

**Rechtssache C-575/20**

**Vorabentscheidungsersuchen**

**Eingangsdatum:**

3. November 2020

**Vorlegendes Gericht:**

Fővárosi Törvényszék (Hauptstädtischer Gerichtshof, Ungarn)

**Datum der Vorlageentscheidung:**

29. September 2020

**Klägerin:**

Apollo Tyres (Hungary) Kft.

**Beklagter:**

Minister für Innovation und Technologie

---

Fővárosi Törvényszék (Hauptstädtischer Gerichtshof, Ungarn)

[nicht übersetzt]

Der Fővárosi Törvényszék (Hauptstädtischer Gerichtshof) erlässt in dem  
Verwaltungsverfahren zur Entscheidung des Verwaltungsrechtsstreits zwischen  
der [nicht übersetzt] **Apollo Tyres (Hungary) Kft.** ([nicht übersetzt]  
Gyöngyöshalász [nicht übersetzt]), Klägerin, und dem **Innovációért és  
Technológiáért Felelős Miniszter** (Minister für Innovation und Technologie,  
Ungarn) ([nicht übersetzt] Budapest [nicht übersetzt]), Beklagter, [nicht übersetzt]  
folgenden

**Beschluss:**

Das Gericht leitet zur Auslegung der Bestimmungen der Richtlinie 2003/87/EG  
des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Oktober 2003 über ein  
System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der  
Gemeinschaft ein Vorabentscheidungsverfahren beim Europäischen Gerichtshof  
ein.

Das Gericht legt dem Gerichtshof der Europäischen Union folgende Frage vor:

**Ist die Richtlinie 2003/87/EG, insbesondere deren Anhang I Nr. 3, dahin auszulegen, dass sich bei der Entscheidung darüber, ob die in einer bestimmten Anlage durchgeführte [Verbrennung von Brennstoffen] dem EU-EHS unterliegt, der – nachgewiesenermaßen – abgeregelte Betrieb einer Einheit, die Teil der Anlage ist, auf die Gesamtfeuerungswärmeleistung auswirkt?**

[nicht übersetzt] [Ausführungen zum nationalen Verfahrensrecht]

## **Gründe**

Das Gericht ersucht den Gerichtshof der Europäischen Union um Auslegung von Art. 3 Buchst. e und Anhang I Nr. 3 der Richtlinie 2003/87/EG zur Frage der Definition der Gesamtfeuerungswärmeleistung\* einer unter das EU-EHS fallenden Anlage.

### **I. Einschlägige Rechtsvorschriften**

#### ***Unionsrecht:***

[Or. 2]

Richtlinie 2003/87/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über ein System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und zur Änderung der Richtlinie 96/61/EG des Rates

Leitlinien der Europäischen Kommission zur Auslegung des Anhangs I der Richtlinie

#### ***Ungarische Rechtsvorschriften***

Gesetz CCXVII von 2012 über die Beteiligung am System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und die Umsetzung der Lastenteilungsentscheidung (Az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában történő részvételről szóló 2012. évi CCXVII. törvény, im Folgenden: Gesetz über den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten]

\* Anmerkung des Übersetzers: Der hier, wie u. a. auch in der Vorlagefrage, verwendete Begriff ist der in Anhang I Nr. 3 Begriff der Richtlinie 2003/87/EG verwendete Begriff, der in der ungarischen Fassung der Richtlinie „*teljes névleges bemenő hőteljesítmény*“ lautet. In der ungarischen (wie z. B. auch in der englischen und spanischen) Fassung der Richtlinie wird somit auf die nominale Gesamtfeuerungswärmeleistung abgestellt. In der deutschen (wie auch in der französischen) Fassung der Richtlinie wird hingegen auf die „Gesamtfeuerungswärmeleistung“ abgestellt. Dem wird in der Übersetzung der Vorlageentscheidung gefolgt und der Begriff „Nenn-(leistung)“ nur in anderen Zusammenhängen als dem der (Gesamt-)feuerungswärmeleistung verwendet.

§ 2 Nr. 24 „Anlage“: ortsfeste technische Einheit in der eine oder mehrere der in Anhang I Nr. I bis XXI genannten Tätigkeiten oder andere technologisch damit verbundene Tätigkeiten sowie mit der an einem bestimmten Standort durchgeführten Tätigkeit in einem technischen Zusammenhang stehende Tätigkeiten durchgeführt werden, die in Anhang I definierte Emissionen von Treibhausgasen verursacht bzw. direkte Auswirkungen auf sie hat.

§ 2 Nr. 46 und 47

46. „Reserveeinheit“: Emissionen verursachende Einheit in einer Anlage, die als Reserve für eine betriebsüblich funktionierende Einheit dient.

47. „Ersatzeinheit“: Emissionen verursachende Einheit in einer Anlage, die im Fall der Nichtverfügbarkeit der Primärenergiequelle infolge höherer Gewalt in Funktion und in Betrieb ist.

Tätigkeit gemäß Anhang 1 Nr. 3. I.: „Verbrennung von Brennstoffen in Anlagen mit einer Gesamtfeuerungswärmeleistung von über 20 MWth (mit Ausnahme von Verbrennungsanlagen für gefährliche Abfälle und Siedlungsabfall)“

Regierungsverordnung 410/2012 (XII. 28.) zu bestimmten Durchführungsbestimmungen des Gesetzes CCXVII von 2012 über die Beteiligung am System für den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten in der Gemeinschaft und die Umsetzung der Lastteilungsentscheidung (Az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában való részvételtől szóló 2012. évi CCXVII. törvény végrehajtásának egyes szabályairól szóló 410/2012. [XII. 28.] Korm. Rendelet, im Folgenden: Durchführungsverordnung)

§ 1 Abs. 5: Die Behörde erteilt auf Grundlage einer behördlichen Entscheidung, mit der die Voraussetzungen der Umweltnutzung festgelegt werden, eine Emissionsgenehmigung, wenn sie feststellt, dass der Betreiber die im Gesetz über den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten festgelegten Voraussetzungen erfüllt. Die genauen inhaltlichen Anforderungen der Emissionsgenehmigung sind in Anhang 3 festgelegt. **[Or. 3]**

Tätigkeit gemäß Nr. 3. I der Tabelle in Anhang 2: „Verbrennung von Brennstoffen in Anlagen mit einer Gesamtfeuerungswärmeleistung von über 20 MWth (mit Ausnahme von Verbrennungsanlagen für gefährliche Abfälle und Siedlungsabfall und in Atomkraftwerken als Notstromquelle verwendeten Dieselgeneratoren)“

Nr. 2. 7. in Anhang 2 „Wird die Gesamtfeuerungswärmeleistung einer Anlage berechnet, um darüber zu entscheiden, ob sie dem Gemeinschaftssystem unterliegt, werden die Feuerungswärmeleistungen aller technischen Einheiten – einschließlich der gemäß § 15/B des Gesetzes über den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten ausgenommenen Einheiten (d. h. Reserve- und Ersatzeinheiten) – addiert, die Bestandteil der Anlage sind und in denen Brennstoffe innerhalb der Anlage verbrannt werden. Bei diesen Einheiten kann es

sich unter anderem um alle Arten von Heizkesseln, Brennern, Turbinen, Erhitzern, Industrieöfen, Verbrennungsöfen, Kalzinierungsöfen, Brennöfen, Öfen, Trocknern, Motoren, Brennstoffzellen, CLC-Einheiten („Chemical Looping Combustion Units“), Fackeln und thermischen oder katalytischen Nachbrennern – einschließlich der gemäß § 15/B des Gesetzes über den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten ausgenommenen Anlagen – handeln. Einheiten mit einer Feuerungswärmeleistung von weniger als 3 MW und Einheiten, die ausschließlich Biomasse nutzen, werden bei dieser Berechnung nicht berücksichtigt. Als „Einheiten, die ausschließlich Biomasse nutzen“ gelten auch Einheiten, die nur bei Inbetriebnahme oder Abschaltung fossile Brennstoffe nutzen.

Verordnung des Landwirtschaftsministers 53/2017. (X. 18.) über die Betriebsbedingungen von Feuerungsanlagen mit einer Gesamtfeuerungswärmeleistung von über 140 kWth aber weniger als 50 MWth und die Emissionshöchstmengen ihrer Luftschadstoffe (A 140 kWth és annál nagyobb, de 50 MWth-nál kisebb teljes névleges bemenő hőteljesítményű tüzelőberendezések működési feltételeiről és légszennyező anyagainak kibocsátási határértékeiről szóló 53/2017. 53/2017. [X. 18.] FM rendelet, im Folgenden: Ministerverordnung)

§ 2 Nr. 7: „Die Feuerungswärmeleistung ist der in Kilowatt (kWth) oder Megawatt (Mwth) ausgedrückte Wärmegehalt des pro Zeiteinheit in der Feuerungsanlage eingesetzten Brennstoffs, der erforderlich ist, damit die Feuerungsanlage mit der in der behördlichen Entscheidung für ihren Betrieb festgelegten Nennleistung betrieben wird.“

## II. Gegenstand des Ausgangsrechtsstreits und relevanter Sachverhalt

Das klagende Unternehmen begann im Jahr 2017 die Herstellung von Gummireifen; im Zuge seiner Tätigkeit betrieb es drei Dampfkessel von Typ Bosch Universal UL-S 18000. Die Kazántrade Kft. bescheinigte, dass die maximale Brennleistung der Kessel per Software auf die Werte von 8 991 kW – 8 791 kW – 8 962 kW eingestellt worden sei. Damit die Feuerungswärmeleistung der Klägerin in jedem Fall unter 20 MWth bleibe, wurde immer ein Kessel abgeregelt, so dass die erreichbare Nennleistung höchstens 17 953 kW (8 991 kW + 8 962 kW) betrug. Als Beleg dafür dienen der online erreichbare Gasverbrauchszähler sowie die in der Anlage geführten Kesselbücher und Unterlagen, aus denen sich der Gasverbrauch ergibt [Or. 4]. Auch die geänderte Betriebsgenehmigung zum Schutz der Luftqualität der Klägerin legt fest, dass „gleichzeitig höchstens zwei Kessel betrieben werden können, so dass die maximal erreichbare Gesamtfeuerungswärmeleistung 17 953 kW beträgt“.

Der Minister für Innovation als die beklagte und für die Erteilung der Emissionsgenehmigung befugte Behörde verhängte gegen die Klägerin eine Geldbuße wegen Fortführung einer mit Treibhausgasemissionen verbundenen

Tätigkeit ohne Emissionsgenehmigung, was Gegenstand des vor dem vorliegenden Verwaltungsgericht anhängigen Rechtsstreits ist. Der Beklagte war der Ansicht, dass die von der Klägerin geltend gemachte Betriebspraxis, nach der sie den mit dem Betrieb der Dampfkessel erreichten geringeren Wert der Feuerungswärmeleistung, nämlich 17 953 Mwth, als „ausschlaggebende Leistung der Technologie“ angab, die Summe der Feuerungswärmeleistung von insgesamt nur zwei, auf die größere Kapazität abgeregelten Kessel und damit nicht die Gesamtfeuerungswärmeleistung aller (drei) Kessel darstellte.

Der Beklagte machte unter Verweis auf das nationale Recht und die Regelungen des EU-EHS-Systems geltend, dass keine Rechtsvorschrift in Kraft sei, die es ermögliche, dass der oben spezifizierte Betrieb der Einheiten (Abregelung per Software) für die Änderung der Feuerungswärmeleistung zugrunde gelegt werden könne. Die für die drei Dampfkessel installierte, per Software abgeregelte Feuerungswärmeleistung betrage weiterhin mehr als 20 MWth.

Vor diesem Hintergrund kam der Beklagte in seinem Bescheid zu dem Schluss, dass es für die Beurteilung der Frage der Einbeziehung in das Gemeinschaftssystem (EU-EHS) nicht erforderlich sei, die Verbrennung der Brennstoffe zu einem bestimmten Zeitpunkt zu kontrollieren, so dass die Feuerungswärmeleistungen aller technischen Einheiten innerhalb der Anlage zu berücksichtigen seien.

### **Wesentliche Elemente des Vorbringens der Parteien**

Die *Klägerin* beantragte vor Gericht unter anderem die Feststellung, dass für die Beurteilung der Frage der Einbeziehung in das EU-EHS-System im Hinblick auf die Gesamtfeuerungswärmeleistung die Abregelung zu berücksichtigen ist, die ausschließt, dass die abgeregelte Einheit gleichzeitig mit der betriebenen Einheit oder mit einer Feuerungswärmeleistung über die Abregelung hinaus arbeitet.

Die Klägerin ist der Ansicht, dass es sowohl auf der Grundlage des Gemeinschaftsrechts als auch auf der Grundlage des nationalen Rechts für die Einbeziehung einer Tätigkeit in das EU-EHS-System darauf ankomme, ob eine Einheit – sei sie eine Einheit, die zur Leistung beiträgt, sei sie eine Reserve- oder Ersatzeinheit – unmittelbare Auswirkung auf die Emission habe und ob darin Brennstoff verbrannt oder eine damit unmittelbar zusammenhängende Tätigkeit durchgeführt werde oder ob sie technisch unmittelbar mit einer solchen Tätigkeit verbunden sei. [Or. 5]

In den Klagegründen wird unter anderem ausgeführt, dass der Begriff der Feuerungswärmeleistung weder in der Richtlinie noch im Gemeinschaftsrecht definiert sei. Gemäß Nr. 3.3.1. der Leitlinien der Europäischen Kommission zur Auslegung des Anhangs I der Richtlinie lege der Hersteller der Einheit die Gesamtwärmeleistung fest, die mit der Genehmigung der Überwachungsbehörde auf der Einheit angebracht werde. Lägen keine Daten über die vom Hersteller festgesetzte Gesamtwärmeleistung vor, ermittle der Anlagenbetreiber diese auf

der Grundlage einer Schätzung (z. B. auf der Grundlage des im Vorjahr innerhalb von 24 Stunden erreichten Maximaldurchsatzes von Brennstoffen) und lege sie der zuständigen Behörde zur Genehmigung vor.

Nach der ungarischen Regelung werde die Nennleistung der Einheit durch eine Verwaltungsentscheidung festgesetzt, die jedoch nicht mit der Feuerungswärmeleistung der Einheit identisch sei, da Letztere den Wärmegehalt des eingesetzten Brennstoffs angebe, der für den auf Nennleistung erfolgenden Betrieb erforderlich sei.

§ 2 Nr. 7 der Ministerverordnung schreibe also nicht vor, dass im Bescheid der Behörde die Feuerungswärmeleistung der Anlage festgelegt wird. Die Grundgenehmigung habe die Feuerungswärmeleistung der Heizkessel so festgelegt, dass der dritte Kessel als Reserve angesehen würde, da die tatsächliche maximale Wärmeanforderung der Erzeugungstechnologie durch den gleichzeitigen Betrieb von zwei Kesseln sichergestellt werden könne. Die Grundgenehmigung sei vor der Einleitung des Verfahrens der beklagten Behörde dahin geändert worden, dass diese als behördliches Dokument unter Berücksichtigung der physikalischen und softwaregesteuerten Abregelung der Kessel die ausschlaggebende Leistung der Technologie festgelegt habe. Während des Verfahrens beim Beklagten habe die Klägerin wiederholt mit Protokollen und Erklärungen die physikalische und softwaregesteuerte Abregelung der Kessel nachgewiesen, die der Beklagte nicht akzeptiert habe, weil er nur die in der Grundgenehmigung als Gesamtfeuerungswärmeleistung festgelegten Daten bei der Prüfung der Frage der Einbeziehung in das EU-EHS-System berücksichtigt habe. Der Beklagte müsse zusätzlich zu den in der Grundgenehmigung enthaltenen Aspekten für die Erteilung der Emissionsgenehmigung ausdrücklich prüfen, ob die im Gesetz über den Handel mit Treibhausgasemissionszertifikaten vorgesehenen Voraussetzungen (eine Gesamtfeuerungswärmeleistung der von der Klägerin betriebenen Anlage von mehr als 20 MW) erfüllt seien. Im Verfahren zur Erteilung der Emissionsgenehmigung sei die Prüfung der Gesamtfeuerungswärmeleistung der Anlage für den Erlass eines begründeten Bescheids insbesondere deswegen wichtig, weil die Emissionsgenehmigung nach Anhang 3 der Durchführungsverordnung für die Festlegung der Gesamtfeuerungswärmeleistung zwingend vorgeschrieben sei und darüber hinaus die Klägerin im Laufe des Verfahrens nachgewiesen habe, dass wegen der Abregelung der Kessel deren tatsächliche Feuerungswärmeleistung kleiner sei als die in der Grundgenehmigung angegebene Gesamtfeuerungswärmeleistung. In Anbetracht dessen sei daher die Auffassung des Beklagten nicht schlüssig, nach der nur die Gesamtfeuerungswärmeleistung laut Grundgenehmigung bei der Entscheidung der Frage der Einbeziehung in das EU-EHS-System berücksichtigt werden könne. **[Or. 6]** Wenn nämlich die Grundgenehmigung als behördliches Dokument den Umstand der Abregelung als ausschlaggebende Leistung der Technologie anerkenne, lasse der Beklagte diese außer Acht, wird die Abregelung jedoch als Gesamtfeuerungswärmeleistung aufgeführt, werde sie nur aufgrund dieser Bezeichnung berücksichtigt, ohne dass ansonsten die Art der Abregelung geprüft werde. Nach Anhang I Nr. 3 der Richtlinie könnte die

Feuerungswärmeleistung der technischen Einheiten der Anlage berücksichtigt werden, in denen Brennstoffe verbrannt werden. Somit könnten die abgeregelten Einheiten bis zu ihrem Wert der Abregelung nicht als technische Einheiten, in denen Brennstoffe verbrannt werden, betrachtet werden, so dass deren Feuerungswärmeleistung bei der Berechnung der Gesamtfeuerungswärmeleistung außer Acht gelassen werden könnte. Ausgehend von der Definition der Anlage in Art. 3 Buchst. e der Richtlinie sei bis zum Wert der Abregelung ausgeschlossen, dass, solange diese Abregelung fortbestehe, eine technische Einheit, die wegen einer Abregelung nicht oder die wegen einer softwaregesteuerten Abregelung nur in reduziertem Maße betrieben werden könne, oder keinen direkten technischen Zusammenhang mit der am Standort durchgeführten Tätigkeit habe, Auswirkungen auf die Emissionen und die Umweltverschmutzung habe, so dass der abgeregelte Teil der Einheit für die Beurteilung der Frage der Einbeziehung in das EU-EHS-System kein Teil der Anlage sei.

Ziehe man eine Parallele zur ungarischen Regelung, so lasse sich feststellen, dass bei der Frage der Einbeziehung einer Tätigkeit in das EU-EHS-System die Feuerungswärmeleistung der technischen Einheit einer Anlage, in der Brennstoffe verbrannt werden, für die Gesamtfeuerungswärmeleistung berücksichtigt werde. Da im Fall der abgeregelten Einheiten bis zum Wert der Abregelung keine Tätigkeit durchgeführt werde, und daher auch keine Treibhausgase emittiert würden, und da wegen der Abregelung nur indirekte Auswirkungen auf die Emissionen vorliegen könnten, nämlich im Fall der Aufhebung der Abregelung, stelle der abgeregelte Teil der Einheiten keinen Teil der Anlage dar. Da eine abgeregelte Einheit bis zum Wert der Abregelung nicht als Einheit in Betrieb und in Funktion betrachtet werden könne, könne diese nach der ungarischen Regelung nicht als Reserve- oder Ersatzeinheit qualifiziert werden.

Zusammenfassend komme es sowohl auf der Grundlage des Gemeinschaftsrechts als auch auf der Grundlage des nationalen Rechts für die Einbeziehung einer Tätigkeit in das EU-EHS-System darauf an, ob eine Einheit – sei sie Teil einer Anlage, sei sie eine Reserve- oder Ersatzeinheit – unmittelbare Auswirkung auf die Emission habe und ob darin Brennstoff verbrannt oder eine damit unmittelbar zusammenhängende Tätigkeit durchgeführt werde oder ob sie technisch unmittelbar mit einer solchen Tätigkeit verbunden sei. Falls dies nicht der Fall sei, könne deren Feuerungswärmeleistung bei der Berechnung der Gesamtfeuerungswärmeleistung außer Acht gelassen werden. [Or. 7]

Nach Ansicht des *Beklagten* sei allein das Dokument, das die Erfüllung der technischen Sicherheitsanforderungen nach Umbau und Abregelung nachweist und gleichzeitig die amtliche Feuerungswärmeleistung der Feuerungsanlage enthält, zum Nachweis der abgeregelten Leistung geeignet. Im Verfahren zur Erteilung der Emissionsgenehmigung sei bei der Feststellung der Feuerungswärmeleistung die „faktische Feuerungswärmeleistung“ nicht ausschlaggebend, da nur die Angaben des Herstellers (Bedienungsanleitung, an der Einheit angebrachtes Schild) maßgeblich seien. In Anbetracht dessen sei die

Feuerungswärmeleistung ein vom Hersteller deklariertes feststehendes Wert, so dass sich dieser nur mit dem Umbau des Kessels ändern könne.

Nach Anhang 2 Nr. 2. 7. und § 1 Abs. 5 der Durchführungsverordnung könne für die Gesamtfeuerungswärmeleistung nur ein behördliches Dokument akzeptiert werden, so dass für die Einbeziehung der Tätigkeit der Klägerin in das EU-EHS-System die Summe der Feuerungswärmeleistungen der Feuerungsanlagen in der Grundgenehmigung der Klägerin berücksichtigt werden könne. Nach den Regelungen des EU-EHS-Systems sei keine Rechtsvorschrift in Kraft, die es ermögliche, dass der Betrieb der Einheiten einer Anlage mit softwaregesteuerter und/oder physikalischer Abregelung für die Abregelung der Feuerungswärmeleistung zugrunde gelegt werden könne. Die genehmigte Betriebspraxis müsse auch in der Grundgenehmigung erscheinen, damit der Beklagte bei der Erteilung der Emissionsgenehmigung diese berücksichtige. Die Abregelung der Kessel könne bei der Feststellung der Gesamtfeuerungswärmeleistung berücksichtigt werden, wenn das die Abregelung nachweisende behördliche Dokument zur Verfügung stehe.

### **III. Gründe der Vorlage des Vorabentscheidungsersuchens**

Für die Entscheidung des vorliegenden Rechtsstreits ist die Auslegung dessen erforderlich, ob bei der Frage der Einbeziehung einer Tätigkeit in das EU-EHS-System zu berücksichtigen ist, ob eine Einheit – sei sie Teil einer Anlage, sei sie eine Reserve- oder Ersatzeinheit – unmittelbare Auswirkung auf die Emission hat und ob darin Brennstoff verbrannt oder eine damit unmittelbar zusammenhängende Tätigkeit durchgeführt wird oder ob sie technisch unmittelbar mit einer solchen Tätigkeit verbunden ist. Falls dies nicht der Fall ist, [ist fraglich], ob deren Feuerungswärmeleistung bei der Berechnung der Gesamtfeuerungswärmeleistung außer Acht gelassen werden kann.

[nicht übersetzt] **[Or. 8]** [nicht übersetzt] [Ausführungen zum nationalen Verfahrensrecht]

Budapest, 29. September 2020

[nicht übersetzt] [Unterschriften]