ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

9 juni 2016*

„Prejudiciële verwijzing — Luchtverontreiniging — Regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten — Richtlijn 2003/87/EG — Begrip installatie — Opslaglocatie van de brandstof daaronder begrepen — Verordening (EU) nr. 601/2012 — Begrip brandstof die de installatie verlaat”

In zaak C-158/15,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Raad van State (Nederland) bij beslissing van 1 april 2015, ingekomen bij het Hof op 3 april 2015, in de procedure

Elektriciteits Produktiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ NV

tegen

Bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit,

wijst

HET HOF (Zesde kamer),

samengesteld als volgt: A. Arabadjiev, kamerpresident, J.-C. Bonichot (rapporteur) en E. Regan, rechters,

advocaat-generaal: J. Kokott,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

— Elektriciteits Produktiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ NV, vertegenwoordigd door V.M.Y. van ’t Lam en T. Kortmann, advocaten,

— de Nederlandse regering, vertegenwoordigd door M. de Ree en M. Bulterman als gemachtigden,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door E. Manhaeve en K. Mifsud-Bonnici als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 3 maart 2016,

* Procestaal: Nederlands.

het navolgende

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 3, onder e), 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 besluit nr. 1359/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013 (PB 2013, L 343; hierna: „richtlijn 2003/87"), en van artikel 27, lid 2, 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 (PB 2012, L 181, blz. 30), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 206/2014 van de Commissie van 4 maart 2014 (PB 2014, L 65, blz. 27; hierna: „verordening nr. 601/2012").

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen Elektriciteits Produktiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ NV (hierna: „EPZ") en het Bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit (hierna: „NEa") over de inaanmerkingneming van broeikasgasemissie als gevolg van broei tijdens de opslag van steenkool.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2003/87

3 Overweging 11 van richtlijn 2003/87 luidt:

„De lidstaten dienen ervoor te zorgen dat exploitanten van bepaalde activiteiten een vergunning voor broeikasgasemissies bezitten en hun emissies van in verband met deze activiteiten gespecificeerde broeikasgassen bewaken en rapporteren."

4 Artikel 2 van deze richtlijn, met het opschrift „Toepassingsgebied", bepaalt in lid 1 ervan:

„Deze richtlijn is van toepassing op emissies uit de in bijlage I genoemde activiteiten en de in bijlage II genoemde broeikasgassen."

5 Artikel 3 van deze richtlijn, met het opschrift „Definities", luidt als volgt:

„In deze richtlijn wordt verstaan onder:

[...]

b) ‚emissie': emissie van broeikasgassen in de atmosfeer door in een installatie aanwezige bronnen [...];

[...]

e) ‚installatie': 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;

[...]

t) ‚verbranden': het oxideren van brandstoffen, ongeacht de wijze waarop de warmte, de elektrische of de mechanische energie die tijdens dit proces vrijkomt wordt gebruikt, en andere rechtstreeks daarmee verband houdende activiteiten, met inbegrip van rookgasreiniging;

[...]"

6 In lid 3 van artikel 12 van deze richtlijn, met het opschrift „Overdracht, inlevering en annulering van rechten", is bepaald:

„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."

7 In bijlage I bij richtlijn 2003/87 worden de categorieën activiteiten opgesomd waarop deze richtlijn van toepassing is. Punt 6 daarvan ziet onder meer op 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). In punt 5 van deze bijlage wordt nader 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, worden opgenomen in de vergunning voor broeikasgasemissie.

Verordening nr. 601/2012

8 Overweging 1 van verordening nr. 601/2012 luidt:

„De volledige, consistente, transparante en nauwkeurige monitoring en rapportage van broeikasgasemissies, overeenkomstig de in deze verordening vervatte geharmoniseerde voorschriften, zijn van fundamenteel belang voor het effectief functioneren van de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten uit hoofde van [richtlijn 2003/87]. [...]"

9 Overweging 5 van deze verordening luidt:

„Het monitoringplan, dat voorziet in gedetailleerde, volledige en transparante documentatie met betrekking tot de methode voor een specifieke installatie of vliegtuigexploitant, dient een centraal element te vormen van het bij deze verordening ingestelde systeem. Regelmatige actualisering van het plan dient te worden voorgeschreven, zowel in reactie op de bevindingen van de verifiërende partij als op eigen initiatief van de exploitant of vliegtuigexploitant. [...]"

10 Artikel 2 van deze verordening, met het opschrift „Toepassingsgebied", bepaalt:

„Deze verordening is van toepassing op de monitoring en rapportage van broeikasgasemissies die gespecificeerd zijn met betrekking tot de activiteiten in bijlage I bij [richtlijn 2003/87] en activiteitsgegevens van stationaire installaties [...].

Ze is van toepassing op emissies en activiteitsgegevens die zich voordoen vanaf 1 januari 2013."

11 Artikel 3 van verordening nr. 601/2012, „Definities”, bepaalt:

„Voor de toepassing van deze verordening wordt verstaan onder:

[...]

5. ‚emissiebron’: een afzonderlijk aanwijsbaar deel van een installatie of een proces binnen een installatie van waaruit de relevante broeikasgassen vrijkomen [...];

[...]

11. ‚verbrandingsemissies’: de uitstoot van broeikasgassen die plaatsvindt bij de exotherme reactie van een brandstof met zuurstof;

[...]”

12 Artikel 5 van deze verordening, met het opschrift „Volledigheid”, luidt:

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

Exploitanten en vliegtuigexploitanten voeren gepaste maatregelen uit om te voorkomen dat binnen de rapportageperiode gegevens ontbreken.”

13 Artikel 11 van deze verordening, getiteld „Algemene verplichting”, bepaalt in lid 1 ervan:

„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 [...] waarvoor het wordt gebruikt.

[...]”

14 Artikel 20 van verordening nr. 601/2012, met als opschrift „Monitoringgrenzen”, bepaalt in lid 1:

„Een exploitant definieert de monitoringgrenzen voor elke installatie.

Binnen deze grenzen telt de exploitant alle relevante broeikasgasemissies uit alle emissiebronnen en bronstromen die samenhangen met activiteiten die in de installatie worden uitgevoerd en die in bijlage I bij [richtlijn 2003/87] worden genoemd, alsook de activiteiten en broeikasgassen die door een lidstaat overeenkomstig artikel 24 van [richtlijn 2003/87] in de handelsregeling zijn opgenomen mee.

De exploitant telt ook de emissies mee van de normale bedrijfsvoering en van uitzonderlijke gebeurtenissen, inclusief opstarten, uitschakelen en noodsituaties gedurende de verslagperiode, met uitzondering van emissies van mobiele machines voor vervoersdoeleinden.”

15 Artikel 21 van die verordening, met als opschrift „Keuze van de monitoringmethode”, bepaalt in lid 1:

„Voor de monitoring van de emissies van een installatie kiest de exploitant voor toepassing van een op berekening gebaseerde methode of een op meting gebaseerde methode, behoudens specifieke bepalingen van deze verordening.

Bij een op berekeningen gebaseerde methode [...] worden de emissies van de bronstromen bepaald op basis van met behulp van meetsystemen verkregen activiteitsgegevens en aanvullende, door laboratoriumanalyses verkregen parameters of standaardwaarden. [...]

[...]"

16 Artikel 27 van deze verordening, met het opschrift „Bepaling van de activiteitsgegevens", bepaalt:

„1. De exploitant bepaalt de activiteitsgegevens van een bronstroom op een van de volgende manieren:

a) op basis van een continue meting in het proces dat de emissies voortbrengt;

b) op basis van de som van afzonderlijke metingen van hoeveelheden, rekening houdend met relevante voorraadwijzigingen.

2. Voor de toepassing van punt b) van lid 1, wordt de hoeveelheid brandstof of materiaal die tijdens de verslagperiode wordt verwerkt, berekend als de hoeveelheid brandstof of materiaal die tijdens de verslagperiode is gekocht, min de hoeveelheid brandstof of materiaal die de installatie verlaat, plus de hoeveelheid brandstof of materiaal in voorraad aan het begin van de verslagperiode, min de hoeveelheid brandstof of materiaal in voorraad aan het einde van de verslagperiode.

[...]"

Nederlands recht

17 Ingevolge artikel 2.2, lid 1, van de Wet milieubeheer zijn de in verordening nr. 601/2012 genoemde taken opgedragen aan de NEa.

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

18 EPZ exploiteert een kolencentrale in Nederland, die in 1987 in bedrijf is gesteld. Deze centrale heeft een vermogen van 406 MW en verbruikt gemiddeld 2 500 ton steenkool per dag.

19 De kolen worden geleverd op een opslaglocatie die zich op ongeveer 800 meter van de centrale bevindt en daar door een openbare weg van wordt gescheiden. De kolen blijven een half jaar tot een jaar in de opslag liggen voordat zij door middel van een transportband naar de centrale worden vervoerd. Daar worden zij vermalen tot poeder, waarna ze de verbrandingsinstallatie in gaan.

20 In het kader van de uitwerking van het monitoringplan van de door EPZ geëxploiteerde installatie voor de derde handelsperiode van 2013 tot en met 2020 was de NEa van mening dat de steenkool die verloren gaat als gevolg van broei tijdens de opslagperiode, niet kon worden beschouwd als brandstof die deze installatie verlaat in de zin van artikel 27, lid 2, van verordening nr. 601/2012.

21 Bij besluit van 8 november 2013 heeft de NEa derhalve geweigerd toestemming te verlenen voor de wijziging van het monitoringplan waar EPZ om had verzocht. Bij besluit van 23 april 2014 heeft zij vervolgens het door deze onderneming gemaakte bezwaar tegen dit eerste besluit ongegrond verklaard.

22 EPZ heeft de Raad van State aangezocht met een verzoek om nietigverklaring van dit laatste besluit.

23 De Raad van State heeft de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Valt een situatie als de onderhavige, waarbij kolen worden opgeslagen in een kolenpark waar emissies van CO_2 plaatsvinden als gevolg van broei, het hart van het kolenpark zich op ongeveer 800 meter afstand van de rand van de kolencentrale bevindt, beide percelen van elkaar worden gescheiden door een openbare weg en de kolen vanuit de opslaglocatie via een transportband die over de weg heen loopt naar de centrale worden vervoerd, onder de reikwijdte van het begrip installatie als bedoeld in artikel 3, aanhef en onder e), van [richtlijn 2003/87]?

2) Wordt met ‚brandstof die de installatie verlaat' in artikel 27, tweede lid, van [verordening nr. 601/2012] de situatie bedoeld als in dit geval waar kolen tijdens de opslag in het kolenpark verloren gaan door verbranding ten gevolge van broei?"

Beantwoording van de prejudiciële vragen

Eerste vraag

24 Met zijn eerste vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of een opslaglocatie voor de brandstof van een kolencentrale zoals in het hoofdgeding aan de orde en zoals beschreven door de verwijzende rechter, een „installatie" in de zin van artikel 3, onder e), van richtlijn 2003/87 is, gelet op inzonderheid de omstandigheden dat de opslaglocatie zich bevindt op een afstand van circa 800 meter van deze centrale, dat zij daarvan wordt gescheiden door een openbare weg en dat de brandstof van de opslaglocatie naar de centrale wordt vervoerd via een transportband die over deze openbare weg heen loopt.

25 In herinnering zij gebracht dat volgens artikel 3, onder e), van richtlijn 2003/87 onder een installatie in die richtlijn wordt verstaan, een vaste technische eenheid waarin één of meer van de in bijlage I bij die richtlijn genoemde activiteiten plaatsvinden alsmede andere, daarmee rechtstreeks samenhangende activiteiten die technisch in verband staan met de op die plaats ten uitvoer gebrachte activiteiten en gevolgen kunnen hebben voor de emissies en de verontreiniging.

26 Deze bijlage ziet onder meer op 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.

27 In het hoofdgeding staat vast dat de kolencentrale van EPZ een totaal thermisch ingangsvermogen van meer dan 20 MW heeft en de verbranding van steenkool in deze installatie dus door bijlage I bij richtlijn 2003/87 wordt bestreken.

28 Wat daarentegen de opslag betreft, blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt niet dat het thermisch ingangsvermogen van de opslaglocatie die in het hoofgeding aan de orde is, hoger is dan de grenswaarde van 20 MW die in bijlage I bij deze richtlijn is neergelegd, zelfs als wordt aangenomen dat de broei van de steenkool die bestemd is voor de centrale tijdens de opslag ervan kan worden beschouwd als verbranding van brandstoffen als bedoeld in bijlage I bij deze richtlijn. Deze opslaglocatie kan dus niet worden beschouwd als een vaste technische eenheid in de zin van artikel 3, onder e), van richtlijn 2003/87.

29 Dientengevolge maakt de opslaglocatie voor steenkool die in het hoofdgeding aan de orde is, enkel deel uit van een installatie in de zin van artikel 3, onder e), van richtlijn 2003/87 als de opslag van steenkool voldoet aan de criteria in die bepaling voor de andere dan de in bijlage I bij die richtlijn genoemde

activiteiten. Dat is het geval als deze activiteit rechtstreeks samenhangt met de verbranding in de centrale, als zij technisch in verband staat met de op de locatie van die centrale ten uitvoer gebrachte activiteiten en gevolgen kan hebben voor de emissies en de verontreiniging.

30 In dat verband moet worden opgemerkt dat de enkele omstandigheid dat de opgeslagen steenkool onontbeerlijk is voor de werking van de centrale, op zich volstaat om aan te nemen dat de opslag rechtstreeks samenhangt met de activiteit van de centrale. Deze rechtstreekse samenhang wordt bovendien geconcretiseerd door het technische verband tussen de twee activiteiten. Zoals de advocaat-generaal in punt 30 van haar conclusie in overweging geeft, moet een dergelijk verband worden aanvaard wanneer de betrokken activiteit is geïntegreerd in het gezamenlijke technische proces van de activiteit van verbranding in de centrale.

31 Een dergelijk verband bestaat hoe dan ook voor een opslaglocatie van steenkool zoals in het hoofdgeding aan de orde, alleen al vanwege de materiële organisatie van deze locatie en de aanwezigheid van een transportband tussen het kolenpark en de centrale.

32 De andere omstandigheden die de verwijzende rechter noemt, namelijk dat de opslaglocatie zich op ongeveer 800 meter van de centrale bevindt en daarvan bovendien door een openbare weg is gescheiden, zijn in dit verband niet van belang.

33 Voorts moet worden vastgesteld dat uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat bij de in het hoofdgeding bedoelde opslag van steenkool als gevolg van een proces van natuurlijke oxidatie broeikasgassen vrijkomen, zodat deze activiteit gevolgen kan hebben voor de emissies en de verontreiniging in de zin van artikel 3, onder e), van richtlijn 2003/87.

34 Gelet op het voorgaande moet op de eerste vraag worden geantwoord dat een opslaglocatie voor de brandstof van een kolencentrale zoals in het hoofdgeding aan de orde en zoals beschreven door de verwijzende rechter deel uitmaakt van een „installatie” in de zin van artikel 3, onder e), van richtlijn 2003/87.

Tweede vraag

35 Met zijn tweede vraag wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 27, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 601/2012 aldus moet worden uitgelegd dat steenkool die verloren gaat door broei tijdens de opslag ervan op een locatie die deel uitmaakt van een installatie in de zin van artikel 3, onder e), van richtlijn 2003/87, moet worden beschouwd als steenkool die deze installatie verlaat.

36 Uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat EPZ voor de monitoring van de emissie van de installatie die zij exploiteert, heeft gekozen voor toepassing van de op berekening gebaseerde methode die in artikel 27, lid 1, onder b), van verordening nr. 601/2012 is beschreven.

37 In dat geval kan de exploitant krachtens artikel 27, lid 1, onder b), van verordening nr. 601/2012 om te beginnen de activiteitsgegevens van een bronstroom bepalen op basis van de som van afzonderlijke metingen van hoeveelheden, rekening houdend met relevante voorraadwijzigingen.

38 Artikel 27, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 601/2012 bepaalt vervolgens dat voor de bepaling van de activiteitsgegevens van een bronstroom volgens de in lid 1, onder b), van dat artikel beschreven methode onder meer de hoeveelheid brandstof die de installatie verlaat, moet worden afgetrokken van de hoeveelheid brandstof die tijdens de verslagperiode is gekocht.

39 Zowel de bewoordingen van deze bepaling, waarin wordt gesproken van „verlaten" en niet van „verloren gaan", als de doelstelling die met verordening nr. 601/2012 wordt nagestreefd, te weten zorgen voor volledige monitoring en rapportage die, aldus artikel 5 van de verordening, alle proces- en verbrandingsemissies omvat uit alle emissiebronnen en bronstromen die samenhangen met de in bijlage I bij richtlijn 2003/87 genoemde activiteiten en de emissie van alle broeikasgassen die met betrekking tot die activiteiten zijn gespecificeerd, waarbij dubbeltelling wordt vermeden, rechtvaardigen dat brandstof die verloren gaat op de manier die in het hoofdgeding aan de orde is, niet wordt beschouwd als steenkool die de installatie verlaat in de zin van artikel 27, lid 2, eerste alinea, van deze verordening.

40 Uit een en ander volgt dat op de tweede vraag moet worden geantwoord dat artikel 27, lid 2, eerste alinea, van verordening nr. 601/2012 aldus moet worden uitgelegd dat steenkool die verloren gaat door broei tijdens de opslag ervan op een locatie die deel uitmaakt van een installatie in de zin van artikel 3, onder e), van richtlijn 2003/87, niet kan worden beschouwd als steenkool die deze installatie verlaat.

Kosten

41 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 (Zesde kamer) verklaart voor recht:

1) **Een opslaglocatie voor de brandstof van een kolencentrale zoals in het hoofdgeding aan de orde en zoals beschreven door de verwijzende rechter maakt deel uit van een „installatie" in de zin van artikel 3, onder e), 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, zoals gewijzigd bij besluit nr. 1359/2013/EU van het Europees Parlement en de Raad van 17 december 2013.**

2) **Artikel 27, lid 2, eerste 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, zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 206/2014 van de Commissie van 4 maart 2014, moet aldus worden uitgelegd dat steenkool die verloren gaat door broei tijdens de opslag ervan op een locatie die deel uitmaakt van een installatie in de zin van artikel 3, onder e), van richtlijn 2003/87, niet kan worden beschouwd als steenkool die deze installatie verlaat.**

ondertekeningen