ARREST VAN HET HOF (Zesde kamer)

8 september 2016*

„Prejudiciële verwijzing — Milieu — Regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Europese Unie — Richtlijn 2003/87/EG — Geharmoniseerde kosteloze toewijzing van emissierechten — Besluit 2011/278/EU — Wijziging van de toewijzing — Artikel 24, lid 1 — Informatieverplichting van de exploitant van de installatie — Omvang"

In zaak C-461/15,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door het Verwaltungsgericht Berlijn (bestuursrechter Berlijn, Duitsland) bij beslissing van 3 juni 2015, ingekomen bij het Hof op 28 augustus 2015, in de procedure

E.ON Kraftwerke GmbH

tegen

Bundesrepublik Deutschland,

wijst

HET HOF (Zesde kamer),

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

advocaat-generaal: E. Sharpston,

griffier: A. Calot Escobar,

gezien de stukken,

gelet op de opmerkingen van:

— E.ON Kraftwerke GmbH, vertegenwoordigd door S. Altenschmidt en A. Sitzer, Rechtsanwälte,

— de Duitse regering, vertegenwoordigd door T. Henze en K. Petersen als gemachtigden,

— de Europese Commissie, vertegenwoordigd door E. White en K. Herrmann als gemachtigden,

gelet op de beslissing, de advocaat-generaal gehoord, om de zaak zonder conclusie te berechten,

het navolgende

* Procestaal: Duits.

Arrest

1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 24, lid 1, van besluit 2011/278/EU van de Commissie van 27 april 2011 tot vaststelling van een voor de hele Unie geldende overgangsregeling voor de geharmoniseerde kosteloze toewijzing van emissierechten overeenkomstig artikel 10 bis van richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad (PB 2011, L 130, blz. 1).

2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen E.ON Kraftwerke GmbH en de Bundesrepublik Deutschland (Bondsrepubliek Duitsland) inzake de omvang van de informatieverplichting die op E.ON Kraftwerke rust voor de kosteloze toewijzing van emissierechten, gelet op de wijzigingen die zijn doorgevoerd in de werking van een van haar elektriciteitscentrales.

Toepasselijke bepalingen

Unierecht

Richtlijn 2003/87

3 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"), bepaalt in artikel 7, met het opschrift „Wijzigingen in installaties":

„De exploitant stelt de bevoegde autoriteit in kennis van voorgenomen wijzigingen in de aard of de werking, van voorgenomen uitbreidingen of van aanzienlijke capaciteitsvermindering van de installatie, waarvoor een aanpassing van de broeikasgasemissievergunning vereist kan zijn. Zo nodig stelt de bevoegde autoriteit de vergunning bij. [...]"

4 Artikel 10, lid 1, van richtlijn 2003/87 luidt:

„Met ingang van 2013 veilen de lidstaten alle emissierechten die niet overeenkomstig artikel 10 bis en 10 [quater] kosteloos worden toegewezen."

5 Artikel 10 bis, lid 1, van deze richtlijn, met het opschrift „Overgangsregels voor de hele Gemeenschap voor een geharmoniseerde kosteloze toewijzing", luidt als volgt:

„De Commissie stelt uiterlijk op 31 december 2010 volledig geharmoniseerde uitvoeringsmaatregelen voor de hele Gemeenschap vast voor het toewijzen van de [...] emissierechten [...]"

Besluit 2011/278

6 Artikel 7 van besluit 2011/278, met het opschrift „Verzamelen van referentiegegevens", luidt:

„1. Voor elke voor de kosteloze toewijzing van emissierechten krachtens artikel 10 bis van richtlijn 2003/87/EG in aanmerking komende gevestigde installatie, met inbegrip van installaties die slechts nu en dan in werking zijn, met name installaties die op reserve of stand-by staan en installaties met een seizoenregeling, vragen de lidstaten, voor alle jaren van de periode van 1 januari 2005 tot en met

31 december 2008 of waar toepasselijk van 1 januari 2009 tot en met 31 december 2010 dat de installatie in werking was, bij de exploitant alle relevante informatie en gegevens op voor elke in bijlage IV genoemde parameter.

2. De lidstaten verzamelen de gegevens afzonderlijk per subinstallatie. Indien nodig kunnen de lidstaten de exploitant verzoeken om meer gegevens te verstrekken.

[...]"

7 Artikel 10, lid 1, van besluit 2011/278 luidt als volgt:

„Op basis van de overeenkomstig artikel 7 verzamelde gegevens berekenen de lidstaten overeenkomstig de leden 2 tot en met 8 voor ieder jaar het aantal emissierechten dat met ingang van 2013 kosteloos wordt toegewezen aan elke gevestigde installatie op hun grondgebied."

8 De artikelen 19 tot en met 21 van besluit 2011/78 bepalen de voorwaarden waaronder de lidstaten de emissierechten toewijzen die moeten worden verleend naar aanleiding van een aanzienlijke capaciteitsuitbreiding of -vermindering van de betrokken installatie.

9 Artikel 24 van besluit 2011/278, met het opschrift „Veranderingen inzake de exploitatie van een installatie", bepaalt:

„1. De lidstaten zien erop toe dat alle relevante informatie over geplande of effectieve veranderingen van de capaciteit, het activiteitsniveau en de werking van een installatie door de exploitant vóór 31 december van elk jaar bij de bevoegde autoriteit wordt ingediend.

2. Indien een verandering is opgetreden van de capaciteit, het activiteitsniveau of de werking van een installatie die een invloed heeft op de toewijzing van de installatie, dienen de lidstaten, met gebruikmaking van een door de Commissie verstrekt elektronisch sjabloon, alle relevante informatie, met inbegrip van de voorlopige totale jaarlijkse hoeveelheid kosteloos toegewezen emissierechten voor de betrokken installatie zoals bepaald overeenkomstig dit besluit, bij de Commissie in alvorens zij de definitieve totale jaarlijkse hoeveelheid kosteloos toegewezen emissierechten vaststellen. De Commissie kan de herziene voorlopige totale jaarlijkse hoeveelheid kosteloos toegewezen emissierechten voor de betrokken installatie verwerpen."

Verordening nr. 601/2012

10 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), stelt volgens artikel 1 ervan regels vast voor de monitoring en rapportage van broeikasgasemissies en activiteitsgegevens overeenkomstig richtlijn 2003/87/EG voor de op 1 januari 2013 ingaande handelsperiode van de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten van de Unie en voor de daaropvolgende handelsperioden.

11 Artikel 12 van verordening nr. 601/2012, met het opschrift „Inhoud en indiening van het monitoringplan", luidt:

„1. Een exploitant of vliegtuigexploitant dient een monitoringplan ter goedkeuring bij de bevoegde autoriteit in.

Het monitoringplan bestaat uit een gedetailleerde, volledige en transparante documentatie over de monitoringmethode voor een specifieke installatie of vliegtuigexploitant; het bevat ten minste de elementen die zijn opgenomen in bijlage I.

[...]

2. Voor zover bijlage I verwijst naar een procedure, wordt deze procedure door een exploitant of vliegtuigexploitant afzonderlijk van het monitoringplan vastgesteld, gedocumenteerd, ingevoerd en onderhouden.

[...]

3. Naast de in de leden 1 en 2 van dit artikel genoemde elementen mogen de lidstaten eisen dat in het monitoringplan van installaties aanvullende elementen worden opgenomen die ertoe bijdragen dat deze voldoen aan de eisen van artikel 24, lid 1, van [besluit] 2011/278 [...], waaronder een samenvatting van een procedure waarmee het volgende gewaarborgd wordt;

a) de exploitant controleert regelmatig of informatie over geplande of effectieve wijzigingen van de capaciteit, het activiteitsniveau en de werking van een installatie relevant is in het kader [van dat besluit];

b) de exploitant dient de onder a) genoemde informatie uiterlijk op 31 december van elk jaar in bij de bevoegde autoriteit."

Duits recht

12 Op 26 september 2011 heeft de federale regering de Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen in der Handelsperiode 2013 bis 2020 (besluit betreffende de toewijzing van broeikasgasemissierechten in de handelsperiode van 2013 tot en met 2020) (BGBl. I S. 1921; hierna: „ZuV 2020") vastgesteld.

13 § 22 van de ZuV 2020, met het opschrift „Veranderingen inzake de werking van een installatie", bepaalt:

„1) De exploitant van de installatie moet de bevoegde autoriteit alle relevante informatie over geplande of effectieve veranderingen van de capaciteit, het activiteitsniveau en de werking van een installatie mededelen vóór 31 januari van het volgende jaar en voor het eerst vóór 31 januari 2013.

2) De exploitant van de installatie is in het geval van een aanzienlijke capaciteitsvermindering volgens § 19, verplicht de stilgelegde capaciteit en de geïnstalleerde capaciteit van het voor toewijzing relevante element onverwijld aan de bevoegde autoriteit mede te delen. In het geval van sluiting volgens § 20, lid 1, is de exploitant van de installatie verplicht de bevoegde autoriteit onverwijld de datum van sluiting mede te delen."

Hoofdgeding en prejudiciële vragen

14 E.ON Kraftwerke is een onderneming in de energiesector en exploiteert in Duitsland meerdere krachtcentrales die onder de regeling voor de handel in emissierechten vallen. Voor haar centrale te Heyden (Duitsland) heeft zij bij de Deutsche Emissionshandelsstelle (Duitse autoriteit voor handel in emissierechten, hierna: „DEHSt") verzocht om de kosteloze toewijzing van emissierechten voor de derde handelsperiode (2013 tot en met 2020), in evenredigheid met de warmte-emissiewaarde.

15 Bij brief van 5 september 2013 deelde E.ON Kraftwerke de DEHSt mede dat zij, anders dan de DEHSt op grond van § 22, lid 1, van de ZuV 2020 eist, voornemens was alleen opgave te doen van de gegevens van de activiteitsniveaus van elk van de voor toewijzing relevante elementen, indien deze gegevens zouden kunnen leiden tot een aanpassing van het toewijzingsbesluit.

16 Bij brief van 24 september 2013 benadrukte de DEHSt in antwoord op deze brief dat de relevante informatie waarvan krachtens § 22, lid 1, ZuV 2020 opgave moet worden gedaan, niet enkel die informatie was die uiteindelijk leidt tot veranderingen in de toewijzing, maar alle informatie die betrekking heeft op gegevens die aan de toewijzing ten grondslag liggen.

17 E.ON Kraftwerke heeft in haar rapport voor 2013 in de rubriek activiteitsniveau het cijfer „0” vermeld.

18 In een op 27 november 2013 bij het Verwaltungsgericht Berlin (bestuursrechter Berlijn) ingesteld beroep, heeft E.ON Kraftwerke in wezen verzocht vast te stellen dat zij ingevolge § 22, lid 1, ZuV 2020 niet verplicht was alle gegevens te verstrekken die verband hielden met de capaciteit, het activiteitsniveau of de werking van de installatie, maar dat zij enkel opgave moest doen van de gegevens die verband hielden met wijzigingen die mogelijk van invloed waren op de toewijzing van emissierechten. Dit zou volgen uit artikel 24 van besluit 2011/278 van de Commissie, alsmede uit haar Guidance Document nr. 7.

19 De DEHSt begrijpt deze handelingen van de Commissie anders en heeft betoogd dat het aan de lidstaten was te bepalen welke informatie relevant is voor de toewijzing.

20 Daarop heeft het Verwaltungsgericht Berlin de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

„1) Welke informatie behoort tot de relevante informatie in de zin van artikel 24, lid 1, van besluit 2011/278/EU? Moet de beperking kwalitatief of kwantitatief worden opgevat en valt daar meer bepaald ook informatie over geplande of effectieve veranderingen van de capaciteit, het activiteitsniveau en de werking van een installatie onder, die niet rechtstreeks de intrekking of de aanpassing van het toewijzingsbesluit ingevolge de artikelen 19 tot en met 21 van besluit 2011/278/EU tot gevolg hebben en geen indieningsverplichting op grond van artikel 24, lid 2, van besluit 2011/278/EU in het leven roepen?

2) Indien de eerste vraag ontkennend moet worden beantwoord: moet artikel 24, lid 1, van besluit 2011/278/EU aldus worden uitgelegd dat het de lidstaat verbiedt van de exploitant ook informatie over geplande of effectieve veranderingen van de capaciteit, het activiteitsniveau en de werking van een installatie te verlangen die niet de intrekking of de aanpassing van het toewijzingsbesluit ingevolge de artikelen 19 tot en met 21 van besluit 2011/278/EU tot gevolg hebben?”

Beantwoording van de prejudiciële vragen

21 Met zijn vragen, die gezamenlijk moeten worden onderzocht, wenst de verwijzende rechter in wezen te vernemen of artikel 24, lid 1, van besluit 2011/78 aldus moet worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat een lidstaat van de ondernemingen die onder de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten in de Unie vallen en recht hebben op een kosteloze toewijzing van deze emissierechten, vereist dat zij informatie over alle geplande of effectieve veranderingen van de capaciteit, het activiteitsniveau en de werking van een installatie verstrekken, zonder deze eis te beperken tot enkel die informatie die betrekking heeft op wijzigingen die mogelijk van invloed zijn op deze toewijzing.

22 Besluit 2011/278 regelt de kosteloze toewijzing van broeikasgasemissierechten krachtens artikel 10 bis van richtlijn 2003/87.

23 In dat verband moet eraan worden herinnerd dat richtlijn 2003/87 beoogt de algehele emissie van broeikasgassen door de Unie tegen 2020 met ten minste 20 % ten opzichte van het niveau van 1990 op een economisch efficiënte wijze te verminderen. Om dat doel te bereiken heeft de Uniewetgever twee mechanismen ingesteld. Het eerste, ingesteld bij artikel 9 van richtlijn 2003/87, bestaat in de

lineaire vermindering van de hoeveelheid beschikbare emissierechten middels de toepassing van een factor 1,74 % van de gemiddelde jaarlijkse totale hoeveelheid emissierechten die door de lidstaten overeenkomstig de beschikkingen van de Commissie inzake hun nationale toewijzingsplannen voor de periode 2008-2012 worden verleend. Het tweede mechanisme is dat van de veiling van emissierechten, waarmee de broeikasgasemissies eveneens op een economisch efficiënte wijze zouden moeten kunnen worden verminderd (arrest van 28 april 2016, Borealis Polyolefine e.a., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 en C-391/14–C-393/14, EU:C:2016:311, punt 81).

24 Met betrekking tot installaties in bepaalde bedrijfstakken die overeenkomstig artikel 10 bis, lid 11, van richtlijn 2003/87 kosteloos emissierechten ontvangen, wordt deze hoeveelheid emissierechten vanaf 2013 geleidelijk verminderd teneinde te bereiken dat er in 2027 geen kosteloze toewijzing meer is (arrest van 28 april 2016, Borealis Polyolefine e.a., C-191/14, C-192/14, C-295/14, C-389/14 en C-391/14–C-393/14, EU:C:2016:311, punt 82).

25 In deze context is overeenkomstig artikel 7 van besluit 2011/278 bepaald dat voor elke voor de kosteloze toewijzing van emissierechten in aanmerking komende gevestigde installatie, de lidstaten, voor alle jaren van de periode van 1 januari 2005 tot en met 31 december 2008 of waar toepasselijk van 1 januari 2009 tot en met 31 december 2010 dat de installatie in werking was, bij de exploitant alle relevante informatie en gegevens opvragen voor elk van de in bijlage IV genoemde parameters waarmee de hoogte van deze toewijzing kan worden bepaald.

26 Volgens artikel 10 van besluit 2011/278 berekenen de lidstaten op basis van de overeenkomstig dit artikel 7 verzamelde gegevens voor ieder jaar het aantal emissierechten dat met ingang van 2013 kosteloos wordt toegewezen aan elke gevestigde installatie op hun grondgebied.

27 Zoals in overweging 15 van besluit 2011/278 wordt uiteengezet, moeten de lidstaten verzekeren dat de van de exploitanten verzamelde en voor de toewijzing gebruikte gegevens volledig, samenhangend en van een zo groot mogelijke nauwkeurigheid zijn.

28 Om de vragen van de verwijzende rechter te beantwoorden moet in het licht van deze overwegingen worden onderzocht wat de „relevante informatie” is die de lidstaten overeenkomstig artikel 24, lid 1, van besluit 2011/278 van de betrokken exploitanten mogen eisen.

29 In dat verband moet in de eerste plaats worden opgemerkt dat besluit 2011/278 exploitanten niet rechtstreeks een informatieplicht oplegt, maar het aan de lidstaten overlaat zelf de middelen vast te stellen om van de exploitanten gegevens te verkrijgen die voldoende relevant zijn voor de kosteloze toewijzing van broeikasgasemissierechten.

30 Met betrekking tot deze gegevens hebben de lidstaten overeenkomstig artikel 24, lid 1, van besluit 2011/278 de zorg erop toe te zien dat alle relevante informatie over geplande of effectieve veranderingen van de capaciteit, het activiteitsniveau en de werking van een installatie door de exploitant vóór 31 december van elk jaar bij de bevoegde autoriteit wordt ingediend.

31 In de tweede plaats moet worden opgemerkt dat artikel 24, lid 2, van besluit 2011/278, dat dient ter regeling van de verplichting van de lidstaten om bij de Commissie de informatie in te dienen die voor de vaststelling van de totale jaarlijkse hoeveelheid kosteloos toegewezen emissierechten relevant is, deze verplichting beperkt tot die gevallen waarin deze veranderingen van invloed zijn op de toewijzing van emissierechten aan een installatie.

32 Artikel 24, lid 1, van besluit 2011/278, dat betrekking heeft op alle relevante informatie over dergelijke veranderingen, beperkt de mededelingsplicht die op de exploitant rust daarentegen niet tot enkel die gevallen waarin die veranderingen van invloed zijn op de kosteloze toewijzing van emissierechten.

33 In de derde plaats is een dergelijke uitlegging van artikel 24, lid 1, van besluit 2011/278 in overeenstemming met de opzet van besluit 2011/278 en met de doelstellingen ervan.

34 In het stelsel voor de toewijzing van emissierechten is het namelijk, zoals in punt 26 van dit arrest is herhaald, aan de lidstaten om voor ieder jaar, op basis van de informatie die overeenkomstig artikel 7 van besluit 2011/278 is verzameld, het aantal emissierechten te berekenen dat kosteloos wordt toegewezen aan elke gevestigde installatie op hun grondgebied. Het is dan ook enkel aan de bevoegde autoriteiten van de lidstaten om, op basis van informatie die bij de exploitanten is verzameld, na te gaan of deze van invloed kan zijn op de vaststelling op het aantal toegekende emissierechten.

35 Daarenboven komt noch uit richtlijn 2003/87 en meer bepaald artikel 7 ervan, noch uit besluit 2011/278 naar voren dat de wetgever van de Unie exploitanten de keuze wilde laten van de informatie die zij krachtens die bepalingen moeten verstrekken, afhankelijk van de invloed die zij geacht wordt te hebben op de toewijzing van emissierechten.

36 Uit het bepaalde in artikel 24 van dit besluit komt namelijk naar voren dat dit tot doel heeft dat rekening wordt gehouden met de veranderingen in de werking van de installaties teneinde, enerzijds, wat de lidstaten betreft, in eerste instantie het aantal emissierechten vast te stellen dat kosteloos aan de gevestigde installaties op hun grondgebied wordt toegewezen en anderzijds, wat de Commissie betreft, in tweede instantie de uiteindelijke totale jaarlijkse hoeveelheid kosteloos toegewezen emissierechten vast te stellen.

37 Vanuit dit oogpunt moeten, zoals in punt 27 van dit arrest in herinnering is geroepen, de lidstaten verzekeren dat de van de exploitanten verzamelde en voor de toewijzing gebruikte gegevens volledig, samenhangend en van een zo groot mogelijke nauwkeurigheid zijn. Het is bijgevolg aan de lidstaten om zelf vast te stellen welke voor de bevoegde autoriteiten relevante informatie van de exploitanten moet worden verzameld.

38 Onder verwijzing naar de relevantie van de aldus gevraagde informatie staat artikel 24, lid 1, van besluit 2011/278 de lidstaten toe te eisen dat, als onderdeel daarvan, die informatie aan de bevoegde autoriteiten wordt verstrekt waarmee zij objectief de veranderingen in de betrokken installatie kunnen beoordelen, en staat het eraan in de weg dat zij andere informatie eisen die met deze beoordeling geen verband houdt, zoals die met betrekking tot met name de oorzaken, of meer algemeen, de economische of commerciële noodzaak van deze veranderingen, hetgeen door de nationale rechters moet worden nagegaan. Deze bepaling vereist daarentegen niet dat alleen die informatie wordt verstrekt die betrekking heeft op veranderingen die naar mening van de exploitanten van invloed kunnen zijn op de kosteloze toewijzing van emissierechten.

39 Deze vaststelling kan niet worden ontkracht door de toelichtingen in een document met de titel „Guidance Document nº 7 on the harmonized free allocation methodology for the EU-ETS post 2012 New Entrants and Closures”, dat door de Commissie op haar website is geplaatst. Volgens de uitdrukkelijke aanwijzing in dit document is dit namelijk rechtens niet bindend en weerspiegelt het niet het officiële standpunt van de Commissie.

40 Gelet op het voorgaande moet op de prejudiciële vragen worden geantwoord dat artikel 24, lid 1, van besluit 2011/78 aldus moet worden uitgelegd dat het er niet aan in de weg staat dat een lidstaat van de ondernemingen die onder de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten in de Unie vallen en recht hebben op een kosteloze toewijzing van deze emissierechten, vereist dat zij informatie over alle geplande of effectieve veranderingen van de capaciteit, het activiteitsniveau en de werking van een installatie verstrekken, zonder deze eis te beperken tot enkel die informatie die betrekking heeft op wijzigingen die mogelijk van invloed zijn op deze toewijzing.

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:

Artikel 24, lid 1, van besluit 2011/278/EU van de Commissie van 27 april 2011 tot vaststelling van een voor de hele Unie geldende overgangsregeling voor de geharmoniseerde kosteloze toewijzing van emissierechten overeenkomstig artikel 10 bis van richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad, moet aldus worden uitgelegd dat het er niet aan in de weg staat dat een lidstaat van de ondernemingen die onder de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten in de Europese Unie vallen en recht hebben op een kosteloze toewijzing van deze emissierechten, vereist dat zij informatie over alle geplande of effectieve veranderingen van de capaciteit, het activiteitsniveau en de werking van een installatie verstrekken, zonder deze eis te beperken tot enkel die informatie die betrekking heeft op wijzigingen die mogelijk van invloed zijn op deze toewijzing.

ondertekeningen