

**Sprawa C-617/19**

**Streszczenie wniosku o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym zgodnie z art. 98 ust. 1 regulaminu postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości**

**Data wpływu:**

14 sierpnia 2019 r.

**Oznaczenie sądu odsyłającego:**

Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Włochy)

**Data wydania postanowienia o wystąpieniu z wnioskiem o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym:**

13 marca 2019 r.

**Strona skarżąca:**

Granarolo S.p.A.

**Druga strona postępowania:**

Ministero dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare i in.

**Przy udziale:**

E.On Connecting Energies S.r.l.

**Przedmiot postępowania głównego**

Skarga wniesiona przez Granarolo S.p.A. do Tribunale amministrativo regionale del Lazio (regionalnego sądu administracyjnego dla Lacjum), mająca na celu stwierdzenie nieważności, po uprzednim zawieszeniu jej wykonania, decyzji nr 0007368 z dnia 6 czerwca 2018 r. Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto delle attività di progetto del Protocollo di Kyoto (krajowego komitetu ds. zarządzania dyrektywą 2003/87/WE oraz wspierania zarządzania planowanych działań protokołu z Kioto, zwanego dalej „komitetem ETS”), który oddalił wniosek o uaktualnienie planu monitorowania i wnioski o ponowne określenie dozwolonych emisji, które to wnioski dotyczyły zezwolenia na emisję gazów cieplarnianych nr 1703 (zwanego dalej „zezwoleniem ETS nr 1703”) wydanego na rzecz Granarolo S.p.A. dla jej zakładu produkcyjnego w Pasturago di Vernate.

## **Przedmiot i podstawa prawna odesłania prejudycjalnego**

Wykładnia art. 3 lit. e) dyrektywy 2003/87/WE, zmienionej dyrektywą 2009/29/WE, w szczególności zawartych w niej pojęć „urządzenie” i „technicznie powiązania”, a także wykładnia zasady sumowania źródeł, o której mowa w załączniku I do tej dyrektywy.

Artykuł 267 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

## **Pytania prejudycjalne**

1) Czy art. 3 lit. e) dyrektywy 2003/87/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 13 października 2003 r. ustanawiającej system handlu przydziałami emisji gazów cieplarnianych w Unii oraz zmieniającej dyrektywę Rady 96/61/WE, zmienionej dyrektywą 2009/29/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 kwietnia 2009 r., należy interpretować w ten sposób, że pojęcie „urządzenia” obejmuje również sytuację taką jak rozpatrywana w niniejszej sprawie, w której kogenerator zbudowany przez skarżącą na jej obiekcie przemysłowym w celu zapewnienia energii dla jej zakładu produkcyjnego został następnie zbyty, w drodze zbycia części przedsiębiorstwa, innej spółce działającej w sektorze energetycznym na podstawie umowy przewidującej, po pierwsze, przeniesienie na nabywcę urządzenia kogeneracyjnego do produkcji energii elektrycznej i ciepła, świadectw, dokumentów, deklaracji zgodności, licencji, koncesji, zezwoleń i pozwoleń wymaganych do eksploatacji urządzenia oraz prowadzenia działalności, ustanowienie na rzecz nabywcy prawa zabudowy na obszarze zakładu, który jest odpowiedni i służy do eksploatacji oraz utrzymania urządzenia, a także praw służebności na rzecz urządzenia wykorzystywanego jako kogenerator, wraz z otaczającym je obszarem wyłącznym, a po drugie, dostawy energii wyprodukowanej we wspomnianym urządzeniu dokonywane przez nabywcę na rzecz zbywcy przez okres 12 lat, po cenach określonych w umowie?;

2) W szczególności czy pojęcie „technicznych powiązań”, o którym mowa w wymienionym art. 3 lit. e), może obejmować powiązania między kogeneratorem a zakładem produkcyjnym tego rodzaju, że mimo iż ów zakład produkcyjny, należący do innego podmiotu, korzysta z uprzywilejowanych stosunków z kogeneratorem w zakresie dostaw energii (powiązanie poprzez sieć dystrybucji energii, specjalna umowa na dostawy zawarta ze spółką energetyczną będącą nabywcą urządzenia, zobowiązanie się tej spółki do dostarczania minimalnej ilości energii do zakładu produkcyjnego z zastrzeżeniem zwrotu kwoty odpowiadającej różnicy między kosztami dostaw energii na rynku a cenami przewidzianymi w umowie, obniżka cen sprzedaży energii po upływie dziesięciu lat i sześciu miesięcy od daty zawarcia umowy, przyznanie prawa do odkupu kogeneratora w dowolnym czasie przez spółkę zbywającą, konieczność uzyskania zgody spółki zbywającej na wykonanie prac w urządzeniu kogeneracyjnym), może nadal prowadzić działalność nawet w przypadku przerwy w dostawach energii lub w przypadku awarii lub zaprzestania działalności kogeneratora?;

3) Wreszcie, czy w przypadku faktycznego zbycia urządzenia służącego do wytwarzania energii przez podmiot będący producentem, który jest w tym samym miejscu właścicielem zakładu przemysłowego, innej spółce działającej w sektorze energetycznym ze względów związanych z poprawą efektywności, możliwość wydzielenia odpowiednich emisji z zezwolenia ETS posiadanego przez właściciela zakładu przemysłowego, w następstwie zbycia[,] i możliwy skutek w postaci „wycieku” emisji z systemu ETS, spowodowany faktem, że urządzenie służące do wytwarzania energii, rozpatrywane oddzielnie, nie przekroczyło progu kwalifikacyjnego dla „operatorów stanowiących niewielkie źródło emisji”[,] stanowią naruszenie zasady sumowania źródeł, o której mowa w załączniku I do dyrektywy 2003/87/WE, czy też przeciwnie, stanowią prostą i zgodną z prawem konsekwencją decyzji organizacyjnych operatorów, która nie jest zakazana przez ETS?

### **Przywołane przepisy prawa Unii**

Dyrektywa 2003/87/WE, zmieniona dyrektywą 2009/29/WE i dyrektywą 2018/410/UE. W szczególności: art. 3 akapit pierwszy lit. e) dotyczący definicji „urządzenia” i lit. f); art. 4 dotyczący obowiązku uzyskania pozwolenia na podejmowanie działań wymienionych w załączniku I do dyrektywy 2003/87/WE; art. 6; art. 7 dotyczący aktualizacji planu monitorowania w przypadku wprowadzenia zmian.

Wytyczne Komisji Europejskiej z dnia 18 marca 2010 r., „Guidance on interpretation of Annex I of the EU ETS Directive (excl. Aviation activities)”.

Dokument nr 6 z wytycznymi „Przepływy ciepła między instalacjami” z dnia 14 kwietnia 2011 r.

### **Przywołane przepisy prawa krajowego**

Decreto Legislativo n. 30/2013 di attuazione della direttiva 2003/87/CE (Dekret ustawodawczy nr 30/2013 w sprawie transpozycji dyrektywy 2003/87/WE). W szczególności: art. 3 ust. 1 lit. t) dotyczący pojęcia „operatora” i lit. v), która definiuje „urządzenie” jako „stacjonarną jednostkę techniczną, gdzie przeprowadzana jest jedna lub więcej czynności wymienionych w załączniku I oraz wszelkie inne czynności bezpośrednio związane, które mają technicznie powiązania z czynnościami prowadzonymi na danym miejscu i które mogą mieć wpływ na emisje oraz zanieczyszczenie”; art. 13, zgodnie z którym „żadne urządzenie nie może prowadzić jakichkolwiek działań wymienionych w załączniku I powodujących emisje gazów cieplarnianych określone we wspomnianym załączniku w odniesieniu do tego działania, chyba że jego operator posiada zezwolenie [...] wydane przez komitet zgodnie z art. 15”; art. 15; art. 16, który wymaga uaktualnienia planu monitorowania w przypadku zmian dotyczących tożsamości operatora lub charakteru i funkcjonowania urządzenia; art. 38 dotyczący systemu „operatorów stanowiących niewielkie źródło emisji” do

celów monitorowania i kontroli emisji CO<sub>2</sub>; załącznik I, zgodnie z którym działania w zakresie „spalania paliw w urządzeniach o całkowitej nominalnej mocy cieplnej przekraczającej 20 MW” należą do działań podlegających zezwoleniu i środkom kontroli emisji gazów cieplarnianych.

Delibera n. 16/2013 del Comitato ETS recante la „Disciplina degli impianti di dimensioni ridotte esclusi dal sistema comunitario per lo scambio delle quote di emissione di gas ad effetto serra ai sensi dell’art. 38 del d.lgs. n. 30/2013” (Decyzja komitetu ETS nr 16/2013 wprowadzająca „przepisy dotyczące niewielkich urządzeń wyłączonych ze wspólnotowego systemu handlu uprawnieniami do emisji gazów cieplarnianych zgodnie z art. 38 dekretu ustawodawczego nr 30/2013”); w szczególności: art. 4 i 5.

### **Zwięzłe przedstawienie okoliczności faktycznych i postępowania**

- 1 Dyrektywa 2003/87/WE stanowi podstawę systemu handlu uprawnieniami do emisji w Unii Europejskiej (zwanego dalej „systemem ETS”), którego celem jest przeciwdziałanie zmianom klimatu i ograniczenie emisji gazów cieplarnianych w sposób efektywny pod względem kosztów. System ETS dotyczy między innymi dwutlenku węgla („CO<sub>2</sub>”) powstałego w wyniku produkcji energii elektrycznej i ciepła, a także pochodzącego z energochłonnych gałęzi przemysłu, ale państwa członkowskie mają możliwość wyłączenia z systemu ETS małych urządzeń (tzw. „operatorów stanowiących niewielkie źródło emisji”), które wytwarzają emisje mniejsze niż 25 tysięcy ton ekwiwalentu CO<sub>2</sub> rocznie.
- 2 We Włoszech transpozycji dyrektywy 2003/87/WE dokonano dekretem ustawodawczym nr 216/2006, a następnie dekretem ustawodawczym nr 30/2013. Włoskim organem odpowiedzialnym za wdrożenie systemu ETS jest komitet ETS, organ międzyresortowy pod przewodnictwem Ministero dell’ambiente (ministerstwa środowiska).
- 3 Decyzją nr 16/2013 komitet ETS ustanowił krajowy system operatorów stanowiących niewielkie źródło emisji, który przewiduje prostsze zasady dla operatorów stanowiących niewielkie źródło emisji niż normalny system ETS. Zasady te obejmują: obowiązek raportowania emisji do dnia 30 kwietnia roku następującego po roku odniesienia; obowiązek zapłaty na rzecz skarbu państwa lub umorzenia uprawnień z tytułu „European Union Allowances” (EUA) w przypadku przekroczenia dozwolonych emisji; obowiązek powiadomienia o rozbudowie urządzenia w celu ponownego określenia dozwolonych emisji i wreszcie obowiązek zgłoszenia zawieszenia działalności w przypadku, gdy jest ono przewidziane na okres dłuższy niż dziesięć kolejnych miesięcy.
- 4 Granarolo S.p.A. jest spółką prowadzącą działalność w sektorze spożywczym świeżego mleka oraz w zakresie produkcji i dystrybucji produktów mlecznych. Jej zakłady produkcyjne znajdują się na terytorium całego kraju.

- 5 W Pasturago di Vernate spółka Granarolo S.p.A. posiada zakład produkcyjny z elektrociepłownią do produkcji ciepła niezbędnego do jej procesów produkcyjnych. Ze względu na to, iż zgodnie z załącznikiem I do dekretu ustawodawczego nr 30/2013 działalność spalania paliw o całkowitej nominalnej mocy cieplnej przekraczającej 20 MW podlega wymogowi uzyskania zezwolenia ETS i środkom kontroli emisji gazów cieplarnianych, na rzecz Granarolo S.p.A. zostało wydane zezwolenie ETS nr 1703 dla wspomnianego zakładu. Ponadto do owego zakładu stosuje się system dotyczący „operatorów stanowiących niewielkie źródło emisji” do celów monitorowania i kontroli emisji CO<sub>2</sub> zgodnie z art. 38 dekretu ustawodawczego nr 30/2013.
- 6 W 2013 r. Granarolo S.p.A. wybudowała w rzeczonym zakładzie również urządzenie kogeneracyjne do produkcji energii elektrycznej i ciepła przeznaczonych do produkcji żywności. W związku z tym spółka uzyskała od komitetu ETS uaktualnienie wspomnianego zezwolenia ETS nr 1703. Urządzenie to zostało zbyte w dniu 27 lipca 2017 r. przez Granarolo S.p.A. na rzecz E.On Connecting Energies Italia S.r.l., spółki działającej w dziedzinie energetyki (zwaną dalej „spółką E.On”), na podstawie umowy zbycia części przedsiębiorstwa. W tym celu Granarolo S.p.A. przekazała spółce E.On zezwolenia na eksploatację rzeczonych urządzeń.
- 7 Biorąc pod uwagę, że urządzenie to nie było już zarządzane ani kontrolowane przez Granarolo S.p.A., spółka ta złożyła zatem do komitetu ETS wnioski o zmianę zezwolenia ETS nr 1703 oraz o ponowne określenie dozwolonych emisji poprzez wyłączenie źródła emisji związanego z „kogeneratorem” ze wspomnianego zezwolenia i z obliczenia emisji CO<sub>2</sub> dotyczących Granarolo S.p.A. Jednakże decyzją nr 0007368 z dnia 6 czerwca 2018 r. (zwaną dalej „decyzją o oddaleniu wniosku”) komitet ETS oddalił powyższy wniosek, stwierdzając, że pomimo faktu, iż urządzenie kogeneracyjne zostało zbyte, nadal istnieje funkcjonalne powiązanie między tym urządzeniem a zakładem produkcyjnym spółki Granarolo S.p.A. w Pasturago di Vernate, które wyklucza wyłączenie kogeneratora z zezwolenia ETS nr 1703.
- 8 Granarolo S.p.A. wniosła skargę o stwierdzenie nieważności wymienionej decyzji o oddaleniu wniosku do Tribunale amministrativo regionale per il Lazio. Skarżąca podniosła przede wszystkim naruszenie art. 3 lit. e) i f), art. 6 i art. 7 dyrektywy 2003/87/WE, art. 3 ust. 1 lit. t) i v), art. 15 i art. 16 dekretu ustawodawczego nr 30/2013 oraz art. 4 i 5 decyzji nr 16/2013 komitetu ETS. Ponadto Granarolo S.p.A. zarzuciła naruszenie art. 3 lit. e) i f) oraz art. 6 dyrektywy 2003/87/WE, naruszenie załącznika I i art. 3 ust. 1 lit. v) dekretu ustawodawczego nr 30/2013, a także wytycznych Komisji Europejskiej przyjętych w dniach 18 marca 2010 r. i 14 kwietnia 2011 r.



### Główne argumenty stron postępowania głównego

- 9 Zdaniem skarżącej decyzja o oddaleniu wniosku jest przede wszystkim sprzeczna z podstawowymi zasadami oraz z przepisami prawa krajowego i Unii Europejskiej dotyczącymi zezwoleń ETS w zakresie, w jakim stwierdza, że pomimo zbycia urządzenia kogeneracyjnego umowa o świadczenie usług energetycznych zawarta między Granarolo S.p.A. a spółką E.On jest sama w sobie wystarczająca, aby umożliwić zachowanie przez Granarolo S.p.A. uprawnień do zarządzania i kontroli emisji z kogeneratora. Skarżąca twierdzi, że na podstawie art. 6 i 3 dyrektywy 2003/87/WE oraz art. 3 i 15 dekretu ustawodawczego nr 30/2013 sytuacja prawna uzasadniająca wydanie (i utrzymanie) zezwolenia ETS w odniesieniu do konkretnego urządzenia opiera się na uznaniu wnioskodawcy za „operatora” zgodnie z definicją zawartą w art. 3 ust. 1 lit. t) wspomnianego dekretu ustawodawczego, a także na faktycznym istnieniu uprawnień w zakresie zarządzania wspomnianą instalacją i jej kontroli. Zezwolenie ETS nie może zatem obejmować urządzeń, w stosunku do których przedsiębiorca nie ma uprawnień ekonomicznych i uprawnień w zakresie zarządzania.
- 10 W związku z tym zdaniem Granarolo S.p.A. - której stanowisko popiera także spółka E.On., biorąca udział w postępowaniu w charakterze „zainteresowanej strony” - interpretacja przedstawiona przez komitet ETS nie odpowiada rzeczywistym stosunkom istniejącym między Granarolo S.p.A. a spółką E.On. W rzeczywistości spółka E.On, poprzez działanie zakupionego kogeneratora, może nie tylko dostarczać energię spółce Granarolo S.p.A., lecz także samodzielnie prowadzić działalność w zakresie produkcji energii oraz wprowadzać energię elektryczną do sieci, osiągając związane z tym dochody. Dlatego nawet gdyby Granarolo S.p.A. odbierała mniejszą ilość energii z kogeneratora, okoliczność ta nie miałaby wpływu na wielkość emisji owego kogeneratora, ponieważ spółka E.On mogłaby wprowadzić całą wytworzoną energię do sieci.
- 11 Po drugie, skarżąca twierdzi, że decyzja o oddaleniu wniosku narusza zasady integracji i koordynacji procedur ochrony środowiska, powodując nieuzasadnione powielanie ośrodków przypisywania obowiązków związanych z przepisami dotyczącymi ochrony środowiska w odniesieniu do jednego urządzenia, i jest sprzeczna z przepisami prawa krajowego oraz prawa Unii. W szczególności wspomniana decyzja narusza art. 7 dyrektywy 2003/87/WE i art. 16 dekretu ustawodawczego nr 30/2013, które poprzez powiązanie wydania zezwolenia ETS z istnieniem uprawnień operatora będącego wnioskodawcą w zakresie zarządzania urządzeniem wymagają uaktualnienia planu monitorowania w przypadku zmian tożsamości operatora oraz charakteru i funkcjonowania urządzenia.
- 12 Po trzecie, Granarolo S.p.A. twierdzi, że komitet ETS błędnie uznał za jedno urządzenie cały zakład produkcyjny w Pasturago di Vernate, który obejmuje zakład przemysłowy skarżącej i kogeneratorski zbyty spółce E.On, oraz błędnie uznał, iż istnieje między nimi powiązanie funkcjonalne. Zdaniem skarżącej powiązanie funkcjonalne opiera się na założeniu, że rzeczony dwa urządzenia nie

mogą działać jedno bez drugiego, natomiast w niniejszym przypadku komitet ETS błędnie określił jako „powiązanie funkcjonalne” wyłącznie techniczne powiązanie między dwoma urządzeniami, które w rzeczywistości są funkcjonalnie niezależne oraz między którymi występuje powiązanie techniczne służące jedynie świadczeniu usług energetycznych przewidzianych w umowie.

- 13 Po czwarte, interpretacja leżąca u podstaw decyzji o oddaleniu wniosku stanowi błędne zastosowanie zasady sumowania źródeł emisji, która, jak wyjaśniono w wytycznych Komisji Europejskiej z dnia 18 marca 2010 r. i z dnia 14 kwietnia 2011 r., wymaga równego traktowania urządzeń o równej zdolności produkcyjnej, nawet jeśli jedno prowadzi działalność poprzez wiele małych jednostek produkcyjnych, a drugie poprzez jedną dużą jednostkę. Zdaniem Granarolo S.p.A. zasada ta zakłada bowiem istnienie kilku jednostek technicznych w ramach jednej instalacji, a nie obecność oddzielnych urządzeń, jak to miało miejsce w niniejszej sprawie w następstwie zbycia kogeneratora spółce E.On.
- 14 Przystępując do postępowania, Ministero dell'ambiente będące drugą stroną postępowania wnosi o oddalenie skargi Granarolo S.p.A. Po pierwsze, w odniesieniu do pojęcia „urządzenia” druga strona postępowania twierdzi, że w decyzji o oddaleniu wniosku zastosowano jedynie art. 13 dekretu ustawodawczego nr 30/2013. Jej zdaniem zakres urządzenia istotny dla uaktualnienia zezwolenia ETS obejmował jednostki techniczne przeznaczone do działań wymienionych w załączniku I do dyrektywy 2003/87/WE, a zbycie części przedsiębiorstwa nie miało wpływu na konfigurację tego urządzenia.
- 15 W tym względzie druga strona postępowania wskazuje, że decyzja o oddaleniu wniosku jest oparta na argumente, iż nawet jeśli kogenerator znajduje się poza zakładem produkcyjnym, należy uznać go za część jednego urządzenia, jeżeli jest technicznie powiązany z techniczną jednostką produkcyjną i może mieć wpływ na całkowitą emisję, w związku z czym podlega zasadzie jednego zezwolenia. Zdaniem drugiej strony postępowania, po pierwsze, przepisy sektorowe ustanowiły nierozzerwalny związek między zezwoleniem ETS a istnieniem „urządzenia”, a po drugie definicja „urządzenia” logicznie opiera się na definicji „operatora”. W związku z tym, w celu zmiany zezwolenia ETS, o którą wnosi skarżąca, nieistotne byłoby również to, czy posiadacz zezwolenia ETS odpowiada rzeczywistemu operatorowi jednostki technicznej w ramach zakładu produkcyjnego.
- 16 Ponadto, zdaniem drugiej strony postępowania, na podstawie treści umowy między spółką E.On a Granarolo S.p.A. skarżącej przysługują decydujące uprawnienia ekonomiczne w stosunku do technicznej eksploatacji omawianego urządzenia kogeneracyjnego. Wspomniana umowa przewidywała konieczność uzyskania zgody Granarolo S.p.A. na wykonanie prac budowlanych w kogeneratorze, zwrot na rzecz Granarolo S.p.A. w przypadku nieprzestrzegania obowiązku dostawy przewidzianych minimalnych ilości energii, obniżkę cen energii, która ma zostać przyznana Granarolo S.p.A. po upływie dziesięciu lat

i sześciu miesięcy od daty zawarcia umowy, oraz przyznanie, również na rzecz skarżącej, prawa do odkupu kogeneratora.

- 17 Zdaniem drugiej strony postępowania wymienione postanowienia stawiają skarżącą w niewątpliwej „silniejszej pozycji” w stosunku do spółki E.On, natomiast odmienna interpretacja, zgodnie z którą w niniejszym przypadku pierwotne urządzenie zostało podzielona na dwa mniejsze urządzenia, to znaczy zakład produkcyjny Granarolo S.p.A. i kogenerator zbyty spółce E.On, prowadzi do obejścia przepisów regulujących emisje CO<sub>2</sub>. W rzeczywistości, zgodnie ze wspomnianą interpretacją, w przypadku kogeneratora posiadającego moc niższą niż 20 MW nie jest wymagane zezwolenie ETS zgodnie z art. 13 dekretu ustawodawczego nr 30/2013 i nie jest on objęty zakresem zastosowania systemu ETS. Ponadto ilość emisji z zakładu produkcyjnego Granarolo S.p.A. jest niewielka i jest ona równoważona poprzez uprawnienia do emisji. W związku z tym emisje z kogeneratora, które wykraczają poza system ETS, nie przyczyniają się do osiągnięcia pułapu emisji dozwolonego na poziomie krajowym i nie są równoważone przez zakup uprawnień do emisji CO<sub>2</sub>, a zatem emisje CO<sub>2</sub> są swobodnie dozwolone.
- 18 W odniesieniu do zasady sumowania źródeł emisji druga strona postępowania twierdzi, że została ona właściwie zastosowana w niniejszej sprawie, ponieważ zasada ta została ustanowiona właśnie po to, aby zapobiec sytuacji, w której nadmierny podział źródeł emisji mógłby doprowadzić do wyłączenia z zakresu zastosowania systemu ETS większości małych i średnich urządzeń, to znaczy urządzeń pozbawionych źródeł emisji, które same w sobie przekraczają 20 MW mocy cieplnej.