

Zaak C-575/20**Verzoek om een prejudiciële beslissing****Datum van indiening:**

3 november 2020

Verwijzende rechter:

Fővárosi Törvényszék (Hongarije)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

29 september 2020

Verzoekende partij:

Apollo Tyres (Hungary) Kft.

Verwerende partij:

Innovációért és Technológiáért Felelős Miniszter

Fővárosi Törvényszék (rechter voor de agglomeratie Boedapest, Hongarije; hierna: „verwijzende rechter”)

[OMISSIS]

In de administratiefrechtelijke procedure tussen [OMISSIS] **Apollo Tyres (Hungary) Kft.** ([OMISSIS], Gyöngyöshalász [OMISSIS]), verzoekster, en [OMISSIS] de **Innovációért és Technológiáért Felelős Miniszter** (minister voor Innovatie en Technologie ([OMISSIS], Boedapest [OMISSIS]), verweerder, geeft de verwijzende rechter de volgende

beschikking:

De verwijzende rechter verzoekt het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: „Hof”) om een prejudiciële beslissing inzake de uitlegging van de bepalingen 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.

De verwijzende rechter stelt het Hof de volgende vraag:

Kan richtlijn 2003/87/EG, en met name bijlage I, punt 3, bij die richtlijn, aldus worden uitgelegd dat in het kader van de vaststelling of de verbranding van brandstoffen die plaatsvindt in de betrokken installatie dient te worden opgenomen in de gemeenschapsregeling voor de handel in broeikasgasemissierechten (het EU-ETS), [de berekening van] het totale nominaal thermisch ingangsvermogen van die installatie wordt beïnvloed door de aangetoonde beperkte exploitatie van een technische eenheid die deel uitmaakt van de installatie?

[OMISSIS] [nationale procesrechtelijke aspecten]

Motivering

De verwijzende rechter verzoekt het Hof om uitlegging van artikel 3, onder e), van richtlijn 2003/87 en van bijlage I, punt 3, bij die richtlijn, wat de berekening betreft van het totale nominaal thermisch ingangsvermogen van installaties die vallen onder de gemeenschapsregeling voor de handel in broeikasgasemissierechten (hierna: „EU-ETS”).

I. Toepasselijke bepalingen

Unierecht

[Or. 2]

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.

Richtsnoeren van de Europese Commissie voor de uitlegging van bijlage I bij richtlijn 2003/87.

Hongaars recht

Az üvegházhatású gázok közösségi kereskedelmi rendszerében és az erőfeszítés-megosztási határozat végrehajtásában történő részvételtől szóló 2012. évi CCXVII. törvény (wet nr. CCXVII van 2012 inzake de deelname aan de gemeenschapsregeling voor de handel in broeikasgasemissierechten en de uitvoering van de beschikking tot verdeling van de inspanningen; hierna: „wet nr. CCXVII”)

§ 2, punt 24, van deze wet luidt: „installatie: vaste technische eenheid waarin één of meer van de in bijlage I, punten 1 tot en met 21, genoemde activiteiten en andere technisch daarmee samenhangende activiteiten plaatsvinden, alsmede activiteiten die technisch in verband staan met de op die plaats ten uitvoer gebrachte activiteiten en die leiden tot emissies van het in bijlage I genoemde broeikasgas of voor dergelijke emissies rechtstreekse gevolgen hebben.

§ 2, punten 46 en 47, van deze wet luidt als volgt:

„46. reserve-eenheid: een eenheid die leidt tot emissies en dient ter vervanging van de eenheid die normaalgezien operationeel is binnen een installatie,

47. backupeenheid: een eenheid die leidt tot emissies en die operationeel is en in werking wordt gesteld binnen een installatie wanneer de primaire energiebron door overmacht niet beschikbaar is.”

De in bijlage 1, punt 3.I, bedoelde activiteit: „verbranding van brandstoffen in installaties met een totaal nominaal thermisch ingangsvermogen van meer dan 20 MWth (met uitzondering van installaties voor de verbranding van gevaarlijke afvalstoffen of van huishoudelijk afval)”.

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 (regeringsbesluit 410/2012 van 28 december 2012 houdende enige uitvoeringsbepalingen van wet nr. CCXVII van 2012 inzake de deelname aan de gemeenschapsregeling voor de handel in broeikasgasemissierechten en de uitvoering van de beschikking tot verdeling van de inspanningen; hierna: „regeringsbesluit”)

§ 1, lid 5, van het regeringsbesluit bepaalt: „De autoriteit verleent de emissievergunning op basis van een overheidsbesluit waarbij de voorwaarden van gebruik in verband met het milieu worden vastgesteld, wanneer zij heeft vastgesteld dat de exploitant voldoet aan de in wet nr. CCXVII gestelde voorwaarden. Bijlage 3 bevat een gedetailleerde omschrijving van de inhoudelijke eisen van de emissievergunning. [Or. 3]

De activiteit die bedoeld wordt in de in bijlage 2, punt 3.I, opgenomen tabel: „Verbranding van brandstoffen in installaties met een totaal nominaal thermisch ingangsvermogen van meer dan 20 MWth (met uitzondering van installaties voor de verbranding van gevaarlijke afvalstoffen of van huishoudelijk afval en dieselgeneratoren voor gebruik als noodstroomvoorziening in kerncentrales)”.

Bijlage 2, punt 2.7, bepaalt: „Wanneer het totale nominaal thermisch ingangsvermogen van een installatie wordt berekend met het oog op het nemen van een besluit inzake de opnemings ervan in de gemeenschapsregeling, wordt het nominaal thermisch ingangsvermogen van alle technische eenheden – met inbegrip van de overeenkomstig § 15/B, van wet nr. CCXVII uitgesloten eenheden (dat wil zeggen de reserve-eenheden en de backupeenheden) – die deel uitmaken van de installatie en waarin brandstoffen worden verbrand, bij elkaar opgeteld. Deze eenheden kunnen onder andere alle soorten stookketels, branders, turbines, verwarmingstoestellen, ovens, verbranders, gloeiovens, draaiovens, droogovens, drogers, motoren, brandstofcellen, chemische looping-verbrandingseenheden, fakkels en thermische of katalytische naverbranders omvatten, met inbegrip van de overeenkomstig § 15/B van wet nr. CCXVII

uitgesloten eenheden. Eenheden met een nominaal thermisch ingangsvermogen van minder dan 3 MW en eenheden die uitsluitend biomassa gebruiken, worden bij deze berekening buiten beschouwing gelaten. Tot eenheden die uitsluitend biomassa gebruiken behoren ook eenheden waarin alleen bij het opstarten of uitschakelen fossiele brandstoffen worden gebruikt.”

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.(X. 18.) FM rendelet (verordening 53/2017 van 18 oktober 2017 van de minister van landbouw inzake de werkingsvoorwaarden van verbrandingsinstallaties met een totaal nominaal thermisch ingangsvermogen van meer dan 140 kWth maar minder dan 50 MWth, en inzake emissiegrenswaarden voor luchtverontreinigende stoffen; hierna: „verordening 53/2017”)

§ 2, punt 7, van verordening 53/2017 luidt: „Het nominaal thermisch ingangsvermogen is het warmtegehalte van de per tijdseenheid in de verbrandingsinstallatie ingevoerde brandstof die nodig is voor de exploitatie van de verbrandingsinstallatie op het nominale vermogen zoals vastgesteld bij overheidsbesluit, uitgedrukt in kilowatt (kWth) of megawatt (MWth).”

II. Voorwerp van het hoofdgeding en relevante feiten

Verzoekster is in 2017 begonnen met de productie van banden. Bij de uitvoering van haar activiteiten maakt zij gebruik van 3 Bosch Universal UL-S 18000 stoomketels. Kazántrade Kft heeft bevestigd dat het maximale verbrandingsvermogen van de ketels met behulp van software is aangepast op de respectievelijke waarden 8.991 kW, 8.791 kW en 8.962 kW. Om te bewerkstelligen dat verzoekster te allen tijde onder 20 MWth thermisch ingangsvermogen blijft, wordt één van de ketels altijd uitgeschakeld, waardoor het maximale nominaal thermisch ingangsvermogen 17.953 kW (8.991 kW + 8.962 kW) bedraagt. Dit wordt ook aangetoond door het systeem voor de meting van het gasverbruik en door de in de installatie bijgehouden logboeken en andere documenten die het gasverbruik registreren [Or. 4]. De aan verzoekster verleende gewijzigde exploitatievergunning ter bescherming van de luchtkwaliteit vermeldt ook dat „[er] tegelijkertijd slechts twee ketels operationeel kunnen zijn, waardoor het maximaal haalbare totale nominaal thermisch ingangsvermogen 17.953 kW bedraagt”.

Verweerder, de minister voor Innovatie en Technologie, die bevoegd is om emissievergunningen te verlenen, heeft verzoekster veroordeeld tot de betaling van een boete wegens de uitoefening van activiteiten die leiden tot de emissie van broeikasgassen zonder de overeenkomstige emissievergunning. Het bij de verwijzende rechter aanhangige geding heeft hierop betrekking. Verweerder is van mening dat de door verzoekster toegepaste operationele handelwijze, waarbij het met de exploitatie van de ketels gerealiseerde lagere thermisch ingangsvermogen

van 17.953 MWth als „referentievermogen van de technologie” werd vermeld, slechts het nominaal thermisch ingangsvormogen van twee ketels weergeeft, te weten de optelsom van het thermisch ingangsvormogen van de ketels met een hoger rendement waarop de beperking betrekking heeft, en derhalve niet het nominaal thermisch ingangsvormogen van alle (in totaal 3) ketels.

Verweerder heeft, onder verwijzing naar de nationale regelgeving en de regeling van het EU-ETS, uiteengezet dat er geen wettelijk voorschrift bestaat dat de hierboven beschreven exploitatiewijze van eenheden binnen installaties (beperking met behulp van software) toestaat voor de aanpassing van het nominaal thermisch ingangsvormogen. Het ingebouwde nominaal thermisch vormogen van de drie, met behulp van software beperkte stoomketels is nog steeds boven 20 MWth.

Gelet op het voorgaande is verweerder in zijn besluit tot de slotsom gekomen dat de beoordeling of een activiteit onder de gemeenschapsregeling (het EU-ETS) valt, een andere benadering vereist dan monitoring van de op een bepaald moment gerealiseerde brandstofverbranding en dat derhalve rekening moet worden gehouden met het nominaal thermisch ingangsvormogen van alle, van de installatie deel uitmakende technische eenheden.

Voornaamste argumenten van partijen

Verzoekster heeft de verwijzende rechter onder meer verzocht om vast te stellen dat, in het kader van het nemen van een besluit inzake de opneming in het EU-ETS, bij de berekening van het totale nominaal thermisch ingangsvormogen rekening moet worden gehouden met een beperking die verhindert dat de betreffende eenheid functioneert tegelijk met de werkende eenheid, dan wel op een thermisch vormogen dat die beperking overstijgt.

Verzoekster betoogt dat bij de vaststelling of een activiteit onder het EU-ETS valt, zowel op grond van de bepalingen van het Unierecht als van het nationale recht doorslaggevend is of de eenheid – ongeacht of het gaat om een eenheid die rendement oplevert of om een reserve-eenheid of backupeenheid – rechtstreekse gevolgen heeft voor de emissies, of daarin brandstofverbranding plaatsvindt of daarmee rechtstreeks samenhangende activiteiten plaatsvinden, en of deze eenheid technisch in verband staat met dergelijke activiteiten. **[Or. 5]**

Verzoekster voert voorts aan dat noch richtlijn 2003/87 noch enige andere Unierechtelijke bepaling een definitie bevat van het begrip „nominaal thermisch ingangsvormogen”. Volgens punt 3.3.1. van de voor de uitlegging van bijlage I bij richtlijn 2003/87 uitgevaardigde richtsnoeren van de Commissie wordt het totale nominaal thermisch ingangsvormogen door de fabrikant van de installatie bepaald en na goedkeuring van de controlerende instantie op de installatie vermeld. Ingeval geen gegevens over het door de fabrikant bepaalde totale nominaal thermisch ingangsvormogen beschikbaar zijn, wordt dit door de exploitant van de installatie op basis van een schatting bepaald (bijvoorbeeld aan de hand van de in

het voorgaande jaar gedurende 24 uur gerealiseerde hoogste brandstofoverdracht) en ter goedkeuring aan de bevoegde autoriteit voorgelegd.

Overeenkomstig de Hongaarse regelgeving wordt het nominaal vermogen van de installatie vastgesteld bij overheidsbesluit. Het nominaal vermogen van de installatie is echter niet gelijk aan het nominaal thermisch ingangsvermogen van de installatie; dat laatste is namelijk het warmtegehalte van de ingevoerde brandstof die nodig is om de installatie op het nominale vermogen te laten werken.

§ 2, punt 7, van verordening 53/2017 schrijft dus niet voor dat het nominaal thermisch ingangsvermogen van de installatie bij overheidsbesluit wordt vastgesteld. De basisvergunning vermeldt het nominaal thermisch ingangsvermogen van de ketels en merkt de derde ketel als reserve aan, aangezien de feitelijke maximale thermische behoefte van de productietechnologie met gelijktijdige exploitatie van 2 ketels gewaarborgd kan worden. De als officieel document aan te merken basisvergunning is vóór aanvang van de administratieve procedure bij verweerder in dier voege gewijzigd dat het referentievermogen van de technologie werd vastgesteld rekening houdend met de fysieke beperking van de ketels en de beperking ervan met behulp van software. Verzoekster heeft gedurende de bij verweerder lopende procedure herhaaldelijk, door middel van processen-verbaal en verklaringen, aangetoond dat het vermogen van de ketels met behulp van fysieke en software-middelen was beperkt, hetgeen door verweerder evenwel niet is aanvaard, aangezien hij bij het besluit inzake de opneming in het EU-ETS uitsluitend rekening heeft gehouden met in de basisvergunning als totaal nominaal thermisch ingangsvermogen vermelde gegevens. Verzoekster meent dat verweerder in het kader van de verlening van de emissievergunning, naast acht te slaan op de inhoud van de basisvergunning, uitdrukkelijk dient te onderzoeken of voldaan is aan de in wet nr. CCXVII gestelde vereisten (het totale nominaal thermisch ingangsvermogen van de door verzoekster geëxploiteerde installatie moet meer dan 20 MW bedragen). Het onderzoek naar het totale nominaal thermisch ingangsvermogen van de installatie is voor het nemen van een weloverwogen besluit over de verlening van de emissievergunning met name van belang omdat de bepaling van het totale nominaal thermisch ingangsvermogen overeenkomstig bijlage 3 bij het regeringsbesluit een verplicht element van de emissievergunning vormt. Ook heeft verzoekster tijdens de procedure aangetoond dat het werkelijke thermische vermogen van de ketels als gevolg van de beperkingen lager is dan het in de basisvergunning vermelde totale nominaal thermisch ingangsvermogen. Gelet op het voorgaande is het standpunt van verweerder dat in het kader van de vaststelling of een activiteit onder het EU-ETS valt, uitsluitend het in de basisvergunning vermelde totale nominale thermische ingangsvermogen in aanmerking kan worden genomen, incoherent [Or. 6]. Immers, wanneer de als officieel document aan te merken basisvergunning het beperkte vermogen als referentievermogen van de technologie erkent, laat verweerder deze buiten beschouwing, maar wanneer de basisvergunning deze als het totale nominaal thermisch ingangsvermogen vastlegt, houdt hij er rekening mee, louter op basis van de benaming, zonder de aard van de beperking te onderzoeken. Krachtens het

bepaalde in bijlage I, punt 3, bij richtlijn 2003/87 kan rekening worden gehouden met het nominaal thermisch ingangsvermogen van alle technische eenheden die deel uitmaken van de installatie en waarin brandstoffen worden verbrand. Met andere woorden, eenheden waarop de beperking betrekking heeft, kunnen tot de waarde van die beperking niet worden aangemerkt als eenheden waarin brandstoffen worden verbrand, zodat het nominaal thermisch ingangsvermogen van deze eenheden bij de berekening van het totale nominaal thermisch ingangsvermogen buiten beschouwing kan worden gelaten. Uitgaande van de in lid 3, punt e), van richtlijn 2003/87 opgenomen definitie van het begrip „installatie” is uitgesloten dat een technische eenheid waarin als gevolg van een beperking geen activiteiten kunnen plaatsvinden of waarin als gevolg van een beperking door middel van software slechts in beperkte mate activiteiten kunnen plaatsvinden, of die technisch niet rechtstreeks in verband staat met de op die plaats ten uitvoer gebrachte activiteiten – zolang de beperking bestaat en tot de waarde ervan – van invloed kan zijn op de emissies of de luchtverontreiniging, waaruit voortvloeit dat het onderdeel van de installatie waarop de beperking betrekking heeft, voor de opnemings in het EU-ETS geen onderdeel van de installatie vormt.

Een parallel trekkend met de Hongaarse regelgeving kan worden vastgesteld dat in het kader van de opnemings van een activiteit in het EU-ETS bij de berekening van het totale nominaal thermisch ingangsvermogen van de installatie rekening wordt gehouden met het nominaal thermisch ingangsvermogen van de technische eenheden waarin brandstoffen worden verbrand. Aangezien in het geval van de eenheden waarop de beperking betrekking heeft, geen activiteit plaatsvindt tot de waarde van die beperking en dus ook geen broeikasgassen worden uitgestoten, en aangezien als gevolg van die beperking deze eenheden de emissies uitsluitend indirect, in geval van opheffing van de beperking, kunnen beïnvloeden, maken de eenheden waarop de beperking betrekking heeft geen onderdeel uit van de installatie. Aangezien die eenheden tot de waarde van de beperking niet als operationele, in werking zijnde eenheden van de installatie kunnen worden beschouwd, kunnen zij op basis van de Hongaarse regelgeving niet als reserve- of backupeeenheden worden aangemerkt.

Samenvattend, in het kader van de opnemings van een activiteit in het EU-ETS is zowel op basis van Unierechtelijke als nationaalrechtelijke bepalingen van belang of een bepaalde eenheid – ongeacht of het gaat om een eenheid die deel uitmaakt van de installatie of om een reserve-eenheid of backupeeenheid – de emissies rechtstreeks beïnvloedt, of daarin verbranding van brandstoffen plaatsvindt of daarmee rechtstreeks samenhangende activiteiten plaatsvinden en of deze eenheid technisch in verband staat met dergelijke activiteiten. Als dat niet het geval is, dan kan het nominaal thermisch ingangsvermogen van deze eenheid buiten beschouwing worden gelaten bij de berekening van het totale nominaal thermisch ingangsvermogen van de installatie. **[Or. 7]**

Verweerder stelt zich op het standpunt dat enkel documenten waaruit blijkt dat de technische staat van de betrokken eenheden na de aanpassing of beperking aan de

veiligheidseisen voldoet en die een betrouwbaar beeld geven van het nominaal thermisch ingangsvermogen van de verbrandingseenheid, geschikt zijn om het beperkte vermogen van de eenheid aan te tonen. In het kader van de procedure tot verlening van de emissievergunning is het „feitelijk thermisch ingangsvermogen” niet relevant voor de berekening van het nominaal thermisch ingangsvermogen, aangezien uitsluitend de door de fabrikant verstrekte gegevens (gebruiksaanwijzing, op de installatie bevestigde plaat) doorslaggevend zijn. Gelet op het voorgaande is het nominaal thermisch ingangsvermogen een constante, door de fabrikant vastgelegde waarde die om deze reden uitsluitend bij aanpassing van de ketel kan veranderen.

Overeenkomstig het bepaalde in punt 2.7, bijlage 2, bij het regeringsbesluit en in § 1, lid 5, van dit besluit kunnen ter onderbouwing van het totale nominaal thermisch ingangsvermogen uitsluitend officiële documenten worden aanvaard en kon derhalve in het kader van het besluit inzake de opneming van verzoeksters activiteit in het EU-ETS uitsluitend rekening worden gehouden met de som van het nominaal thermisch ingangsvermogen van de verbrandingseenheden die in de basisvergunning van verzoekster zijn vermeld. Krachtens de regeling van het EU-ETS bestaat er geen wettelijk voorschrift op basis waarvan de met behulp van software of op fysieke wijze beperkte exploitatie van de in de installatie aanwezige eenheden kan worden aanvaard voor de beperking van het nominaal thermisch ingangsvermogen. Verweerder kan bij de verlening van de emissievergunning uitsluitend rekening houden met de toegestane technische praktijk indien deze in de basisvergunning uitdrukkelijk is vermeld. Bij de berekening van het totale nominaal thermisch ingangsvermogen van de installatie kan met de beperking van de ketels rekening worden gehouden indien deze blijkt uit officiële documenten die de beperking bevestigen.

III. Motivering van de prejudiciële verwijzing

Voor de beslechting van het in het hoofdgeding aan de orde zijnde geschil dient te worden verduidelijkt of in het kader van de opneming van een activiteit in het EU-ETS rekening moet worden gehouden met de vraag of een eenheid – ongeacht of het gaat om een eenheid die deel uitmaakt van de installatie of om een reserve-eenheid of backupeenheid – de emissies rechtstreeks beïnvloedt, of daarin verbranding van brandstoffen plaatsvindt of daarmee rechtstreeks samenhangende activiteiten plaatsvinden en of deze eenheid technisch in verband staat met dergelijke activiteiten. Als dat niet het geval is, dan rijst de vraag of het nominaal thermisch ingangsvermogen van deze eenheid buiten beschouwing kan worden gelaten bij de berekening van het totale nominaal thermisch ingangsvermogen.

[OMISSIS] [Or. 8] [OMISSIS] [nationale procesrechtelijke aspecten]

Boedapest, 29 september 2020

[OMISSIS] [ondertekeningen]