

Vec C-617/19

**Zhrnutie návrhu na začatie prejudiciálneho konania podľa článku 98 ods. 1
rokovacieho poriadku Súdneho dvora**

Dátum podania:

14. august 2019

Vnútroštátny súd:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio

Dátum rozhodnutia vnútroštátneho súdu:

13. marec 2019

Navrhovateľka:

Granarolo S.p.A.

Odporcovia:

Ministero dell' Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare a i.

Vedľajší účastník konania:

E.ON Connecting Energies S.r.l.

Predmet konania vo veci samej

Návrh, ktorý podala Granarolo S.p.A. na Tribunale amministrativo regionale del Lazio (Regionálny správny súd Lazio, Taliansko), v ktorom sa domáha pozastavenia účinkov a zrušenia rozhodnutia vnútroštátneho výboru pre správu smernice 2003/87/ES a podporu správy projektových činností vyplývajúcich z Kjótskeho protokolu (ďalej len: „výbor ETS“) č. 0007368 zo 6. júna 2018, ktorým sa zamietla žiadosť o aktualizáciu plánu monitorovania a súvisiaca žiadosť o prehodnotenie povolenia na vypúšťanie emisií skleníkových plynov č. 1703 (ďalej len „povolenie ETS č. 1703“) vydaného spoločnosti Granarolo S.p.A. pre jeho závod v meste Pasturago di Vernate.

Predmet a právny základ návrhu na začatie prejudiciálneho konania

Výklad článku 3 písm. e) smernice 2003/87/ES zmenenej a doplnenej smernicou 2009/29/ES a najmä pojmov „zariadenie“ a „technické spojenie“, ktoré sú v nej uvedené, a výklad agregáčného pravidla o zdrojoch uvedeného v prílohe I k uvedenej smernici.

Článok 267 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ).

Prejudiciálne otázky

1. Má sa článok 3 písm. e) smernice 2003/87/ES Európskeho parlamentu a Rady z 13. októbra 2003 o vytvorení systému obchodovania s emisnými kvótami skleníkových plynov v Spoločenstve, a ktorou sa mení a dopĺňa smernica Rady 96/61/ES, zmenenej a doplnenej smernicou Európskeho parlamentu a Rady 2009/29/ES z 23. apríla 2009, vykladať v tom zmysle, že do pojmu „zariadenie“ patrí aj taký prípad, ako je prejednávaný prípad, v ktorom kogeneračná jednotka postavená navrhovateľkou v rámci jej priemyselného parku na účely zabezpečenia elektrickej energie pre svoj výrobný závod bola následne prevedená na základe zmluvy o prevode časti podniku na inú spoločnosť pôsobiacu v oblasti energetiky, ktorá na jednej strane stanovuje, že na nadobúdateľa zariadenia na kombinovanú výrobu elektrickej energie a tepla sa prevedú certifikáty, osvedčenia o zhode, licencie, koncesie, autorizácie, povolenia potrebné na prevádzku samotného zariadenia a zároveň pre výkon činností stanovuje zriadenie práva stavby v prospech nadobúdateľa v rámci priestoru závodu primeraného a funkčného na prevádzku a údržbu zariadenia a vecné bremeno pre zariadenie používané ako kogeneračná jednotka s príslušným výlučným okolitým priestorom, a na strane druhej stanovuje, že nadobúdateľ bude prevádzateľovi dodávať elektrickú energiu po dobu 12 rokov vyrobenú týmto zariadením v zmysle cien stanovených v zmluve?

2. Spadá do pojmu „technické spojenie“ uvedené článku 3 písm. e) najmä také spojenie medzi kogeneračnou jednotkou a výrobným závodom, keď tento závod patrí inému subjektu a hoci na účely dodávky elektrickej energie má privilegovaný vzťah s kogeneračnou jednotkou (prepojenie cez distribučnú sieť elektrickej energie, osobitná zmluva o dodávke s energetickou spoločnosťou, nadobúdateľom zariadenia, záväzok energetickej spoločnosti dodávať minimálne množstvo elektrickej energie do výrobného závodu s výhradou úhrady sumy rovnajúcej sa rozdielu medzi poplatkami za elektrinu na trhu a cenami stanovenými v zmluve, zľava z predajnej ceny elektrickej energie od desiateho roku a šiestich mesiacov trvania zmluvy, právo predávajúcej spoločnosti na spätného odkúpenie kogeneračnej jednotky v ktoromkoľvek okamihu, potreba povolenia zo strany predávajúcej spoločnosti na výkon prác na zariadení na kombinovanú výrobu) môže pokračovať vo výkone svojej činnosti aj v prípade prerušenia dodávky elektrickej energie, poruchy alebo ukončenia činnosti kogeneračnej jednotky?

3. V prípade skutočného prevodu zariadenia na výrobu energie jeho výrobcom, vlastníkom priemyselného závodu v rámci rovnakého priemyselného parku na inú spoločnosť pôsobiacu v oblasti energetiky z dôvodu zvyšovania účinnosti, predstavuje možné vylúčenie príslušných emisií z povolenia ETS vlastníka priemyselného závodu po uskutočnení prevodu a prípadné „vyňatie“ emisií zo systému ETS z dôvodu, že zariadenie na výrobu energie, ktoré je samostatne posudzované, neprekročilo kvalifikačnú prahovú hodnotu „malých zdrojov emisií“, porušenie agregáčného pravidla o zdrojoch uvedeného v prílohe I k smernici 2003/87/ES alebo naopak predstavuje obyčajný a zákonný dôsledok organizácie hospodárskych subjektov, ktorý systém ETS nezakazuje?

Uvedené predpisy práva Únie

Smernica 2003/87/ES zmenená smernicou 2009/29/ES a smernicou 2018/410/EÚ. Najmä: článok 3 ods. 1 písm. e) týkajúci sa definície pojmu „zariadenie“ a písm. f); článok 4 o povinnosti získať povolenie na vykonávanie činností uvedených v prílohe I k smernici 2003/87/ES; článok 6; článok 7 týkajúci sa aktualizácie plánu monitorovania v prípade zmeny.

Usmernenia Európskej komisie z 18. marca 2010 „Guidance on interpretation of Annex I of the EU ETS Directive (excl. Aviation activities)“.

Usmernenia č. 6 zo 14. apríla 2011: Toky tepla medzi zariadeniami.

Uvedené vnútroštátne predpisy

Legislatívny dekrét č. 30/2013, ktorým sa vykonáva smernica 2003/87/ES. Najmä jeho článok 3 ods. 1 písm. t) vzťahujúci sa na pojem „prevádzkovateľ“ a písm. v), ktoré definuje „zariadenie“ ako stacionárnu technologickú jednotku, kde sa uskutočňuje jedna alebo viac činností uvedených v prílohe I a akákoľvek iná

priamo súvisiaca činnosť, ktorá má technické spojenie s činnosťami vykonávanými v danej prevádzkarni a ktorá by mohla mať vplyv na emisie a znečisťovanie“; článok 13, podľa ktorého „žiadne zariadenia nesmú vykonávať činnosti uvedené v prílohe I, ktoré majú za následok emisie skleníkových plynov špecifikované vo vzťahu k danej činnosti v tejto prílohe, pokiaľ ich prevádzkovateľ nie je držiteľom povolenia... vydaného výborom v súlade s článkom 15“; článok 15; článok 16, ktorý stanovuje povinnosť aktualizovania plánu monitorovania v prípade zmeny identity prevádzkovateľa alebo povahy a prevádzky zariadenia; článok 38 týkajúci sa režimu „malých zdrojov emisií“ na účely monitorovania a kontroly emisií CO²; príloha I, podľa ktorej „Spaľovanie palív v zariadeniach s celkovým menovitým tepelným príkonom väčším ako 20 MW“ sa zaraďuje k činnostiam, ktoré podliehajú povoleniu a opatreniam na kontrolu emisií skleníkových plynov.

Rozhodnutie výboru ETS č. 16/2013 o „Regulácii malých zariadení vylúčených zo systému Spoločenstva na obchodovanie s emisnými kvótami skleníkových plynov v súlade s článkom 38 legislatívneho dekrétu č. 30/2013“, najmä jeho články 4 a 5.

Zhrnutie skutkového stavu a konania

- 1 Smernica 2003/87/ES je základom systému Európskej únie na obchodovanie s emisnými kvótami (ďalej len „systém ETS“) zameraný na boj proti zmenám klímy a hospodárne zníženie emisií skleníkových plynov. Systém ETS sa vzťahuje, okrem iného, na oxid uhličitý („CO²“) pochádzajúci z výroby elektrickej energie a tepla ako i z energeticky náročných priemyselných odvetví. Členské štáty majú však možnosť vylúčiť zo systému ETS malé zariadenia (tzv. „malé zdroje emisií“), ktoré vypúšťajú menej ako 25 000 ton CO² ročne.
- 2 V Taliansku bola smernica 2003/87/ES vykonaná legislatívnym dekrétom č. 216/2006 a následne legislatívnym dekrétom č. 30/2013. Príslušným talianskym orgánom na zavedenie systému ETS je výbor ETS, medzirezortný orgán, ktorému predsedá Ministero dell' Ambiente (Ministerstvo životného prostredia, Taliansko).
- 3 Výbor ETS rozhodnutím č. 16/2013 zriadil národný systém pre malé zdroje emisií, ktorý v porovnaní so štandardným systémom ETS stanovuje jednoduchšie pravidlá pre malé zdroje emisií. Medzi tieto pravidlá patria: oznamovacia povinnosť emisií do 30. apríla roku nasledujúceho po referenčnom roku; povinnosť platby do štátnej pokladnice alebo vrátenia kvót „European Union Allowances“ (EUA) v prípade prekročenia povolených emisií; povinnosť oznámiť rozšírenie prevádzky na účely prehodnotenia povolených emisií a napokon povinnosť nahlásiť pozastavenie činnosti v prípade pozastavenia dlhšieho ako desať po sebe idúcich mesiacov.
- 4 Granarolo S.p.A je spoločnosť pôsobiaca v potravinárskom odvetví s čerstvým mliekom a v procese výroby a distribúcie mliečnych výrobkov. Jej výrobné závody sa nachádzajú na celom vnútroštátnom území.

- 5 Spoločnosť Granarolo S.p.A. má v meste Pasturago di Vernate výrobný závod vybavený s tepelnou elektrárnou na výrobu tepla potrebného na jej spracovateľské činnosti. Vzhľadom na to, že v súlade s prílohou I k legislatívnemu dekrétu č. 30/2013 činnosť spaľovania palív s celkovým menovitým tepelným príkonom väčším ako 20 MW podlieha povoleniu ETS a opatreniam na kontrolu emisií skleníkových plynov, spoločnosti Granarolo S.p.A. bolo v súvislosti s týmto závodom udelené povolenie ETS č. 1703. Okrem toho sa na uvedený závod na účely monitorovania a kontroly emisií CO² v súlade s článkom 38 legislatívneho dekrétu č. 30/2013 vzťahuje režim „malých zdrojov emisií“.
- 6 Spoločnosť Granarolo SpA v roku 2013 postavila v tomto závode aj zariadenie kombinovanej výroby elektriny a tepla určené na výrobu potravín. Spoločnosti Granarolo SpA. teda výbor ETS aktualizoval vyššie uvedené povolenie ETS č. 1703. Dňa 27. júla 2017 Granarolo SpA na základe zmluvy o prevode časti podniku previedla toto zariadenie na spoločnosť E.On Connecting Energies Italia S.r.L. pôsobiacej v oblasti energetiky (ďalej len: „spoločnosť E.On“). Na tento účel Granarolo S.p.A. previedla na spoločnosť E.On povolenia na prevádzku tohto zariadenia.
- 7 Keďže Granarolo S.p.A. nemala viac toto zariadenia v správe a pod dohľadom, požiadala preto výbor ETS, aby upravil povolenie ETS č. 1703, prehodnotil povolené emisie a vylúčil emisný zdroj týkajúci sa „kogeneračnej jednotky“ z tohto povolenia a z výpočtu emisií CO² pre Granarolo SpA. Rozhodnutím č. 0007368 zo 6. júna 2018 (ďalej len: „rozhodnutie o zamietnutí“) výbor ETS však túto žiadosť zamietol s tým, že napriek prevodu zariadenia na kombinovanú výrobu existuje funkčné prepojenie medzi týmto zariadením a výrobným závodom Granarolo S.p.A. v meste Pasturago di Vernate, ktoré neumožňuje vyňatie kogeneračnej jednotky z povolenia ETS č. 1703.
- 8 Proti rozhodnutiu o zamietnutí spoločnosť Granarolo SpA podala návrh o jeho neplatnosť na Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Regionálny správny súd Lazio, Taliansko). Navrhovateľka sa v prvom rade odvoláva na porušenie článku 3 písm. e) a f), článku 6 a článku 7 smernice 2003/87/ES, článku 3 ods. 1 písm. t) a v), článku 15 a článku 16 legislatívneho dekrétu č. 30/2013 a článkov 4 a 5 rozhodnutia výboru ETS č. 16/2013. Okrem toho Granarolo S.p.A. tvrdí, že došlo k porušeniu článku 3 písm. e) a f) a článku 6 smernice 2003/87/ES, porušeniu prílohy I a článku 3 ods. 1 písm. v) legislatívneho dekrétu č. 30/2013 a usmernení Európskej komisie prijatých 18. marca 2010 a 14. apríla 2011.

Základné tvrdenia účastníkov konania vo veci samej

- 9 Po prvé podľa navrhovateľky je rozhodnutie o zamietnutí v rozpore so základnými zásadami a ustanoveniami vnútroštátnych právnych predpisov a právnych predpisov Únie v oblasti povolení ETS v časti, v ktorej uvádza, že napriek prevodu zariadenia na kombinovanú výrobu je zmluva o poskytovaní

služieb v oblasti energetiky medzi spoločnosťou Granarolo SpA a spoločnosťou E.On sama osebe postačujúca na to, aby sa pre spoločnosť Granarolo SpA zachovala právomoc správy a kontroly emisií kogeneračnej jednotky. Navrhovateľka tvrdí, že na základe článkov 6 a 3 smernice 2003/87/ES a článkov 3 a 15 legislatívneho dekrétu č. 30/2013 právna situácia, ktorá oprávňuje vydanie (a zachovanie) povolenia ETS pre určité zariadenie, sa zakladá na kvalifikácii žiadateľa ako „prevádzkovateľa“ v zmysle definície uvedenej v článku 3 ods. 1 písm. t) legislatívneho dekrétu a skutočnej existencii právomocí správy a kontroly nad samotným zariadením. Nemožno preto do povolenia ETS zahrnúť zariadenia, nad ktorými hospodársky subjekt nemá žiadny hospodársky vplyv alebo právomoc správy.

- 10 V dôsledku toho, podľa názoru Granarolo S.p.A. – v tomto ohľade, ako tvrdí aj spoločnosť E. On, ktorá vstúpila do konania ako „ďalší účastník konania“, výklad, ktorý poskytol výbor ETS, nezodpovedá skutočnému vzťahu, ktorý je medzi Granarolo S.p.A. a spoločnosťou E.On. E.On môže totiž vďaka zakúpenej kogeneračnej jednotky nielen dodávať elektrickú energiu spoločnosti Granarolo S.p.A., ale môže taktiež sama vyrábať elektrickú energiu, dodávať ju do siete a tým dosiahnuť príslušné zisky. Preto, hoci spoločnosť Granarolo SpA odoberá malé množstvo energie z kogeneračnej jednotky, táto okolnosť nemá vplyv na množstvo emisií z tohto zariadenia, keďže spoločnosť E.On môže dodávať do siete všetku vyrobenú elektrickú energiu.
- 11 Po druhé navrhovateľka tvrdí, že rozhodnutie o zamietnutí porušuje zásady integrácie a koordinácie postupov na ochranu životného prostredia a neodôvodnene spôsobuje dvojité stredisko zodpovednosti v súvislosti s pravidlami o ochrane životného prostredia vo vzťahu k jedinému zariadeniu a je v rozpore s vnútroštátnymi ustanoveniami a právom Únie. Predovšetkým je v rozpore s článkom 7 smernice 2003/87/ES a článkom 16 legislatívneho dekrétu č. 30/2013, keďže tým, že viaže vydanie povolenia ETS na existenciu právomoci správy žiadateľa nad zariadením, vyžaduje aktualizáciu plánu monitorovania v prípade zmien identity prevádzkovateľa, povahy a prevádzky zariadenia.
- 12 Po tretie Granarolo S.p.A. tvrdí, že výbor ETS nesprávne kvalifikoval ako jediné zariadenie všetku výrobnú prevádzku Pasturago di Vernate, ktorú tvorí priemyselný závod navrhovateľky a kogeneračná jednotka prevedená na spoločnosť E.On a nesprávne sa domnieval, že medzi nimi existuje funkčné prepojenie. Podľa navrhovateľky predpokladom takéhoto prepojenia je skutočnosť, že tieto dve zariadenia nemôžu fungovať jeden bez druhého, zatiaľ čo výbor ETS v prejednávanej veci nesprávne označil obyčajné technické spojenie ako „funkčné prepojenie“ medzi týmito dvomi zariadeniami, ktoré sú v skutočnosti funkčne nezávislé a majú technické funkčné spojenie len na účely poskytovania služieb v oblasti energetiky stanovených v zmluve.
- 13 Po štvrté výklad, z ktorého vychádza rozhodnutie o zamietnutí, predstavuje nesprávne uplatnenie agregáčného pravidla emisných zdrojov, ktoré, ako bolo vysvetlené v usmerneniach Európskej komisie z 18. marca 2010 a zo 14. apríla

2011, vyžaduje, aby sa so zdrojmi s rovnakou kapacitou zaobchádzalo rovnako, hoci jedno zariadenie vykonáva svoju činnosť prostredníctvom viacerých malých výrobných jednotiek a druhé zariadenie prostredníctvom jednej veľkej výrobnéj jednotky. Podľa spoločnosti Granarolo SpA toto pravidlo predpokladá totiž existenciu viacerých technických jednotiek v rámci toho istého zariadenia, a nie existenciu samostatných zariadení, ako je to v situácii v prejednávanej veci po prevode kogeneračnej jednotky na spoločnosť E.On.

- 14 Odporca Ministero dell' Ambiente (Ministerstvo životného prostredia) sa vyjadril k návrhu Granarolo S.p.A. a žiadal ho zamietnuť. Po prvé, pokiaľ ide o pojem „zariadenie“, odporca tvrdí, že v rozhodnutí o zamietnutí sa uplatnil iba článok 13 legislatívneho dekrétu č. 30/213. Podľa jeho názoru obvod zariadenia, ktorý bol relevantný na účely aktualizácie povolenia ETS, zahŕňal technické jednotky určené na činnosti uvedené v prílohe I k smernici 2003/87/ES a prevod časti podniku nemal vplyv na zostavu tohto zariadenia.
- 15 V tejto súvislosti odporca uvádza, že rozhodnutie o zamietnutí je založené na tvrdení, že kogeneračná jednotka aj v prípade, že sa nachádza mimo výrobného závodu, sa musí považovať za súčasť jedného zariadenia, ak je technicky prepojená s technickou výrobnou jednotkou a môže mať vplyv na celkové emisie, a preto sa naň vzťahuje zásada jediného povolenia. Podľa odporcu právna úprava v tejto oblasti stanovuje na jednej strane neoddeliteľnú väzbu medzi povolením ETS a existenciou „zariadenia“ a na druhej strane definícia pojmu „zariadenie“ je logickým predpokladom definície pojmu „prevádzkovateľ“. Na účely zmeny povolenia ETS, ktorú požaduje navrhovateľka, je takto nepodstatná aj prípadná nezghoda identity držiteľa povolenia ETS a skutočného prevádzkovateľa technickej jednotky v rámci výrobného závodu.
- 16 Po druhé podľa odporcu v zmysle obsahu zmluvy uzatvorenej medzi spoločnosťou E.ON a spoločnosťou Granarolo SpA má navrhovateľka naďalej rozhodujúci hospodársky vplyv nad technickou prevádzkou zariadenia na kombinovanú výrobu. Táto zmluva stanovovala potrebu súhlasu spoločnosti Granarolo SpA na vykonanie stavebných prác na kogeneračnej jednotke, náhradu v jej prospech pri nedodaní stanoveného minimálneho množstva elektrickej energie, zľavu z cien elektrickej energie, ktorá sa má poskytnúť spoločnosti Granarolo SpA od 10. roka a šiestich mesiacov trvania zmluvy a právo navrhovateľky na spätné odkúpenie kogeneračnej jednotky.
- 17 Podľa názoru odporcu má navrhovateľka na základe týchto podmienok nepochybne „silnú pozíciu“ v porovnaní so spoločnosťou E.On a odlišný výklad, podľa ktorého sa v prejednávanej veci pôvodné zariadenie rozdelilo na dve menšie zariadenia, teda na výrobný závod spoločnosti Granarolo SpA a kogeneračnú jednotku prevedenú na spoločnosť E.On, by viedol k obchádzaniu právnej úpravy v oblasti emisií CO². Podľa tohto výkladu totiž kogeneračná jednotka, keďže sama má výkon nižší ako 20 MW, nepotrebuje povolenie ETS v zmysle článku 13 legislatívneho dekrétu č. 30/2013 a nespadá do pôsobnosti systému ETS. Okrem toho sa množstvo emisií z výrobného závodu Granarolo S.p.A. znížilo a je

predmetom kompenzácie prostredníctvom emisných kvót. Emisie, ktoré sú produkované zariadením na kombinovanú výrobu, keďže už nie sú viacej súčasťou systému ETS, by takto neprispievali k dosiahnutiu emisného limitu povoleného na vnútroštátnej úrovni a by sa nekompenzovali nákupom kvót CO₂, na základe čoho by išlo o voľne povolené emisie CO₂.

- 18 Pokiaľ ide o agregáčnú zásadu zdrojov emisií, odporca tvrdí, že v prejednávanej veci bola správne uplatnená, pretože táto zásada bola stanovená práve s cieľom zabrániť tomu, aby nadmerné rozdelenie zdrojov emisií viedlo k vylúčeniu z pôsobnosti systému ETS väčšinu malých a stredných zariadení, teda zariadení, ktoré sú bez emisného zdroja prekračujúceho 20 MW tepelnej energie.