

Дело C-617/19**Резюме на преюдициалното запитване съгласно член 98, параграф 1 от
Процедурния правилник на Съда****Дата на постъпване:**

14 август 2019 г.

Запитваща юрисдикция:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Италия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

13 март 2019 г.

Жалбоподател:

Granarolo S.p.A.

Ответници:

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare и др.

В присъствието на:

E.On Connecting Energies S.r.l.

Предмет на главното производство

Жалба, подадена от Granarolo S.p.A. до Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Областен административен съд Лацио, Италия) за отмяна, след спиране на изпълнението, на Решение № 0007368 от 6 юни 2018 г. на Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto delle attività di progetto del Protocollo di Kyoto (Национален комитет за управление на Директива 2003/87/ЕО и за подпомагане на управлението на дейностите по проектите съгласно Протокола от Киото) (наричан по-нататък „Комитет за СТЕ“ (схема за търговия с емисии), с което се отхвърля искането за актуализация на плана за мониторинг и съответното искане за повторно определяне, свързани с разрешително за емисии на парникови газове № 1703 (наричано по-нататък „разрешително за СТЕ № 1703“), издадено на Granarolo S.p.A. за предприятието му в Pasturago di Vernate.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Тълкуване на член 3, буква д) от Директива 2003/87/ЕО, изменена с Директива 2009/29/ЕО, и по-специално на съдържащите се в нея понятия „инсталация“ и „техническа връзка“, както и тълкуване на правилото за сумиране на източниците, предвидено в приложение I към посочената директива.

Член 267 от Договора за функционирането на Европейския съюз (ДФЕС).

Преюдициални въпроси

1) Трябва ли член 3, буква д) от Директива 2003/87/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 13 октомври 2003 година за установяване на схема за търговия с квоти за емисии на парникови газове в рамките на Общността и за изменение на Директива 96/61/ЕО на Съвета, изменена с Директива 2009/29/ЕО на Европейския парламент и на Съвета от 23 април 2009 година, да се тълкува в смисъл, че понятието „инсталация“ включва също случай като разглеждания, при който инсталация за комбинирано производство на енергия, построена от жалбоподателя в неговия промишлен обект, за да осигурява енергия на неговото производствено предприятие, в последствие е била преотстъпена чрез прехвърляне на част от предприятието на друго дружество, специализирано в енергийния сектор, с договор, който предвижда, от една страна, прехвърляне в полза на приобретателя на инсталацията за комбинирано производство на електрическа и топлинна енергия на сертификатите, документите, декларациите за съответствие, лицензите, концесиите, разрешенията и разрешителните, необходими за експлоатацията на тази инсталация и за извършване на дейността, и учредяване в негова полза на право на строеж върху района на предприятието, който е подходящ и необходим за експлоатацията и поддръжката на инсталацията, и на сервитутни права за инсталацията, използвана за комбинирано производство на енергия, със заобикаляща изключителна площ, и от друга страна, снабдяване на прехвърлителя от приобретателя в продължение на 12 години с енергия, произведена от инсталацията, на посочени в договора цени?

2) Може ли по-конкретно понятието „техническа връзка“, посочено в същия член 3, буква д), да включва връзка между инсталация за производство на комбинирана енергия и производствено предприятие, при която това предприятие, което е собственост на друг субект, макар да се ползва от привилегирована връзка с инсталацията за комбинирано производство на енергия за целите на снабдяването с енергия (връзка чрез енергоразпределителна мрежа; специален договор за снабдяване с енергийното дружество приобретател на инсталацията; ангажимент от страна на това дружество да доставя минимално количество енергия на производственото предприятие, както и възстановяване на сума, равняваща

се на разликата между разходите за снабдяване с енергия от пазара и цените, посочени в договора; отстъпка от продажните цени на енергия след изтичане на десет години и шест месеца от началната дата на договора; предоставяне на правото за обратно изкупуване на инсталацията за комбинирано производство на енергия по всяко време от дружеството прехвърлител; необходимост от предоставянето на разрешение от прехвърлителя за извършването на дейности по инсталацията за комбинирано производство на енергия) може да продължи да извършва дейността си дори в случай на прекъсване на доставката на енергия или в случай на неизправност или спиране на работата на инсталацията за комбинирано производство на енергия?

3) Накрая, в случай на действително прехвърляне на инсталация за производство на енергия от строителя — собственик на промишлено предприятие в същия промишлен обект, на друго дружество, специализирано в енергийната област, с цел по-добра ефективност, трябва ли да се счита, че възможността за премахване на съответните емисии от разрешителното за СТЕ на собственика на промишленото предприятие след прехвърлянето и евентуалното „излизане“ на емисиите от СТЕ в резултат на невъзможността инсталацията за производство на енергия да надхвърли самостоятелно прага за квалифициране като „предприятие с малки емисии“, представлява нарушение на правилото за сумиране на източниците, посочено в приложение I от Директива 2003/87/ЕО или, напротив, представлява обикновена и законосъобразна последица от организационния избор на операторите, която не е забранена от СТЕ?

Релевантни разпоредби на правото на Съюза

Директива 2003/87/ЕО, изменена с Директива 2009/29/ЕО и с Директива 2018/410/ЕС. По-специално: член 3, параграф 1, буква д), отнасящ се до определението за „инсталация“ и буква е); член 4 относно задължението за получаване на разрешително за извършване на дейностите, посочени в приложение I към Директива 2003/87/ЕО; член 6; член 7, отнасящ се до актуализация на плана за мониторинг в случай на промени.

Насоки на Европейската комисия от 18 март 2010 г., „Guidance on interpretation of Annex I of the EU ETS Directive (excl. Aviation activities)“.

Насоки № 6 от 14 април 2011 г. — Подаване на топлинна енергия между инсталации.

Релевантни разпоредби на националното право

Законодателен декрет № 30/2013 за прилагане на Директива 2003/87/ЕО. По-специално: член 3, параграф 1, буква т), отнасящ се до понятието „оператор“ и буква v), в която понятието „инсталация“ се определя като „стационарно

техническо съоръжение за осъществяване на една или повече от дейностите, изброени в приложение I, както и всякакви други дейности, пряко отнасящи се до тях, които имат техническа връзка с дейностите, осъществявани на този обект и които биха могли да повлияят върху емисиите и замърсяването“; член 13, съгласно който „[в] никоя инсталация не може да се извършва никаква дейност, включена в приложение I, в резултат на която се отделят посочените в същото приложение във връзка с тази дейност парникови газове, освен ако нейният оператор не притежава разрешително [...], издадено от Комитета по смисъла на член 15“; член 15; член 16, който изисква планът за мониторинг да бъде актуализиран в случай на промени, свързани със самоличността на оператора или с естеството и функционирането на инсталацията; член 38, отнасящ се до режима на „предприятията с малки емисии“ за целите на мониторинга и контрола на емисиите на CO²; приложение I, съгласно което дейността по „изгаряне на горива в инсталации с обща номинална топлинна мощност, превишаваща 20 MW“ е включена сред дейностите, подлежащи на разрешение и на мерки за контрол на емисиите на парникови газове.

Решение № 16/2013 на Комитета за СТЕ, съдържащо „Правила за малките инсталации, изключени от схемата на Общността за търговия с квоти за емисии на парникови газове по смисъла на член 38 от Законодателен декрет № 30/2013“; по-специално: членове 4 и 5.

Кратко представяне на фактите и производството

- 1 Директива 2003/87/ЕО представлява основата на схемата на Европейския съюз за търговия с квоти за емисии (наричана по-нататък: „СТЕ“), която е насочена към противодействие на климатичните промени и намаляване на емисиите на парникови газове по икономически ефективен начин. СТЕ се отнася, наред с другото, до въглеродния диоксид („CO²“), отделян при производството на електрическа и топлинна енергия, както и от енергоемки промишлени отрасли, като държавите членки все пак имат възможност да изключат от СТЕ малките инсталации (т. нар. „предприятия с малки емисии“), които произвеждат емисии под 25 хиляди тона CO² еквивалент годишно.
- 2 В Италия Директива 2003/87/ЕО е транспонирана със Законодателен декрет № 216/2006 и впоследствие със Законодателен декрет № 30/2013. Компетентният италиански орган за прилагането на СТЕ е Комитетът за СТЕ — междуведомствен орган, председателстван от Министерството на околната среда.
- 3 С Решение № 16/2013 Комитетът за СТЕ създава Национална схема за предприятията с малки емисии, която предвижда по-прости правила за предприятията с малки емисии в сравнение с общата СТЕ. Тези правила включват: задължение за отчитане на емисиите до 30 април на годината,

следваща референтната година; задължение за плащане в държавния бюджет или за възстановяване на квотите на „European Union Allowances“ (EUA) в случай на превишаване на разрешените емисии; задължение за уведомяване при разширяване на инсталацията, за да се определят отново позволените емисии и накрая, задължение за уведомяване при спиране на дейността, в случай че то е планирано за повече от десет последователни месеца.

- 4 Granarolo S.p.A е дружество, осъществяващо дейност в сектора на млечно-вкусовата промишленост, както и производство и търговия с млечни продукти. Производствените му обекти са разположени на територията на цялата страна.
- 5 В Pasturago di Vernate Granarolo S.p.A. има производствено предприятие, оборудвано с термична централа за производство на необходимата за производствените му процеси топлинна енергия. Тъй като съгласно приложение I към Законодателен декрет № 30/2013 дейността по изгаряне на горива с обща номинална топлинна мощност, превишаваща 20 MW, попада в обхвата на изискването за разрешително за СТЕ и на мерките за контрол на емисиите на парникови газове, на Granarolo S.p.A. е издадено разрешително за СТЕ № 1703 за това предприятие. Освен това за него се прилага схемата за „предприятията с малки емисии“ с цел мониторинг и контрол на емисиите на CO² по смисъла на член 38 от Законодателен декрет № 30/2013.
- 6 През 2013 г. Granarolo S.p.A. изгражда в същото предприятие и инсталация за комбинирано производство на електрическа и топлинна енергия, предназначена за производството на хранителни продукти. Поради това дружеството получава от Комитета за СТЕ актуализация на посоченото разрешително за СТЕ № 1703. На 27 юли 2017 г. Granarolo S.p.A. прехвърля тази инсталация на E.On Connecting Energies Italia S.r.L. — дружество, специализирано в областта на енергетиката (наричано по-нататък „дружество E.On“), въз основа на договор за прехвърляне на част от предприятието. За тези цел Granarolo S.p.A. прехвърля на дружество E.On разрешителните за експлоатация на тази инсталация.
- 7 Тъй като тази инсталация повече не е под негово управление, нито под негов контрол, Granarolo S.p.A. иска от Комитета за СТЕ да измени разрешително за СТЕ № 1703 и да определи отново разрешените емисии, като премахне източника на емисии, свързан с „инсталацията за комбинирано производство на енергия“, от разрешителното и от сумата на емисиите на CO², отнасящи се за Granarolo S.p.A. С решение № 0007368 от 6 юни 2018 г. (наричано по-нататък „решението за отхвърляне“) обаче Комитетът за СТЕ отхвърля това искане, като посочва, че въпреки прехвърлянето на инсталацията за комбинирано производство на енергия, все пак съществува функционална взаимовръзка между нея и производственото предприятие на Granarolo S.p.A. в Pasturago di Vernate, която не позволява инсталацията за комбинирано производство на енергия да бъде заличена от разрешителното за СТЕ № 1703.

- 8 Granarolo S.p.A. подава жалба за отмяна на това решение за отхвърляне пред Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Областен административен съд Лацио). Най-напред, жалбоподателят се позовава на нарушение на член 3, букви д) и е), член 6 и член 7 от Директива 2003/87/ЕО, на член 3, параграф 1, букви t) и v), член 15 и член 16 от Законодателен декрет № 30/2013, както и на членове 4 и 5 от решение № 16/2013 на Комитета за СТЕ. Освен това Granarolo S.p.A. твърди, че е налице нарушение на член 3, букви д) и е) и на член 6 от Директива 2003/87/ЕО, нарушение на приложение I и член 3, параграф 1, буква v) от Законодателен декрет № 30/2013, както и на Насоките на Европейската комисия от 18 март 2010 г. и от 14 април 2011 г.

Основни доводи на страните в главното производство

- 9 Според жалбоподателя, на първо място, решението за отхвърляне противоречи на основните принципи и на разпоредбите на националното законодателство и законодателството на Европейския съюз относно разрешителните за СТЕ в частта, в която се посочва, че въпреки прехвърлянето на инсталацията за комбинирано производство на енергия, договорът за предоставяне на енергийни услуги между Granarolo S.p.A. и дружество E.On сам по себе си е достатъчен, така че Granarolo S.p.A. да запази правомощията на управление и контрол върху емисиите от тази инсталация. Жалбоподателят твърди, че съгласно членове 6 и 3 от Директива 2003/87/ЕО и членове 3 и 15 от Законодателен декрет № 30/2013, правното положение, което обосновава издаването (и оставането в сила) на разрешителното за СТЕ за определена инсталация, е квалификацията „оператор“ на заявителя, съгласно определението по член 3, параграф 1, буква t) от посочения законодателен декрет, и действителното наличие на административни и контролни правомощия върху инсталацията. Следователно разрешителното за СТЕ не можело да включва инсталации, по отношение на които икономическият оператор няма икономически и административни правомощия.
- 10 Следователно, според Granarolo S.p.A. — подкрепено в това отношение и от дружество E.On., конституирано в съдебното производство като „заинтересована страна“ — даденото от Комитета за СТЕ тълкуване не съответства на действителните правоотношения между Granarolo S.p.A. и дружество E.On. Всъщност чрез работата на закупената инсталация за комбинирано производство на енергия това дружество можело не само да доставя енергия на Granarolo S.p.A., но и да извършва самостоятелно дейността по производство на енергия и да подава електрическа енергия към мрежата, като получава за това съответните приходи. Поради това, дори ако Granarolo S.p.A. получава по-малко количество енергия от инсталацията за комбинирано производство, това обстоятелство нямало да повлияе върху количеството емисии от тази инсталация, тъй като дружеството E.On може да подаде към мрежата цялата произведена енергия.

- 11 На второ място, жалбоподателят твърди, че решението за отхвърляне нарушава принципите на интегриране и координиране на процедурите за опазване на околната среда, което води до необосновано дублиране на субектите, които носят отговорност за спазване на правилата за опазване на околната среда по отношение на една и съща инсталация, както и че противоречи на разпоредбите на националното право и на правото на Съюза. По-конкретно това решение нарушавало член 7 от Директива 2003/87/ЕО и член 16 от Законодателен декрет № 30/2013, които чрез обвързване на издаването на разрешителното за СТЕ с наличието на правомощия на заявителя за управление на инсталацията изискват да се направи актуализация на плана за мониторинг в случай на промени в самоличността на оператора и естеството и работата на инсталацията.
- 12 На трето място, Granarolo S.p.A. твърди, че Комитетът за СТЕ неправилно е класифицирал като една единствена инсталация целия производствен комплекс в Pasturago di Vernate, който включва промишленото предприятие на жалбоподателя и инсталацията за комбинирано производство на енергия, прехвърлена на дружество E.On, и е счел, че между тях съществува функционална взаимовръзка. Според жалбоподателя подобна взаимовръзка предполага, че двете инсталации не могат да работят една без друга, докато в настоящия случай Комитетът за СТЕ неправилно е определил като „функционална взаимовръзка“ простата техническа връзка между тези две инсталации, които в действителност са функционално независими и имат инструментално-техническа връзка само с цел предоставяне на предвидените в договора енергийни услуги.
- 13 На четвърто място, тълкуването, на което се основава решението за отхвърляне, представлявало неправилно прилагане на правилото за сумиране на източниците на емисии, което, както е изяснено в Насоките на Европейската комисия от 18 март 2010 г. и от 14 април 2011 г., изисква да се третираат еднакво инсталациите с еднакъв капацитет, дори ако едната осъществява дейността си чрез множество малки производствени единици, а другата — чрез една единствена голяма единица. Според Granarolo S.p.A. това правило всъщност предполага съществуването на няколко технически единици в рамките на една и съща инсталация, а не наличието на отделни инсталации, както обаче е в настоящия случай след прехвърлянето на инсталацията за комбинирано производство на енергия на дружество E.On.
- 14 Ministero dell’Ambiente (Министерство на околната среда), което се конституира като ответник, иска жалбата на Granarolo S.p.A. да бъде отхвърлена. Най-напред, що се отнася до понятието „инсталация“, ответникът твърди, че в решението за отхвърляне просто се прилага член 13 от Законодателен декрет № 30/2013. Според него периметърът на инсталацията, който е от значение за актуализиране на разрешителното за СТЕ, включва техническите единици, предназначени за посочените в приложение I към Директива 2003/87/ЕО дейности, и прехвърлянето на част от предприятието не засяга конфигурацията на тази инсталация.

- 15 В това отношение ответникът отбелязва, че решението за отхвърляне се основава на тезата, че дадена инсталация за комбинирано производство на енергия, дори да е разположена извън производственото предприятие, трябва да се счита за част от една единствена инсталация, когато е технически свързана с техническата производствена единица и може да повлияе върху общите емисии, поради което за нея се прилага принципът за издаване на едно единно разрешително. Според ответника, от една страна, в правната уредба на този сектор е установена неразривна връзка между разрешението за СТЕ и съществуването на „инсталация“, и от друга страна, определението за „инсталация“ е логично свързано с определението за „оператор“. По този начин, за целите на поисканата от жалбоподателя промяна на разрешителното за СТЕ, била без значение и евентуалната липса на съответствие между притежателя на разрешителното за СТЕ и действителния оператор на вътрешната техническа единица в производственото предприятие.
- 16 Освен това, според ответника, съгласно договора между дружество E.ON и Granarolo S.p.A. жалбоподателят продължава да има определящи икономически правомощия върху техническата експлоатация на инсталацията за комбинирано производство на енергия. Посоченият договор предвижда, че Granarolo S.p.A. трябва да даде съгласието си за извършването на строителни работи по инсталацията, плащането на обезщетение на последното в случай на неосигуряване на доставката на предвидените минимални количества енергия, отстъпка от цените на енергията в полза на Granarolo S.p.A. след изтичане на 10 години и половина от началото на договора, и предоставянето, отново в полза на жалбоподателя, на правото за обратно изкупуване на инсталацията за комбинирано производство на енергия.
- 17 Според ответника тези клаузи поставят жалбоподателя в несъмнена „силна позиция“ по отношение на дружество E.On, а едно различно тълкуване, според което в настоящия случай първоначалната инсталация е разделена на две по-малки инсталации, т.е. производственото предприятие на Granarolo S.p.A. и прехвърлената на дружество E.On инсталация за комбинирано производство на енергия, би довело до заобикаляне на правната уредба в областта на емисиите на CO². Всъщност според такова тълкуване, тъй като самостоятелната мощност на инсталацията за комбинирано производство на енергия е по-ниска от 20 MW, тази инсталация не се нуждаела от разрешително за СТЕ по смисъла на член 13 от Законодателен декрет № 30/2013 и не попадала в приложното поле на СТЕ. Освен това се намалявало количеството емисии, произведени от производственото предприятие на Granarolo S.p.A., което подлежи на компенсирание чрез квоти за емисии. По този начин, тъй като емисиите, произведени от инсталацията за комбинирано производство, излизат от СТЕ, те не допринасяли за достигането на допустимата граница на емисии на национално равнище и не се компенсирани чрез закупуване на квоти за

CO², като по този начин били третирани като свободно допустими емисии на CO².

- 18 По отношение принципа за сумиране на източниците на емисии ответникът твърди, че в настоящия случай той е приложен правилно, тъй като този принцип е установен именно, за да се предотврати изключването от приложното поле на СТЕ, поради прекомерното разделяне на източниците на емисии, на голяма част от инсталациите със среден и малък размер, т.е. тези които самостоятелно нямат източници на емисии, надвишаващи 20 MW топлинна мощност.

РАБОТЕН ДОКУМЕНТ