voor de emissies en de verontreiniging [zie artikel 3, eerste alinea, onder e)].
- 19 De inleiding van de bijlage bevat zowel algemene bepalingen met betrekking tot de activiteiten en installaties die onder de richtlijn vallen (zie de punten 1 tot en met 6) als bepalingen waarin de afzonderlijke onder de richtlijn vallende activiteiten worden gepreciseerd.
- 20 In punt 5 [van bijlage I] is bepaald dat indien blijkt dat de capaciteitsdrempel van een van de in deze bijlage vermelde activiteiten in een installatie wordt overschreden, alle eenheden waarin brandstoffen worden verbrand, met uitzondering van eenheden voor de verbranding van gevaarlijke afvalstoffen of van huishoudelijk afval, moeten worden opgenomen in de vergunning voor broeikasgasemissie (in de Engelse versie van de richtlijn heet het: „[...] *other than units for the incineration of hazardous or municipal waste*”).
- 21 **[Or. 8]** Eén van de afzonderlijk gepreciseerde activiteiten die onder de richtlijn vallen, is het soort activiteit dat Nouryon uitvoert: de productie van organische bulkchemicaliën door kraken, reforming, gedeeltelijke of volledige oxidatie of vergelijkbare processen, met een productiecapaciteit van meer dan 100 ton per dag.
- 22 Een andere activiteit die is opgenomen in de lijst van activiteiten die onder richtlijn vallen, is het verbranden van brandstof in installaties met een totaal nominaal thermisch ingangsvermogen van meer dan 20 MW (met uitzondering van installaties voor het verbranden van gevaarlijke afvalstoffen of huishoudelijk afval). Voor zover kan worden nagegaan, ziet deze beschrijving niet op de activiteit van Nouryon.
- 23 Gewoonlijk wordt de productiecapaciteit of de productiedrempel gebruikt om te beoordelen of een activiteit binnen de werkingssfeer van de richtlijn valt, maar ook het totale nominaal thermisch ingangsvermogen wordt gebruikt. Het ingangsvermogen wordt berekend door het nominaal thermisch ingangsvermogen van alle technische eenheden die deel uitmaken van de installatie en waarin brandstoffen worden verbrand, bij elkaar op te tellen. Dergelijke eenheden kunnen onder meer alle soorten stookketels, branders, ovens en verbranders zijn. (Eenheden met een nominaal thermisch ingangsvermogen van minder dan 3 MW en eenheden die uitsluitend biomassa gebruiken, dienen bij deze berekening echter buiten beschouwing te worden gelaten.) (Zie de punten 2 en 3 van bijlage I bij de richtlijn.)

Monitorings- en rapportageverordening (EU) 2018/2066

- 24 Het systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten is gebaseerd op de verplichting voor de exploitanten om aan de regelgevende instantie mee te delen welke emissies bij elke afzonderlijke activiteit ontstaan (maar ook om wijzigingen in activiteiten mee te delen). Daartoe is bepaald dat een vergunning voor broeikasgasemissie een opgave van de activiteiten en emissies van de installatie en een monitoringplan moet bevatten (zie artikel 6, lid 2).
- 25 In de monitorings- en rapportageverordening is bepaald dat de monitoring en rapportage volledig moeten zijn en alle proces- en verbrandingsemissies uit alle emissiebronnen en bronstromen moeten omvatten die samenhangen met de in bijlage I bij de ETS-richtlijn genoemde activiteiten (zie artikel 5). De verordening bevat ook specifieke bepalingen over het meten en rapporteren van de emissies van de verschillende activiteiten. De bepalingen over de productie van organische bulkchemicaliën zijn opgenomen in deel 18 van bijlage IV.
- 26 De exploitant dient wijzigingen aan te brengen in het monitoringplan wanneer dat niet in overeenstemming is met de vereisten van die verordening en de bevoegde autoriteit de exploitant om wijziging vraagt (zie artikel 14, lid 2).

Richtsnoeren van de Europese Commissie

- 27 In de richtsnoeren van de Commissie⁴ wordt er met betrekking tot punt 5 van bijlage I bij de ETS-richtlijn op gewezen dat aldaar sprake is van „eenheden” voor de verbranding van afvalstoffen, en voorts dat dit punt hoofdzakelijk ziet op de vraag welke „daarmee samenhangende activiteiten” – dat wil zeggen activiteiten die **[Or. 9]** rechtstreeks samenhangen met een in de bijlage genoemde activiteit – onder het systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten vallen. Voor de bepaling of een eenheid krachtens punt 5 onder het systeem valt of buiten beschouwing moet blijven, verschaft de Commissie de volgende beslissingsstappen (zie punt 3.3.3):

1. Heeft de installatie een eenheid die volgens de bevoegde autoriteit bedoeld is voor de verbranding (en niet de meeverbranding) van gevaarlijke afvalstoffen of huishoudelijk afval? Zo nee: geen eenheden buiten beschouwing laten.

2. Vormt deze eenheid een onderdeel van een andere in bijlage I bij de ETS-richtlijn vermelde activiteit (bijvoorbeeld een integraal onderdeel van een raffinaderij of een productieproces voor organische bulkchemicaliën)? Zo ja: de eenheid valt als onderdeel van die activiteit hoe dan ook onder het Europese [systeem voor de handel in emissierechten].

⁴ Richtsnoeren voor de uitlegging van bijlage I bij de EU-ETS-richtlijn (uitgezonderd luchtvaartactiviteiten), 18 maart 2010.

3. Indien het antwoord op de tweede vraag ontkennend is, moet deze eenheid in het kader van het Europese [systeem voor de handel in emissierechten] eventueel buiten beschouwing blijven.
- 28 De richtsnoeren lijken dus bij de toepassing van punt 5 een onderscheid te maken tussen eenheden die een onderdeel zijn van de activiteit en eenheden die rechtstreeks met de activiteit samenhangen. De uitzondering voor gevaarlijke afvalstoffen en huishoudelijk afval is volgens de Commissie dus niet van toepassing op een verbrandingseenheid die een *onderdeel* is van een in bijlage I bij de richtlijn vermelde activiteit. Dit lijkt te betekenen dat het voor de toepassing van de uitzondering van punt 5 beslissend is of een eenheid voor de verbranding van gevaarlijke afvalstoffen al dan niet moet worden beschouwd als een onderdeel van de hoofdactiviteit van de installatie.
- 29 In dit verband valt op dat de richtsnoeren met betrekking tot grotere verbrandingsinstallaties (de eerste activiteit die in bijlage I bij de richtlijn wordt omschreven) stellen dat een installatie die afvalstoffen verbrandt, onder het systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten valt, mits de gebruikte brandstof geen gevaarlijke afvalstof of huishoudelijk afval is (zie punt 3.3.2). In dit punt wordt tevens gesteld dat ook *meeverbrandings*installaties onder het systeem vallen. De Commissie verwijst in dit verband naar de definitie van „meeverbrandingsinstallatie” in de afvalverbrandingsrichtlijn⁵. Deze definitie is thans, met in wezen dezelfde inhoud, terug te vinden in de richtlijn industriële emissies.⁶ Er is sprake van meeverbranding wanneer de installatie niet in hoofdzaak bestemd is voor de verwijdering van afval maar voor de opwekking van energie of de fabricage van materiële producten (zie artikel 3, punt 41). Indien een eenheid waarin een dergelijke activiteit wordt uitgeoefend, binnen installatie voor industriële productie wordt geëxploiteerd, dient de activiteit als meeverbrandingsinstallatie te worden beschouwd, bijvoorbeeld wanneer een aanzienlijk deel van de gebruikte brandstof conventioneel is of uit andere afvalstoffen dan gevaarlijke afvalstoffen of huishoudelijk afval bestaat. Uit het voorbeeld dat in de richtsnoeren is gegeven met betrekking tot de beslissingsstappen voor de toepassing van de thans aan de orde zijnde uitzonderingsbepaling lijkt te volgen dat meeverbrandingseenheden niet buiten beschouwing mogen blijven (zie punt 3.3.3).

[Or. 10] Zweeds recht

- 30 De wet inzake de uitstoot van bepaalde broeikasgassen strekt tot tenuitvoerbrenging van de ETS-richtlijn en tot aanvulling van regelingen die op grond van de richtlijn zijn vastgesteld (zie § 1). *Emissie van broeikasgassen*

⁵ Richtlijn 2000/76/EG van het Europees Parlement en de Raad van 4 december 2000 betreffende de verbranding van afval.

⁶ Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) [(herschikking)].

betekent emissie van kooldioxide, distikstofoxide of perfluorkoolwaterstoffen in de atmosfeer door één of meer in een installatie aanwezige bronnen. Een *installatie* is een vaste technische eenheid waarin één of meer activiteiten plaatsvinden waarbij emissies ontstaan waarvoor de wet een op grond daarvan afgegeven vergunning vereist, alsmede andere, daarmee rechtstreeks samenhangende activiteiten plaatsvinden, die technisch in verband staan met de op die plaats ten uitvoer gebrachte activiteiten en gevolgen kunnen hebben voor de emissies en de verontreiniging. (Zie §§ 2, 3 en 7.)

- 31 Het is verboden om zonder vergunning broeikasgassen vrij te laten komen uit installaties waarin een vergunningplichtige activiteit wordt uitgeoefend (zie hoofdstuk 3, § 1, van de regeling inzake de uitstoot van bepaalde broeikasgassen). De exploitant dient de emissies te bewaken en te rapporteren overeenkomstig de monitorings- en rapportageverordening (zie hoofdstuk 3, § 13).
- 32 De bijlage bij de Zweedse regeling bevat – net als het regelgevingskader in bijlage I bij de ETS-richtlijn – ten dele aanwijzingen voor de beoordeling van de vraag of een activiteit onder een beschrijving valt, en ten dele beschrijvingen van de activiteiten waarvoor een vergunning is vereist. De in casu relevante bepalingen van de bijlage komen in wezen overeen met die van bijlage I bij de richtlijn.
- 33 In de Zweedse regeling is bepaald dat het totale nominaal thermisch ingangsvermogen de som is van dit vermogen van alle technische eenheden binnen de installatie waarin brandstoffen in de installatie worden verbrand, zoals stookketels en verbranders. (Eenheden met een nominaal thermisch ingangsvermogen van minder dan drie megawatt en eenheden die uitsluitend biomassa gebruiken, mogen echter niet in de berekening worden opgenomen.) (Zie aanwijzing 2.)
- 34 Wanneer de drempel voor een bepaalde activiteit is overschreden, worden alle eenheden waarin brandstoffen worden verbrand, met uitzondering van eenheden voor de verbranding van gevaarlijke afvalstoffen of van huishoudelijk afval, opgenomen in de vergunning voor broeikasgasemissie (zie aanwijzing 4). De inhoud van deze bepaling is gelijk aan die van de overeenkomstige aanwijzing in de richtlijn (zie de ETS-richtlijn, punt 5 van bijlage I).
- 35 Beschrijving 1 in de bijlage bij de Zweedse regeling ziet op de uitstoot van kooldioxide door een verbrandingsinstallatie die ofwel (1) een totaal nominaal thermisch ingangsvermogen heeft van meer dan 20 megawatt, ofwel (2) een totaal nominaal thermisch ingangsvermogen heeft van minder dan 20 megawatt en (a) warmte levert aan een stadsverwarmingsnet dat een totaal nominaal thermisch ingangsvermogen heeft van meer dan 20 megawatt en b) is goedgekeurd door de Europese Commissie zoals bedoeld in artikel 24 van de ETS-richtlijn.
- 36 Voor installaties voor de productie van organische bulkchemicaliën met een productiecapaciteit van meer dan 100 ton per dag is een vergunning vereist (zie

beschrijving 23). De inhoud van deze bepaling is in wezen gelijk aan die van de overeenkomstige bepaling in bijlage I bij de richtlijn.

[Or. 11] Noodzaak van een prejudiciële beslissing

- 37 Aanwijzing 4 in de Zweedse regeling geeft uitvoering aan punt 5 van bijlage I bij de ETS-richtlijn. Volgens de MÖD zijn de bewoordingen en de betekenis van de Zweedse bepaling met betrekking tot eenheden voor de verbranding van gevaarlijke afvalstoffen gelijk aan die van de richtlijn. De bewoordingen lijken duidelijk: indien een in de bijlage vermelde activiteit van een installatie de capaciteitsdrempel overschrijdt, worden alle eenheden waarin brandstoffen worden verbrand, opgenomen in de vergunning voor broeikasgasemissie, met uitzondering van, voor zover hier relevant, eenheden voor de verbranding van gevaarlijke afvalstoffen.
- 38 In de richtsnoeren van de Commissie lijkt het uitgangspunt te zijn dat het doel van een eenheid van belang is voor de vraag of een eenheid *die bedoeld is voor* de verbranding van gevaarlijke afvalstoffen al dan niet onder het systeem voor de handel in emissierechten valt. Volgens de MÖD valt een uitlegging van punt 5 te verdedigen volgens welke er sprake moet zijn van een eenheid die bedoeld is voor de verbranding van gevaarlijke afvalstoffen. De Commissie gebruikt in haar richtsnoeren de uitdrukking „dedicated to”, dat wil zeggen „speciaal bedoeld” voor de verbranding van gevaarlijke afvalstoffen; een verbrander die bedoeld is voor de productie van energie maar ook gebruikt kan worden voor de verwijdering van afval zou bijgevolg niet buiten beschouwing mogen blijven. De richtsnoeren lijken ook aan te geven dat meeverbrandingseenheden, dat wil zeggen eenheden die niet in hoofdzaak bestemd zijn voor afvalverwijdering, niet buiten beschouwing mogen blijven.
- 39 In de richtsnoeren staat voorts dat met de uitzonderingsbepaling van punt 5 hoofdzakelijk wordt beoogd te regelen wanneer een eenheid voor de verbranding van gevaarlijke afvalstoffen die rechtstreeks verband houdt met de hoofdactiviteit – dat wil zeggen een eenheid die technisch gezien samenhangt met de op die plaats ten uitvoer gebrachte activiteiten en gevolgen kan hebben voor de emissies en de verontreiniging (samenhangende activiteiten) – onder het systeem voor de handel in broeikasgasemissierechten valt. Volgens de richtsnoeren is de bepaling doorgaans niet relevant indien zich binnen een installatie een eenheid voor de verbranding van gevaarlijke afvalstoffen bevindt die een integraal onderdeel vormt van een onder de richtlijn vallende activiteit. De MÖD is van mening dat de bewoordingen van de bepaling deze opvatting niet rechtstreeks schragen, maar dat dit bij de toepassing van deze bepaling wel degelijk een manier kan zijn om de vraag op te lossen of de verbrander bedoeld is om gevaarlijke afvalstoffen te verbranden of om productie mogelijk te maken (terwijl deze ook wordt gebruikt voor de verwijdering van gevaarlijke afvalstoffen).
- 40 Volgens de MÖD kan de bepaling in punt 5 op verschillende manieren worden uitgelegd. Het vereiste van deze bepaling dat de eenheid bedoeld moet zijn voor

de verbranding van gevaarlijke afvalstoffen, is de rechter niet duidelijk, want een verbrander die bedoeld is voor de productie van warmte voor het productieproces, maar ook wordt gebruikt voor de verwijdering van gevaarlijke afvalstoffen, kan worden beschouwd als een eenheid voor de verbranding van gevaarlijke afvalstoffen. Bij aanvaarding van de uitlegging van de Commissie blijft onduidelijk aan de hand van welke criteria moet worden beoordeeld in hoeverre een eenheid kan worden geacht met een activiteit samen te hangen. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk of de productie zonder de betrokken eenheid onmogelijk of niet toegestaan moet zijn (zie de richtsnoeren van de Commissie, blz. 14, voetnoot 14) om de eenheid als een integraal onderdeel [van de activiteit] te beschouwen, of [Or. 12] dat het voldoende is dat de eenheid technisch in verband staat met de installatie in het algemeen en er alleen gevaarlijke afvalstoffen uit die installatie in worden verbrand.

- 41 De MÖD vraagt zich voorts af of ook andere criteria relevant kunnen zijn voor de beoordeling of een eenheid moet worden geacht te zijn bedoeld voor de verbranding van gevaarlijke afvalstoffen. Een criterium kan bijvoorbeeld zijn dat er sprake is van meeverbranding en een ander criterium kan betrekking hebben op de hoeveelheid brandstof die wordt toegevoegd om de gevaarlijke afvalstoffen te verbranden (zie de richtsnoeren van de Commissie, punten 3.3.2 en 3.3.3).
- 42 De MÖD is kortom van mening dat onduidelijk is en niet is gepreciseerd hoe punt 5 van bijlage I bij de ETS-richtlijn in een zaak als de onderhavige moet worden uitgelegd. Deze kwestie heeft betrekking op het Unierecht. Om uitspraak te kunnen doen in de zaak heeft de MÖD antwoorden nodig op de navolgende uitleggingsvragen.

Prejudiciële vragen

- 43 De MÖD verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen.
1. Geldt de uitzondering voor eenheden waarin gevaarlijke afvalstoffen worden verbrand in punt 5 van bijlage I bij de ETS-richtlijn – volgens hetwelk alle eenheden waarin brandstoffen worden verbrand moeten worden opgenomen in de vergunning voor broeikasgasemissie, met uitzondering van eenheden voor de verbranding van gevaarlijke afvalstoffen – voor alle eenheden die gevaarlijke afvalstoffen verbranden, of moet een bepaald kwalificerend element aanwezig zijn om deze uitzondering toe te passen? Is, in het geval dat een dergelijk element vereist is, het doel van de eenheid beslissend voor de toepassing van de uitzondering, of kunnen ook andere elementen relevant zijn?
 2. Geldt, indien het doel van de eenheid beslissend is voor de beoordeling, de uitzondering toch voor een eenheid waarin gevaarlijke afvalstoffen worden verbrand, maar die in hoofdzaak voor een ander doel is bestemd dan voor verbranding?

3. Indien de uitzondering uitsluitend van toepassing is op een eenheid die in hoofdzaak bedoeld is voor de verbranding van gevaarlijke afvalstoffen, welke criteria moeten dan worden aangelegd om dit doel te beoordelen?

4. Indien bij een beoordeling beslissend is of de eenheid moet worden beschouwd als een integraal onderdeel van een activiteit in een installatie waarvoor krachtens de richtlijn een vergunning is vereist – bijvoorbeeld zoals uiteengezet in punt 3.3.3 van de richtsnoeren van de Commissie –, aan welke eisen moet dan zijn voldaan om de eenheid als een integraal onderdeel daarvan te kunnen beschouwen? Kan bijvoorbeeld worden verlangd dat de productie zonder de eenheid onmogelijk of niet toegestaan is (zie de richtsnoeren van de Commissie, blz. 14, voetnoot 14), of kan het voldoende zijn dat de eenheid technisch verbonden is met de installatie en er alleen gevaarlijke afvalstoffen uit die installatie in worden verbrand?

[OMISSIS]