



Datum van inontvangstneming : 02/10/2015

Zaak C-457/15

Verzoek om een prejudiciële beslissing

Datum van indiening:

28 augustus 2015

Verwijzende rechter:

Verwaltungsgericht Berlin (Duitsland)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

12 maart 2015

Verzoekende partij:

Vattenfall Europe Generation AG

Verwerende partij:

Bundesrepublik Deutschland

[OMISSIS]

VERWALTUNGSGERICHT BERLIN

BESCHIKKING

In de bestuursrechtelijke zaak tussen

de vennootschap Vattenfall Europa Generation AG, [OMISSIS]

verzoekster,

[OMISSIS]

en

Bundesrepublik Deutschland, [OMISSIS]

verweerster,

heeft de Tiende Kamer van het Verwaltungsgericht Berlin [OMISSIS]

[OMISSIS]

op 12 maart 2015 de volgende beschikking gegeven:

De behandeling van de zaak voor het Verwaltungsgericht Berlin wordt geschorst.

[Or. 2]

Het Hof van Justitie van de Europese Unie wordt krachtens artikel 267 VWEU verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

1.) Leidt de opname van de categorie „activiteiten voor het verbranden van brandstof in installaties met een totaal nominaal thermisch ingangsvermogen van meer dan 20 MW” in bijlage I bij richtlijn 2003/87/EG ertoe dat daarmee de verplichting tot handel in emissierechten van een installatie voor elektriciteitsopwekking begint op het tijdstip waarop voor het eerst broeikasgassen worden uitgestoten en derhalve mogelijksterwijs vóór het tijdstip waarop voor het eerst elektriciteit door de installatie wordt opgewekt?

2.) Indien de eerste vraag ontkennend wordt beantwoord:

Moet artikel 19, lid 2, van besluit 2011/278/EU van de Commissie van 27 april 2011 aldus worden uitgelegd dat de emissie van broeikasgassen die plaatsvindt vóór de aanvang van de normale werking van een onder bijlage I bij richtlijn 2003/87/EG vallende installatie, al op het tijdstip van de eerste emissie tijdens de bouwphase van de installatie de verplichting tot rapportage en inlevering van emissierechten door de exploitant in het leven roept?

3.) Indien de tweede vraag bevestigend wordt beantwoord:

Moet artikel 19, lid 2, van besluit 2011/278/EU van de Commissie van 27 april 2011 aldus worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat de nationale uitvoeringsbepaling in § 18, lid 4, van de Zuteilungsverordnung 2020 [toewijzingsbesluit 2020] op installaties voor elektriciteitsopwekking wordt toegepast om het tijdstip te bepalen waarop de verplichting tot handel in emissierechten ingaat?

Motivering

I.

In geding tussen partijen is het tijdstip waarop de verplichting tot handel in emissierechten van de elektriciteitscentrale Moorbург ingaat.

Verzoekster is exploitant van de nieuw gebouwde elektriciteitscentrale Moorburg in Hamburg, een op steenkolen gestookte elektriciteitscentrale met twee units en een geïnstalleerd nominaal thermisch ingangsvermogen van 3 700 MW. [OMISSIS]

Verzoekster heeft zich bij brieven van 7 augustus en 3 september 2013 tot de Deutsche Emissionshandelsstelle (Duitse autoriteit voor handel in emissierechten, hierna: „DEHSt”) gewend om uiteen te zetten dat de elektriciteitscentrale in de bouwfase verkeerde en dat zij ervan [OMISSIS] **[Or. 3]** uitging dat de verplichting tot handel in emissierechten voor de elektriciteitscentrale Moorburg zou ingaan op het tijdstip dat met proefdraaien werd begonnen en pas vanaf dat tijdstip de rapportage- en inleververplichting ingevolge het Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz (Duitse wet op de broeikasgasemissiehandel, hierna: „TEHG”) gold.

De DEHSt stond in haar brief van 18 september 2013 op het standpunt dat voor de gehele installatie een verplichting tot handel in emissierechten gold zodra het nominaal thermisch vermogen van de gemonteerde onderdelen van de installatie 20 MW overschreed en er voor het eerst sprake was van uitstoot door de uitoefening van activiteit van de installatieonderdelen.

Verzoekster diende, zonder een juridische verplichting te erkennen, een monitoringplan voor de elektriciteitscentrale Moorburg voor 2013 in en leverde 121 753 emissierechten in.

Verzoekster heeft op 20 februari 2014 beroep ingesteld bij het Verwaltungsgericht Berlin en verzocht om een verklaring voor recht dat de handel in emissierechten voor de elektriciteitscentrale Moorburg pas verplicht werd op het tijdstip dat de exploitant begon met proefdraaien. De elektriciteitscentrale Moorburg is op 28 februari 2015 bij de aanvang van het proefdraaien van unit B in bedrijf genomen. Unit A moet in juni 2015 volgen.

Zij staat op het standpunt dat in de eerste plaats uit de formulering van § 2 TEHG naar voren komt dat de verplichting tot handel in emissierechten ingaat bij de inbedrijfstelling. Installaties zijn pas onderworpen aan de regeling betreffende de handel in emissierechten wanneer zij een bepaald doel nastreven. In het onderhavige geval is de elektriciteitsopwekking het hoofddoel van de installatie. Zolang met het gebruik van brandstoffen geen elektriciteit wordt opgewekt (testdraaien), ontbreekt het bestanddeel van bijlage 1, deel 2, punt 2, van het TEHG. Ook richtlijn 2003/87/EG (richtlijn emissiehandel) gaat er bij de definitie van elektriciteitsopwekker in artikel 3, onder u), vanuit dat elektriciteit wordt geproduceerd om aan derden te worden verkocht.

Verzoekster benadrukt dat de Zuteilungsverordnung 2020 (toewijzingsbesluit 2020, hierna: „ZuV 2020”), anders dan de Zuteilungsverordnung 2012 (toewijzingsbesluit 2012, hierna: „ZuV 2012”), die in de tweede handelsperiode

gold, geen definitie bevat van het begrip „proefdraaien”. § 2, punt 2, van de Zuteilungsverordnung 2020 (ZuV 2020) definieert enkel het begrip aanvang van de normale werking. In ZuV 2020 wordt het proefdraaien derhalve niet langer expliciet genoemd. In § 18, lid 4, van de ZuV 2020 wordt echter nog voorzien in een recht op toewijzing vóór de aanvang van [Or. 4] de normale werking bij nieuwe installaties.

Zij staat op het standpunt dat haar opvatting ten aanzien van het begin van de verplichting tot handel in emissierechten strookt met het in § 1 TEHG gedefinieerde doel van de wet, omdat het doel en de strekking van het recht betreffende de emissiehandel niet vereisen dat bij het proefdraaien de broeikasgasemissie wordt verlaagd. Ook de ingevoerde wijziging in bijlage 1, deel 2, punt 1, van het TEHG ter opname van de categorie „Verbrandingseenheden voor het verbranden van brandstof met een nominaal thermisch ingangsvermogen van in totaal 20 MW of meer in een installatie, voor zover zij niet onder een van de volgende punten vallen”, verzet zich daar niet tegen. De op Europese voorschriften gebaseerde lijst in bijlage 1 bij het TEHG, is uitgebreid om alle soorten installaties te omvatten. Hieruit kan niet worden afgeleid dat daarmee de werkingssfeer ook *ratione temporae* moest worden veranderd.

Gelet op het voorgaande, wordt de handel in emissierechten op zijn vroegst pas verplicht wanneer de installatie bedrijfsklaar door de exploitant in ontvangst wordt genomen en derhalve bij de inbedrijfstelling en het begin van het testen door de exploitant. [OMISSIS]

Verzoekster verzoekt,

vast te stellen dat de handel in emissierechten voor de elektriciteitscentrale Moorburg in Hamburg [OMISSIS] pas verplicht wordt op het [OMISSIS] tijdstip van „inbedrijfname” van de installatie.

Verweester verzoekt,

het beroep te verwerpen.

Verweester staat op het standpunt dat de handel in emissierechten al verplicht wordt vanaf het tijdstip dat de eerste ton broeikasgassen wordt uitgestoten en dat dit al het geval was in de eerste en de tweede handelsperiode. In het kader van § 2 TEHG en bijlage 1 bij het TEHG is niet van belang met welk doel de brandstoffen worden verbruikt, zolang het een installatie voor elektriciteitsopwekking betreft.

[Or. 5]

Uit de invoering van de nieuwe bijlage 1, deel 2, punt 1, bij het TEHG vloeit voort dat alle emissies van een installatie die het gevolg zijn van verbranding hieronder

moeten vallen. Dit strookt ook met de definitie van het begrip „verbranden” in artikel 3, onder t), van de richtlijn emissiehandel. Deze definitie benadrukt dat het niet van belang is of met de verbranding een bijzonder doel wordt nagestreefd. Het begin van een activiteit in de zin van het TEHG moet worden gelijkgesteld met het begin van het testen, waarvan sprake is op het tijdstip dat de installatie voor het eerst emissies veroorzaakt. De monitoringverordening nr. 601/2012 bevat in artikel 20, lid 1, een directe bepaling over de beperking *ratione temporae* van de monitoring van emissies en van de rapportage.

[OMISSIS]

II.

De toepasselijke bepalingen van het Unierecht staan in 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, gewijzigd bij richtlijn 2009/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 tot wijziging van richtlijn 2003/87/EG teneinde de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten van de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden (PB L 140 van 5.6.2009, blz. 63, „richtlijn emissiehandel”), meer bepaald artikel 3, onder u) en onder t), artikel 10 bis van de richtlijn emissiehandel, alsook bijlage I bij de richtlijn emissiehandel; alsook in artikel 2 en artikel 19, lid 2, 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, en artikel 20, lid 1, derde alinea, van verordening (EU) nr. 601/2012 van de Commissie van 21 juni 2012 inzake de monitoring en rapportage van de emissies van broeikasgassen overeenkomstig richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad.

De toepasselijke bepalingen van het nationale recht staan in het Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Duitse wet op de handel in broeikasgasemissierechten; „TEHG 2011”) van [Or. 6] 27 juli 2011 (BGBl. I blz. 3154) en in het besluit betreffende de toewijzing van broeikasgasemissierechten in de handelsperiode 2013 tot 2020 (toewijzingsbesluit – ZuV 2020) van 26 september 2011 (BGBl I 2011, 1921):

TEHG 2011

§ 1 Doel van de wet

Deze wet heeft tot doel voor de in bijlage 1, deel 2, genoemde activiteiten, waarbij in het bijzonder broeikasgassen worden uitgestoten, de grondslagen voor de handel in broeikasgasemissierechten in een communautaire regeling voor de handel in emissierechten vast te stellen en aldus, door op een rendabele wijze de

hoeveelheid broeikasgassen te verminderen, bij te dragen aan een wereldwijde klimaatbescherming.

§ 2. Toepassingsgebied

(1) ¹Deze wet is van toepassing op de emissie van de in bijlage 1, deel 2, genoemde broeikasgassen door de daar genoemde activiteiten. [OMISSIS]

[...]

§ 5 Vaststelling van emissies en emissierapportage

(1) De exploitant berekent op basis van bijlage 2, deel 2, de emissies die gedurende een kalenderjaar door zijn activiteit zijn veroorzaakt en rapporteert de emissies uiterlijk op 31 maart van het daaropvolgende jaar aan de bevoegde autoriteit.

[OMISSIS]

§ 6 Monitoringplan

(1) ¹De exploitant dient voor iedere handelsperiode een monitoringplan voor de vaststelling van emissies en een rapportage krachtens § 5, lid 1, in bij de bevoegde autoriteit. [OMISSIS]

[...]

Bijlage 1, deel 2 – Activiteiten

1. Verbrandingsunits voor het verbranden van brandstoffen in een installatie met een nominaal thermisch ingangsvermogen van 20 MW, voor zover zij niet onder een van de volgende punten vallen

2. Installaties voor het opwekken van elektriciteit, stoom, warm water, proceswarmte of verwarmde rookgassen door het gebruik van brandstoffen in een verbrandingsinrichting (zoals een elektriciteitscentrale, warmtekrachtcentrale, stadsverwarming, gasturbine-installatie, verbrandingsmotorinstallatie, andere stookinstallaties), met inbegrip van bijbehorende stoomketels, met **[Or. 7]** een warmte-input van 50 megawatt (MW) of meer.

ZuV 2020

§ 18 Toewijzing aan nieuwe marktdeelnemers

(1) – (3) [...]

(4) Voor emissies van elementen voor toewijzing die vóór aanvang van de normale werking hebben plaatsgevonden, worden aan de nieuwe installaties extra

rechten toegewezen op basis van deze emissies, die in tonnen kooldioxide-equivalent worden aangeduid.

III.

De voorgelegde vragen zijn relevant voor de beslissing. Zij dienen ter verduidelijking van de vraag vanaf welk tijdstip vóór aanvang van de normale werking, de rapportage- en inleveringsverplichting ingaat voor de onder bijlage 1 bij richtlijn 2003/87/EG vallende installaties voor elektriciteitsopwekking, die in de handelsperiode 2013-2020 voor het eerst normaal worden geëxploiteerd. Het tijdstip waarop de verplichting tot handel in emissierechten begint, is van invloed op de rapportage- en inleveringsverplichting van verzoekster en hangt af van het antwoord op de prejudiciële vragen.

Daar een uitdrukkelijke regeling betreffende het begin van de verplichting tot handel in emissierechten voor installaties die voor het eerst in bedrijf worden genomen in zowel de Europeesrechtelijke als de nationale bepalingen ontbreekt, strekt de eerste prejudiciële vraag tot verduidelijking van de vraag of de uitbreiding van de materiële werkingssfeer van de richtlijn emissiehandel tot het begin van activiteiten voor de verbranding van brandstoffen in een installatie met een totaal nominaal thermisch ingangsvermogen van meer dan 20 MW in bijlage I bij richtlijn 2003/87/EG aldus moet worden uitgelegd, dat daarmee tegelijkertijd een regeling voor het begin van de verplichting tot handel in emissierechten is vastgesteld. Mocht het Hof deze vraag bevestigend beantwoorden, leidt dit ertoe dat een installatie voor elektriciteitsopwekking reeds in de fase vóór aanvang van de normale werking, ongeacht of de installatie al stroom opwekt, verplicht is tot handel in emissierechten wanneer verbranding van brandstoffen plaatsvindt en de installatie een totaal nominaal thermisch ingangsvermogen van 20 MW heeft.

Mocht het Hof de eerste vraag ontkennend beantwoorden, moeten de tweede en de derde prejudiciële vragen de normatieve inhoud en de werkingssfeer van artikel 19, lid 2, van besluit 2011/278/EU verduidelijken. Indien dit voorschrift een regeling bevat betreffende het begin van de verplichting tot handel in emissierechten voorafgaand aan de normale werking, moet bovendien met de derde prejudiciële vraag worden verduidelijkt of in het geval van verzoekster met betrekking tot de **[Or. 8]** vaststelling van het begin van de verplichting tot handel in emissierechten kan worden uitgegaan van § 18, lid 4, ZuV 2020, waarin artikel 19, lid 2, van besluit 2011/278/EU in nationaal recht is omgezet, ofschoon installaties voor elektriciteitsopwekking krachtens artikel 2 van besluit 2011/278/EU niet binnen het toepassingsgebied van besluit 2011/788/EU vallen.

Mocht het Hof de eerste of de tweede prejudiciële vraag bevestigend beantwoorden, is verzoekster verplicht voor de jaren 2013 en 2014 een rapportage over de omvang van de CO₂-emissie in te dienen en een aantal met de geverifieerde emissies overeenkomende emissierechten te verwerven en in te

leveren. In dit geval kunnen de voor 2013 afgegeven emissierechten worden meegeteld noch teruggevorderd.

Beantwoordt het Hof de eerste prejudiciële vraag ontkennend en stelt het vast dat de verplichting tot handel in emissierechten op een later tijdstip ingaat, daalt ook het aantal emissierechten dat door verzoekster moet worden ingeleverd.

De prejudiciële vragen zijn nog niet eerder voorwerp geweest van een beslissing van het Hof van Justitie van de Europese Unie.

[OMISSIS]