Jurisprudentie

CONCLUSIE VAN ADVOCAAT-GENERAAL
J. KOKOTT
van 3 maart 2016[1]

Zaak C-158/15

Elektriciteits Produktiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ NV
tegen
Bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit

[verzoek van de Raad van State (Nederland) om een prejudiciële beslissing]

„Milieurecht — Richtlijn 2003/87/EG — Regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten — Begrip installatie — Verordening (EU) nr. 601/2012 — Monitoring van broeikasgasemissies — Brandstof die de installatie verlaat"

I – **Inleiding**

1. De regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten van richtlijn 2003/87/EG[2] is een van de belangrijkste instrumenten van de Unie in de strijd tegen klimaatverandering. In het kader van deze regeling moeten kolencentrales voor de uitstoot van CO_2 bij de productie van elektriciteit emissierechten kopen. Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de vraag of dit ook de uitstoot van CO_2 omvat die het gevolg is van broei in de eigen steenkolenopslag van een kolencentrale.

2. Om deze emissies onder de richtlijn te laten vallen, zou de opslaglocatie moeten worden beschouwd als deel uitmakend van de installatie in de zin van richtlijn 2003/87. Het hierbij te hanteren begrip installatie is niet beperkt tot deze richtlijn, maar is in vrijwel identieke bewoordingen ook te vinden in de veel algemenere richtlijn inzake industriële emissies[3], waar het een centrale rol speelt. Het Hof zal zich in de onderhavige procedure voor het eerst uitspreken over dit begrip. En hoewel de uitlegging van de definitie van een richtlijn niet noodzakelijkerwijs ook heeft te gelden voor een andere richtlijn, kan de onderhavige zaak desondanks precedentwerking hebben.

3. Zelfs wanneer de opslaglocatie wordt gerekend tot de installatie, zouden de litigieuze emissies niet kunnen worden meegeteld wanneer de kolen die verloren gaan als gevolg van broei, zouden moeten worden aangemerkt als brandstof die de installatie verlaat als bedoeld in artikel 27, lid 2, van verordening (EU) nr. 601/2012[4].

1 — Oorspronkelijke taal: Duits.

2 — Richtlijn 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 L 275, blz. 32), zoals gewijzigd bij verordening (EU) nr. 421/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van richtlijn 2003/87 met het oog op de tenuitvoerlegging tegen 2020 van een internationale overeenkomst die op emissies van de internationale luchtvaart wereldwijd één marktgebaseerde maatregel toepast (PB L 129, blz. 1).

3 — Richtlijn 2010/75/EU van het Europees Parlement en de Raad van 24 november 2010 inzake industriële emissies (geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging) (PB L 334, blz. 17).

4 — Verordening van de Commissie van 21 juni 2012 inzake de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen overeenkomstig richtlijn 2003/87 van het Europees Parlement en de Raad (PB L 181, blz. 30).

II – **Toepasselijke bepalingen**

A – *Richtlijn 2003/87*

4. Het toepassingsgebied van richtlijn 2003/87 wordt in artikel 2, lid 1, omlijnd:

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

5. Van de in artikel 3 van richtlijn 2003/87 opgenomen definities zijn de drie hierna genoemde in casu het meest belangrijk:

„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. De verplichting tot inlevering van rechten voor de emissie van broeikasgassen is neergelegd in artikel 12, lid 3, van richtlijn 2003/87:

„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. De verbranding van brandstoffen in installaties met een totaal nominaal thermisch ingangsvermogen van meer dan 20 MW is een van de activiteiten die worden genoemd in bijlage I bij richtlijn 2003/87. In de aanhef van deze bijlage wordt duidelijk gemaakt met welke handelingen bij de verbranding rekening dient te worden gehouden:

„3. Wanneer het totale nominaal thermisch ingangsvermogen van een installatie wordt berekend met het oog op het nemen van een besluit inzake de opneming ervan in de Gemeenschapsregeling, worden het nominaal thermisch ingangsvermogen van alle technische eenheden die deel uitmaken van de installatie en waarin brandstoffen worden verbrand, bij elkaar opgeteld. Deze eenheden kunnen onder andere alle soorten stookketels, branders, turbines, verwarmingstoestellen, ovens, verbranders, gloeiovens, draaiovens, droogovens, drogers, motoren, brandstofcellen, chemische

looping-verbrandingseenheden, fakkels en thermische of katalytische naverbranders omvatten. Eenheden met een nominaal thermisch ingangsvermogen van minder dan 3 MW en eenheden die uitsluitend biomassa gebruiken, worden bij deze berekening buiten beschouwing gelaten. [...]

[...]

5. Indien blijkt dat de capaciteitsdrempel van een van de in deze bijlage vermelde activiteiten in een installatie wordt 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."

B – *Verordening nr. 601/2012*

8. Volgens artikel 1 stelt verordening nr. 601/2012 regels vast voor de monitoring en rapportage van broeikasgasemissies en activiteitsgegevens overeenkomstig richtlijn 2003/87 voor de op 1 januari 2013 ingaande handelsperiode van de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten van de Unie en voor de daaropvolgende handelsperioden.

9. Op grond van artikel 5 van verordening nr. 601/2012 moet de monitoring volledig zijn:

„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."

10. Artikel 20, lid 1, van verordening nr. 601/2012 preciseert de grenzen van de monitoring door de exploitant:

„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."

11. Artikel 21, lid 1, van verordening nr. 601/2012 betreft de keuze van de monitoringmethode:

„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 (hierna: ‚rekenmethode') worden de emissies van de bronstromen bepaald op basis van met behulp van meetsystemen verkregen activiteitsgegevens en aanvullende, door laboratoriumanalyses verkregen parameters of standaardwaarden. Bij de rekenmethode kan gebruik worden gemaakt van de standaardmethode omschreven in artikel 24 of van de massabalansmethode omschreven in artikel 25.

[...]"

12. Artikel 27 van verordening nr. 601/2012 regelt hoe verbruikshoeveelheden van een installatie moeten worden berekend:

„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.

[...]"

III – **Feiten en verzoek om een prejudiciële beslissing**

13. Elektriciteits Produktiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ NV (hierna: EPZ) exploiteert een kolencentrale in het zeehaven- en industriegebied Vlissingen-Oost in de buurt van Borssele in de provincie Zeeland. De centrale heeft nu een vermogen van 406 MW en verbruikt gemiddeld 2 500 ton steenkool per dag. De kolen worden per schip aangeleverd in een van de havens in het gebied. Ze worden geleverd door een stuwadoor genaamd OVET, die nabij de haven is gevestigd. OVET deponeert de kolen die van het schip afkomen en voor EPZ bestemd zijn, in twee mobiele trechters waarna ze naar de opslaglocatie van EPZ worden gebracht, ook wel het kolenpark genoemd.

14. Het hart van het kolenpark ligt ongeveer 800 meter van de rand van de kolencentrale. Het perceel waarop de kolencentrale ligt, wordt gescheiden van de opslaglocatie door een openbare weg. De kolen worden vanuit de opslaglocatie met schrapers op een transportband geschept. Deze transportband loopt over de openbare weg heen naar de kolencentrale. Daar worden de kolen vermalen tot poeder waarna ze de verbrandingsinstallatie ingaan.

15. In het kolenpark van EPZ is ruimte voor ongeveer twee scheepsladingen. De kolen kunnen een half jaar tot een jaar in de opslag liggen voordat ze in de centrale worden verbrand.

16. EPZ valt onder het emissiehandelsysteem en moet derhalve voor emissies van broeikasgassen emissierechten inleveren. De hoeveelheid benodigde rechten wordt bepaald aan de hand van de geleverde hoeveelheid kolen. EPZ heeft evenwel verzocht deze hoeveelheid met een vast percentage te mogen verminderen.

17. Omstreden is thans alleen nog of de broei van de kolen een vermindering rechtvaardigt. Gedurende de opslag in het kolenpark gaat namelijk een deel van de kolen verloren door verbranding als gevolg van broei. De zuurstof uit de lucht uit de vrije ruimte tussen de opgeslagen kolen reageert met de kolen en ontwikkelt warmte, waardoor een deel van de kolen verloren gaat. Dit proces leidt weliswaar tot uitstoot van CO_2, maar draagt niet bij aan de elektriciteitsproductie van de kolencentrale.

18. De Nederlandse Raad van State verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op twee 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?"

19. EPZ, het Koninkrijk der Nederlanden en de Europese Commissie hebben schriftelijke opmerkingen ingediend. Aangezien het Hof van oordeel was op basis hiervan reeds voldoende geïnformeerd te zijn, werd overeenkomstig artikel 76, lid 2, van het Reglement voor de procesvoering afgezien van een mondelinge behandeling.

IV – **Beoordeling**

20. Volgens artikel 12, lid 3, van richtlijn 2003/87 moet de exploitant van iedere installatie uiterlijk 30 april van ieder jaar een hoeveelheid emissierechten inleveren die gelijk is aan de op grond van artikel 15 geverifieerde totale emissies van die installatie gedurende het voorgaande kalenderjaar. In casu gaat het weliswaar nog niet om de inlevering van emissierechten, maar slechts om de verificatie op grond van artikel 15. Het resultaat van deze verificatie is evenwel beslissend voor de hoeveelheid van de vereiste rechten.

21. Met zijn prejudiciële verzoek wenst de Raad van State te vernemen of CO_2-emissies als gevolg van broei bij de opslag van kolen op een opslaglocatie van een kolencentrale door emissierechten moeten zijn gedekt. De twee vragen strekken ertoe vast te stellen of de opslag in het systeem van richtlijn 2003/87 dient te worden gerekend tot de installatie (zie onder A) en in voorkomend geval of de brandstof die als gevolg van broei verloren gaat, buiten beschouwing kan blijven omdat deze „de installatie verlaat" (zie onder B).

A – *Het begrip installatie*

22. Volgens artikel 3, onder e), van richtlijn 2003/87 is een installatie 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.

23. De verbranding van brandstoffen in installaties met een totaal nominaal thermisch ingangsvermogen van meer dan 20 MW is genoemd in bijlage I bij richtlijn 2003/87. De centrale van EPZ heeft een vermogen van 406 MW en valt derhalve onder de richtlijn.

24. EPZ benadrukt weliswaar dat de opslag van kolen geen activiteit is als bedoeld in bijlage I bij richtlijn 2003/87, maar daarmee is niet gezegd dat de kolenopslag geen deel van de installatie zou kunnen uitmaken.

1. Definitie van het begrip installatie

25. De definitie van het begrip installatie in artikel 3, onder e), van richtlijn 2003/87 beschrijft vier kenmerken. Ten eerste is daar sprake van een vaste technische eenheid waarin één of meer van de in bijlage I bij de richtlijn genoemde activiteiten plaatsvinden, alsmede, ten tweede, van andere, daarmee rechtstreeks samenhangende activiteiten die, ten derde, technisch in verband staan met de op die plaats ten uitvoer gebrachte activiteiten en die, ten vierde, gevolgen kunnen hebben voor de emissies en de verontreiniging.

26. Weliswaar bestaan er tussen de afzonderlijke taalversies verschillen met betrekking tot de vraag of de andere, met de hoofdactiviteit rechtstreeks samenhangende activiteiten binnen de technische eenheid plaatsvinden of ook daarbuiten.[5] Deze verschillen zijn echter kleiner dan het lijkt.

27. Het begrip „technische eenheid” is immers niet gedefinieerd en kan derhalve flexibel worden uitgelegd. Bijgevolg moeten de overige kenmerken van de definitie de doorslag geven, dus de rechtstreekse samenhang van de andere activiteit met de activiteit als bedoeld in de bijlage, de technische samenhang van beide activiteiten alsmede de gevolgen voor het milieu.

28. Voor een restrictieve uitlegging van deze kenmerken van de definitie van het begrip installatie is geen plaats, aangezien anders gevreesd moet worden dat bepaalde emissies van broeikasgassen van de betrokken installatie worden uitgesloten en aan de regeling van richtlijn 2003/87 worden onttrokken.

29. De opslag van kolen op de plaats van vestiging van een energiecentrale met het oog op de latere verbranding ervan binnen de centrale wordt weliswaar niet genoemd in bijlage I bij richtlijn 2003/87, maar reeds uit de definitie van het begrip installatie vloeit voort dat ook andere activiteiten moeten worden gerekend tot de installatie voor zover zij rechtstreeks samenhangen met de hoofdactiviteit, hier de verbranding. Bij de litigieuze opslag van kolen is er sprake van een dergelijke rechtstreekse samenhang, aangezien de opgeslagen brandstof onmisbaar is voor het gebruik van de oven van de centrale.

30. Deze rechtstreekse samenhang wordt geconcretiseerd door het kenmerk van het technisch verband. Een dergelijk verband moet worden aanvaard wanneer de betrokken activiteit met de hoofdactiviteit die het aanknopingspunt vormt voor de toepasselijkheid van richtlijn 2003/87, in een gezamenlijk technisch proces is geïntegreerd. Dit is in het hoofdgeding alleen al vanwege de transportband naar de centrale het geval. Dat beide onderdelen van de installatie door een openbare weg en een zekere afstand van elkaar gescheiden zijn, is in dit verband van ondergeschikt belang.

31. Ten slotte blijkt uit de CO_2-emissies die het gevolg zijn van de broei, dat de opslag gevolgen kan hebben voor de emissies en de milieuvervuiling. Andere gevolgen van de open opslag van steenkool voor het milieu, bijvoorbeeld in de vorm van fijn stof, kunnen niet worden uitgesloten.

5 — Zie Commissie, Guidance on Interpretation of „Installation” and „Operator” for the Purposes of the IPPC Directive, versie 1, april 2007, blz. 1.

32. Gezien het bovenstaande moet worden geconcludeerd dat een kolenopslag zoals die in het hoofdgeding deel uitmaakt van de installatie.

2. Bijzondere installatiebegrippen

33. Deze conclusie wordt bevestigd door de iets specifieker geformuleerde definities van het installatiebegrip op het gebied van de afvalverbranding in respectievelijk artikel 42, lid 1, van de richtlijn inzake industriële emissies en artikel 3, punt 8, van de zogenoemde Seveso III-richtlijn betreffende de beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken [6].

34. Bij afvalverbrandingsinstallaties wordt de opslag van afval, dus van de brandstof, uitdrukkelijk gedefinieerd als onderdeel van de betrokken installatie. En ook onder de Seveso III-richtlijn omvatten installaties „depots" die nodig zijn voor de werking van die installaties.

35. Deze twee definities zijn weliswaar primair gericht op de specifieke doelen van de betrokken regelingen, maar beogen – net als de definitie in richtlijn 2003/87 – alle milieugevolgen te omvatten waarop de respectieve regeling betrekking heeft. In zoverre laten de twee bijzondere definities zien dat installaties naar hun aard ook de noodzakelijke opslag omvatten.

36. Van bijzonder belang is de definitie op het gebied van de afvalverbranding, aangezien deze gericht is op verbrandingsinstallaties en de centrale in het onderhavige geval eveneens een verbrandingsinstallatie is. Blijkens deze definitie plegen verbrandingsinstallaties over een brandstofopslag te beschikken.

3. Doelen van richtlijn 2003/87

37. EPZ is evenwel van mening dat op grond van de doelen van richtlijn 2003/87 een striktere uitlegging van het begrip installatie geboden is. EPZ benadrukt in dit verband in het bijzonder dat de exploitant van een kolenopslag de emissie als gevolg van broei niet kan controleren of voorkomen.

38. Deze opvatting berust op het uitgangspunt dat het marktmechanisme van de handel in emissierechten de installatie-exploitanten dient te stimuleren de door hun activiteiten veroorzaakte CO_2-emissies zo veel mogelijk te verminderen.

39. Zelfs als wordt verondersteld dat de exploitant van een kolenopslag de broei feitelijk niet kan voorkomen, miskent EPZ echter dat in het marktmechanisme ook is voorzien in een volledige beëindiging van bepaalde activiteiten, als deze op grond van de kosten van niet te voorkomen emissies niet meer concurrerend zijn.

40. Bijgevolg bevestigen ook de doelen van richtlijn 2003/87 dat de centrale mede de kolenopslag omvat.

4. Verordening nr. 601/2012

41. Hoewel verordening nr. 601/2012 de vraag of emissies van de opslag moeten worden meegeteld, op het eerste gezicht niet eenduidig beantwoordt, trekt zij dit uiteindelijk niet in twijfel.

6 — Richtlijn 2012/18/EU van het Europees Parlement en de Raad van 4 juli 2012 (PB L 197, blz. 1).

42. Een mogelijkheid om de opslag buiten beschouwing te laten, lijkt te kunnen worden gelezen in artikel 20 van de verordening. Volgens deze bepaling definieert de exploitant van de installatie de monitoringgrenzen voor elke installatie. Deze regeling kan evenwel niet aldus worden opgevat dat de exploitant van een kolencentrale de bijbehorende opslag mag uitzonderen en dus buiten beschouwing mag laten.

43. De bevoegdheid om grenzen te bepalen heeft namelijk niet betrekking op de installatie als zodanig, maar alleen op de monitoring daarvan. Een beperking van de monitoring, die bepaalde emissies van de installatie buiten beschouwing laat, zou echter in strijd zijn met het doel van de monitoring. Overeenkomstig artikel 5 van de verordening moet deze namelijk volledig zijn en alle proces- en verbrandingsemissies uit alle emissiebronnen en bronstromen die samenhangen met de in bijlage I bij richtlijn 2003/87 genoemde activiteiten, omvatten. De broei van kolen in de opslag is echter eveneens een emissiebron die samenhangt met de activiteiten van de centrale en moet derhalve onder de monitoring vallen.

5. Andere organisatievormen van de opslag

44. EPZ verzoekt in dit verband begrijpelijkerwijs om een antwoord op de vraag of een andere organisatie van de opslag mogelijk ertoe kan leiden dat deze geen deel uitmaakt van de centrale. Voor de beantwoording van de prejudiciële vragen is het antwoord op deze vraag weliswaar niet absoluut noodzakelijk, maar de definitieve beslechting van het geschil tussen EPZ en de bevoegde Nederlandse autoriteiten over de inaanmerkingneming van de opslag zou hierdoor wel kunnen worden bevorderd. Om die reden is het raadzaam dat het Hof zich hierover uitspreekt.

45. Het kenmerk van het *technisch* verband geeft aan dat niet beslissend kan zijn hoe een activiteit economisch gezien is georganiseerd, bijvoorbeeld of deze wordt uitgevoerd door een andere exploitant (outsourcing). Van belang is veeleer de integratie ervan in een technisch proces samen met de hoofdactiviteit die het aanknopingspunt vormt voor de toepasselijkheid van richtlijn 2003/87.

46. Dienovereenkomstig heeft de wetgever in overweging 6 alsmede in de artikelen 4, lid 3, en 5, lid 2, van de richtlijn inzake industriële emissies, die een vrijwel identieke definitie van het begrip installatie hanteert, rekening gehouden met de mogelijkheid dat verschillende exploitanten verschillende onderdelen van een installatie exploiteren.

47. Dit wordt ook bevestigd door de specifieke definities van het installatiebegrip op het gebied van de afvalverbranding en ter beheersing van de gevaren van zware ongevallen waarbij gevaarlijke stoffen zijn betrokken. Blijkens deze definities kunnen installaties niet geïsoleerd worden beschouwd, maar omvatten ze in de regel een technisch proces dat in zijn geheel beoordeeld moet worden.

48. Bijgevolg kan de keuze van het technische instrument om onderdelen van een installatie met elkaar te verbinden, net zo min beslissend zijn, zolang deze onderdelen in de installatie in één technisch proces met elkaar samenhangen. De gebruikte transportband is derhalve slechts een voorbeeld van een technische verbinding. Ook denkbaar zijn andere, minder vaste verbindingen, zoals vrachtwagens.

49. De afstand tussen een brandstofopslag en de plaats van de verbranding kan bij de beoordeling van een dergelijk technisch proces slechts een indicatie zijn. Hoe verder deze van elkaar verwijderd zijn, des te geringer is de waarschijnlijkheid dat het gaat om een rechtstreeks samenhangend technisch proces. Maar een tussenopslag, die uitsluitend wordt gebruikt voor de voeding van een bepaalde centrale, zou, ook indien deze op grote afstand is gelegen, nog als onderdeel van de centrale moeten worden beschouwd.

50. Hetzelfde zou moeten gelden voor de levering aan andere afnemers vanuit dezelfde opslag. Een dergelijke levering is een aanwijzing dat de opslag geen onderdeel is van de centrale. Zolang echter het hoofddoel van de opslag de voeding van de centrale blijft, ligt het voor de hand uit te gaan van één enkele installatie. Hiervoor pleit ook het hierna te bespreken artikel 27, lid 2, van verordening nr. 601/2012. Deze regeling gaat er immers van uit dat brandstof een installatie kan verlaten om aan andere afnemers te worden geleverd.

51. Hieruit volgt dat het nauwelijks mogelijk is de opslag door middel van andere organisatievormen van de installatie los te koppelen. Het bedrijf zou de opslag van de kolen structureel zodanig sterk van de centrale moeten scheiden dat een technisch verband met de centrale uitgesloten is.

6. Beantwoording van de eerste vraag

52. Samengevat dient de eerste vraag aldus te worden beantwoord dat een kolencentrale en een voor de voeding van de centrale bestemde kolenopslag waarin als gevolg van broei CO_2-emissies ontstaan, tot dezelfde installatie als bedoeld in artikel 3, onder e), van richtlijn 2003/87 moeten worden gerekend wanneer beide als onderdeel van een gezamenlijk technisch proces ten behoeve van de exploitatie van de centrale met elkaar verbonden zijn.

B – *Verlaten van de installatie*

53. Met de tweede vraag wenst de Raad van State te vernemen of de door broei verbrande kolen bij de berekening van de emissies buiten beschouwing moeten blijven, nu zij de installatie hebben verlaten.

54. Deze vraag betreft de formule voor de berekening van de emissies, die is geregeld in artikel 27, lid 2, van verordening nr. 601/2012. Volgens deze bepaling 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.

55. Volgens een richtsnoer van de Commissie wordt met de hoeveelheid die de installatie verlaat, bedoeld het gebruik voor andere installaties of voor installatieonderdelen die niet onder de regeling van richtlijn 2003/87 vallen.[7] Er is dus sprake van „verlaten van de installatie" indien brandstoffen daadwerkelijk aan andere installaties worden geleverd of voor bedrijfsonderdelen worden gebruikt die feitelijk niet onder de regeling vallen.

56. EPZ is evenwel van mening dat ook de brandstof die als gevolg van broei verloren gaat, de installatie verlaat. Hierbij baseert zij zich op de overweging dat de opslag als zodanig niet onder richtlijn 2003/87 valt.

57. Deze overweging leidt er echter slechts toe dat de uitlegging van het begrip installatie zou moeten worden herzien in zover het de opslag betreft. Om de boven reeds genoemde redenen maakt de opslag echter deel uit van de centrale. Daarom kan deze bij de toepassing van de regels inzake de monitoring van de emissies van installaties niet weer van de installatie worden uitgezonderd.

7 — „The Monitoring and Reporting Regulation – General guidance for installations. MRR Guidance document no. 1" van de Europese Commissie van 16 juli 2012, blz. 60.

58. Veeleer moet worden vastgesteld dat de kolen die als gevolg van broei verloren gaan, de installatie niet verlaten, maar binnen de installatie oxideren, dus in de zin van artikel 3, onder t), van richtlijn 2003/87 verbranden. De broei is een gevolg van de opslag van brandstof ten behoeve van verbranding in de centrale, en hangt dus samen met het hoofddoel van de installatie dat het aanknopingspunt vormt voor de toepasselijkheid van richtlijn 2003/87.

59. Iedere andere uitlegging van artikel 27, lid 2, van verordening nr. 601/2012 zou overigens in strijd zijn met het doel van artikel 5 van deze verordening om een volledige monitoring van alle emissiebronnen van de installatie te waarborgen.

V – **Conclusie**

60. Ik geef het Hof dan ook in overweging te beslissen als volgt:

„1) Een kolencentrale en een voor de voeding van de centrale bestemde kolenopslag waarin als gevolg van broei van de kolen CO_2 vrijkomt, moeten worden gerekend tot dezelfde installatie als bedoeld in artikel 3, onder e), van richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap, wanneer beide als onderdeel van een gezamenlijk technisch proces voor de exploitatie van de centrale met elkaar verbonden zijn.

2) Steenkool die gedurende de opslag op de opslaglocatie van een centrale als gevolg van broei verloren gaat, dient niet te worden aangemerkt als ‚brandstof die de installatie verlaat' als bedoeld in artikel 27, lid 2, van verordening (EU) nr. 601/2012 inzake de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen overeenkomstig richtlijn 2003/87."