



Datum van inontvangstneming : 18/05/2015

201404521/1/A4.

Datum uitspraak: 1 april 2015

AFDELING
BESTUURSRECHTSPRAAK

Verwijzingsuitspraak in het geding tussen:

de naamloze vennootschap N.V. Elektriciteits Produktiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ (hierna: EPZ), gevestigd te Borssele,
appellante,

en

het bestuur van de Nederlandse Emissieautoriteit (hierna: de Nea),
verweerder.

Ingeschreven in het register van het Hof van Justitie onder nr. <u>988</u> <u>143</u>	
Luxemburg	08. 04. 2015
Fax/E-mail:	<u>[Handwritten Signature]</u>
Neergelegd op: <u>03.04.15</u>	De Griffier, voor deze <u>Maria Manuela Ferreira</u> Hoofdadministrateur

Procesverloop

Bij besluit van 8 november 2013 heeft de NEa geweigerd toestemming te verlenen aan EPZ voor een significante wijziging van het monitoringplan als bedoeld in artikel 15 van Verordening nr. 601/2012 van de Europese 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, hierna: de Monitoringverordening).

Bij besluit van 23 april 2014 heeft de NEa het door EPZ hiertegen gemaakte bezwaar ongegrond verklaard.

Tegen dit besluit heeft EPZ beroep ingesteld.

De NEa heeft een verweerschrift ingediend.

EPZ heeft een nader stuk ingediend.

De Afdeling heeft de zaak ter zitting behandeld op 20 november 2014, waar EPZ, vertegenwoordigd door G.C.C. Puylaert, werkzaam bij EPZ, en mr. V.M.Y. van 't Lam, advocaat te Amsterdam, en de NEa, vertegenwoordigd door mr. M.M. Klein en ing. A.P.W. Pijnenburg, beiden werkzaam bij de NEa, zijn verschenen.

Na het sluiten van het onderzoek ter zitting heeft de Afdeling het onderzoek heropend en partijen bij brieven van 5 maart 2015 medegedeeld dat zij voornemens is het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: het Hof) te verzoeken bij wijze van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op twee vragen. Deze vragen waren in concept bijgevoegd.

Bij onderscheiden brieven van 16 en 18 maart 2015 hebben EPZ en de NEa een reactie gegeven op de vragen.

Overwegingen

Het recht van de Europese Unie

1. In deze procedure zijn vragen aan de orde over de uitleg van onderstaande richtlijn en verordening.

Richtlijn 2003/87/EG (ETS-richtlijn)

1.1. 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 L275; hierna: de ETS-richtlijn), laatstelijk gewijzigd bij Verordening nr. 421/2014 van het Europees Parlement en de Raad van 16 april 2014 tot wijziging van Richtlijn 2003/87/EG tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap, 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 2014, L129):

Artikel 2, eerste lid: deze richtlijn is van toepassing op emissies uit de in bijlage I genoemde activiteiten en de in bijlage II genoemde broeikasgassen.

Artikel 3, aanhef en onder b: in deze richtlijn wordt verstaan onder 'emissie': emissie van broeikasgassen in de atmosfeer door in een installatie aanwezige bronnen, of de emissie door een vliegtuig dat een in bijlage I genoemde luchtvaartactiviteit uitoefent, van de met betrekking tot die activiteit gespecificeerde gassen.

Artikel 3, aanhef en onder e: in deze richtlijn wordt verstaan onder '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.

Artikel 3, aanhef en onder t: in deze richtlijn wordt verstaan onder 'verbranden': het oxideren van brandstoffen, ongeacht de wijze waarop de warmte, de elektrische of de mechanische energie die tijdens dat proces vrijkomt wordt gebruikt, en andere rechtstreeks daarmee verband houdende activiteiten, met inbegrip van rookgasreiniging.

Artikel 14, eerste lid: de Commissie stelt uiterlijk op 31 december 2011 een verordening vast voor de bewaking en rapportage van emissies en indien van toepassing activiteitsgegevens ten gevolge van de in bijlage I vermelde activiteiten, voor de bewaking en rapportage van tonkilometergegevens voor het doel van een toepassing zoals bedoeld in artikel 3 sexies of 3 septies, die wordt gebaseerd op de in bijlage IV vermelde beginselen voor bewaking en rapportage en waarin het aardopwarmingsvermogen van elk broeikasgas in de vereisten voor bewaking en rapportage van emissie voor dat gas wordt gespecificeerd.

Artikel 14, derde lid: de lidstaten zorgen ervoor dat elke exploitant van een installatie of vliegtuigexploitant de emissie die gedurende elk kalenderjaar door die installatie, of, met ingang van 1 januari 2010, door het vliegtuig plaatsvindt, overeenkomstig de in lid 1 bedoelde verordening bewaakt en hierover na het eind van dat jaar aan de bevoegde autoriteit rapporteert.

Bijlage I: 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).

Verordening 601/2012 inzake de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen

1.2. Artikel 2: 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/EG en activiteitsgegevens van stationaire installaties, van luchtvaartactiviteiten, en de monitoring en rapportage van tonkilometergegevens van luchtvaartactiviteiten. Ze is van

toepassing op emissies en activiteitsgegevens die zich voordoen vanaf 1 januari 2013.

Artikel 5: de monitoring en rapportage zijn volledig en omvatten alle proces- en verbrandingsemissies uit alle emissiebronnen en bronstromen die samenhangen met de in bijlage I bij richtlijn 2003/87/EG genoemde activiteiten en andere relevante activiteiten die krachtens artikel 24 van die richtlijn zijn opgenomen en 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.

Artikel 11, eerste lid: iedere exploitant of vliegtuigexploitant voert een monitoring van broeikasgasemissies uit, op basis van een monitoringplan dat overeenkomstig artikel 12 is goedgekeurd door de bevoegde autoriteit, rekening houdend met de aard en het functioneren van de installatie of de luchtvaartactiviteit waarvoor het wordt gebruikt. Het monitoringplan wordt waar nodig aangevuld met schriftelijke procedures die door de exploitant of vliegtuigexploitant worden vastgesteld, gedocumenteerd, ingevoerd en onderhouden inzake activiteiten die onder het monitoringplan vallen.

Artikel 15, tweede lid: voor significante wijzigingen van het monitoringplan in de zin van de leden 3 en 4 is de toestemming van de bevoegde autoriteit vereist. In gevallen waarin de bevoegde autoriteit een wijziging als niet significant beschouwt, stelt zij de exploitant of vliegtuigexploitant hiervan onverwijld in kennis.

Artikel 20, eerste lid: 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/EG worden genoemd, alsook de activiteiten en broeikasgassen die door een lidstaat overeenkomstig artikel 24 van richtlijn 2003/87/EG 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.

Artikel 21, eerste lid: 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.

Artikel 24, eerste lid, voor zover thans van belang: bij de standaardmethode berekent de exploitant de verbrandingsemissies per bronstroom door vermenigvuldiging van de activiteitsgegevens met betrekking tot de hoeveelheid verbrande brandstof, uitgedrukt in terajoule op basis van de calorische onderwaarde, met de overeenkomstige emissiefactor, uitgedrukt in ton CO₂ per terajoule (t CO₂/TJ) in overeenstemming met het

gebruik van de calorische onderwaarde, en met de overeenkomstige oxidatiefactor.

Artikel 27, eerste lid: 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.

Artikel 27, tweede lid, voor zover thans van belang: 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.

Het nationale recht

Wet milieubeheer

1.3. Ingevolge artikel 2.2, eerste lid, heeft de NEa de in de Monitoringverordening opgedragen taken.

Ingevolge artikel 16.5 is het verboden zonder vergunning van de NEa een inrichting in werking te hebben.

Ingevolge artikel 16.11, tweede lid, maakt het monitoringplan deel uit van de vergunning.

Ingevolge artikel 16.13a, derde lid, kunnen bij ministeriële regeling regels worden gesteld met betrekking tot het goedkeuren van veranderingen van het monitoringplan.

Regeling handel in emissierechten

1.4. Ingevolge artikel 15, eerste lid, van de Regeling van de staatssecretaris van Infrastructuur en Milieu van 5 december 2012, nr. IenM/BSK-2012/239553, ter implementatie en uitvoering van het Europese systeem van handel in broeikasgasemissierechten, worden onder significante wijzigingen als bedoeld in artikel 15, derde lid, van de Monitoringverordening tevens verstaan veranderingen van de wijze waarop activiteitsgegevens en berekeningsfactoren worden bepaald.

Achtergrond van het Europees emissiehandelssysteem

2. Het Emissions Trading Scheme (ETS) ofwel het Europese emissiehandelssysteem is op 1 januari 2005 in de Europese Unie van start gegaan. Met de ETS-richtlijn is een gemeenschapsregeling vastgesteld voor de handel in broeikasgasemissierechten teneinde de emissies van broeikasgassen op een kosteneffectieve en economisch efficiënte wijze te verminderen. Dit wordt bereikt door binnen een vast emissieplafond emissierechten te verhandelen, waarmee bedrijven de vrijheid hebben zelf te bepalen op welke wijze zij hun verplichting tot emissiereductie invullen. Door

de jaarlijkse verlaging van het emissieplafond is er een continue prikkel om emissies te verminderen. Inmiddels zijn twee handelsperioden verstreken. De derde handelsperiode is op 1 januari 2013 van start gegaan en loopt tot en met 2020. Het ETS is onder meer in 2009 herzien met het vaststellen van richtlijn 2009/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot wijziging van de ETS-richtlijn teneinde de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten van de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden (Pb 2009, L140). De herziening heeft het systeem verder geharmoniseerd. Het vaststellen van de Monitoringverordening ter uitvoering van artikel 14 van de herziene ETS-richtlijn vormde een onderdeel van deze harmonisering.

Beschrijving van de zaak

Feiten

3. EPZ exploiteert de enige kerncentrale van Nederland, een windpark en een kolencentrale, en is gevestigd nabij Borssele, op het zeehaven- en industrieterrein Vlissingen-Oost in de provincie Zeeland. De kolencentrale is in 1987 in bedrijf gesteld en heeft nu een vermogen van 406 MW. Gemiddeld nuttigt de centrale 2.500.000 kilo kolen per dag. De kolen worden per schip aangeleverd in een van de havens in het gebied, de Kaloothaven. Ze worden aan EPZ 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. Hier kan EPZ ongeveer twee bootladingen kwijt. De kolen kunnen een half jaar tot een jaar in de opslag liggen voordat ze in de centrale worden verbrand. Het kolenpark van EPZ ligt naast het terrein van OVET. Het hart van het kolenpark ligt ongeveer 800 meter van de rand van 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.

4. EPZ valt onder de reikwijdte van het ETS. Deelnemers aan het ETS moeten beschikken over een emissievergunning. Aan EPZ is op 3 januari 2005 een emissievergunning verleend als bedoeld in artikel 16.5 van de Wet milieubeheer. Op 12 juli 2012 heeft EPZ een monitoringplan ingediend voor de derde handelsperiode. De NEa heeft aan EPZ bericht dat dit monitoringplan diende te worden aangepast alvorens het kon worden goedgekeurd. In samenspraak met de NEa heeft EPZ op 19 juni 2013, onder uitdrukkelijk voorbehoud van de mogelijkheid om bezwaar te kunnen maken tegen de systematiek, een gewijzigde versie (versie 1.2) van het monitoringplan ingediend. Bij besluit van 30 augustus 2013 heeft de NEa de eerder verleende emissievergunning ambtshalve gewijzigd en bepaald dat het monitoringplan versie 1.2 van 19 juni 2013 en het daarbij overgelegde referentiedocument deel uitmaken van de vergunning. Vervolgens heeft EPZ op 18 september 2013 bij de NEa een verzoek ingediend om dit

monitoringplan te mogen wijzigen door de geleverde hoeveelheid kolen te verminderen met een vast percentage van 1,6% voor logistieke verliezen. Onder logistieke verliezen verstaat EPZ verwaaiing, broei en stookwaardevermindering. Verwaaiing: tijdens het transport (opslag en handling) van de kolen verwaait een deel daarvan. Dit deel draagt volgens EPZ niet bij aan de CO₂-emissie. Broei: een deel van de kolen gaat tijdens de opslag op het kolenpark verloren door verbranding ten gevolge van broei. Uit de vrije ruimte tussen de steenkolen komt lucht vrij die met de kolen in contact komt. De zuurstof uit de lucht reageert met de kolen en ontwikkelt warmte, waardoor een deel van de kolen verloren gaat. Dit proces geeft weliswaar een CO₂-emissie, maar niet binnen de kolencentrale. Stookwaardevermindering: door vochttoename vinden eveneens verliezen plaats. Anders dan bij broei en verwaaiing vinden deze echter binnen de verbrandingsinstallatie plaats. De logistieke verliezen tezamen rechtvaardigen volgens EPZ een aftrek van 1,6%.

Besluit

5. Bij besluit van 8 november 2013 heeft de NEa geweigerd toestemming te verlenen voor de verzochte wijziging van het monitoringplan, omdat de wijziging in strijd is met artikel 27, tweede lid, van de Monitoringverordening. Dit artikel biedt volgens de NEa geen ruimte voor het aftrekken van 1,6% van de hoeveelheid brandstof voor logistieke verliezen. De veranderingen in de hoeveelheid en calorische waarde ten gevolge van broei en stookwaardevermindering door vochttoename kunnen volgens de NEa niet worden beschouwd als brandstof die de installatie verlaat als bedoeld in artikel 27 van de Monitoringverordening.

De NEa heeft de weigering bij besluit op bezwaar van 23 april 2014 gehandhaafd. Daaraan heeft het ten grondslag gelegd dat EPZ thans zelf van oordeel is dat stookwaardevermindering als gevolg van vochttoename niet kan worden beschouwd als brandstof die de installatie verlaat. In het geval van broei verbrandt er tijdens de opslag al steenkool. Dit leidt tot emissie van CO₂ en ook hierbij is er volgens de NEa geen sprake van dat de ingekochte steenkool de installatie verlaat. Omdat EPZ in de verzochte wijziging heeft voorgesteld een correctiefactor van 1,6% te hanteren voor het geheel van de logistieke verliezen, zonder dat zij daarbij inzicht heeft gegeven in het aandeel van de diverse logistieke verliezen in die factor, kon er ook wat betreft de verwaaiing van steenkool buiten de grenzen van de installatie geen goedkeuring worden gegeven aan de verzochte wijziging, aldus de NEa. Dit besluit ligt thans bij de Afdeling ter beoordeling voor.

Beoordeling

Nationaal

6. Alvorens toe te komen aan de te stellen prejudiciële vragen, dient de Afdeling enkele aspecten van het geschil te beoordelen die van belang zijn voor de nationale procedure, maar niet relevant zijn voor het stellen en beantwoorden van de prejudiciële vragen (r.o. 7 tot en met 8.2).

7. EPZ betoogt dat, nadat in de bezwaarfase tussen partijen overeenstemming was bereikt over het feit dat bij de monitoring van emissies een aftrek mag plaatsvinden voor de verwaaiing van kolen tijdens het transport, zij in de gelegenheid had moeten worden gesteld het bij het verzoek gevoegde monitoringplan hierop aan te passen. Zij verwijst daarvoor naar de uitspraak van de Afdeling van 18 september 2002 in zaak nr. 200201882/1 (www.raadvanstate.nl), waarin is geoordeeld dat de aanvrager eerst in de gelegenheid had moeten worden gesteld de aanvraag aan te passen alvorens deze kon worden afgewezen. Eerder bestond volgens haar geen aanleiding om de waarde van 1,6% voor logistieke verliezen te splitsen, omdat de NEa zich ten aanzien van alle elementen op het standpunt had gesteld dat deze niet verdisconteerd mochten worden.

7.1. In voormelde uitspraak van 18 september 2002 heeft de Afdeling overwogen dat burgemeester en wethouders als regel behoren te beslissen op een aanvraag om bouwvergunning zoals deze is ingediend. In beginsel zijn zij echter gerechtigd en in bepaalde gevallen zelfs verplicht om de indiener van een aanvraag om bouwvergunning in de gelegenheid te stellen die aanvraag te wijzigen of aan te vullen. Daarvoor kan met name aanleiding bestaan indien door de wijziging of aanvulling geconstateerde beletselen voor het verlenen van een bouwvergunning kunnen worden weggenomen. Daarbij zal het moeten gaan om wijzigingen van ondergeschikte aard, aldus de Afdeling.

7.2. Daargelaten dat dit oordeel van de Afdeling in een geschil over de weigering bouwvergunning te verlenen voor het plaatsen van twee lichtreclames niet zonder meer van toepassing is op een zaak als de onderhavige, betreft de door EPZ beoogde aanpassing van het monitoringplan voor verwaaiing, zoals zij ter zitting heeft erkend, geen wijziging van ondergeschikte aard. Voor het oordeel dat de NEa EPZ in de gelegenheid had moeten stellen om het monitoringplan hierop aan te passen, bestaat reeds hierom geen grond. EPZ zal overigens eerst moeten onderbouwen hoe groot het aandeel verwaaiing is in de gehanteerde 1,6% aftrek voor logistieke verliezen. Hiervoor is onderzoek noodzakelijk. Zelfs indien er een methodiek zou worden vastgesteld waarmee de omvang van de verwaaiing kan worden gemeten, wordt daarmee het beletsel voor het verlenen van toestemming voor de verzochte wijziging niet weggenomen. De hoeveelheid brandstof wordt in het verzoek immers ook gecorrigeerd voor verandering in hoeveelheid en calorische waarde ten gevolge van broei en stookwaardevermindering door vochttoename, hetgeen volgens de NEa in strijd is met artikel 27, tweede lid, van de Monitoringverordening.

Het betoog faalt.

8. EPZ betoogt verder dat uit de goedkeuring van het monitoringplan voor de vorige handelsperiode 2008-2012 blijkt dat er toen wel rekening mocht worden gehouden met logistieke verliezen en dus ook met broei. De regels voor het monitoren zijn sindsdien inhoudelijk niet gewijzigd. De opname van een definitie van het begrip 'verbranden' in de ETS-richtlijn verklaart volgens EPZ niet waarom thans geen rekening meer mag worden gehouden met broei.

8.1. De NEa heeft zich op het standpunt gesteld dat de regels voor de brandstofbalansmethode inhoudelijk geen essentiële wijzigingen hebben ondergaan. Volgens bijlage III, hoofdstuk 3.1, paragraaf 1.1 van de Regeling monitoring handel in emissierechten, die gold ten tijde van de vorige handelsperiode, vond aftrek plaats voor materiaal gebruikt voor andere doeleinden zoals vervoer of wederverkoop. Het logistiek verlies dat als gevolg van broei plaatsvindt in de kolenopslag van EPZ kan volgens de NEa noch worden aangemerkt als materiaal gebruikt voor andere doeleinden noch als brandstof die de inrichting verlaat als bedoeld in artikel 27, tweede lid, van de Monitoringverordening. Dit betekent dat de correctie voor logistiek verlies in de vorige handelsperiode net zomin was toegestaan als nu. Een van de redenen om destijds toch in te stemmen met een correctie was dat er bij broei geen sprake is van omzetting van brandstof in stoom, stroom of warm water. Dergelijke emissies vielen in de tweede handelsperiode niet onder de reikwijdte van het ETS. Hierin is echter verandering gekomen met de opname van de definitie van 'verbranden' in de ETS-richtlijn, aldus de NEa. Artikel 5 van de Monitoringverordening vereist nu dat de monitoring en rapportage volledig zijn en alle proces- en verbrandingsemissies uit alle emissiebronnen en bronstromen omvatten die samenhangen met de in bijlage I bij de richtlijn genoemde activiteiten. De monitoringeisen zijn in de derde handelsperiode verder geharmoniseerd doordat ze zijn opgenomen in de rechtstreeks werkende Monitoringverordening. De NEa verlangt van EPZ dat zij haar emissies bewaakt in overeenstemming met de Monitoringverordening en staat daarom een toepassing van de correctiefactor, die volgens hem ook in de tweede handelsperiode reeds een afwijking van de monitoringeisen vormde, niet langer toe.

8.2. De Afdeling stelt voorop dat EPZ aan de tweede handelsperiode, waarin de regels voor de monitoring van emissies voornamelijk in nationale regelgeving waren neergelegd, geen rechten kan ontleen voor de derde handelsperiode. Aan de overweging om de correctie voor logistieke verliezen in de derde handelsperiode niet langer toe te staan heeft de NEa overigens een aantal redenen ten grondslag gelegd. Niet alleen heeft de NEa gewezen op de toevoeging van een definitie van 'verbranden' aan de ETS-richtlijn, maar ook heeft zij aangevoerd dat thans in de Monitoringverordening eenduidig is vastgelegd dat de monitoring volledig dient te zijn en dat de regels voor het monitoren van broeikasgasemissies verder zijn geharmoniseerd. De Afdeling ziet derhalve geen aanleiding voor het oordeel dat de NEa zich ten onrechte op het standpunt heeft gesteld dat er gegronde redenen zijn om de praktijk uit de tweede handelsperiode, die volgens de NEa een afwijking van de toen geldende monitoringeisen vormde, thans niet voort te zetten.

Het betoog faalt.

Aanleiding voor de prejudiciële vragen

9. Uit het vorenstaande volgt dat tussen partijen thans niet langer in geschil is dat er wel een correctie voor verwaaiing en geen correctie voor stookwaardevermindering mag plaatsvinden. Ook wanneer EPZ een nieuw verzoek om wijziging van het monitoringplan bij de NEa zou indienen waarin een methodiek is opgenomen op basis waarvan de omvang van verwaaiing

kan worden vastgesteld en waarbij stookwaardevermindering in de correctiefactor buiten beschouwing wordt gelaten, blijven zij verdeeld over de vraag of op de totale hoeveelheid brandstof een aftrek mag worden toegepast voor broei. De NEa heeft aangegeven ook een dergelijk bijgesteld verzoek te zullen weigeren. EPZ heeft aangegeven ook daartegen dan beroep te zullen instellen. In het licht van artikel 8:41a van de Algemene wet bestuursrecht, dat bepaalt dat de bestuursrechter het hem voorgelegde geschil zoveel mogelijk definitief dient te beslechten, heeft EPZ naar het oordeel van de Afdeling belang bij een antwoord op die vraag. Daarbij heeft de Afdeling in aanmerking genomen dat het antwoord van belang is voor de gehele derde handelsperiode. In het hierna volgende zal derhalve worden ingegaan op de rechtsvragen die spelen bij de emissie van broei.

10. De vraag die partijen verdeeld houdt is of EPZ bij de uitvoering van de monitoring een correctiefactor mag toepassen voor logistiek verlies als gevolg van broei in de kolenopslag.

11. Het toepassingsgebied van de ETS-richtlijn wordt omschreven in artikel 2. Daaruit blijkt dat de richtlijn van toepassing is op emissies uit de in bijlage I genoemde activiteiten en de in bijlage II genoemde broeikasgassen. Artikel 3, aanhef en onder b, van de ETS-richtlijn definieert 'emissie' als: emissie van broeikasgassen in de atmosfeer door in een installatie aanwezige bronnen. EPZ voert een in bijlage I genoemde activiteit uit, namelijk het verbranden van brandstof in installaties met een totaal nominaal thermisch ingangsvermogen van meer dan 20 MW. Daarbij komt het broeikasgas CO₂ vrij. Zoals volgt uit punt 11 van de preambule van de ETS-richtlijn dienen de lidstaten 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. Naar het oordeel van de Afdeling bepalen de in bijlage I genoemde activiteiten derhalve of een exploitant onder het bereik van het ETS valt en dienen vervolgens alle emissies van de in bijlage II gespecificeerde broeikasgassen door in de installatie aanwezige bronnen te worden bewaakt en gerapporteerd.

12. EPZ heeft voor de monitoring van emissies van de installatie de rekenmethode als bedoeld in artikel 21, eerste lid, van de Monitoringverordening gekozen en hanteert daarbij de standaardmethode als bedoeld in artikel 24 van de Monitoringverordening. De activiteitsgegevens worden bepaald door middel van het opmaken van een brandstofbalans. Hierop is artikel 27, tweede lid, van de Monitoringverordening van toepassing. Dit artikel schrijft voor hoe de exploitant de hoeveelheid verbruikte brandstof moet berekenen. Op basis van de som van afzonderlijke metingen van hoeveelheden, rekening houdend met relevante voorraadwijzigingen, wordt die hoeveelheid berekend. Daarbij kan aftrek plaatsvinden voor brandstof die de installatie verlaat. Partijen zijn verdeeld over de vraag of kolen die verloren gaan als gevolg van broei in de opslag moet worden aangemerkt als 'brandstof die de installatie verlaat' als bedoeld in artikel 27, tweede lid, van de Monitoringverordening.

Naast de interpretatie van deze zinsnede in artikel 27, tweede lid, van de Monitoringverordening stelt EPZ meer ten principale aan de orde dat

het, gelet op het doel en de strekking van het ETS, niet de bedoeling is de emissies van broei te reguleren. De bedoeling is dat de exploitant door het ETS wordt geprikkeld om maatregelen te nemen die leiden tot een verminderde emissie van de stoffen die onder de reikwijdte van de ETS-richtlijn vallen. EPZ heeft geen invloed op het proces van broei dat inherent is aan het gebruik van kolen. Broei levert haar ook geen financieel voordeel op. Met het inleveren van emissierechten voor emissies die vrijkomen door broei buiten de kolencentrale, wordt het doel van de ETS-richtlijn volgens EPZ dan ook niet bereikt. Het begrip installatie als bedoeld in artikel 3, aanhef en onder e, van de ETS-richtlijn wordt door de NEa te ruim geïnterpreteerd, aldus EPZ, nu het kolenpark daarvan geen onderdeel uitmaakt.

Uitleg van artikel 3, aanhef en onder e, van de ETS-richtlijn

13. Voor de beoordeling of bij de uitvoering van de monitoring een correctiefactor mag worden toegepast voor logistiek verlies als gevolg van broei in de kolenopslag, is volgens de Afdeling eerst antwoord nodig op de vraag of de kolenopslag buiten de kolenverbrandingsinstallatie, zoals hier aan de orde, kan worden gerekend tot de installatie als bedoeld in artikel 3, aanhef en onder e, van de ETS-richtlijn.

14. EPZ betoogt dat emissies die vrijkomen door broei in de kolenopslag niet hoeven te worden gemonitord. Daaraan legt zij ten grondslag dat geen sprake is van verbranding in een installatie als bedoeld in artikel 3, aanhef en onder e, van de richtlijn. Volgens haar vindt het proces van broei niet plaats in de technische eenheid waarin de in bijlage I genoemde activiteiten plaatsvinden, waaronder zij de kolenverbrandingsinstallatie met een nominaal thermisch vermogen van meer dan 20 MW verstaat, en kwalificeert broei evenmin als een daarmee rechtstreeks samenhangende activiteit, omdat deze niet op dezelfde plaats ten uitvoer wordt gebracht. Het hart van de opslaglocatie is immers 800 meter verwijderd van de kolencentrale. Weliswaar is de opslaglocatie met de centrale verbonden via een transportband, maar de kolencentrale is niet technisch en functioneel afhankelijk van de opslaglocatie. De centrale kan ook zonder de opslaglocatie functioneren door de kolen vanuit het schip bij de stuwadoor op te slaan en ze vervolgens naar de centrale te brengen, aldus EPZ.

14.1. De NEa stelt zich op het standpunt dat de kolenopslag wel behoort tot een installatie als bedoeld in artikel 3, aanhef en onder e, van de richtlijn, omdat de opslag rechtstreeks samenhangt met de kolencentrale en daarmee technisch verbonden is. De rechtstreekse samenhang blijkt uit het feit dat de kolen worden opgeslagen en naar de centrale getransporteerd om de centrale te voeden. De NEa verwijst hiervoor naar p. 5 van de Guidance on Interpretation of 'Installation' and 'Operator' for the Purposes of the IPPC Directive, Version 1, april 2007 (hierna: de IPPC Guidance), waar '*activities for the supply, handling and preparation of raw materials used as process inputs*' worden genoemd als voorbeeld van rechtstreeks samenhangende activiteiten. Ook wordt op die pagina een transportband genoemd als voorbeeld van een technische binding. De afstand tussen de kolenopslag en de centrale is volgens de NEa niet zodanig dat afbreuk wordt gedaan aan de duidelijke samenhang en technische binding tussen de activiteiten. Dat de

opslag ook op een andere manier zou kunnen worden georganiseerd, betekent niet dat er in de bestaande situatie geen technische of functionele afhankelijkheid is, aldus de NEa.

14.2. De Afdeling ziet zich gesteld voor de vraag welke interpretatie van artikel 3, aanhef en onder e, van de ETS-richtlijn gevolgd moet worden. De tekst van artikel 3, aanhef en onder e, geeft hierover geen uitsluitel en er is geen jurisprudentie van het Hof beschikbaar over de uitleg van dit artikel. Voor uitleg vindt de Afdeling een hulpmiddel in de 'Guidance on Interpretation of Annex I of the EU ETS Directive' van de Europese Commissie van 18 maart 2010 (hierna: de ETS Guidance). Op p. 5, 6 en 7 van de ETS Guidance staat:

'When determining the coverage of the EU ETS (and completing the full list of installations covered) the activities listed in Annex I of the EU ETS are the only relevant criteria. It might however be useful to consult other lists of installations based on other classifications like (...) Annex I of the IPPC Directive. There are however some caveats.

(...)

In several cases the ETS related installation boundaries may deviate from the IPPC related installation boundaries (e.g. regarding waste water plants, on-site landfills,...). Also the aggregation clause for combustion installations (see chapter 4) is different between EU ETS and IPPC. While IPPC installations might give a good first estimate, each installation has to be assessed individually regarding inclusion in the EU ETS.

(...)

The installation boundaries should be set as broad as possible. This is supported by clause 5 of Annex I:

"When the capacity threshold of any activity in this Annex is found to be exceeded in an installation, all units in which fuels are combusted, other than units for the incineration of hazardous or municipal waste, shall be included in the greenhouse gas emission permit."

This also gives an indication that associated activities as mentioned in the definition of installation are primarily combustion units. Other activities, which don't emit GHGs but may be relevant for IPPC because of the emission of other pollutants, are often irrelevant under the ETS.'

Hieruit kan naar het oordeel van de Afdeling worden afgeleid dat het begrip installatie zo ruim mogelijk moet worden geïnterpreteerd. In dit geval zou dat kunnen betekenen dat niet alleen de kolenverbrandingsinstallatie, maar ook het kolenpark daartoe moet worden gerekend, omdat de daar aanwezige kolen oxideren tijdens de opslag en bij dat proces broeikasgassen vrijkomen.

Zoals in de ETS Guidance wordt vermeld, is het nuttig ook lijsten van installaties gebaseerd op andere classificaties te raadplegen, zoals bijlage I van richtlijn 96/61/EG van de Raad inzake geïntegreerde preventie en bestrijding van verontreiniging (PB 1996 L257, hierna: de IPPC-richtlijn)

welke is vervangen door richtlijn 2008/1/EG van 15 januari 2008 (PB 2008 L24) en thans is geïntegreerd in 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 2010 L334). De definitie van het begrip installatie in artikel 2, aanhef en onder 3, van de IPPC-richtlijn is identiek aan de definitie in de ETS-richtlijn en voor de interpretatie hiervan is de IPPC Guidance beschikbaar waarnaar de NEa heeft verwezen. De Afdeling heeft daarom ook dit document betrokken bij haar beoordeling. Op p. 1 en 2 van de IPPC Guidance staat:

'It is noted that the wording of the definition of "installation" could be read in two ways in terms of the structural approach to take to interpretation. One possible approach is that the "stationary technical unit" (STU) merely covers that part of the installation in which one or more activities listed in Annex I of the Directive are carried out, with other things ("directly associated activities" or DAAs) also potentially being part of the installation despite not (necessarily) being part of the STU. The other possible approach is that the installation as a whole is a STU, in which the Annex I activities and DAAs are carried out.

(...)

In terms of regulatory and environmental outcomes, it is not immediately clear that the two different approaches will lead to different conclusions, although this possibility cannot be ruled out.'

Uit deze passage leidt de Afdeling af dat naast de ruime uitleg ook een beperktere uitleg aan het begrip installatie kan worden gegeven. Hoewel volgens de ETS Guidance aan de IPPC-richtlijn gerelateerde grenzen van een installatie kunnen afwijken van de grenzen die het ETS stelt, kan naar het oordeel van de Afdeling de IPPC Guidance in dit kader niet elke betekenis worden onzegd.

14.3. Beide Guidances bieden naar het oordeel van de Afdeling aanknopingspunten voor het oordeel dat in dit geval een ruime interpretatie van het begrip installatie als bedoeld in artikel 3, aanhef en onder e, van de ETS-richtlijn moet worden gevolgd, maar zijn niet eenduidig. Het Hof heeft in het arrest van 6 september 2012, C-308/11, Chemische Fabrik Kreussler & Co tegen Sunstar Deutschland GmbH, punt 23, (www.curia.europa.eu), bovendien overwogen dat een door de diensten van de Europese Commissie uitgewerkte toelichting, die niet een van de in artikel 288 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie vermelde rechtshandelingen van de Unie is, op zich geen juridisch verbindend karakter kan hebben en aan de justitiabelen niet kan worden tegengeworpen. Dit blijkt ook uit de ETS Guidance zelf, waar op p. 3 wordt vermeld dat alleen het Hof bevoegd is een definitief oordeel te geven over de interpretatie van de ETS-richtlijn. Het komt de Afdeling voor dat de interpretatie van het begrip installatie van invloed is op het oordeel of er in dit geval sprake is verbranding in een installatie en dat de keuze derhalve gevolgen heeft voor het vaststellen van de monitoringgrenzen. De keuze is daarnaast bepalend voor de gehele derde handelsperiode, zodat daarmee voor EPZ grote belangen zijn gemoeid.

14.4. Tegen deze achtergrond ziet de Afdeling zich daarnaast geplaatst voor de vraag hoe het begrip 'vaste technische eenheid' uit artikel 3, aanhef en onder e, van de ETS-richtlijn moet worden afgebakend. Volgens p. 6 van de ETS Guidance is:

'every technical unit that is connected to the installation and serves a purpose which usually requires the unit to be stationary during operation, considered part of an installation.'

Hieruit en uit de hiervoor reeds geciteerde pagina 7 van de ETS Guidance leidt de Afdeling af dat elke unit waarin brandstoffen worden verbrand tot de installatie moet worden gerekend. Bovendien betekent volgens paragraaf 4 op p. 4 van de IPPC Guidance:

'technical unit': a unit designed and engineered to carry out the activities of interest. Elements of the technical unit could include equipment, structures, pipework, machinery, tools, private railway sidings, docks, unloading quays, jetties, warehouses or similar structures, and facilities for reception, storage, handling and pre-treatment of process inputs and outputs, and for controlling, monitoring and recording environmental performance. To be included in the 'technical unit', such elements must be an integral part of an Annex I activity, or a DAA which is also part of the installation.'

Hieruit leidt de Afdeling af dat een opslagfaciliteit behoort tot de technische eenheid als deze een integraal onderdeel vormt van een bijlage I activiteit of een daarmee rechtstreeks samenhangende activiteit die ook deel uitmaakt van de installatie. Op p. 5 van de IPPC Guidance wordt verder vermeld dat activiteiten voor de aanvoer van grondstoffen kunnen worden beschouwd als rechtstreeks samenhangend en technisch in verband staand met bijlage I activiteiten.

Het voorgaande betekent volgens de Afdeling dat het kolenpark, waar kolen reeds tijdens de opslag verbranden en die met de kolencentrale is verbonden door middel van een transportband, tot de vaste technische eenheid behoort waarvan ook de kolencentrale deel uitmaakt. Dat de opslag, zoals EPZ naar voren brengt, fysiek van de kolencentrale wordt gescheiden door een openbare weg, kan daar volgens de Afdeling niet aan afdoen. Dit leidt de Afdeling af uit p. 7 van de IPPC Guidance. Hoewel de opslag volgens EPZ ook op een andere manier kan worden georganiseerd, bijvoorbeeld door de kolen bij OVET of elders in Nederland op te slaan, dient volgens de Afdeling te worden uitgegaan van de feitelijke situatie van opslag op het terrein van EPZ. Aangezien ook hier de ETS Guidance en de IPPC Guidance op zich geen juridisch verbindend karakter hebben en het Hof over de uitleg van het begrip 'vaste technische eenheid' als bedoeld in artikel 3, aanhef en onder e, van de ETS-richtlijn nog geen oordeel heeft gegeven, ontbreekt ook op dit punt de gewenste rechtszekerheid, terwijl het antwoord voor EPZ van groot belang is.

14.5. Samenvattend concludeert de Afdeling dat de tekst van artikel 3, aanhef en onder e, van de ETS-richtlijn geen uitsluitel geeft over de reikwijdte van het begrip 'installatie' en dat het Hof zich hierover niet heeft

uitgelaten. De beschikbare ETS en IPPC Guidance bieden slechts een hulpmiddel bij interpretatie en zijn niet eenduidig. Evenmin is duidelijk of, en zo ja, welke gevolgen de keuze voor een beperkte of ruime interpretatie van artikel 3, aanhef en onder e, van de ETS-richtlijn met zich brengen. De uitleg van het begrip is echter van belang voor de gehele derde handelsperiode. De tekst van artikel 3, aanhef en onder e, van de ETS-richtlijn geeft evenmin uitsluitend over de vraag of een opslagfaciliteit in omstandigheden als in het geding tot de 'vaste technische eenheid' moet worden gerekend. Ook hier bieden de ETS en IPPC Guidance slechts een hulpmiddel. Gelet hierop en nu het Hof van Justitie zich ook hierover nog niet heeft uitgelaten, ziet de Afdeling aanleiding voor het stellen van de volgende vraag aan het Hof:

Valt een situatie als de onderhavige, waarbij kolen worden opgeslagen in een kolenpark waar emissies van CO₂ 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 de ETS-richtlijn?

Uitleg van artikel 27, tweede lid, van de Monitoringverordening

15. Indien na beantwoording van voormelde vraag moet worden geconcludeerd dat ook de activiteiten buiten de kolenverbrandingscentrale zoals de kolenopslag tot de installatie worden gerekend, komt de Afdeling toe aan beoordeling van het betoog van EPZ dat dit niet met zich brengt dat alle delen van de installatie onder het ETS vallen. De kolen die in de opslag liggen en daar verbranden als gevolg van broei bereiken immers de centrale niet en tellen daarom volgens haar niet mee voor de emissiehandel. EPZ verwijst daarvoor naar p. 60 van 'The Monitoring and Reporting Regulation – General guidance for installations. MRR Guidance document no. 1' van de Europese Commissie van 16 juli 2012 (hierna: de MRR Guidance), waarin de formule als bedoeld in artikel 27, tweede lid, van de Monitoringverordening nader wordt toegelicht. Hier staat: ' $Q = P - E + (S_{begin} - S_{end})$ where *E stands for exported quantity (e.g. fuel delivered to parts of the installation or other installations which are not included in the EU ETS).*' Volgens EPZ vindt bij het opmaken van de brandstofbalans dus niet alleen aftrek plaats voor brandstof die de installatie verlaat zoals wordt vermeld in artikel 27, tweede lid van de Monitoringverordening, maar ook voor brandstof geleverd aan delen van de installatie die niet zijn opgenomen in het ETS. De omschrijving 'elders gebruikte brandstof' geeft volgens EPZ beter weer waar het om gaat en sluit aan bij de Engelse tekst van artikel 27, tweede lid. Kolen die binnen de opslag verloren gaan door verbranding ten gevolge van broei vallen onder de definitie van 'export' en 'brandstof die elders wordt gebruikt', aldus EPZ.

15.1. De NEa stelt zich op het standpunt dat, nog afgezien van het feit dat de MRR Guidance waarnaar EPZ verwijst geen enkel aanknopingspunt biedt voor een van de Monitoringverordening afwijkende interpretatie,

aangesloten dient te worden bij de tekst van artikel 27, tweede lid, van de Monitoringverordening. Deze tekst alsmede de voorbeelden op p. 60 van de MRR Guidance maken duidelijk dat bij het opmaken van de brandstofbalans aftrek plaatsvindt voor brandstof die de installatie verlaat dan wel uit de installatie wordt geëxporteerd. Bij export moet volgens de NEa worden gedacht aan het gebruik van mobiele machines voor vervoersdoeleinden die zijn uitgezonderd van de monitoringplicht in artikel 20 van de Monitoringverordening of aan naburige installaties die met één gasmeter zijn uitgerust, terwijl ten minste één van deze installaties niet voldoet aan het ingangsvermogen van meer dan 20 MW en derhalve niet onder het ETS valt. De emissies als gevolg van broei komen volgens de NEa vrij binnen de installatie en kunnen niet worden aangemerkt als brandstof die de installatie verlaat noch als elders gebruikte brandstof.

15.2. De tekst van artikel 27, tweede lid, van de Monitoringverordening biedt naar het oordeel van de Afdeling geen aanknopingspunt dat 'brandstof die de installatie verlaat' zou moeten worden geïnterpreteerd als 'elders gebruikte brandstof' zoals EPZ betoogt. De Engelse, Franse en Duitse vertaling van artikel 27 bieden hiervoor evenmin aanknopingspunten. De Duitse tekst gaat net als de Nederlandse uit van *'Brensstoff die die Anlage verlassen hat'* terwijl de Engelse en Franse tekst de formulering *'fuel exported from the installation'* en *'combustible exportee hors de l'installation'* hanteren.

Daarnaast komt het de Afdeling voor dat, zoals de NEa betoogt, de op p. 60 van de MRR Guidance genoemde voorbeelden van export uit de installatie niet op een situatie als de onderhavige betrekking hebben. Een aanwijzing daarvoor kan worden gevonden op p. 7 van de ETS Guidance waar is vermeld dat *'true' mobile machinery (trucks, forklifts, bulldozers) is excluded from the EU ETS, i.e. machinery which has the purpose of being mobile at the moment of performing its tasks'*. Op p. 60 van de MRR Guidance wordt echter vermeld dat onder export wordt verstaan: brandstof die wordt geleverd aan delen van de installatie die niet onder het ETS vallen. Nu er derhalve meer interpretaties mogelijk zijn van 'brandstof die de installatie verlaat' en de vraag naar uitleg van artikel 27, tweede lid, van de Monitoringverordening niet eerder aan de orde is geweest in de rechtspraak van het Hof, ziet de Afdeling aanleiding tot het stellen van de volgende vraag:

Wordt met 'brandstof die de installatie verlaat' in artikel 27, tweede lid, van de Monitoringverordening de situatie bedoeld als in dit geval waar kolen tijdens de opslag in het kolenpark verloren gaan door verbranding ten gevolge van broei?

Keuze monitoringmethode

16. EPZ betoogt ten slotte dat wanneer zij voor de monitoring van de emissies van de installatie had gekozen voor de meetmethode in plaats van de rekenmethode, de emissie van broei niet zou worden gemeten en zij daarvoor dus geen emissierechten zou hoeven af te dragen. Daarom dient er bij de rekenmethode volgens haar voor broei gecorrigeerd te worden.

16.1. Op grond van artikel 21 van de Monitoringverordening kiest de exploitant voor de monitoring van de emissies van een installatie een op berekening of een op meting gebaseerde methode. Nu EPZ heeft gekozen voor de rekenmethode zijn naar het oordeel van de Afdeling de daarvoor geldende bepalingen van de Monitoringverordening van toepassing. Indien EPZ van oordeel is dat de meetmethode voor haar tot een gunstiger uitkomst leidt, staat het haar, behoudens voor zover de bepalingen van de Monitoringverordening hieraan in de weg staan, vrij een andere keuze te maken en opnieuw een verzoek tot wijziging van het monitoringplan in te dienen. De Afdeling wijst er daarbij op dat op grond van artikel 5 van de Monitoringverordening de monitoring volledig dient te zijn en alle proces- en verbrandingsemissies uit alle emissiebronnen en bronstromen die samenhangen met de in bijlage I van de ETS-richtlijn genoemde activiteiten dient te omvatten.

17. De behandeling van het beroep wordt geschorst, totdat het Hof uitspraak heeft gedaan.

Beslissing

De Afdeling bestuursrechtspraak van de Raad van State:

- I. verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie bij wege van prejudiciële beslissing uitspraak te doen op de volgende vragen:
- 1) Valt een situatie als de onderhavige, waarbij kolen worden opgeslagen in een kolenpark waar emissies van CO₂ 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/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 L275)?
- 2) Wordt met 'brandstof die de installatie verlaat' in artikel 27, tweede lid, van Verordening nr. 601/2012 van de Europese 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, L181), de situatie bedoeld als in dit geval waar kolen tijdens de opslag in het kolenpark verloren gaan door verbranding ten gevolge van broei?
- II. schorst de behandeling van het beroep tot het Hof van Justitie van de Europese Unie uitspraak heeft gedaan en houdt iedere verdere beslissing aan.

Aldus vastgesteld door mr. B.J. van Ettekoven, voorzitter, en mr. G.M.H. Hoogvliet en mr. C.M. Wissels, leden, in tegenwoordigheid van mr. H.W. Dekker, griffier.

w.g. Van Ettekoven
voorzitter

w.g. Dekker
griffier

Uitgesproken in het openbaar op 1 april 2015

563.

Verzonden: 1 april 2015