

**Predmet C-617/19****Sažetak zahtjeva za prethodnu odluku sastavljen na temelju članka 98.  
stavka 1. Poslovnika Suda****Datum podnošenja:**

14. kolovoza 2019.

**Sud koji je uputio zahtjev:**

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italija)

**Datum odluke kojom se upućuje zahtjev:**

13. ožujka 2019.

**Tužitelj:**

Granarolo S.p.A.

**Tuženici:**Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare i  
dr.**Uz sudjelovanje:**

E.On Connecting Energies S.r.l.

**Predmet glavnog postupka**

Tužba koju je društvo Granarolo S.p.A. podnijelo pred Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Okružni upravni sud za Lacij, Italija) kojom se traži poništenje, nakon prethodne suspenzije, odluke br. 0007368 od 6. lipnja 2018. Comitata nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto delle attività di progetto del Protocollo di Kyoto (Nacionalni odbor za provedbu Direktive 2003/87/EZ i potporu upravljanju projektnim aktivnostima na temelju Protokola iz Kyota, Italija, u daljnjem tekstu: Odbor za ETS), koji je odbio zahtjev za ažuriranje plana praćenja i povezani zahtjev za novo utvrđivanje, koji su povezani s dozvolom za emisije stakleničkih plinova br. 1703 (u daljnjem tekstu: dozvola ETS br. 1703), koja je izdana društvu Granarolo S.p.A. za njegov pogon u Pasturagu di Vernate.

## **Predmet i pravna osnova zahtjeva za prethodnu odluku**

Tumačenje članka 3. točke (e) Direktive 2003/87/EZ, kako je izmijenjena Direktivom 2009/29/EZ, i konkretno pojmova „postrojenje” i „tehnički povezane” koje sadržava taj članak, kao i tumačenje pravila o zbrajanju izvora utvrđenog u Prilogu I. toj direktivi.

Članak 267. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU).

## **Prethodna pitanja**

1. Treba li članak 3. točku (e) Direktive 2003/87/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 13. listopada 2003. o uspostavi sustava trgovanja emisijskim jedinicama stakleničkih plinova unutar Zajednice i o izmjeni Direktive Vijeća 96/61/EZ, kako je izmijenjena Direktivom br. 2009/29/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23. travnja 2009., tumačiti na način da pojam „postrojenje” obuhvaća situaciju kao što je ona u ovom slučaju, u kojoj je kogenerator koji je tužitelj izgradio u svojem industrijskom pogonu kako bi osigurao energiju za svoj proizvodni pogon potom prenesen, prijenosom grane djelatnosti na drugo društvo specijalizirano u području energetike, ugovorom kojim je predviđen, s jedne strane, prijenos certifikata, dokumenata, izjava o sukladnosti, licencija, koncesija, odobrenja i dozvola koje su potrebne za poslovanje samog postrojenja i obavljanje djelatnosti stjecatelju kogeneracijskog postrojenja električne i toplinske energije, osnivanje, u korist stjecatelja, prava građenja na području pogona koje je prikladno i funkcionalno za upravljanje postrojenjem i njegovo održavanje, osnivanje prava služnosti u korist objekta koji se upotrebljava za kogeneraciju, uz isključivo okolno područje, i, s druge strane, opskrba energijom, koju proizvodi to postrojenje, prenositelja od strane stjecatelja u trajanju od 12 godina, po cijenama sadržanima u ugovoru?

2. Konkretno, uključuje li pojam „tehnički povezane” iz članka 3. točke (e) vezu između kogeneratora i proizvodnog pogona, koja je takva da potonji, koji pripada drugom subjektu, iako ima povlašteni odnos s kogeneratorom radi opskrbe energijom (povezanost mrežom za distribuciju električne energije, poseban ugovor o opskrbi s energetske društvom kojemu je postrojenje preneseno, njegova obveza opskrbe proizvodnog pogona minimalnom količinom energije, pod uvjetom naknade iznosa koji je jednak razlici između troškova opskrbe energijom na tržištu i cijena predviđenih ugovorom, popust na prodajnu cijenu energije nakon deset godina i šest mjeseci od početka ugovora, osnivanje prava ponovne kupnje kogeneratora u bilo kojem trenutku u korist društva prenositelja, zahtijevanje odobrenja prenositelja za obavljanje radova na kogeneracijskom postrojenju), može nastaviti obavljati svoju djelatnost čak i u slučaju prekida opskrbe energijom ili u slučaju kvara ili prestanka rada kogeneratora?

3. Naposljetku, u slučaju stvarnog prijenosa pogona za proizvodnju energije od strane subjekta koji je izgradio pogon, koji je vlasnik površine na kojoj se nalazi industrijski pogon, drugom društvu specijaliziranom u području energetike, iz razloga učinkovitosti, predstavlja li mogućnost izdvajanja relevantnih emisija iz

dozvole ETS vlasnika industrijskog postrojenja, nakon prijenosa i mogućeg učinka „propuštanja” emisija iz sustava ETS, određenog time što postrojenje za proizvodnju energije, ako ga se razmatra zasebno, nije prekoračilo prag za razvrstavanje u „male emitente”, povredu pravila o zbrajanju izvora iz Priloga I. Direktivi 2003/87/EZ ili, nasuprot tomu, jednostavnu i zakonitu posljedicu organizacijskih odluka gospodarskih subjekata, koje nisu zabranjene sustavom ETS?

### **Navedene odredbe prava Unije**

Direktiva 2003/87/EZ, kako je izmijenjena Direktivom 2009/29/EZ i Direktivom 2018/410/EU. Konkretno, članak 3. stavak 1. točka (e) o definiciji pojma „postrojenje” i točka (f); članak 4., koji se odnosi na obvezu pribavljanja dozvole za obavljanje djelatnosti iz Priloga I. Direktivi 2003/87/EZ; članak 6.; članak 7. o ažuriranju plana praćenja u slučaju promjena.

Smjernice Europske komisije od 18. ožujka 2010. „Guidance on interpretation of Annex I of the EU ETS Directive (excl. Aviation activities)”.

Smjernice br. 6., Toplinski tokovi između postrojenja od 14. travnja 2011.

### **Navedene nacionalne odredbe**

Decreto Legislativo n. 30/2013 di attuazione della direttiva 2003/87/CE (Zakonodavna uredba br. 30/2013 o prenošenju Direktive 2003/87/EZ). Konkretno, članak 3. stavak 1. točka (t) o pojmu „operator” i točka (v) kojom je „postrojenje” definirano kao „nepomična tehnička jedinica u kojoj se odvija jedna ili više djelatnosti navedenih u Prilogu I. i bilo koje druge izravno pridružene djelatnosti koje su tehnički povezane s djelatnostima koje se odvijaju na tom mjestu i koje mogu imati utjecaja na emisiju i onečišćavanje”; članak 13. u skladu s kojim „nijedno postrojenje ne može obavljati djelatnosti navedene u Prilogu I. koje dovode do emisija stakleničkih plinova, utvrđenih za tu djelatnost u navedenom prilogu, osim ako operator postrojenja ima dozvolu [...] koju je Odbor izdao u skladu s člankom 15.”; članak 15.; članak 16. kojim se propisuje ažuriranje plana praćenja u slučaju promjena u pogledu istovjetnosti operatora ili prirode i funkcioniranja postrojenja; članak 38. o sustavu „malih emitenata” radi praćenja i nadzora emisija CO<sup>2</sup>; Prilog I., u skladu s kojim je djelatnost „izgaranja goriva u postrojenjima ukupne nazivne ulazne toplinske snage iznad 20 MW” uključena u djelatnosti koje podliježu izdavanju dozvola i mjerama nadzora emisija stakleničkih plinova.

Odluka Odbora za ETS br. 16/2013 o „Odredbama o malim postrojenjima koja su isključena iz sustava Zajednice za trgovanje emisijskim jedinicama stakleničkih plinova u skladu s člankom 38. Zakonodavne uredbe br. 30/2013”; konkretno, članci 4. i 5.

## Kratki pregled činjeničnog stanja i postupka

- 1 Direktiva 2003/87/EZ koja predstavlja temelj sustava trgovanja emisijskim jedinicama Europske unije (u daljnjem tekstu: sustav ETS) čiji je cilj borba protiv klimatskih promjena i smanjenje emisija stakleničkih plinova na troškovno učinkovit način. Sustav ETS, među ostalim, odnosi se na ugljikov dioksid („CO<sup>2</sup>”) koji proizlazi iz proizvodnje električne i toplinske energije kao i iz energetski intenzivnih industrijskih sektora, ali države članice imaju mogućnost iz sustava ETS izuzeti mala postrojenja (takozvani „mali emitenti”) koja ispuštaju manje od 25 tona ekvivalenta CO<sup>2</sup> godišnje.
- 2 Direktiva 2003/87/EZ prenesena je u Italiju Decretom legislativom n. 216/2006 (Zakonodavna uredba br. 216/2006), a zatim Zakonodavnom uredbom br. 30/2013. Talijansko tijelo nadležno za provedbu sustava ETS jest Odbor za ETS, međuministarsko tijelo kojim predsjedava Ministero dell’Ambiente (Ministarstvo okoliša, Italija).
- 3 Odlukom br. 16/2013, Odbor za ETS uspostavio je nacionalni sustav za male emitente, kojim se za male emitente predviđaju jednostavnija pravila od redovnog sustava ETS. Ta pravila uključuju: obvezu izvješćivanja o emisijama do 30. travnja godine koja slijedi nakon referentne godine; obvezu uplate u državnu blagajnu ili povrata „emisijskih jedinica Europske unije” (EUA) u slučaju prekoračenja dopuštenih emisija; obvezu izvješćivanja o proširenju postrojenja kako bi se ponovno utvrdile dopuštene emisije i, u konačnici, obvezu izvješćivanja o obustavi djelatnosti u slučaju da je predviđena za više od deset uzastopnih mjeseci.
- 4 Društvo Granarolo S.p.A. društvo je koje posluje u prehrambenom sektoru svježeg mlijeka i proizvodnji i distribuciji mliječnih proizvoda. Njegovi proizvodni pogoni smješteni su na cijelom području Italije.
- 5 U Pasturagu di Vernate društvo Granarolo S.p.A. ima proizvodni pogon s toplanom za proizvodnju topline koja je potrebna njegovim proizvodnim postupcima. Budući da u skladu s Prilogom I. Zakonodavne uredbe br. 30/2013 djelatnost izgaranja goriva ukupne nazivne ulazne toplinske snage iznad 20 MW podliježe obvezi izdavanja dozvole ETS i mjerama nadzora emisija stakleničkih plinova, društvu Granarolo S.p.A. za taj pogon izdana je dozvola ETS br. 1703. Osim toga, na njega se primjenjuje sustav „malih emitenanta” radi praćenja i nadzora emisija CO<sup>2</sup> u skladu s člankom 38. Zakonodavne uredbe br. 30/2013.
- 6 Društvo Granarolo S.p.A. u tom pogonu izgradilo je 2013. kogeneracijsko postrojenje električne i toplinske energije namijenjene proizvodnji hrane. Stoga je to društvo od Odbora za ETS dobilo ažuriranu verziju prethodno navedene dozvole ETS br. 1703. Društvo Granarolo S.p.A. prenijelo je 27. srpnja 2017. to postrojenje društvu E.On Connecting Energies Italia S.r.l., koje je specijalizirano u području energetike (u daljnjem tekstu: društvo E.On) na temelju ugovora o

prijenosu grane djelatnosti. U tu svrhu, društvo Granarolo S.p.A. prenijelo je na društvo E.On odobrenja za rad tog postrojenja.

- 7 Stoga, s obzirom na to da društvo Granarolo S.p.A. više nije upravljalo niti imalo nadzor nad tim postrojenjem, zatražilo je od Odbora za ETS da izmijeni dozvolu ETS br. 1703 i da ponovno utvrdi dopuštene emisije uklanjanjem izvora emisija iz „kogeneratora” iz te dozvole i iz izračuna emisija CO<sup>2</sup> koji se odnosi na društvo Granarolo S.p.A. Međutim, odlukom br. 0007368 od 6. lipnja 2018. (u daljnjem tekstu: odluka o odbijanju zahtjeva) Odbor za ETS odbio je taj zahtjev navodeći da je, unatoč činjenici da je kogeneracijsko postrojenje preneseno, ipak postojalo funkcionalno međusobno povezivanje između potonjeg i proizvodnog pogona društva Granarolo S.p.A. u Pasturagu di Vernate, koje je takvo da onemogućava isključenje kogeneratora iz dozvole ETS br. 1703.
- 8 Društvo Granarolo S.p.A. protiv te odluke o odbijanju zahtjeva podnijelo je tužbu za poništenje pred Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Okružni upravni sud za Lacij). Prije svega, tužitelj je istaknuo povredu članka 3. točaka (e) i (f) i članaka 6. i 7. Direktive 2003/87/EZ, članka 3. stavka 1. točaka (t) i (v), članka 15. i 16. Zakonodavne uredbe br. 30/2013, kao i članaka 4. i 5. Odluke Odbora za ETS br. 16/2013. Osim toga, društvo Granarolo S.p.A. pozvalo se na povredu članka 3. točki (e) i (f) i članka 6. Direktive 2003/87/EZ, povredu Priloga I. i članka 3. stavka 1. točke (v) Zakonodavne uredbe br. 30/2013 te smjernica Europske komisije donesenih 18. ožujka 2010. i 14. travnja 2011.

### **Glavni argumenti stranaka u glavnom postupku**

- 9 Prema tužiteljevu mišljenju, odluka o odbijanju zahtjeva, kao prvo, protivna je temeljnim načelima i odredbama nacionalnih propisa i propisa Europske unije u području dozvola ETS, u dijelu u kojem se navodi da je, unatoč prijenosu kogeneracijskog postrojenja, ugovor o pružanju energetske usluge između društva Granarolo S.p.A. i društva E.On sam po sebi dostatan da bi društvo Granarolo S.p.A. zadržalo ovlast upravljanja i nadzora emisija kogeneratora. Tužitelj smatra da se na temelju članaka 6. i 3. Direktive 2003/87/EZ i članka 3. i 15. Zakonodavne uredbe br. 30/2013 pravni položaj kojim se ozakonjuje izdavanje (i održavanje) dozvole ETS za određeno postrojenje zasniva na kvalifikaciji subjekta koji podnosi zahtjev kao „operatera”, kako je definiran u članku 3. stavku 1. točki (t) navedene zakonodavne uredbe, kao i stvarnom postojanju ovlasti upravljanja i nadzora nad samim postrojenjem. Stoga dozvola ETS ne može obuhvaćati postrojenja u odnosu na koja gospodarski subjekt nema nikakvu gospodarsku ovlast ili ovlast upravljanja.
- 10 Slijedom toga, prema mišljenju društva Granarolo S.p.A., koje u tom smislu podržava i društvo E.On, koje je sudjelovalo u postupku kao „zainteresirana osoba”, tumačenje Odbora za ETS nije u skladu sa stvarnim odnosima koji postoje između društva Granarolo S.p.A. i društva E.On. Naime, potonje društvo, radom stečenog kogeneratora, može opskrbljivati društvo Granarolo S.p.A., ali može i



samostalno obavljati djelatnost proizvodnje energije i djelatnost isporuke u mrežu električne energije te tako steći odgovarajuće primitke. Stoga, čak i ako je društvo Granarolo S.p.A. preuzelo manju količinu energije iz kogeneratora, ta okolnost ne bi utjecala na količinu emisija tog kogeneratora, pa društvo E.On može isporučiti u mrežu svu proizvedenu energiju.

- 11 Kao drugo, tužitelj navodi da su odlukom o odbijanju zahtjeva povrijeđena načela integracije i koordinacije postupaka zaštite okoliša, što je dovelo do nepotrebnog udvostručavanja centara za raspodjelu odgovornosti povezanih s pravilima o zaštiti okoliša u odnosu na jedno postrojenje te da je odluka protivna nacionalnim odredbama i pravu Unije. Konkretno, tom odlukom povrijeđen je članak 7. Direktive 2003/87/EZ i članak 16. Zakonodavne uredbe br. 30/2013, koji, povezivanjem izdavanja dozvola ETS s postojanjem upravljačkih ovlasti, u odnosu na postrojenje, kod subjekta koji podnosi zahtjev, zahtijevaju ažuriranje plana praćenja u slučaju promjene osobe operatora te prirode i funkcioniranja postrojenja.
- 12 Kao treće, društvo Granarolo S.p.A. navodi da je Odbor za ETS pogrešno kvalificirao proizvodnu postaju u Pasturagu di Vernate kao jedno postrojenje, koje uključuje tužiteljev industrijski pogon i kogenerator koji je prenesen društvu E.On, te da je smatrao da među njima postoji funkcionalno međusobno povezivanje. Prema tužiteljevu mišljenju, navedeno funkcionalno međusobno povezivanje pretpostavlja da ta dva postrojenja ne mogu raditi jedno bez drugog, dok je u ovom slučaju Odbor za ETS pogrešno označio kao „funkcionalno međusobno povezivanje” običnu tehničku vezu između ta dva postrojenja, koja su u stvarnosti funkcionalno samostalna i imaju tehničku vezu koja je potrebna samo radi pružanja energetske usluge predviđenih ugovorom.
- 13 Kao četvrto, tumačenje na kojem se temelji odluka o odbijanju zahtjeva predstavlja pogrešnu primjenu pravila o zbrajanju izvora emisija, koje, kao što je pojašnjeno u smjernicama Europske komisije od 18. ožujka 2010. i 14. travnja 2011., zahtijeva jednako postupanje prema postrojenjima jednakih kapaciteta, čak i ako jedno od njih obavlja svoju djelatnost kroz mnogo malih proizvodnih jedinica, a drugo, nasuprot tomu, kroz samo jednu veliku jedinicu. Naime, prema mišljenju društva Granarolo S.p.A., to pravilo pretpostavlja postojanje više tehničkih jedinica unutar istog postrojenja, a ne postojanje različitih postrojenja, kao što je to ipak ovdje bio slučaj, nakon prijenosa kogeneratora društvu E.On.
- 14 Tuženo Ministarstvo okoliša dostavilo je odgovor na tužbu kojim je zatražilo da se tužba društva Granarolo S.p.A. odbije. Prije svega, s obzirom na pojam „postrojenja”, tuženik navodi da se odlukom o odbijanju samo primjenjivao članak 13. Zakonodavne uredbe br. 30/2013. Prema njegovu mišljenju, granice postrojenja koje su bile relevantne za izdavanje nove dozvole ETS obuhvaćale su tehničke jedinice namijenjene djelatnostima iz Priloga I. Direktivi 2003/87/EZ, a prijenos grane djelatnosti nije utjecao na strukturu tog postrojenja.

- 15 U tom pogledu, tuženik navodi da se odluka o odbijanju zahtjeva temelji na argumentu prema kojem se kogenerator, čak i kada se nalazi izvan proizvodnog pogona, mora smatrati dijelom jednog postrojenja ako je tehnički povezan s tehničkom jedinicom proizvodnje i može utjecati na ukupne emisije, na temelju čega podliježe načelu jedne mjerodavne dozvole. Tuženik smatra da je, s jedne strane, propisima kojima je taj sektor uređen uspostavljena neraskidiva veza između dozvole ETS i postojanja „postrojenja” i, s druge strane, da definicija „postrojenja” logično pretpostavlja postojanje „operatera”. Na taj način, za potrebe izmjene dozvole ETS koju je zatražio tužitelj, također nije relevantno jesu li eventualno nositelj dozvole ETS i osoba koja stvarno upravlja jednom tehničkom jedinicom unutar proizvodnog pogona ista osoba.
- 16 Osim toga, prema tuženikovu mišljenju, na temelju sadržaja ugovora između društva E.On i društva Granarolo S.p.A., tužitelj zadržava gospodarsku moć koja je odlučujuća za tehnički rad tog kogeneracijskog postrojenja. Tim je ugovorom bila predviđena potrebna suglasnost društva Granarolo S.p.A. za izvođenje građevinskih radova na kogeneratoru, obveza plaćanja naknade društvu Granarolo S.p.A. u slučaju nepoštovanja isporuke predviđenih minimalnih količina energije, popust na cijene energije koji će se priznati društvu Granarolo S.p.A. nakon deset godina i šest mjeseci od početka govora i osnivanje prava ponovne kupnje kogeneratora u korist tužitelja.
- 17 Tuženik smatra da bi te odredbe stavile tužitelja u nedvojbeno „jači položaj” u odnosu na društvo E. On, dok bi drukčije tumačenje, prema kojem je u ovom slučaju izvorno postrojenje podijeljeno na dva manja postrojenja, odnosno na proizvodni pogon društva Granarolo S.p.A. i na kogenerator koji je prenesen društvu E.On, moglo dovesti do učinka izbjegavanja pravila u području emisija CO<sup>2</sup>. Naime, u skladu s tim tumačenjem, kogenerator, koji sam po sebi ima snagu manju od 20 MW, ne bi trebao imati dozvolu ETS u skladu s člankom 13. Zakonodavne uredbe br. 30/2013 i ne bi ulazio u područje primjene sustava ETS. Osim toga, smanjila bi se količina emisija iz proizvodnog postrojenja društva Granarolo S.p.A. i predmet naknade emisijskim jedinicama. Na taj način, emisije koje proizvede kogenerator, koji je izvan sustava ETS, ne pridonose postizanju gornje granice emisija koja je dopuštena na nacionalnoj razini i ne bi se nadoknadile kupnjom emisijskih jedinica CO<sup>2</sup>, pa se stoga radi o emisijama CO<sup>2</sup> koje su slobodno dopuštene.
- 18 Pozivajući se na načelo zbrajanja izvora emisija, tuženik tvrdi da je ono pravilno primijenjeno u ovom slučaju jer je to načelo utvrđeno upravo zbog toga da bi se spriječilo da pretjerana podjela izvora emisija dovede do isključenja, iz područja primjene sustava ETS, većine postrojenja male do srednje veličine, odnosno onih koja nemaju izvore emisija, koja sama prelaze 20 MW toplinske snage.