

Věc C-617/19

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora****Datum doručení:**

14. srpna 2019

Předkládající soud:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Itálie)

Datum předkládacího rozhodnutí:

13. března 2019

Žalobkyně:

Granarolo S.p.A.

Žalovaní:Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare a
další**Za přítomnosti:**

E.On Connecting Energies S.r.l.

Předmět původního řízení

Žaloba podaná společností Granarolo S.p.A. k Tribunale amministrativo regionale del Lazio (regionální správní soud pro Lazio) na pozastavení účinnosti a následné zrušení rozhodnutí Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto delle attività di progetto del Protocollo di Kyoto (Národní výbor pro směrnici 2003/87/ES a pro podporu projektových činností podle Kjótského protokolu, dále jen „Výbor ETS“) č. 0007368 ze dne 6. června 2018, který zamítl žádost o aktualizaci plánu pro monitorování a žádost o související nové určení [povolených emisí], které se týkaly povolení vypouštět emise skleníkových plynů č. 1703 (dále jen „povolení ETS č. 1703“), jež bylo vydáno společnosti Granarolo S.p.A. pro její závod v Pasturago di Vernate.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Výklad čl. 3 písm. e) směrnice 2003/87/ES ve znění směrnice 2009/29/ES a zejména pojmů „zařízení“ a „po technické stránce souvisejí“, které jsou v ní obsaženy, jakož i výklad pravidla agregace zdrojů, které je stanoveno v příloze I uvedené směrnice.

Článek 267 Smlouvy o fungování Evropské unie (SFEU).

Předběžné otázky

1) Musí být čl. 3 písm. e) směrnice Evropského parlamentu a Rady 2003/87/ES ze dne 13. října 2003 o vytvoření systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství a o změně směrnice Rady 96/61/ES, ve znění směrnice Evropského parlamentu a Rady 2009/29/ES ze dne 23. dubna 2009, vykládán v tom smyslu, že pod pojem „zařízení“ je třeba zahrnout také situaci, jako je projednávaná situace, ve které byl kogenerátor, který žalobkyně postavila v rámci své průmyslové zóny za účelem zajištění energie pro svůj výrobní závod, prostřednictvím převodu části podniku následně převeden na jinou společnost specializovanou na odvětví energetiky, a to smlouvou, která na jedné straně stanoví převod kombinovaného zařízení na výrobu elektřinu a tepla, certifikátů, dokumentů, prohlášení o shodě, licencí, koncesí, povolení a oprávnění požadovaných pro provoz tohoto zařízení a pro výkon činnosti na postupníka, zřízení v jeho prospěch práva stavby na území závodu, jež je vhodné a funkční pro řízení a údržbu zařízení, a služebností ve prospěch zařízení využívaného jako kogenerátor, spolu s okolní výhradní oblastí, a na druhé straně ukládá postupníkovi dodávat po dobu 12 let postupiteli energii vyrobenou tímto zařízením za ceny uvedené ve smlouvě?

2) Může být pod pojem „po technické stránce souvisejí“ uvedený v čl. 3 písm. e) zahrnuto takové spojení mezi kogenerátorem a výrobním závodem, kdy výrobní závod, který patří jinému subjektu, ačkoli má privilegovaný vztah s kogenerátorem za účelem dodávky energie (propojení prostřednictvím distribuční soustavy, zvláštní smlouva o dodávkách s energetickou společností, na kterou bylo zařízení převedeno, závazek této společnosti dodávat do výrobního závodu minimální množství energie za částku rovnající se rozdílu mezi tržními náklady na dodávku energie a cenami stanovenými ve smlouvě, sleva z prodejních cen energie po deseti letech a šesti měsících trvání smlouvy, udělení práva postupitelské společnosti na zpětný odkup kogenerátoru v jakémkoli okamžiku, nezbytnost povolení od postupitele k výkonu prací na kogeneračním zařízení), může pokračovat ve své činnosti také v případě přerušení dodávky energie nebo v případě poruchy nebo ukončení činnosti ze strany kogenerátoru?

3) V případě skutečného převodu zařízení na výrobu energie ze strany konstruktéra, vlastníka průmyslového závodu umístěného na stejném místě, na jinou společnost specializující se na odvětví energetiky, a to z důvodů efektivity, představují možnost vyčlenění souvisejících emisí z povolení ETS vlastníka

průmyslového závodu v důsledku převodu a možný účinek „vyloučení“ emisí ze systému ETS způsobený tím, že zařízení na výrobu energie, považované za samostatné, nepřesáhlo práh pro kvalifikaci „malých producentů emisí“, porušení pravidla agregace zdrojů stanoveného v příloze I směrnice 2003/87/ES, anebo naopak prostý a přípustný důsledek organizačních rozhodnutí provozovatelů, který není systémem ETS zakázán?

Uplatňovaná ustanovení unijního práva

Směrnice 2003/87/ES ve znění směrnice 2009/29/ES a směrnice 2018/410/EU. Zejména: čl. 3 odst. 1 písm. e) týkající se definice „zařízení“, a písm. f); článek 4 týkající se povinnosti získat povolení za účelem provozování činností uvedených v příloze I směrnice 2003/87/ES; článek 6; článek 7 týkající se aktualizace plánu monitorování v případě změny.

Pokyny Evropské komise ze dne 18. března 2010, „Guidance on interpretation of Annex I of the EU ETS Directive (excl. Aviation activities)“.

Pokyny č. 6 ze dne 14. dubna 2011 - Přeshraniční toky tepla.

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Legislativní nařízení č. 30/2013 o provádění směrnice 2003/87/ES. Zejména: čl. 3 odst. 1 písm. t) týkající se pojmu „provozovatel“, a písm. v), které definuje „zařízení“ jako „stacionární technickou jednotku, ve které probíhá jedna či více činností uvedených v příloze I a jakékoli další s tím přímo spojené činnosti, které po technické stránce souvisejí s činnostmi probíhajícími v dotyčném místě a mohly by ovlivnit emise a znečištění“; článek 13, podle kterého „žádné zařízení nebude provozovat činnosti uvedené v příloze I, při kterých vznikají emise skleníkových plynů, jež jsou ve vztahu k těmto činnostem specifikované v této příloze, pokud provozovatel nemá povolení (...) udělené Výborem podle článku 15“; článek 15; článek 16, který vyžaduje aktualizaci plánu pro monitorování v případě změn týkajících se totožnosti provozovatele nebo povahy a fungování zařízení; článek 38 týkající se režimu „malých producentů emisí“ pro účely monitorování a kontroly emisí CO²; příloha I, podle které je činnost „spalování paliv v zařízeních s celkovým jmenovitým tepelným příkonem vyšším než 20 MW“ zařazena mezi činnosti podléhající povolení a opatřením na snižování emisí skleníkových plynů.

Usnesení č. 16/2013 Výboru ETS o „právní úpravě pro malá zařízení vyňatá ze systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství podle článku 38 legislativního nařízení č. 30/2013“; zejména: články 4 a 5.

Stručný popis skutkového stavu a původního řízení

- 1 Směrnice 2003/87/ES je základem systému pro obchodování s povolenkami na emise skleníkových plynů ve Společenství (dále jen „systém ETS“), jehož cílem je bojovat proti změně klimatu a ekonomicky efektivním způsobem snižovat emise skleníkových plynů. Systém ETS zahrnuje mimo jiné oxid uhličitý („CO²“) pocházející z výroby elektřiny a tepla, jakož i z energeticky náročných průmyslových odvětví, nicméně členské státy mají možnost vyloučit ze systému ETS malá zařízení (tzv. „malí producenti emisí“), která produkují emise pod 25 tisíc tun CO² ročně.
- 2 V Itálii byla směrnice 2003/87/ES provedena legislativním nařízením č. 216/2006 a následně legislativním nařízením č. 30/2013. Italským orgánem odpovědným za provádění systému ETS je Výbor ETS, meziresortní orgán, kterému předsedá Ministero dell' Ambiente (ministerstvo životního prostředí).
- 3 Usnesením č. 16/2013 Výbor ETS zřídil Sistema nazionale dei piccoli emittitori (Národní systém malých producentů emisí), který stanoví jednodušší pravidla pro malé producenty emisí oproti běžnému systému ETS. Tato pravidla zahrnují: povinnost oznámit emise do 30. dubna roku následujícího po referenčním roce; povinnost odvést do rozpočtu platbu za povolenky „European Union Allowances“ (EUA) nebo je vrátit v případě, že jsou překročeny povolené emise; povinnost oznámit rozšíření zařízení za účelem nového definování povolených emisí a konečně povinnost hlásit pozastavení činnosti v případě, že je plánováno na více než deset po sobě jdoucích měsíců.
- 4 Granarolo S.p.A. je společnost, která působí v potravinářském odvětví čerstvého mléka a výroby a distribuce mléčných výrobků. Její výrobní závody se nachází na celém území státu.
- 5 V Pasturago di Vernate má Granarolo S.p.A. výrobní závod vybavený tepelnou elektrárnou na výrobu tepla nezbytného pro jeho výrobní procesy. Vzhledem k tomu, že podle přílohy I legislativního nařízení č. 30/2013 činnost spalování paliv s celkovým jmenovitým tepelným příkonem vyšším než 20 MW podléhá povinnosti mít povolení ETS a opatřením na snižování emisí skleníkových plynů, bylo společnosti Granarolo S.p.A. pro tento závod uděleno povolení ETS č. 1703. Kromě toho se na tento závod uplatní režim „malých producentů emisí“ pro účely monitorování a kontroly emisí CO² podle článku 38 legislativního nařízení č. 30/2013.
- 6 V roce 2013 společnost Granarolo S.p.A. postavila v tomto závodě také kombinované zařízení na výrobu elektřiny a tepla určených pro výrobu potravin. Z tohoto důvodu bylo této společnosti výborem ETS aktualizováno výše uvedené povolení ETS č. 1703. Toto zařízení bylo dne 27. července 2017 společností Granarolo S.p.A. na základě smlouvy o převodu části podniku převedeno na společnost E.On Connecting Energies Italia S.r.L., která se specializuje na odvětví

energetiky (dále jen „společnost E.On“). Za tímto účelem Granarolo S.p.A. převedla na společnost E.On povolení k provozu tohoto zařízení.

- 7 Vzhledem k tomu, že toto zařízení již nebylo pod její správou ani pod její kontrolou, požádala Granarolo S.p.A. Výbor ETS o změnu povolení ETS č. 1703 a o nové určení povolených emisí prostřednictvím odstranění emisního zdroje vztahujícího se ke „kogenerátoru“ z uvedeného povolení a z výpočtu emisí CO² týkajících se Granarolo S.p.A. Rozhodnutím č. 0007368 ze dne 6. června 2018 (dále jen „rozhodnutí o zamítnutí“) však Výbor ETS tuto žádost zamítl a uvedl, že navzdory uskutečněnému převodu kogeneračního zařízení stále existovalo funkční spojení mezi tímto zařízením a výrobním závodem Granarolo S.p.A. v Pasturago di Vernate, které brání vynětí kogenerátoru z povolení ETS č. 1703.
- 8 Proti tomuto rozhodnutí o zamítnutí podala Granarolo S.p.A. žalobu na neplatnost k Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (regionální správní soud pro Lazio). Žalobkyně především dovodila porušení čl. 3 písm. e) a f), článku 6 a článku 7 směrnice 2003/87/ES, čl. 3 odst. 1 písm. t) a v), článku 15 a článku 16 legislativního nařízení č. 30/2013, jakož i článků 4 a 5 usnesení č. 16/2013 Výboru ETS. Kromě toho Granarolo S.p.A. namítala porušení čl. 3 písm. e) a f) a článku 6 směrnice 2003/87/ES, porušení přílohy I a čl. 3 odst. 1 písm. v) legislativního nařízení č. 30/2013, jakož i pokynů Evropské komise přijatých dne 18. března 2010 a 14. dubna 2011.

Základní argumenty účastníků původního řízení

- 9 Podle žalobkyně je rozhodnutí o zamítnutí v první řadě v rozporu se základními zásadami a ustanoveními vnitrostátní a unijní právní úpravy v oblasti povolení ETS, a to v části, ve které uvádí, že navzdory převodu kogeneračního zařízení je smlouva o poskytování energetických služeb mezi společností Granarolo S.p.A. a společností E.On sama o sobě dostačující k tomu, aby si společnost Granarolo S.p.A. zachovala pravomoc spravovat a kontrolovat emise kogenerátoru. Žalobkyně tvrdí, že na základě článků 6 a 3 směrnice 2003/87/ES a článků 3 a 15 legislativního nařízení č. 30/2013 spočívá právní postavení, které legitimizuje udělení (a zachování) povolení ETS pro konkrétní zařízení, v kvalifikaci žadatele jako „provozovatele“ podle definice obsažené v čl. 3 odst. 1 písm. t) výše uvedeného legislativního nařízení, jakož i ve skutečné existenci řídicích a kontrolních pravomocí ve vztahu k tomuto zařízení. Povolení ETS tudíž nemůže zahrnovat zařízení, ve vztahu k nimž hospodářský subjekt nemá žádné hospodářské a řídicí pravomoci.
- 10 V důsledku toho podle názoru Granarolo S.p.A. - podporované v tomto ohledu také společností E.On., která se řízení zúčastnila jako „vedlejší účastník řízení“ - výklad učiněný Výborem ETS neodpovídá skutečným vztahům existujícím mezi Granarolo S.p.A. a společností E.On. Společnost E.On. totiž prostřednictvím činnosti nabytého kogenerátoru může nejen dodávat energii společnosti Granarolo S.p.A., ale také samostatně vykonávat činnost spočívající ve výrobě energie a

dodávání elektřiny do elektrizační soustavy, čímž dosahuje příslušných zisků. Tudíž i kdyby Granarolo S.p.A. odebírala menší množství energie z kogenerátoru, tato okolnost by neovlivnila množství emisí tohoto kogenerátoru, protože společnost E.On může do elektrizační soustavy dodávat veškerou vyrobenou energii.

- 11 Zadruhé žalobkyně uvádí, že rozhodnutí o zamítnutí porušuje zásady integrace a koordinace postupů na ochranu životního prostředí, neboť určuje neopodstatněnou duplicitu center majících povinnosti související s pravidly ochrany životního prostředí ve vztahu k jedinému zařízení, a je v rozporu s vnitrostátními a unijními ustanoveními. Toto rozhodnutí zejména porušuje článek 7 směrnice 2003/87/ES a článek 16 legislativního nařízení č. 30/2013, které propojením udělení povolení ETS s existencí řídicí pravomoci žadatele ve vztahu k zařízení ukládají aktualizaci plánu pro monitorování v případě změn totožnosti provozovatele a povahy a fungování zařízení.
- 12 Zatřetí Granarolo S.p.A. uvádí, že Výbor ETS chybně kvalifikoval celé výrobní uspořádání v Pasturago di Vernate, které zahrnuje průmyslový závod žalobkyně a kogenerátor převedený na společnost E.On, jako jediné zařízení, a dále chyboval ve stanovení toho, že mezi nimi existuje funkční spojení. Podle žalobkyně funkční spojení předpokládá, že tato dvě zařízení nemohou být provozována odděleně, zatímco v projednávané věci Výbor ETS chybně označil jako „funkční spojení“ pouhé technické spojení [„po technické stránce souvisejí“] mezi těmito dvěma zařízeními, která jsou ve skutečnosti funkčně autonomní a mají technické instrumentální spojení pouze za účelem poskytování energetických služeb stanovených ve smlouvě.
- 13 Začtvrté, výklad, který je základem rozhodnutí o zamítnutí, představuje nesprávné použití pravidla agregace zdrojů emisí, které, jak je objasněno v pokynech Evropské komise ze dne 18. března 2010 a 14. dubna 2011, vyžaduje, aby bylo stejným způsobem zacházeno se zařízeními, která mají stejnou kapacitu, i když jedno vykonává svou činnost prostřednictvím mnoha malých výrobních jednotek a naopak druhé prostřednictvím jediné velké jednotky. Podle Granarolo S.p.A. totiž toto pravidlo předpokládá existenci několika technických jednotek v rámci jednoho zařízení a nikoli přítomnost samostatných zařízení, jak tomu naopak bylo v projednávané věci, v důsledku převodu kogenerátoru na společnost E.On.
- 14 Řízení se zúčastnilo žalované ministerstvo životního prostředí, které navrhuje zamítnutí žaloby Granarolo S.p.A. Žalovaný především s odkazem na pojem „zařízení“ uvádí, že rozhodnutí o zamítnutí se omezilo na použití článku 13 legislativního nařízení č. 30/2013. Podle jeho názoru obvod zařízení, který byl použit pro účely aktualizace povolení ETS, zahrnoval technické jednotky určené pro činnosti stanovené v příloze I směrnice 2003/87/ES a převod části podniku neměl vliv na uspořádání tohoto zařízení.
- 15 V tomto ohledu žalovaný uvádí, že rozhodnutí o zamítnutí je založeno na tvrzení, že kogenerátor, i když je umístěn mimo výrobní závod, musí být považován za

součástí jediného zařízení, pokud je technicky spojen s technickou výrobní jednotkou a je způsobilý ovlivnit celkové emise, přičemž z tohoto důvodu podléhá zásadě jediného povolení. Podle názoru žalovaného jednak odvětvová právní úprava stanovila neoddělitelnou spojitost mezi povolením ETS a existencí „zařízení“ a jednak definice „zařízení“ byla logicky předpokládána v definici „provozovatele“. V tomto ohledu není pro účely změny povolení ETS, které požaduje žalobkyně, relevantní ani korespondence mezi držitelem povolení ETS a skutečným provozovatelem technické jednotky uvnitř výrobního závodu.

- 16 Podle žalovaného si tedy na základě obsahu smlouvy mezi společnostmi E.ON a Granarolo S.p.A. žalobkyně ponechává rozhodující hospodářskou pravomoc nad technickým provozem tohoto kogeneračního zařízení. Tato smlouva stanovila nezbytnost souhlasu společnosti Granarolo S.p.A. s prováděním stavebních prací na kogenerátoru, náhradu ve prospěch této společnosti v případě nedodržení stanovených dodávek minimálního množství energie, slevu z cen energie, která měla být společnosti Granarolo S.p.A. přiznána po deseti letech a šesti měsících trvání smlouvy, a udělení, opět ve prospěch žalobkyně, práva na zpětný odkup kogenerátoru.
- 17 Podle žalovaného tato ujednání postavila žalobkyni do nepochybné „pozice síly“ vůči společnosti E.On, zatímco odlišný výklad, podle kterého bylo v projednávané věci původní zařízení rozděleno na dvě menší zařízení, tedy výrobní závod společnosti Granarolo S.p.A. a kogenerátor převedený na společnost E.On, by vedl k obejití právní úpravy v oblasti emisí CO². Na základě tohoto výkladu by totiž kogenerátor, který měl sám o sobě výkon nižší než 20 MW, nepotřeboval povolení ETS ve smyslu článku 13 legislativního nařízení č. 30/2013 a nespadal by do oblasti působnosti systému ETS. Kromě toho by se snížilo množství emisí produkovaných výrobním zařízením společnosti Granarolo S.p.A. a předmět kompenzace prostřednictvím povolenek na emise. Tímto způsobem by se emise produkované kogenerátorem, při jejich vynětí ze systému ETS, nepodílely na dosažení emisního limitu povoleného na vnitrostátní úrovni a nebyly by kompenzovány prostřednictvím nákupu emisních povolenek CO², tedy by se takto jednalo o volně povolené emise CO².
- 18 S odkazem na zásadu agregace zdrojů emisí žalovaný uvádí, že tato zásada byla v projednávané věci uplatněna správně, jelikož tato zásada byla stanovena právě za účelem zabránění tomu, aby nadměrné rozdělení zdrojů emisí mohlo vést k vyloučení většiny středně malých zařízení, tedy zařízení bez zdrojů emisí přesahujících 20 MW tepelného příkonu, z působnosti systému ETS.