

Sag C-617/19

Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement

Dato for indlevering:

14. august 2019

Forelæggende ret:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italien)

Afgørelse af:

13. marts 2019

Sagsøger:

Granarolo S.p.A.

Sagsøgte:

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare
m.fl.

Den anden part:

E.On Connecting Energies S.r.l.

Hovedsagens genstand

Sag anlagt af Granarolo S.p.A. ved Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio) med påstand om annullation, efter udsættelse af gennemførelsen, af foranstaltning nr. 0007368 af 6. juni 2018 fra Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE og for il supporto delle attività di progetto del Protocollo di Kyoto (det nationale udvalg for gennemførelsen af direktiv 2003/87/EF og for bistand til gennemførelsen af projektforanstaltninger i henhold til Kyotoprotokollen, herefter »ETS-udvalget«) om afslag på ansøgningen om ajourføring af overvågningsplanen og ansøgningen om ny fastsættelse vedrørende drivhusgasemissionstilladelse nr. 1703 (herefter »ETS-tilladelse nr. 1703«), som er udstedt til Granarolo S.p.A. med hensyn til selskabets fabrik i Pasturago di Vernate.

Genstand og retsgrundlag for forelæggelsen

Fortolkning af artikel 3, litra e), i direktiv 2003/87/EF, som ændret ved direktiv 2009/29/EF, og især af begreberne »anlæg« og »teknisk forbindelse« heri, samt fortolkning af reglen om aggregering af kilderne som omhandlet i bilag I til direktivet.

Artikel 267 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

Præjudicielle spørgsmål

1) Skal artikel 3, litra e), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om et system for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Unionen og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/29/EF af 23. april 2009, fortolkes således, at begrebet »anlæg« også omfatter et tilfælde som det foreliggende, hvor et kraftvarmeanlæg, som sagsøgeren har opført på sit produktionssted for at sikre energiforsyningen til sin fabrik, efterfølgende er blevet overdraget, ved overførsel af en virksomhedsgren, til et andet selskab specialiseret i energisektoren i kraft af en aftale, hvorefter erhververen dels overtager kraftvarmeanlægget og samtlige til driften af anlægget og udførelsen af aktiviteten nødvendige certificeringer, dokumenter, overensstemmelseserklæringer, licenser, koncessioner, tilladelser og godkendelser samt tildeles en brugsret over et areal på produktionsstedet, som er passende og funktionelt til anlæggets drift og vedligeholdelse, såvel som servitutter til gavn for kraftvarmeanlægget med det omkringliggende eksklusive areal, dels i 12 år leverer overdrageren den af anlægget producerede energi til de i aftalen fastsatte priser?

2) Kan begrebet »teknisk forbindelse« i samme artikel 3, litra e), navnlig omfatte en forbindelse mellem et kraftvarmeanlæg og en fabrik af en sådan karakter, at fabrikken, der tilhører en anden aktør og har et privilegeret forhold til kraftvarmeanlægget, hvad angår energiforsyningen (forbindelse gennem energidistributionsnettet, specifik leveringsaftale med det energiselskab, som erhverver anlægget, erhververens forpligtelse til at levere fabrikken en minimumsmængde af energi mod erstatning af differencen mellem omkostningerne for energiforsyning på markedet og de i aftalen fastsatte priser, rabat på energisalgspriserne, når der er gået ti år og seks måneder fra aftalens dato, option for det overdragende selskabs tilbagekøb af kraftvarmeanlægget på ethvert tidspunkt, krav om overdragerens godkendelse forud for udførelse af arbejder på kraftvarmeanlægget), kan fortsætte med at udføre sin aktivitet selv i tilfælde af afbrydelse af energiforsyningen, driftsforstyrrelse i kraftvarmeanlægget eller ophør af dets aktivitet?

3) I tilfælde af, at en bygherre, der på samme areal ejer en fabrik, af effektiviseringshensyn faktisk overdrager et energiproduktionsanlæg til et andet selskab specialiseret i energisektoren, udgør da afslutningsvis muligheden for fjernelse af de relaterede emissioner fra fabriksejerens ETS-tilladelse som følge af

overdragelsen såvel som emissionernes eventuelle »udgang« fra ETS-systemet på grund af, at energiproduktionsanlægget individuelt vurderet ikke overstiger tærsklen for kvalificering under »små drivhusgasudledere«, en tilsidesættelse af reglen om aggregering af kilderne som omhandlet i bilag I til direktiv 2003/87/EF eller derimod en simpel og lovmæssig konsekvens af aktørernes organisationsmæssige valg, som ikke er forbudt i henhold til ETS-systemet?

Anførte EU-retlige forskrifter

Direktiv 2003/87/EF, som ændret ved direktiv 2009/29/EF og direktiv (EU) 2018/410. Især artikel 3, litra e), med definitionen af anlæg, og artikel 3, litra f); artikel 4 vedrørende kravet om tilladelse til at udføre de i bilag I til direktiv 2003/87/EF opførte aktiviteter; artikel 6; artikel 7 om ajourføring af overvågningsplanen i tilfælde af ændringer.

Europa-Kommissionens retningslinjer af 18. marts 2010, »Guidance on interpretation of Annex I of the EU ETS Directive (excl. Aviation activities)«.

Europa-Kommissionens retningslinjer af 14. april 2011, »Guidance document n. 6 – Guidance on Cross Boundary Heat Flows«.

Anførte nationale forskrifter

Decreto Legislativo n. 30/2013 di attuazione della direttiva 2003/87/CE (lovdekret nr. 30/2013 om gennemførelse af direktiv 2003/87/EF). Især artikel 3, stk. 1, litra t), om begrebet »driftsleder«, og litra v), hvori »anlæg« defineres som »en stationær teknisk enhed, hvor en eller flere af de i bilag I nævnte aktiviteter udføres tillige med eventuelle andre direkte tilknyttede aktiviteter, der har en teknisk forbindelse med aktiviteterne på stedet, og som kan have indvirkning på emissioner og forurening«; artikel 13, hvorefter »[a]nlæg kun må udføre de i bilag I opførte aktiviteter, hvorved der udledes en for den pågældende aktivitet anført drivhusgas, hvis anlæggets driftsleder er i besiddelse af en tilladelse [...] udstedt af udvalget i overensstemmelse med artikel 15«; artikel 15; artikel 16, ifølge hvilken overvågningsplanen skal ajourføres, hvis anlæggets driftsleder udskiftes, eller hvis anlæggets art eller drift ændres; artikel 38 angående ordningen for »små drivhusgasudledere« hvad angår overvågning og begrænsning af kuldioxidemissioner; bilag I, hvorefter »[f]orbrænding af brændsel i anlæg med en samlet nominel indfyret termisk effekt på mere end 20 MW« henhører under de aktiviteter, som er omfattet af kravet om tilladelse og foranstaltningerne med henblik på begrænsning af drivhusgasemissioner.

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« (ETS-udvalgets afgørelse nr. 16/2013, »Bestemmelser om små anlæg, som er udelukket

fra systemet for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Unionen i henhold til artikel 38 i lovdekret nr. 30/2013«); især artikel 4 og 5.

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne

- 1 Direktiv 2003/87/EF danner grundlag for systemet for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Den Europæiske Union (herefter »ETS-systemet«), som sigter mod at imødegå klimaændringer og opnå en omkostningseffektiv reduktion af drivhusgasemissioner. ETS-systemet omfatter bl.a. kuldioxid (»CO₂«) fra kraftvarmeproduktion og energiintensive industrisektorer, men medlemsstaterne kan udelukke små anlæg (de såkaldte »små drivhusgasudledere«), der årligt udleder mindre end 25 000 tons kuldioxidækvivalenter, fra ETS-systemet.
- 2 Direktiv 2003/87/EF er blevet gennemført i Italien ved lovdekret nr. 216/2006 og efterfølgende lovdekret nr. 30/2013. Den italienske myndighed, der har kompetence til at gennemføre ETS-systemet, er ETS-udvalget, et tværministerielt organ ledet af Ministero dell’Ambiente [e della Tutela del Territorio e del Mare] (ministeriet for miljø, natur- og havbeskyttelse).
- 3 Ved afgørelse nr. 16/2013 oprettede ETS-udvalget det nationale system for små drivhusgasudledere, der omfattes af forenklede regler i forhold til det almindelige ETS-system. Under disse regler henhører: pligt til rapportering af emissioner senest den 30. april året efter referenceåret; pligt til indbetaling til staten eller krav om returnering af kvoter (»European Union Allowances«, EUA) i tilfælde af overskridelse af de tilladte emissioner; pligt til rapportering af udvidelser af anlægget med henblik på ny fastsættelse af de tilladte emissioner og afslutningsvis pligt til meddelelse om suspension af aktiviteten, såfremt suspensionen er planlagt til at vare i mere end ti på hinanden følgende måneder.
- 4 Selskabet Granarolo S.p.A. arbejder inden for fødevarerektoren for frisk mælk samt produktion og distribution af mælk og mejeriprodukter. Selskabet har fabrikker i hele landet.
- 5 Granarolo S.p.A. har en fabrik i Pasturago di Vernate, som er udstyret med et kraftvarmeanlæg til produktion af den varme, som er nødvendig til selskabets forarbejdningsprocesser. Da forbrænding af brændsel i anlæg med en samlet nominel indfyret termisk effekt på mere end 20 MW i henhold til bilag I til lovdekret nr. 30/2013 er omfattet af kravet om ETS-tilladelse og foranstaltningerne med henblik på begrænsning af drivhusgasemissioner, opnåede Granarolo S.p.A. ETS-tilladelse nr. 1703 for denne fabrik. Endvidere er denne fabrik omfattet af ordningen for »små drivhusgasudledere« hvad angår overvågning og begrænsning af kuldioxidemissioner i henhold til artikel 38 i lovdekret nr. 30/2013.
- 6 I 2013 opførte Granarolo S.p.A. også et kraftvarmeanlæg til fødevarereproduktion på det samme produktionssted. Selskabet opnåede herefter en ajourføring af ovennævnte ETS-tilladelse nr. 1703 fra ETS-udvalget. Den 27. juli 2017 overdrog

Granarolo S.p.A. det omhandlede anlæg til E.On Connecting Energies Italia S.r.l., et selskab specialiseret i energisektoren (herefter »E.On«), i kraft af en aftale om overførsel af en virksomhedsgren. I denne forbindelse overdrog Granarolo S.p.A. de til driften af anlægget nødvendige tilladelser til E.On.

- 7 Eftersom Granarolo S.p.A. ikke længere havde afgørende økonomiske beføjelser med hensyn til det omhandlede anlæg eller forestod kontrollen heraf, ansøgte selskabet hos ETS-udvalget om ændring af ETS-tilladelse nr. 1703 og ny fastsættelse af de tilladte emissioner, således at emissionskilden med hensyn til »kraftvarmeanlægget« ville blive fjernet fra den pågældende tilladelse og opgørelsen af Granarolo S.p.A.'s kuldioxidemissioner. Ved foranstaltning nr. 0007368 af 6. juni 2018 (herefter »foranstaltningen om afslag«) gav ETS-udvalget dog afslag på denne ansøgning med den begrundelse, at der på trods af overdragelsen af kraftvarmeanlægget fortsat forelå en funktionel sammenkobling mellem anlægget og Granarolo S.p.A.'s fabrik i Pasturago di Vernate, der udelukkede fjernelsen af kraftvarmeanlægget fra ETS-tilladelse nr. 1703.
- 8 Granarolo S.p.A. har anlagt sag til prøvelse af foranstaltningen om afslag ved Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio. Sagsøgeren har først og fremmest påberåbt sig tilsidesættelsen af artikel 3, litra e) og f), artikel 6 og artikel 7 i direktiv 2003/87/EF; artikel 3, stk. 1, litra t) og v), artikel 15 og artikel 16 i lovdekret nr. 30/2013; samt artikel 4 og 5 i ETS-udvalgets afgørelse nr. 16/2013. Endvidere har Granarolo S.p.A. påberåbt sig tilsidesættelsen af artikel 3, litra e) og f), og artikel 6 i direktiv 2003/87/EF, tilsidesættelsen af bilag I til og artikel 3, stk. 1, litra v), i lovdekret nr. 30/2013 samt Europa-Kommissionens retningslinjer af 18. marts 2010 og 14. april 2011.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 9 Sagsøgeren er af den opfattelse, at foranstaltningen om afslag for det første er i strid med de grundlæggende principper og bestemmelserne om ETS-tilladelser i den nationale lovgivning og i EU-retten for så vidt angår den del, hvor det anføres, at aftalen om levering af energitjenester mellem Granarolo S.p.A. og E.On, på trods af overdragelsen af kraftvarmeanlægget, i sig selv er tilstrækkelig til, at Granarolo S.p.A. bevarer ledelsen og kontrollen af kraftvarmeanlæggets emissioner. Sagsøgeren har gjort gældende, at den retlige stilling, der begrunder udstedelsen (og opretholdelsen) af ETS-tilladelsen for et bestemt anlæg, i henhold til artikel 6 og 3 i direktiv 2003/87/EF samt artikel 3 og 15 i lovdekret nr. 30/2013 udgøres af ansøgerens kvalificering som »driftsleder« som defineret i det nævnte lovdekrets artikel 3, stk. 1, litra t), samt af den omstændighed, at ansøgeren forestår ledelsen og kontrollen af anlægget. ETS-tilladelsen kan således ikke omfatte anlæg, med hensyn til hvilke den økonomiske aktør ikke har økonomiske og administrative beføjelser.
- 10 I konsekvens heraf afspejler den af ETS-udvalget anlagte fortolkning ifølge Granarolo S.p.A. – som i denne forbindelse støttes af E.On, der er intervenseret i

sagen som »anden part« – ikke det forhold, der reelt foreligger mellem Granarolo S.p.A. og E.On. Gennem driften af det erhvervede kraftvarmeanlæg kan det sidstnævnte selskab ikke alene levere energi til Granarolo S.p.A., men også producere energi i eget regi, tilføre elektricitet til nettet og opnå en fortjeneste heraf. Selv om Granarolo S.p.A. forbrugte en lavere mængde af energi fra kraftvarmeanlægget, ville dette ikke påvirke kraftvarmeanlæggets emissionsmængde, idet E.On kan tilføre al den producerede energi til nettet.

- 11 For det andet har sagsøgeren gjort gældende, at foranstaltningen om afslag tilsidesætter principperne om integrering og samordning af miljøbeskyttelsesprocedurerne, idet to forskellige aktører på urimelig vis pålægges det i bestemmelserne om miljøbeskyttelse fastsatte ansvar for det samme anlæg, således at foranstaltningen er i strid med den nationale lovgivning og EU-retten. Især udgør foranstaltningen en tilsidesættelse af artikel 7 i direktiv 2003/87/EF og artikel 16 i lovdekret nr. 30/2013, der dels bestemmer, at udstedelsen af en ETS-tilladelse er betinget af, at ansøgeren har økonomiske beføjelser med hensyn til driften af anlægget, dels foreskriver, at overvågningsplanen skal ajourføres, hvis anlæggets driftsleder udskiftes, og hvis anlæggets art eller drift ændres.
- 12 Granarolo S.p.A. har for det tredje gjort gældende, at ETS-udvalget fejlagtigt kvalificerede hele produktionsstedet i Pasturago di Vernate, der omfatter sagsøgerens fabrik og det til E.On overdragede kraftvarmeanlæg, som et enkelt anlæg, idet det blev antaget, at der foreligger en funktionel sammenkobling mellem dem. Sagsøgeren har gjort gældende, at en sådan sammenkobling forudsætter, at anlægget og fabrikken ikke kan fungere uden hinanden, og at ETS-udvalget i det konkrete tilfælde fejlagtigt anså en simpel teknisk forbindelse mellem dem for at være en »funktionel sammenkobling«, hvorimod de reelt er funktionelt adskilt og kun har en teknisk forbindelse, der udgør et middel til levering af de i aftalen fastsatte energitjenester.
- 13 For det fjerde udgør den fortolkning, hvorpå foranstaltningen om afslag hviler, en forkert anvendelse af reglen om aggregering af emissionskilderne, der som afklaret i Europa-Kommissionens retningslinjer af 18. marts 2010 og 14. april 2011 foreskriver, at anlæg med identisk kapacitet skal behandles ensartet, uanset om det ene udfører sin aktivitet gennem mange små produktionsenheder og det andet derimod gennem en enkelt stor enhed. Ifølge Granarolo S.p.A. forudsætter denne regel nemlig, at der foreligger flere tekniske enheder inden for det samme anlæg og ikke adskilte anlæg, som det derimod er tilfældet i den foreliggende sag som følge af overdragelsen af kraftvarmeanlægget til E.On.
- 14 Sagsøgte Ministero dell’Ambiente [e della Tutela del Territorio e del Mare] har givet møde og nedlagt påstand om frifindelse. Hvad angår begrebet »anlæg« har sagsøgte først og fremmest anført, at foranstaltningen om afslag udelukkende udgør en anvendelse af artikel 13 i lovdekret nr. 30/2013. Efter sagsøgtes opfattelse befandt de tekniske enheder bestemt til de i bilag I til 2003/87/EF opførte aktiviteter sig inden for ydergrænserne af det anlæg, som var relevant med

hensyn til ajourføring af ETS-tilladelsen, og overførslen af virksomhedsgrenen påvirkede ikke anlæggets konfiguration.

- 15 I denne sammenhæng har sagsøgte gjort gældende, at foranstaltningen om afslag er baseret på den antagelse, at et kraftvarmeanlæg, selv om det er beliggende uden for fabrikken, skal opfattes som en del af et enkelt anlæg, hvis det har en teknisk forbindelse med den tekniske produktionsenhed og bidrager til de samlede emissioner, således at kraftvarmeanlægget er omfattet af princippet om blot en tilladelse. Ifølge sagsøgte har sektorlovgivningen for det første fastsat et ufravigeligt bånd mellem ETS-tilladelsen og eksistensen af et »anlæg«, og for det andet udgør definitionen af begrebet »anlæg« en logisk forudsætning for definitionen af begrebet »driftsleder«. For så vidt angår sagsøgerens ansøgte ændring af ETS-tilladelsen er det eventuelle manglende sammenfald mellem indehaveren af ETS-tilladelsen og den reelle driftsleder af en teknisk enhed inde i fabrikken således også uden betydning.
- 16 Sagsøgte har tilføjet, at sagsøgeren i kraft af indholdet i aftalen mellem E.On og Granarolo S.p.A. bevarer afgørende økonomiske beføjelser med hensyn til den tekniske drift af kraftvarmeanlægget. Aftalen bestemmer, at sagsøgerens godkendelse er påkrævet forud for gennemførelsen af byggearbejder på kraftvarmeanlægget, at sagsøgeren opnår en godtgørelse i tilfælde af manglende overholdelse af pligten til levering af den fastsatte minimumsmængde af energi, at sagsøgeren opnår rabat på energipriserne, når der er gået ti år og seks måneder fra aftalens dato, samt at sagsøgeren har option på tilbagekøb af kraftvarmeanlægget.
- 17 Ifølge sagsøgte har sagsøgeren i kraft af disse vilkår en utvivlsom »dominerende stilling« i forhold til E.On, mens en anden fortolkning, hvorefter det oprindelige anlæg i det konkrete tilfælde blev opdelt i to mindre anlæg, dvs. Granarolo S.p.A.'s fabrik og det til E.On overdragede kraftvarmeanlæg, ville medføre en omgåelse af lovgivningen om kuldioxidemissioner. På grundlag af en sådan fortolkning ville kraftvarmeanlægget, idet det individuelt vurderet har en effekt på under 20 MW, ikke være omfattet af hverken kravet om en ETS-tilladelse i henhold til artikel 13 i lovdekret nr. 30/2013 eller af anvendelsesområdet for ETS-systemet. Endvidere ville mængden af emissioner fra Granarolo S.p.A.'s fabrik, der er genstand for kompensation gennem emissionskvoter, være reduceret. Emissionerne fra kraftvarmeanlægget ville således udgå fra ETS-systemet, ikke vurderes i opgørelsen af det nationale emissionsloft og ikke kompenseres gennem køb af emissionskvoter, idet de ville udgøre frit tilladte kuldioxidemissioner.
- 18 Sagsøgte har gjort gældende, at princippet om aggregering af emissionskilderne er blevet anvendt på korrekt vis i den foreliggende situation, fordi dette princip er blevet indført netop for at undgå, at en overdreven opsplnitning af emissionskilderne kan medføre, at hovedparten af de små og middelstore anlæg – dvs. anlæg, hvis emissionskilder alene svarer til en termisk effekt på ikke mere end 20 MW – udelukkes af anvendelsesområdet for ETS-systemet.