

**Cauza C-617/19****Rezumatul cererii de decizie preliminară întocmit în temeiul articolului 98 alineatul (1) din Regulamentul de procedură al Curții de Justiție****Data depunerii:**

14 august 2019

**Instanța de trimitere:**

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italia)

**Data deciziei de trimitere:**

13 martie 2019

**Reclamantă:**

Granarolo S.p.A.

**Pârâți:**

Ministero dell' Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare și alții

**Alte părți din procedură:**

E.On Connecting Energies S.r.l.

**Obiectul procedurii principale**

Acțiune introdusă la Tribunale amministrativo regionale del Lazio [Tribunalul Administrativ Regional din Lazio] de Granarolo S.p.A. având ca obiect anularea, după suspendare, a deciziei nr. 0007368 din 6 iunie 2018 a Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto [Comitetul național pentru gestionarea Directivei 2003/87/CE și pentru susținerea gestionării activităților unor proiecte care intră sub incidența Protocolului de la Kyoto] (denumit în continuare „Comitetul ETS”), prin care au fost respinse cererea de actualizare a planului de monitorizare și cererea aferentă de revizuire, referitoare la permisul de emisie de gaze cu efect de seră nr. 1703 (denumit în continuare „permisul ETS nr. 1703”) emis în favoarea Granarolo S.p.A. pentru unitatea sa din Pasturago di Vernate.

## Obiectul și temeiul juridic al trimiterii preliminare

Interpretarea articolului 3 litera (e) din Directiva 2003/87/CE, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/29/CE, în special a noțiunilor de „instalație” și de „legătură de natură tehnică” conținute în acesta, precum și interpretarea regulii cumulării surselor, prevăzută în anexa I la această directivă

Articolul 267 din Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene (TFUE)

## Întrebările preliminare

1) Articolul 3 litera (e) din Directiva 2003/87/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 13 octombrie 2003 de stabilire a unui sistem de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în cadrul Comunității și de modificare a Directivei 96/61/CE a Consiliului, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/29/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 23 aprilie 2009, trebuie interpretat în sensul că noțiunea de „instalație” include și o situație precum cea în discuție, în care o instalație de cogenerare construită de reclamantă pe amplasamentul său industrial pentru a furniza energie unității sale de producție a fost ulterior transferată, prin cesiunea unei ramuri de activitate, către o altă societate specializată în domeniul energiei, printr-un contract care prevede, pe de o parte, transferul către cesionar al instalației de cogenerare a energiei electrice și termice, al certificatelor, al documentelor, al declarațiilor de conformitate, al licențelor, al drepturilor de concesiune, al autorizațiilor și al permiselor necesare pentru exploatarea instalației respective și pentru desfășurarea activității, constituirea în favoarea sa a unui drept de suprafață asupra unei suprafețe de teren aparținând unității, care să fie adecvată și să servească exploatarea și întreținerii instalației, și constituirea drepturilor de servitute în beneficiul instalației de cogenerare, inclusiv asupra unei suprafețe înconjurătoare exclusive, și, pe de altă parte, furnizarea de către cesionar către cedent pentru o perioadă de 12 ani a energiei produse de instalația respectivă, la prețurile prevăzute în contract?

2) În special, în noțiunea de „legătură de natură tehnică” menționată la articolul 3 litera (e) poate fi inclusă o legătură dintre o instalație de cogenerare și o unitate de producție, astfel încât aceasta din urmă, care aparține unei alte entități, deși se află într-o relație privilegiată cu instalația de cogenerare în scopul furnizării de energie (legătură realizată prin rețeaua de distribuție a energiei, prin contractul de furnizare specific încheiat cu societatea din domeniul energiei cesionară a instalației, prin angajamentul acesteia de a furniza o cantitate minimă de energie unității de producție, sub rezerva plății unei sume egale cu diferența dintre costurile de aprovizionare cu energie de pe piață și prețurile prevăzute în contract, prin reducerea prețului de vânzare a energiei după o perioadă de 10 ani și 6 luni de la intrarea în vigoare a contractului, prin conferirea dreptului de opțiune pentru răscumpărarea instalației de cogenerare în orice moment de către societatea cedentă și prin necesitatea permisiunii cedentului pentru a efectua lucrări la instalația de cogenerare), să își poată continua desfășurarea activității, inclusiv în

caz de întrerupere a furnizării de energie sau de funcționare defectuoasă ori de încetare a activității instalației de cogenerare?

3) În sfârșit, în cazul transferului efectiv al unei instalații de producere a energiei de către constructor, proprietar pe același amplasament al unei unități industriale, către o altă societate specializată în domeniul energiei, din motive de creștere a eficienței, posibilitatea eliminării emisiilor respective din calculul emisiilor aferente permisului ETS al proprietarului unității industriale, în urma transferului, și eventuala „ieșire” a emisiilor din sistemul ETS determinată de faptul că instalația de producere a energiei, avută în vedere în mod izolat, nu depășește pragul de calificare ca „mici emițători” constituie o încălcare a regulii cumulării surselor, prevăzută în anexa I la Directiva 2003/87/CE, sau, dimpotrivă, o simplă consecință legală a alegerilor organizatorice ale operatorilor, care nu este interzisă de sistemul ETS?

### **Dispozițiile de drept al Uniunii invocate**

Directiva 2003/87/CE, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/29/CE și prin Directiva (UE) 2018/410. În special: articolul 3 alineatul (1) litera (e), referitor la definiția „instalației”, și articolul 3 alineatul (1) litera (f); articolul 4, privind obligația de a obține un permis pentru a putea realiza activitățile enumerate în anexa I la Directiva 2003/87/CE; articolul 6; articolul 7, referitor la actualizarea planului de monitorizare în caz de modificări.

Orientările Comisiei Europene din 18 martie 2010, „Guidance on interpretation of Annex I of the EU ETS Directive (excl. Aviation activities)”

Orientările nr. 6 privind fluxurile termice dintre instalații din 14 aprilie 2011

### **Dispozițiile naționale invocate**

Decretul legislativ nr. 30/2013 de transpunere a Directivei 2003/87/CE. În special: articolul 3 alineatul 1 litera t), referitor la noțiunea de „operator”, și articolul 3 alineatul 1 litera v), potrivit căruia „instalație” înseamnă „o unitate tehnică staționară în care sunt realizate una sau mai multe dintre activitățile enumerate în anexa I și orice alte activități direct asociate care au o legătură de natură tehnică cu activitățile realizate în locul respectiv și care ar putea avea efecte asupra emisiilor și a poluării”; articolul 13, potrivit căruia „[n]icio instalație nu realizează niciuna dintre activitățile enumerate în anexa I care generează emisii de gaze cu efect de seră specificate în aceeași anexă pentru activitatea în cauză, cu excepția cazurilor în care operatorul deține un permis [...] eliberat de comitet în conformitate cu articolul 15”; articolul 15; articolul 16, care impune actualizarea planului de monitorizare în caz de modificări cu privire la identitatea operatorului sau la natura și la funcționarea instalației; articolul 38, referitor la regimul „micilor emițători” în ceea ce privește monitorizarea și controlul emisiilor de dioxid de carbon; anexa I, potrivit căreia activitatea de „[ardere a] combustibililor

în instalații cu o putere termică nominală totală de peste 20 MW” este inclusă printre activitățile supuse autorizării și măsurilor de control al emisiilor de gaze cu efect de seră.

Decizia nr. 16/2013 a Comitetului ETS privind reglementarea instalațiilor de mici dimensiuni excluse din sistemul comunitar de comercializare a cotelor de emisie de gaze cu efect de seră în conformitate cu articolul 38 din Decretul legislativ nr. 30/2013; în special: articolele 4 și 5.

### **Prezentare succintă a situației de fapt și a procedurii principale**

- 1 Directiva 2003/87/CE constituie baza sistemului de comercializare a cotelor de emisie în cadrul Uniunii Europene (denumit în continuare „sistemul ETS”), care vizează combaterea schimbărilor climatice și reducerea emisiilor de gaze cu efect de seră într-un mod eficient din punct de vedere economic. Sistemul ETS privește, printre altele, dioxidul de carbon („CO<sub>2</sub>”) care rezultă din producția de energie electrică și termică, precum și din sectoarele industriale mari consumatoare de energie. Totuși, statele membre au posibilitatea de a exclude din sistemul ETS instalațiile de dimensiuni reduse (așa-numiții „mici emițători”) care generează emisii sub 25 000 de tone echivalente de CO<sub>2</sub> pe an.
- 2 În Italia, Directiva 2003/87/CE a fost transpusă prin Decretul legislativ nr. 216/2006 și, ulterior, prin Decretul legislativ nr. 30/2013. Autoritatea italiană competentă să pună în aplicare sistemul ETS este Comitetul ETS, un organism interministerial prezidat de Ministero dell’Ambiente [Ministerul Mediului].
- 3 Prin decizia nr. 16/2013, Comitetul ETS a instituit un sistem național al micilor emițători, care prevede pentru micii emițători reguli mai simple decât sistemul ETS normal. Printre aceste reguli figurează obligația de raportare a emisiilor până la data de 30 aprilie a anului următor celui de referință, obligația de plată la bugetul de stat sau de restituire a cotelor de „European Union Allowances” (EUA) în cazul depășirii emisiilor permise, obligația de notificare a extinderii instalației în vederea recalculării emisiilor permise și, în sfârșit, obligația de informare cu privire la întreruperea activității în cazul în care aceasta este prevăzută pentru mai mult de 10 luni consecutive.
- 4 Granarolo S.p.A. este o societate care își desfășoară activitatea în sectorul alimentar al laptelui proaspăt și al producției și distribuției de produse lactate. Unitățile sale de producție sunt situate pe întregul teritoriu național.
- 5 La Pasturago di Vernate, Granarolo S.p.A. are o unitate de producție echipată cu o centrală de producere a energiei termice necesare pentru procesele sale de prelucrare. Întrucât, în conformitate cu anexa I la Decretul legislativ nr. 30/2013, activitatea de ardere a combustibililor cu o putere termică nominală totală de peste 20 MW este supusă obligației de autorizare ETS și măsurilor de control al emisiilor de gaze cu efect de seră, în favoarea Granarolo S.p.A. a fost emis permisul ETS nr. 1703 pentru această unitate. În plus, acesteia din urmă i se aplică

regimul „micilor emițători” în ceea ce privește monitorizarea și controlul emisiilor de CO<sub>2</sub> în conformitate cu articolul 38 din Decretul legislativ nr. 30/2013.

- 6 În anul 2013, Granarolo S.p.A. a realizat la aceeași unitate și o instalație de cogenerare a energiei electrice și termice destinate producției alimentare. Prin urmare, ea a obținut din partea Comitetului ETS actualizarea permisului ETS nr. 1703, menționat mai sus. La 27 iulie 2017, Granarolo S.p.A. a transferat această instalație, în temeiul unui contract de cesiune a ramurii de activitate, către E.On Connecting Energies Italia S.r.L, societate specializată în domeniul energiei (denumită în continuare „societatea E.On”). În acest scop, Granarolo S.p.A. a transmis societății E.On autorizațiile pentru exploatarea instalației menționate.
- 7 Întrucât instalația în cauză nu se mai afla în gestiunea sa și nici sub controlul său, Granarolo S.p.A. a solicitat ulterior Comitetului ETS modificarea permisului ETS nr. 1703 și recalcularea emisiilor permise, prin eliminarea sursei de emisii aferente „instalației de cogenerare” din permisul menționat și din calculul emisiilor de CO<sub>2</sub> referitoare la Granarolo S.p.A. Prin decizia nr. 0007368 din 6 iunie 2018 (denumită în continuare „decizia de respingere”), Comitetul ETS a respins însă această cerere, arătând că, în pofida faptului că instalația de cogenerare a fost transferată, exista totuși o interconexiune funcțională între aceasta din urmă și unitatea de producție din Pasturago di Vernate a Granarolo S.p.A., care era de natură să împiedice eliminarea instalației de cogenerare din permisul ETS nr. 1703.
- 8 Împotriva acestei decizii de respingere, Granarolo S.p.A. a introdus o acțiune în anulare la Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio [Tribunalul Administrativ Regional din Lazio]. În special, reclamanta a invocat încălcarea articolului 3 literele (e) și (f) și a articolelor 6 și 7 din Directiva 2003/87/CE, a articolului 3 alineatul 1 literele t) și v) și a articolelor 15 și 16 din Decretul legislativ nr. 30/2013, precum și a articolelor 4 și 5 din decizia nr. 16/2013 a Comitetului ETS. În plus, Granarolo S.p.A. a invocat încălcarea articolului 3 literele (e) și (f) și a articolului 6 din Directiva 2003/87/CE și a anexei I la această directivă, a articolului 3 alineatul 1 litera v) din Decretul legislativ nr. 30/2013, precum și a Orientărilor Comisiei Europene adoptate la 18 martie 2010 și la 14 aprilie 2011.

### **Principalele argumente ale părților din procedura principală**

- 9 În opinia reclamantei, decizia de respingere ar fi contrară în primul rând principiilor fundamentale și dispozițiilor reglementării naționale și a Uniunii Europene privind permisele ETS în măsura în care prevede că, în pofida transferului instalației de cogenerare, contractul de furnizare de servicii energetice încheiat între Granarolo S.p.A. și societatea E.On ar fi suficient, în sine, pentru ca Granarolo S.p.A. să își mențină o putere de gestionare și de control al emisiilor instalației de cogenerare. Reclamanta susține că, potrivit articolelor 6 și 3 din Directiva 2003/87/CE și articolelor 3 și 15 din Decretul legislativ nr. 30/2013,



situația legală care justifică emiterea (și menținerea) permisului ETS pentru o anumită instalație constă în calificarea solicitantului drept „operator”, în conformitate cu definiția prevăzută la articolul 3 alineatul 1 litera t) din decretul legislativ citat anterior, precum și în existența efectivă a puterii de administrare și de control asupra instalației în cauză. Prin urmare, permisul ETS nu ar putea să includă instalații cu privire la care operatorul economic nu are putere economică și de administrare.

- 10 În consecință, în opinia Granarolo S.p.A. – susținută în această privință și de societatea E.On, care a intervenit în procedură în calitate de „parte interesată” –, interpretarea dată de Comitetul ETS nu ar corespunde raporturilor efective existente între Granarolo S.p.A. și societatea E.On. În fapt, această din urmă societate, prin activitatea instalației de cogenerare achiziționate, poate nu numai să furnizeze energie către Granarolo S.p.A., ci și să desfășoare în mod autonom activitatea de producere a energiei și să alimenteze rețeaua cu energie electrică, obținând astfel veniturile corespunzătoare. Prin urmare, chiar dacă Granarolo S.p.A. ar preleva de la instalația de cogenerare o cantitate mai mică de energie, o asemenea împrejurare nu ar afecta cantitatea de emisii provenite de la această instalație de cogenerare, întrucât societatea E.On poate să alimenteze rețeaua cu toată energia produsă.
- 11 În al doilea rând, reclamanta susține că decizia de respingere ar încălca principiile integrării și coordonării procedurilor de protecție a mediului, ceea ce are ca rezultat o dublare nerezonabilă a centrelor de atribuire a răspunderii în legătură cu normele privind protecția mediului în raport cu o singură instalație, și ar fi contrară dispozițiilor naționale și celor de drept al Uniunii. În special, decizia amintită ar încălca articolul 7 din Directiva 2003/87/CE și articolul 16 din Decretul legislativ nr. 30/2013, care, legând emiterea permisului ETS de existența în beneficiul operatorului solicitant a unei puteri de gestionare a instalației, impun actualizarea planului de monitorizare în cazul modificării identității operatorului și a naturii și a funcționării instalației.
- 12 În al treilea rând, Granarolo S.p.A. susține că în mod greșit Comitetul ETS a calificat drept o singură instalație întregul sediu de producție din Pasturago di Vernate, care cuprinde unitatea industrială a reclamantei și instalația de cogenerare transferată societății E.On, și a considerat că între acestea din urmă există o interconexiune funcțională. În opinia reclamantei, aceasta din urmă presupune că cele două instalații nu pot funcționa una fără cealaltă, în timp ce, în speță, Comitetul ETS ar fi identificat în mod greșit drept „interconexiune funcțională” o simplă legătură de natură tehnică între aceste două instalații care, în realitate, sunt autonome din punct de vedere funcțional și au o legătură de natură tehnică numai în vederea prestării serviciilor energetice prevăzute în contract.
- 13 În al patrulea rând, interpretarea care stă la baza deciziei de respingere ar constitui o aplicare greșită a regulii cumulării surselor de emisii, care, astfel cum s-a precizat în Orientările Comisiei Europene din 18 martie 2010 și din 14 aprilie 2011, impune tratarea în mod egal a instalațiilor cu o capacitate egală, chiar dacă

una își desfășoară activitatea prin intermediul mai multor unități de producție mici, iar cealaltă, dimpotrivă, prin intermediul unei singure unități mari. Astfel, în opinia Granarolo S.p.A., această regulă presupune existența mai multor unități tehnice în cadrul aceleiași instalații, iar nu prezența unor instalații distincte, așa cum, în schimb, este cazul în speță, ca urmare a transferului instalației de cogenerare către societatea E.On.

- 14 Ministero dell'Ambiente [Ministerul Mediului] s-a constituit parte în judecată, solicitând respingerea acțiunii introduse de Granarolo S.p.A. În special, cu privire la noțiunea de „instalație”, pârâtul arată că decizia de respingere s-a limitat la aplicarea articolului 13 din Decretul legislativ nr. 30/2013. În opinia sa, perimetrul instalației care era relevantă pentru actualizarea permisului ETS cuprindea unitățile tehnice destinate activităților menționate în anexa I la Directiva 2003/87/CE, iar cesiunea ramurii de activitate nu a afectat configurația acestei instalații.
- 15 În această privință, pârâtul arată că decizia de respingere se întemeiază pe teza potrivit căreia o instalație de cogenerare, chiar dacă este plasată în afara unității de producție, trebuie considerată ca făcând parte dintr-o singură instalație atunci când are o legătură de natură tehnică cu unitatea tehnică de producție și poate afecta cantitatea totală de emisii, fiind astfel supusă principiului unicității permisului. În opinia pârâtului, pe de o parte, reglementarea din domeniu prevede o legătură indisociabilă între permisul ETS și existența unei „instalații” și, pe de altă parte, definiția „instalației” ar fi în mod logic premisa celei a „operatorului”. Astfel, pentru modificarea permisului ETS solicitată de reclamantă, ar fi irelevantă și eventuala inexistență a unei corespondențe între titularul permisului ETS și operatorul efectiv al unei unități tehnice din cadrul unității de producție.
- 16 În plus, potrivit pârâtului, în lumina conținutului contractului încheiat între societatea E.ON și Granarolo S.p.A., reclamanta își menține puterea economică determinantă asupra exploatării tehnice a acestei instalații de cogenerare. Contractul menționat prevedea necesitatea acordului Granarolo S.p.A. pentru a efectua lucrări de construcție la instalația de cogenerare, plata unei sume în favoarea acesteia din urmă în cazul nerespectării angajamentului de a furniza cantitățile minime de energie prevăzute, reducerea prețurilor energiei în favoarea Granarolo S.p.A. după o perioadă de 10 ani și 6 luni de la intrarea în vigoare a contractului și conferirea, tot în favoarea reclamantei, a dreptului de opțiune pentru răscumpărarea instalației de cogenerare.
- 17 În opinia pârâtului, aceste clauze ar plasa reclamanta într-o neîndoielnică „poziție de forță” în raport cu societatea E.On, iar o interpretare diferită, potrivit căreia, în speță, instalația inițială ar fi fost divizată în două instalații mai mici, și anume unitatea de producție a Granarolo S.p.A. și instalația de cogenerare transferată societății E.On, ar conduce la eludarea dispozițiilor privind emisiile de CO<sub>2</sub>. Astfel, potrivit unei asemenea interpretări, instalația de cogenerare, care are, numai ea, o putere mai mică de 20 MW, nu ar avea nevoie de un permis ETS în sensul articolului 13 din Decretul legislativ nr. 30/2013 și nu ar intra în domeniul

de aplicare al sistemului ETS. În plus, s-ar reduce cantitatea de emisii provenite de la instalația de producție a Granarolo S.p.A. și care fac obiectul compensării prin intermediul cotelor de emisie. În acest mod, emisiile provenite de la instalația de cogenerare, ieșind din sistemul ETS, nu ar contribui la atingerea plafonului de emisie permis la nivel național și nu ar fi compensate prin achiziționarea de cote de CO<sub>2</sub>, fiind astfel vorba despre emisii de CO<sub>2</sub> permise în mod liber.

- 18 În ceea ce privește principiul cumulării surselor de emisii, pârâtul susține că acesta a fost aplicat în mod corect în speță, dat fiind că principiul menționat ar fi fost prevăzut tocmai pentru a evita ca o subdivizare excesivă a surselor de emisii să poată duce la excluderea din domeniul de aplicare al sistemului ETS a majorității instalațiilor de dimensiuni mici și mijlocii, adică a celor care nu dispun de surse de emisii cu o putere termică individuală mai mare de 20 MW.