

Zaak C-617/19

Samenvatting van het verzoek om een prejudiciële beslissing overeenkomstig artikel 98, lid 1, van het Reglement voor de procesvoering van het Hof van Justitie

Datum van indiening:

14 augustus 2019

Verwijzende rechter:

Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (Italië)

Datum van de verwijzingsbeslissing:

13 maart 2019

Verzoekende partij:

Granarolo S.p.A.

Verwerende partijen:

Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare e.a.

In tegenwoordigheid van:

E.On Connecting Energies S.r.l.

Voorwerp van de procedure in het hoofdgeding

Door Granarolo S.p.A. bij de Tribunale amministrativo regionale del Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg Lazio, Italië) ingesteld beroep tot nietigverklaring, na opschorting, van besluit nr. 0007368 van 6 juni 2018 van het Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto delle attività di progetto del Protocollo di Kyoto (nationaal comité voor de uitvoering van richtlijn 2003/87/EG en voor de ondersteuning bij het beheer van de activiteiten van het project van het protocol van Kyoto; hierna: „ETS-comité”), waarbij het verzoek om aanpassing van het monitoringplan en het verzoek om herbeoordeling betreffende broeikasgasemissievergunning nr. 1703 (hierna: „ETS-vergunning nr. 1703”) die aan Granarolo S.p.A. was verleend voor haar fabriek in Pasturago di Vernate, zijn afgewezen.

Voorwerp en rechtsgrondslag van het prejudiciële verzoek

Uitlegging van artikel 3, onder e), van richtlijn 2003/87/EG, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/29/EG, en inzonderheid de in deze richtlijn gebruikte begrippen „installatie” en „technisch in verband staan”, alsmede uitlegging van de regel van aggregatie van energiebronnen in bijlage I bij deze richtlijn.

Artikel 267 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU).

Prejudiciële vragen

1) Moet artikel 3, onder e), van richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003, tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009, aldus worden uitgelegd dat het begrip „installatie” ook een geval omvat als in de onderhavige zaak aan de orde is, waarin een warmtekrachtinstallatie die verzoekster op haar bedrijfsterrein heeft gebouwd om de energievoorziening aan haar fabriek te garanderen vervolgens door de verkoop van een bedrijfsonderdeel is overgedragen aan een andere, in energie gespecialiseerde vennootschap op grond van een overeenkomst waarin is bedongen, enerzijds, dat de warmtekrachtinstallatie en de voor het gebruik van de installatie en voor de uitoefening van de activiteit vereiste certificaten, documenten, verklaringen van overeenstemming, licenties, concessies, autorisaties en vergunningen aan de cessionaris worden overgedragen, en hem opstalrecht op het bedrijfsterrein wordt verleend dat passend is voor en functioneel is aan het beheer en het onderhoud van de installatie, en hem erfdienstbaarheden worden toegekend ten behoeve van de centrale die als warmtekrachtinstallatie wordt gebruikt, met de omliggende exclusieve zone, en, anderzijds, dat de cessionaris 12 jaar lang door deze installatie geproduceerde energie aan de cedent zal leveren tegen de in de overeenkomst vastgestelde prijzen?

2) Kan er inzonderheid sprake zijn van activiteiten die „technisch in verband staan” als bedoeld in dit artikel 3, onder e), van richtlijn 2003/87/EG indien er tussen een warmtekrachtinstallatie en een fabriek een zodanige verbinding bestaat, dat deze fabriek, die een andere eigenaar heeft – ondanks dat zij voor de levering van energie een geprivilegieerde betrekking met de warmtekrachtinstallatie heeft (aansluiting via elektriciteitsdistributienet, speciale leveringsovereenkomst met het energiebedrijf waaraan de installatie is overgedragen, verbintenis van laatstgenoemde een minimale hoeveelheid energie aan de fabriek te leveren, met dien verstande dat anders het verschil tussen de marktprijzen voor energie en de in de overeenkomst vastgestelde prijzen wordt vergoed, korting op de verkoopprijzen van de energie die met ingang van tien jaar en zes maanden na de inwerkingtreding van de overeenkomst van toepassing zijn, de toekenning aan de cedent van een optie om de warmtekrachtinstallatie op elk gewenst tijdstip terug te

kopen, en het vereiste van toestemming van de cedent voor werkzaamheden aan de warmtekrachtinstallatie) – haar activiteiten ook kan voortzetten indien de energievoorziening wordt onderbroken of de warmtekrachtinstallatie niet of niet goed werkt?

3) Tot slot, indien een installatie voor energieproductie door de bouwer daarvan, die op hetzelfde bedrijfsterrein een fabriek heeft, met het oog op een grotere efficiëntie feitelijk wordt overgedragen aan een andere, in energie gespecialiseerde vennootschap, kunnen dan de mogelijkheid dat de emissies van deze installatie naar aanleiding van de overdracht niet in aanmerking worden genomen voor de ETS-vergunning van de eigenaar van de fabriek en het eventuele gevolg dat deze emissies buiten het ETS-systeem vallen omdat de installatie voor energieproductie, op zichzelf, de drempel voor de kwalificatie als kleine emitter niet overschrijdt, worden aangemerkt als een schending van de regel van aggregatie van bronnen als bedoeld in bijlage I bij richtlijn 2003/87/EG of vormen zij louter een legitiem gevolg van de organisatorische keuzen van de exploitanten, dat niet door het ETS-systeem wordt verboden?

Aangevoerde bepalingen van Unierecht

Richtlijn 2003/87/EG, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/29/EG en richtlijn 2018/410/EU. Inzonderheid: artikel 3, lid 1, onder e), wat betreft de definitie van „installatie”, en onder f); artikel 4, betreffende de vergunningsverplichting om de in bijlage I bij richtlijn 2003/87/EG genoemde activiteiten te kunnen verrichten; artikel 6; artikel 7 betreffende de aanpassing van de vergunning in geval van wijzigingen.

Leidraad van de Europese Commissie van 18 maart 2010, „Guidance on interpretation of Annex I of the EU ETS Directive (excl. Aviation activities)”.

Leidraad „Guidance document no. 6 – guidance on cross boundary heat flows” van 14 april 2011.

Aangevoerde bepalingen van nationaal recht

Decreto legislativo (wetsbesluit) nr. 30/2013, houdende omzetting van richtlijn 2003/87/EG in nationaal recht (hierna: „wetsbesluit nr. 30/2013”). Inzonderheid: artikel 3, lid 1, onder t), betreffende het begrip „exploitant”, en onder v), waarin het begrip „installatie” is gedefinieerd als „een vaste technische eenheid waarin één of meer van de in bijlage I genoemde activiteiten plaatsvinden alsmede andere, daarmee rechtstreeks samenhangende activiteiten plaatsvinden, die technisch in verband staan met de op die plaats ten uitvoer gebrachte activiteiten en gevolgen kunnen hebben voor de emissies en de verontreiniging”: artikel 13, waarin is bepaald dat „geen installatie een in bijlage I genoemde activiteit verricht welke een voor die activiteit gespecificeerde emissie tot gevolg heeft, tenzij haar exploitant in het bezit is van een door in artikel 15 bedoeld comité verleende

vergunning”; artikel 15; artikel 16, dat voorschrijft dat het monitoringplan wordt bijgesteld in geval van wijzigingen in de identiteit van de beheerder, of in de aard en de werking van de installatie; artikel 38 betreffende de regeling voor „kleine emittenten” met het oog op de monitoring en de bewaking van de CO₂-uitstoot; bijlage I, volgens welke de activiteit van het „[v]erbranden van brandstof in installaties met een totaal nominaal thermisch ingangsvermogen van meer dan 20 MW” valt onder de activiteiten waarvoor een vergunning vereist is en waarop maatregelen voor de bewaking van de broeikasgasemissie van toepassing zijn.

Besluit nr. 16/2013 van het ETS-comité houdende de „Regeling voor kleine installaties die van de communautaire regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten als bedoeld in artikel 38 van wetsbesluit nr. 30/2013 zijn uitgesloten”; inzonderheid de artikelen 4 en 5.

Korte uiteenzetting van de feiten en de procedure in het hoofdgeding

- 1 Richtlijn 2003/87/EG ligt ten grondslag aan de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Europese Unie (hierna: „ETS-systeem”), waarmee wordt beoogd klimaatverandering tegen te gaan en de uitstoot van broeikasgassen op kosteneffectieve wijze te beperken. Het ETS-systeem heeft onder andere betrekking op kooldioxide (CO₂) die voortkomt uit de productie van elektrische energie en warmte en uit energie-intensieve industriële sectoren. De lidstaten hebben evenwel de mogelijkheid om kleine installaties (zogenoeten „kleine emittenten”) die minder dan 25 000 ton CO₂-equivalent per jaar uitstoten, van het ETS-systeem uit te sluiten.
- 2 In Italië is richtlijn 2003/87/EG in nationaal recht omgezet bij wetsbesluit nr. 216/2006 en vervolgens bij wetsbesluit nr. 30/2013. In Italië is de voor de uitvoering van het ETS-systeem bevoegde autoriteit het ETS-comité, een interministerieel orgaan dat wordt voorgezeten door de Ministero dell’Ambiente (ministerie van Milieubeheer).
- 3 Bij besluit nr. 16/2013 heeft het ETS-comité een Nationaal systeem van kleine emittenten opgericht, dat voor dergelijke emittenten voorziet in eenvoudigere regels dan die van het normale ETS-systeem. Deze regels omvatten onder andere: de verplichting de emissies vóór 30 april van het jaar volgend op het referentiejaar te rapporteren; de verplichting EU-emissierechten („European Union Allowances”) aan de belastingdienst te betalen, of te restitueren, indien de toegestane emissies zijn overschreden; de verplichting uitbreidingen van installaties te rapporteren opdat de toegestane emissies opnieuw worden vastgesteld, en tot slot de verplichting de opschorting van activiteiten mee te delen indien deze naar verwachting meer dan tien opeenvolgende maanden zal duren.
- 4 Granarolo S.p.A is een vennootschap die werkzaam is in de levensmiddelensector van verse melk en de productie en distributie van zuivelproducten. Haar fabrieken liggen over het hele nationale grondgebied verspreid.

- 5 In Pasturago di Vernate heeft Granarolo S.p.A. een fabriek met een warmtecentrale voor de productie van de voor haar verwerkingsprocessen benodigde warmte. Aangezien volgens bijlage I bij wetsbesluit nr. 30/2013 voor de activiteit van verbranding met een totaal nominaal thermisch ingangsvermogen van meer dan 20 MW een ETS-vergunning verplicht is en de maatregelen voor de bewaking van broeikasgasemissies daarop van toepassing zijn, is aan Granarolo S.p.A. voor deze fabriek ETS-vergunning nr. 1703 verleend. Daarnaast geldt voor deze fabriek de regeling voor kleine emittenten met het oog op de monitoring en bewaking van de CO₂-uitstoot als bedoeld in artikel 38 van wetsbesluit nr. 30/2013.
- 6 In 2013 heeft Granarolo S.p.A. in deze fabriek tevens een warmtekrachtinstallatie gebouwd voor de opwekking van elektrische energie en warmte voor de levensmiddelenproductie. Het ETS-comité heeft daarop haar ETS-vergunning nr. 1703 aangepast. Granarolo S.p.A. heeft deze installatie vervolgens op 27 juli 2017 overgedragen aan E.On Connecting Energies Italia S.r.l., een in energie gespecialiseerde vennootschap (hierna: „E.On”), op grond van een overeenkomst betreffende de overdracht van een bedrijfsonderdeel. Granarolo S.p.A. heeft de vergunningen voor het gebruik van deze installatie met het oog daarop aan E.On overgedragen.
- 7 Aangezien deze installatie niet langer door haar werd beheerd en niet meer onder haar controle stond, heeft Granarolo S.p.A. het ETS-comité verzocht om ETS-vergunning nr. 1703 te wijzigen en de toegestane emissies opnieuw vast te stellen, door de emissiebron betreffende de warmtekrachtinstallatie uit deze vergunning te verwijderen en van de berekening van de CO₂-emissie van Granarolo S.p.A. uit te sluiten. Bij besluit nr. 0007368 van 6 juni 2018 (hierna: „afwijzingsbesluit”) heeft het ETS-comité dit verzoek evenwel afgewezen op grond dat de warmtekrachtinstallatie weliswaar was overgedragen, maar er tussen deze installatie en de fabriek van Granarolo S.p.A. te Pasturago di Vernate hoe dan ook een zodanige functionele interconnectie bestond dat de warmtekrachtinstallatie bij ETS-vergunning nr. 1703 niet buiten beschouwing kon worden gelaten.
- 8 Granarolo S.p.A. heeft tegen deze afwijzing beroep tot nietigverklaring ingesteld bij de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg Lazio, Italië). Verzoekster heeft ten eerste aangevoerd dat inbreuk is gemaakt op artikel 3, onder e) en f), en de artikelen 6 en 7 van richtlijn 2003/87/EG; artikel 3, lid 1, onder t) en v), de artikelen 15 en 16 van wetsbesluit nr. 30/2013, en de artikelen 4 en 5 van besluit nr. 16/2013 van het ETS-comité. Daarnaast heeft Granarolo S.p.A. aangevoerd dat inbreuk is gemaakt op artikel 3, onder e) en f), en artikel 6 van richtlijn 2003/87/EG; bijlage I bij en artikel 3, lid 1, onder v), van wetsbesluit nr. 30/2013, en de leidraden van de Europese Commissie van 18 maart 2010 en van 14 april 2011.

Voornaamste argumenten van partijen in het hoofdgeding

- 9 Volgens verzoekster is het afwijzingsbesluit in de eerste plaats in strijd met de grondbeginselen en de bepalingen van de nationale regeling en de Unieregeling inzake ETS-vergunningen, voor zover daarin is bepaald dat de warmtekrachtinstallatie weliswaar is overgedragen, maar de overeenkomst voor de levering van energiediensten tussen Granarolo S.p.A. en E.On als zodanig volstaat opdat Granarolo S.p.A. bevoegd blijft om de emissies van de warmtekrachtinstallatie te beheren en te bewaken. Verzoekster stelt dat de kwalificatie van de aanvrager als „beheerder” in de zin van artikel 3, lid 1, onder t), van wetsbesluit nr. 30/2013, en zijn daadwerkelijke bevoegdheid deze installatie te beheren en te bewaken, op grond van de artikelen 6 en 3 van richtlijn 2003/87/EG en de artikelen 3 en 15 van dat wetsbesluit de rechtspositie is die de afgifte (en handhaving) van een ETS-vergunning voor een bepaalde installatie rechtvaardigt. De ETS-vergunning kan volgens haar dus geen betrekking hebben op installaties ten aanzien waarvan de exploitant geen economische en beheersbevoegdheden heeft.
- 10 Daarom betoogt Granarolo S.p.A. – in dit verband ook ondersteund door E.On, die in dit geding als belanghebbende optreedt – dat de door het ETS-comité gegeven uitlegging niet overeenkomt met de werkelijke betrekkingen tussen Granarolo S.p.A. en E.On. E.On kan, middels de activiteit van de verworven warmtekrachtinstallatie, niet alleen energie leveren aan Granarolo S.p.A., maar ook zelfstandig energie produceren en aan het elektriciteitsnet leveren, en de opbrengt daarvan incasseren. Zelfs als Granarolo S.p.A. een kleine hoeveelheid energie uit de warmtekrachtinstallatie zou opnemen, zou deze omstandigheid geen invloed hebben op de hoeveelheid emissies van deze installatie, aangezien E.On alle geproduceerde energie aan het elektriciteitsnet kan leveren.
- 11 In de tweede plaats voert verzoekster aan dat het afwijzingsbesluit een schending vormt van de beginselen dat de procedures voor milieubescherming worden gecoördineerd en aangevuld, omdat daarbij de aan de regelgeving voor milieubescherming verbonden verantwoordelijkheden betreffende één installatie in strijd met het nationale recht en het Unierecht zonder reden op twee entiteiten komen te rusten. Meer bepaald is het besluit volgens haar in strijd met artikel 7 van richtlijn 2003/87/EG en artikel 16 van wetsbesluit nr. 30/2013. Deze bepalingen koppelen de verlening van de ETS-vergunning aan het bestaan van beheersbevoegdheden van de aanvragende exploitant ten aanzien van de installatie en schrijven voor dat het monitoringplan wordt aangepast in geval van wijzigingen in de identiteit van de beheerder en in de aard en de werking van de installatie.
- 12 In de derde plaats voert Granarolo S.p.A. aan dat het ETS-comité ten onrechte de hele productielocatie van Pasturago di Vernate, die de fabriek van verzoekster en de aan E.On overgedragen warmtekrachtinstallatie omvat, als één installatie heeft aangemerkt, en heeft geoordeeld dat er een functionele interconnectie tussen de fabriek en de installatie bestaat. Volgens verzoekster veronderstelt deze

interconnectie dat de twee installaties niet los van elkaar kunnen werken en heeft het ETS-comité in casu een louter technische verbinding tussen de twee installaties ten onrechte aangemerkt als „functionele interconnectie”. In werkelijkheid zijn deze twee installaties in functioneel opzicht zelfstandig en dient de instrumentele technische verbinding uitsluitend voor de in de overeenkomst bedongen levering van energiediensten.

- 13 In de vierde plaats vormt de uitlegging die aan het afwijzingsbesluit ten grondslag ligt een onjuiste toepassing van de regel van aggregatie van emissiebronnen. Zoals verduidelijkt in de leidraden van de Europese Commissie van 18 maart 2010 en 14 april 2011 moeten installaties met dezelfde capaciteit volgens deze regel gelijk worden behandeld, ook indien de ene installatie haar activiteiten door middel van meerdere kleine productie-eenheden verricht en de andere door middel van slechts één grote eenheid. Volgens Granarolo S.p.A. ziet deze regel namelijk op de situatie dat één installatie meerdere technische eenheden bevat, en niet op die van afzonderlijke installaties, zoals in casu het geval is na de overdracht van de warmtekrachtinstallatie aan E.On.
- 14 In zijn verweerschrift vordert de Ministero dell'ambiente verwerping van het beroep van Granarolo S.p.A.. Om te beginnen voert dat ministerie ten aanzien van het begrip „installatie” aan dat in het afwijzingsbesluit louter artikel 13 van wetsbesluit nr. 30/2013 is toegepast. Volgens het ministerie omvat de voor de aanpassing van de ETS-vergunning relevante installatie de technische eenheden die bestemd zijn voor de in bijlage I bij richtlijn 2003/87/EG vermelde activiteiten, en heeft de overdracht van het bedrijfsonderdeel geen invloed gehad op de configuratie van deze installatie.
- 15 In dit verband merkt verweerder op dat het afwijzingsbesluit is gebaseerd op de stelling dat een warmtekrachtinstallatie, ook als die zich buiten de productielocatie bevindt, moet worden geacht deel uit te maken van één installatie indien zij technisch in verband staat met de technische productie-eenheid en invloed kan hebben op de totale emissies, aangezien zij in dat geval onderworpen is aan het beginsel dat per installatie één vergunning wordt verleend. Volgens verweerder heeft de sectorregeling bepaald dat de ETS-vergunning en het bestaan van een „installatie” onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn, en dat de definitie van „installatie” een logische voorwaarde voor die van „beheerder” is. Daardoor zou het voor de door verzoekster verzochte wijziging van de ETS-vergunning ook irrelevant zijn als de houder van de ETS-vergunning en de werkelijke beheerder van een interne technische eenheid van de productielocatie niet dezelfde (rechts)persoon zijn.
- 16 Volgens verweerder blijft verzoekster op grond van de overeenkomst tussen E.On en Granarolo S.p.A. eveneens economische beschikkingsbevoegdheid houden die beslissend is voor het technische gebruik van de warmtekrachtinstallatie. Volgens deze overeenkomst moest Granarolo S.p.A. instemmen met de uitvoering van bouwwerkzaamheden aan de centrale, had zij recht op vergoeding indien de vastgestelde minimumhoeveelheden energie niet werden geleverd, had zij met

ingang van tien jaar en zes maanden na de inwerkingtreding van de overeenkomst recht op een korting op de energieprijzen, en had zij een optierecht om de warmtekrachtinstallatie terug te kopen.

- 17 Volgens verweerder komt verzoekster door deze bedingen zonder meer in een „machtspositie” ten opzichte van E.On, terwijl een andere uitlegging, volgens welke de oorspronkelijke installatie in casu is opgedeeld in twee kleinere installaties, te weten de productielocatie van Granarolo S.p.A. en de aan E.On overgedragen warmtekrachtinstallatie, tot gevolg heeft dat de regeling inzake CO₂-emissies wordt omzeild. Op grond van deze uitlegging zou voor de warmtekrachtinstallatie geen ETS-vergunning als bedoeld in artikel 13 van wetsbesluit nr. 30/2013 vereist zijn en zou het ETS-systeem daarop niet van toepassing zijn, aangezien zij een nominaal thermisch ingangsvermogen van minder dan 20 MW heeft. Daarnaast zouden de door de fabriek van Granarolo S.p.A. geproduceerde en door emissierechten te compenseren emissies worden beperkt. Daardoor zouden de door de warmtekrachtinstallatie geproduceerde emissies, die buiten het ETS-systeem vallen, niet worden meegenomen bij de op nationaal niveau toegestane emissieplafond, en zouden zij niet worden gecompenseerd door de aankoop van CO₂-rechten, aangezien het zou gaan om CO₂-emissies die vrij zijn toegestaan.
- 18 Wat de regel van aggregatie van emissiebronnen betreft, voert verweerder aan dat deze in casu juist is toegepast, aangezien dit beginsel juist is ontwikkeld om te vermijden dat een te sterke opdeling van emissiebronnen ertoe leidt dat de meeste kleine-middelgrote installaties – dat wil zeggen installaties zonder emissiebronnen die op zichzelf beschouwd een thermisch ingangsvermogen van meer dan 20 MW hebben – van het ETS-systeem worden uitgesloten.