



Datum van inontvangstneming : 02/10/2015

**Zaak C-461/15**

**Verzoek om een prejudiciële beslissing**

**Datum van indiening:**

28 augustus 2015

**Verwijzende rechter:**

Verwaltungsgericht Berlin (Duitsland)

**Datum van de verwijzingsbeslissing:**

3 juni 2015

**Verzoekende partij:**

E.ON Kraftwerke GmbH

**Verwerende partij:**

Bundesrepublik Deutschland

---

[OMISSIS]

VERWALTUNGSGERICHT BERLIN

BESCHIKKING

In de bestuursrechtelijke zaak tussen

E.ON Kraftwerke GmbH,

[OMISSIS] Hannover,

verzoekster,

[OMISSIS]

en

de Bundesrepublik Deutschland,

vertegenwoordigd door het Umweltbundesamt [Federale Dienst voor het Milieu]

[OMISSIS] Berlijn,

verweerster,

heeft de Tiende Kamer van het Verwaltungsgericht Berlin

[OMISSIS]

op 3 juni 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. Welke informatie behoort tot de relevante informatie in de zin van artikel 24, lid 1, van besluit 2011/278/EU? Moet de beperking kwalitatief of kwantitatief worden opgevat en valt daar meer bepaald ook informatie over geplande of effectieve veranderingen van de capaciteit, het activiteitsniveau en de werking van een installatie onder, die niet rechtstreeks de intrekking of de aanpassing van het toewijzingsbesluit ingevolge de artikelen 19 tot en met 21 van 2011/278/EU tot gevolg heeft en geen indieningsverplichting op grond van artikel 24, lid 2, van besluit 2011/278/EU in het leven roept?
2. Indien de eerste vraag ontkennend moet worden beantwoord: moet artikel 24, lid 1, van besluit 2011/278/EU aldus worden uitgelegd dat het de lidstaat verbiedt van de exploitant ook informatie over geplande of effectieve veranderingen van de capaciteit, het activiteitsniveau en de werking van een installatie te verlangen die niet de intrekking of de aanpassing van het toewijzingsbesluit ingevolge de artikelen 19 tot en met 21 van 2011/278/EU tot gevolg heeft?

### **Motivering**

#### **I.**

Partijen verschillen van mening over de omvang van de rapportageplicht van verzoekster.

Verzoekster is een onderneming in de energiesector en exploiteert een aantal krachtcentrales die onder de regeling voor de handel in emissierechten vallen,

waaronder de krachtcentrale te Heyden. Zij heeft bij de Deutsche Emissionshandelsstelle (Duitse autoriteit voor handel in emissierechten, hierna: „DEHSt”) verzocht om een kosteloze toewijzing van emissierechten voor de derde handelsperiode overeenkomstig de warmte-emissiewaarde.

De DEHSt verzoekt de exploitanten op grond van § 22, lid 1, van de Zuteilungsverordnung 2020 (Duits toewijzingsbesluit 2020, hierna: „ZuV 2020”) om jaarlijks mededeling te doen van wijzigingen die in het voorafgaande jaar in de werking van de centrale zijn doorgevoerd, alsmede van de wijzigingen die in het lopende jaar zijn gepland voor alle installaties die in aanmerking komen voor kosteloze toewijzing voor de derde handelsperiode. Bij brief van 5 september 2013 deelde verzoekster de DEHSt mede dat zij voornemens was alleen opgave te doen van de activiteitsniveaus van de voor toewijzing relevante elementen van dat moment, wanneer zich ten aanzien van de voor aanpassingen van de toewijzingsbesluiten op grond van de. §§ 19-21 ZuV 2020 beslissende referentiegegevens dusdanige veranderingen hadden voorgedaan, dat deze zouden kunnen leiden tot een aanpassing van het toewijzingsbesluit. Verzoekster **[Or. 3]** stelde dat een verderstreckende mededelingsplicht in strijd was met het beginsel dat de overheid zo min mogelijk gegevens verzamelt.

Bij brief van 24 september 2013 deelde de DEHSt verzoekster mede dat relevante informatie over veranderingen in de zin van § 22, lid 1, ZuV 2020, niet enkel informatie is die uiteindelijk leidt tot veranderingen in de toewijzing, maar alle informatie die betrekking heeft op gegevens die aan de toewijzing ten grondslag liggen. § 22, lid 1, ZuV 2020 dient ook als een plausibiliteitscontrole dat de toewijzing niet hoeft te worden veranderd. Het werd aanbevolen alle gegevens over geplande of effectieve veranderingen van de capaciteit, het activiteitsniveau en de werking van een installatie in te dienen, om te voorkomen dat meldingen onbedoeld of onterecht achterwege blijven.

Verzoekster heeft, zoals zij schriftelijk had aangekondigd, in haar rapport voor 2013 bij het activiteitsniveau „0” vermeld.

In het op 27 november 2013 ingestelde beroep, verzoekt verzoekster vast te stellen, dat zij ingevolge § 22, lid 1, ZuV 2020 niet verplicht is tot mededeling van de informatie over activiteitsniveaus en andere veranderingen in de werking van de installatie en in de voor toewijzing relevante elementen van dat moment, die naar de aard ervan niet zou kunnen leiden tot een aanpassing van de toewijzingsbesluiten op grond van § 19 tot en met §21 ZuV 2020. Het verzamelen van gegevens die niet relevant zijn voor het toewijzingsbesluit, valt niet onder de bij § 10, punt 3 van Treibhausgas-Emissionshandelsgesetz [Duitse wet op de broeikasgasemissiehandel] verleende regelgevende bevoegdheid. Meer bepaald mag de DEHSt niet verzoeken om opgaven betreffende afwijkingen van de activiteitsniveaus van meer dan 5 % ten opzichte van de beginniveaus, omdat de redenen voor dergelijke afwijkingen buiten de voorschriften van § 19 ZuV 2020 vallen. Volgens de tekst van § 22, lid 1, ZuV 2020 moet niet alle, maar alleen de

relevante informatie worden medegedeeld. Dit komt ook naar voren uit de formulering van artikel 24 van besluit 2011/278/EU, alsmede uit het Guidance Document nr. 7 van de Europese Commissie, volgens welke veranderingen relevant zijn wanneer zij gevolgen kunnen hebben voor de toewijzing aan een installatie (in de originele versie: „Relevant changes are changes that could have an impact on the installation’s allocation (Artikel 24(1) of the CIMs)”). In Oostenrijk is de bepaling zo uitgevoerd, dat enkel wezenlijke veranderingen in de activiteitsniveaus die gevolgen hebben voor de uitkomst van de toewijzing, moeten worden aangemeld.

Het is ingevolge artikel 12, lid 3, onder a), van verordening nr. 601/2012 [Or. 4] (monitoringverordening) aan de exploitant om te beoordelen of informatie relevant is voor artikel 24, lid 1, van besluit 2011/278/EU, en in het kader van § 22, lid 1, ZuV 2020 kan dit niet anders zijn.

Tot slot pleiten ook het doel en de strekking van de bepaling voor de beperking van de indiening van gegevens, aangezien § 22 ZuV tot doel heeft, de bevoegde autoriteit in staat te stellen om aan de hand van de gegevens die door de exploitant zijn ingediend, te beslissen of zij een toewijzingsbesluit op grond van de voorschriften van § 19 tot en met §21 ZuV 2020 moet aanpassen. De DEHSt beoogt met de door haar gevraagde omvang van de gegevensverzameling een algemener toezicht op de exploitanten te verkrijgen. Zo geldt bijvoorbeeld zelfs voor installaties zonder recht op toewijzing en derhalve zonder mogelijkheid tot aanpassing van de toewijzing, de mededelingsverplichting ingevolge § 22, lid 1, ZuV. Voor een gegevensverzameling van deze omvang bestaat geen rechtsgrondslag. Daar schending van de mededelingsverplichting een bestuursrechtelijke overtreding vormt, heeft verzoekster ook los van het feit dat tot nu toe geen boeteprocédure is ingeleid, een belang bij een verklaring voor recht.

Verzoekster verzoekt,

dat wordt vastgesteld dat verzoekster ingevolge § 22 ZuV 2020 niet verplicht is tot mededeling van informatie over activiteitsniveaus en over andere veranderingen in de werking van de installatie en in het voor toewijzing relevante element, die niet van dien aard is dat zij kan leiden tot een aanpassing van de toewijzingsbesluiten op grond van § 19 tot en met §21 ZuV 2020,

subsidiair,

dat wordt vastgesteld dat verzoekster ingevolge § 22 ZuV 2020 tot en met 30 september 2013 niet verplicht was tot mededeling van de informatie over activiteitsniveaus en over andere veranderingen in de werking van de installatie en in het voor toewijzing relevante element, die niet van dien aard is dat zij kan

leiden tot een aanpassing van de toewijzingsbesluiten op grond van § 19 tot en met §21 ZuV 2020.

Verweerster verzoekt,

het beroep te verwerpen.

Verweerster staat op het standpunt dat in de zin van § 22, lid 1, ZuV 2020 alle informatie die verband houdt met de capaciteit, de activiteitsniveaus of de werking van de installatie relevant is. De vergelijking tussen § 22, lid 1 en 2, ZuV 2020 biedt steun aan de stelling dat § 22, lid 1, ZuV 2020 voorziet in een algemene informatieplicht van de exploitant, zodat de bevoegde autoriteit zich een algemeen beeld van de werking [Or. 5] van de installatie kan vormen. Het is aan de autoriteiten, en niet alleen aan de exploitant, om te beoordelen of de toewijzing met betrekking tot de activiteitsniveaus moet worden veranderd. Deze uitlegging sluit ook aan bij de Europeesrechtelijke voorschriften in artikel 24, lid 1, van besluit 2011/278/EU en het Guidance Document van de Commissie. De mededelingsplicht van de exploitant wordt niet beperkt door het feit dat artikel 24, lid 2, van besluit 2011/278/EU enkel bepaalt dat de lidstaten de informatie die gevolgen kan hebben voor de toewijzing bij de Commissie moeten indienen. De mededelingsplicht moet juist verder strekken om de relevantie van de informatie voor de toewijzing te kunnen beoordelen. Deze is dan ook niet onevenredig.

Toch is bij navraag bij de lidstaten gebleken dat 17 lidstaten hebben voorzien in een verplichte jaarlijkse mededeling van de activiteitsniveaus en 12 lidstaten dit niet vereisen. Derhalve kan een beantwoording van de prejudiciële vragen bijdragen aan een eenvormige toepassing van besluit 2011/278/EU.

## II.

De relevante bepalingen van het Unierecht zijn artikel 24, leden 1 en 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 12, lid 3, van verordening 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 relevante bepalingen van nationaal recht staan in het Gesetz über den Handel mit Berechtigungen zur Emission von Treibhausgasen (Duitse wet op de handel in broeikasgasemissierechten, TEHG 2011) van 27 juli 2011 (BGBl. I blz. 3154) en in het besluit betreffende de toewijzing van de broeikasgasemissierechten in de handelsperiode 2013-2020 (Zuteilungsverordnung [toewijzingsbesluit] – ZuV 2020) van 26.09.2011 (BGBl I 2011, 1921):

### **TEHG 2011**

## **§ 10 Besluit houdende toewijzingsregels**

<sup>1</sup>De federale regering wordt gemachtigd om overeenkomstig richtlijn 2003/87/EG in de geldende versie ervan en besluit 2011/278/EU van de Commissie van 27 april 2011 tot vaststelling van een voor de hele Unie geldende overgangsregeling voor de geharmoniseerde kosteloze toewijzing van emissierechten overeenkomstig artikel 10 bis van richtlijn 2003/87/EG (PB L 130, 17.5.2011, blz. 1), belanghebbenden gehoord, **[Or. 6]** de eenheden van de toewijzing van kosteloze rechten aan exploitanten bij besluit, waarvoor geen toestemming van de Bundesrat is vereist, vast te stellen. <sup>2</sup>In dit besluit kan de federale regering met name het volgende regelen:

[...]

3. het verzamelen van gegevens over de emissies en de productie van installaties en andere voor de toewijzingsprocedure relevante gegevens,

[...]

**Zuteilungsverordnung 2020** [toewijzingsbesluit 2020]

## **§ 22 Veranderingen in de werking van een installatie**

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

(2) <sup>1</sup>De exploitant is in het geval van een wezenlijke capaciteitsvermindering volgens § 19, verplicht de stilgelegde capaciteit en de geïnstalleerde capaciteit van het voor toewijzing relevante element na de wezenlijke capaciteitsvermindering onverwijld aan de bevoegde autoriteit mede te delen. <sup>2</sup>In het geval van sluiting volgens § 20, lid 1, is de exploitant verplicht de bevoegde autoriteit onverwijld de datum van sluiting mede te delen.

## **§ 31 Bestuursrechtelijke overtredingen**

(1) Eenieder die opzettelijk of uit nalatigheid en in strijd § 5, lid 1, § 6, lid 4, eerste zin, § 10, lid 3, eerste zin, eerste deel, of tweede zin, of § 16, lid 2, een onjuiste aangifte doet, pleegt een bestuursrechtelijke overtreding in de zin van § 32, lid 1, punt 2, en lid 2, van de Duitse wet op de handel in emissierechten voor broeikasgassen.

(2) Eenieder die opzettelijk of uit nalatigheid

[...]

2. in strijd met § 22, lid 1, geen, niet juist, niet volledig of niet tijdig mededeling doet van activiteitsniveaus van de installaties,

3. in strijd met § 22, lid 2, geen, niet juist, niet volledig of niet tijdig mededeling doet

[...]

pleegt een bestuursrechtelijke overtreding in de zin van § 32, lid 3, punt 6, van de Duitse wet op de handel in emissierechten voor broeikasgassen.

**[Or. 7]**

### III.

De voorgelegde vragen zijn relevant voor de beslissing. Zij dienen ter verduidelijking van de vraag wat de omvang is van de jaarlijkse meldingsplicht van exploitanten die onder de emissiehandel vallen.

Verzoekster heeft meer bepaald ook een belang bij een verklaring voor recht, aangezien op de schending van de meldingsplicht overeenkomstig § 31, lid 2, punt 2, ZuV 2020 een geldboete kan worden geheven en niet van verzoekster kan worden geveerd dat zij, totdat de vraag in het geding is beantwoord, het gevaar loopt eventueel een bestuursrechtelijke overtreding te begaan.

Op grond van de verschillen in de handhaving van de mededelingsplicht overeenkomstig artikel 24, lid 1, van besluit 2011/278/EU door de lidstaten, is het tevens in het belang van een eenvormige toepassing van besluit 2011/278/EU dat de prejudiciële vragen, waarover het Hof van Justitie van de Europese Unie tot op heden nog nooit heeft moeten beslissen, worden beantwoord.

[OMISSIS]