

**Zadeva C-617/19**

**Povzetek predloga za sprejetje predhodne odločbe v skladu s členom 98(1)  
Poslovnika Sodišča**

**Datum vložitve:**

14. avgust 2019

**Predložitveno sodišče:**

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italija)

**Datum predložitvene odločbe:**

13. marec 2019

**Tožeča stranka:**

Granarolo S.p.A.

**Tožene stranke:**

Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare in  
drugi

**Ob udeležbi:**

E.On Connecting Energies S.r.l.

---

**Predmet postopka v glavni stvari**

Tožba, ki jo je vložila družba Granarolo S.p.A. pri Tribunale amministrativo regionale del Lazio (deželno upravno sodišče za Lazio, Italija) za razglasitev ničnosti, po predhodnem odlogu njene izvršitve, odločbe Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto delle attività di progetto del Protocollo di Kyoto (nacionalni odbor za upravljanje Direktive 2003/87/ES in za pomoč pri projektnih dejavnostih Kjotskega protokola; v nadaljevanju: odbor ETS) št. 0007368 z dne 6. junija 2018, s katero je bila zavrnjena prošnja za posodobitev načrta za spremljanje in z njo povezana vloga za ponovno določitev v zvezi z dovoljenjem za emisije toplogrednih plinov št. 1703 (v nadaljevanju: dovoljenje ETS št. 1703), izdanim družbi Granarolo S.p.A. za obrat v kraju Pasturago di Vernate.

## **Predmet in pravna podlaga predloga za sprejetje predhodne odločbe**

Razlaga člena 3(e) Direktive 2003/87/ES, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/29/ES, in zlasti pojmov „naprava“ in „tehnično povezan“ iz tega člena, ter razlaga pravila o seštevanju virov iz Priloge I k navedeni direktivi.

Člen 267 Pogodbe o delovanju Evropske unije (PDEU).

## **Vprašanja za predhodno odločanje**

1. Ali je treba člen 3(e) Direktive 2003/87/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 13. oktobra 2003 o vzpostavitvi sistema za trgovanje s pravicami do emisije toplogrednih plinov v Skupnosti in o spremembi Direktive Sveta 96/61/ES, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/29/ES Evropskega parlamenta in Sveta z dne 23. aprila 2009, razlagati tako, da pojem „naprava“ obsega tudi primer, kakršen je obravnavani, v katerem je tožeča stranka kogenerator, ki ga je zgradila na svojem industrijskem območju za zagotavljanje energije svojemu proizvodnemu obratu, pozneje s prenosom veje dejavnosti prodala drugi družbi, specializirani v energetske sektorju, s pogodbo, ki po eni strani določa, da se na pridobiteljico prenesejo naprave za kogeneracijo električne in toplotne energije, potrdila, dokumenti, izjave o skladnosti, licence, koncesije, odobritve in dovoljenja, ki se zahtevajo za obratovanje naprave in opravljanje dejavnosti, da se v njeno korist ustanovi stavbna pravica na območju obrata, primerna za upravljanje in vzdrževanje obrata, ter služnostne pravice v korist proizvodnje z uporabo kogeneratorja, z okoliškim izključnim območjem, in po drugi strani, da bo pridobiteljica odstopnici 12 mesecev dobavljala energijo, proizvedeno v napravi, po cenah, določenih v pogodbi?

2. Zlasti pa, ali lahko pojem „tehnično povezan“ iz istega člena 3(e) obsega tako povezavo med kogeneratorjem in proizvodnim obratom, da proizvodni obrat, ki pripada drugemu subjektu, čeprav ima privilegirano razmerje s kogeneratorjem za namen dobave energije (povezava prek energetskega distribucijskega omrežja, posebna pogodba o dobavi z energetske družbo, ki je pridobiteljica naprave, zaveza te družbe, da bo dobavljala minimalno količino energije proizvodnemu obratu ob upoštevanju plačila v znesku, ki je enak razliki med stroški oskrbe z energijo na trgu in cenami, določenimi v pogodbi, popust na prodajne cene energije od desetega leta in šestih mesecev po sklenitvi pogodbe, odobritev pravice do možnosti, da družba odstopnica v vsakem trenutku lahko znova odkupi kogenerator, za opravljanje del na kogeneratorju se zahteva dovoljenje odstopnice), še naprej opravlja svojo dejavnost tudi v primeru prekinitve dobave energije ali v primeru okvare ali prenehanja delovanja kogeneratorja?

3. In nazadnje, ali v primeru dejanske prodaje naprave za proizvodnjo električne energije s strani subjekta, ki jo je zgradil in je na istem območju lastnik industrijskega obrata, drugi družbi, specializirani na področju energije, zaradi večje učinkovitosti, možnost razdelitve zadevnih emisij iz dovoljenja ETS imetnika industrijskega objekta po prodaji[,] in morebitni učinek „izključitve“

emisij iz sistema ETS, ki nastane zato, ker naprava za proizvodnjo energije posamezno ne presega praga za kvalifikacijo „malih onesnaževalcev“[,] pomenita kršitev pravila o seštevanju virov iz Priloge I k Direktivi 2003/87/ES ali, nasprotno, preprosto in dovoljeno posledico organizacijskih odločitev operaterjev, ki ni prepovedana v sistemu ETS?

### **Navajane določbe prava Evropske unije**

Direktiva 2003/87/ES, kakor je bila spremenjena z Direktivo 2009/29/ES in Direktivo 2018/410/EU. Zlasti: člen 3, odstavek 1, točka (e) o opredelitvi pojma „naprava“ in točka (f); člen 4 o obveznosti pridobitve dovoljenja za opravljanje dejavnosti iz Priloge I k Direktivi 2003/87/ES; člen 6; člen 7 o posodobitvi načrta za spremljanje v primeru sprememb.

Smernice Evropske komisije z dne 18. marca 2010, „*Guidance on interpretation of Annex I of the EU ETS Directive (excl. Aviation activities)*“ (smernice za razlago Priloge I k Direktivi EU o ETS (razen letalstva)).

Smernica št. 6, Toplotni pretoki med napravami, z dne 14. aprila 2011.

### **Navajane nacionalne določbe**

Decreto Legislativo n. 30/2013 di attuazione della direttiva 2003/87/CE (zakonska uredba št. 30/2013 o izvajanju Direktive 2003/87/ES). Zlasti: člen 3(1)(t) o pojmu „upravljavec“ in točka (v), ki opredeljuje pojem „naprava“ kot „nepremično tehnično enoto, kjer poteka ena ali več dejavnosti, ki so navedene v Prilogi I, in katere koli z njimi neposredno povezane dejavnosti, ki so tehnično povezane z dejavnostmi, ki se izvajajo na tem mestu in bi lahko vplivale na emisije in onesnaževanje okolja“; člen 13, ki določa: „Nobena naprava ne izvaja nobene dejavnosti iz Priloge I, ki povzroča emisije toplogrednih plinov, določene v isti prilogi za te dejavnosti, razen če ima upravljavec dovoljenje [...], ki ga je izdal odbor v skladu s členom 15“; člen 15; člen 16, ki določa, da je treba posodobiti načrt spremljanja, če se spremeni identiteta upravljavca ali narava in delovanje naprave; člen 38 o sistemu „malih onesnaževalcev“ za spremljanje in nadzor emisij CO<sub>2</sub>; Priloga I, ki določa, da je dejavnost „izgorevanja goriv v napravah s skupno nazivno vhodno toplotno močjo nad 20 MW“ vključena v dejavnosti, za katere se zahtevajo dovoljenje in ukrepi za nadzor emisij toplogrednih plinov.

Delibera n. 16/2013 (sklep št. 16/2013) odbora ETS o ureditvi malih naprav, ki so izključene iz sistema za trgovanje s pravicami do emisij toplogrednih plinov v Skupnosti v skladu s členom 38 zakonske uredbe št. 30/2013; zlasti člena 4 in 5.

## Kratka predstavitev dejanskega stanja in postopka v glavni stvari

- 1 Direktiva 2003/87/ES določa podlago za sistem EU za trgovanje s pravicami do emisij (v nadaljevanju: sistem ETS), namenjen boju proti podnebnim spremembam in zmanjševanju emisij toplogrednih plinov na ekonomsko učinkovit način. Sistem ETS se med drugim uporablja za ogljikov dioksid („CO<sub>2</sub>“), ki nastaja pri proizvodnji električne in toplotne energije ter v energetsko intenzivnih industrijskih sektorjih, vendar pa imajo države članice možnost, da iz sistema ETS izključijo male naprave (t. i. „mali onesnaževalci“), ki letno proizvedejo manj kot 25 tisoč ton ekvivalenta CO<sub>2</sub>.
- 2 V Italiji je bila Direktiva 2003/87/ES prenesena z decreto legislativo n. 216/2006 (zakonska uredba št. 216/2006) in nato z zakonsko uredbo št. 30/2013. Italijanski pristojni organ za izvajanje sistema ETS je odbor ETS, medministrski organ, ki mu predseduje Ministrstvo za okolje.
- 3 Odbor ETS je s sklepom št. 16/2013 vzpostavil nacionalni sistem za male onesnaževalce, ki zanje določa preprostejša pravila kot običajni sistem ETS. Ta pravila obsegajo: obveznost obveščanja o emisijah do 30. aprila v letu, ki sledi referenčnemu letu; obveznost plačila v proračun ali povračila emisijskih kuponov (European Union Allowances, EUA) v primeru prekoračitve dovoljenih emisij; obveznost obveščanja o širitvah naprav za ponovno opredelitev dovoljenih emisij in, nazadnje, obveznost obveščanja o prekinitvi dejavnosti v primeru, če je prekinitev predvidena za več kot deset zaporednih mesecev.
- 4 Družba Granarolo S.p.A. je družba, ki posluje v živilskem sektorju svežega mleka ter proizvodnje in distribucije mlečno-sirarskih izdelkov. Njeni proizvodni obrati so na celotnem nacionalnem ozemlju.
- 5 V kraju Pasturago di Vernate ima družba Granarolo S.p.A. proizvodni obrat s toplotno centralo za proizvodnjo toplote, ki jo potrebuje za svoje delovne procese. Ker je treba v skladu s Prilogo I k zakonski uredbi št. 30/2013 za dejavnost izgorevanja goriv v napravah s skupno nazivno vhodno toplotno močjo nad 20 MW pridobiti dovoljenje ETS in izvajati ukrepe za nadzor emisij toplogrednih plinov, je bilo družbi Granarolo S.p.A. za navedeni obrat izdano dovoljenje ETS št. 1703. Za navedeni obrat se uporablja tudi sistem za „male onesnaževalce“ za spremljanje in nadzor emisij CO<sub>2</sub> v skladu s členom 38 zakonske uredbe št. 30/2013.
- 6 Leta 2013 je družba Granarolo S.p.A. v istem obratu zgradila tudi napravo za kogeneracijo električne in toplotne energije za živilsko proizvodnjo. Zato je od odbora ETS pridobila posodobitev zgoraj navedenega dovoljenja ETS št. 1703. Družba Granarolo S.p.A. je dne 27. julija 2017 s pogodbo o prenosu veje dejavnosti to napravo prodala družbi E.On Connecting Energies Italia S.r.l., ki je družba, specializirana na področju energetike (v nadaljevanju: družba E.On). V ta namen je družba Granarolo S.p.A. na družbo E.On prenesla dovoljenja za obratovanje navedene naprave.

- 7 Ker naprave ni več upravljala in ta niti ni bila več pod njenim nadzorom, je družba Granarolo S.p.A. zaprosila odbor ETS za spremembo dovoljenja ETS št. 1703 in ponovno določitev odobrenih emisij z odstranitvijo vira emisij iz „kogeneratorja“ iz navedenega dovoljenja in izračuna emisij CO<sub>2</sub> za družbo Granarolo S.p.A. Odbor ETS je z odločbo št. 0007368 z dne 6. junija 2018 (v nadaljevanju: odločba o zavrnitvi) zavrnil vlogo in izjavil, da je naprava za kogeneracijo kljub prodaji še vedno funkcionalno povezana s proizvodnim obratom družbe Granarolo S.p.A. v kraju Pasturago di Vernate, tako da odstranitev kogeneratorja iz dovoljenja ETS št. 1703 ni mogoča.
- 8 Zoper to odločbo o zavrnitvi je družba Granarolo S.p.A. vložila tožbo za razglasitev ničnosti pri Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (deželno upravno sodišče za Lazio). Tožeča stranka je zlasti očitala kršitev člena 3(e) in (f), člena 6 in člena 7 Direktive 2003/87/ES, člena 3(1)(t) in (v), člena 15 in člena 16 zakonske uredbe št. 30/2013 ter členov 4 in 5 sklepa odbora ETS št. 16/2013. Družba Granarolo S.p.A. je očitala tudi kršitev člena 3(e) in (f) ter člena 6 Direktive 2003/87/ES, kršitev Priloge I in člena 3(1)(v) zakonske uredbe št. 30/2013 ter smernic Evropske komisije z dne 18. marca 2010 in 14. aprila 2011.

#### **Bistvene trditve strank v postopku v glavni stvari**

- 9 Prvič, po mnenju tožeče stranke naj bi bila odločba o zavrnitvi v nasprotju s temeljnimi načeli in določbami nacionalne zakonodaje in zakonodaje Unije o dovoljenjih ETS v delu, kjer trdi, da pogodba o dobavi energetskih storitev med družbo Granarolo S.p.A. in družbo E.On kljub prodaji naprave za kogeneracijo sama po sebi zadostuje, da družba Granarolo S.p.A. ohrani upravljanje in nadzor nad emisijami kogeneratorja. Tožeča stranka trdi, da je na podlagi členov 6 in 3 Direktive 2003/87/ES ter členov 3 in 15 zakonske uredbe št. 30/2013 pravni položaj, ki upravičuje izdajo (in podaljšanje) dovoljenja ETS za določeno napravo, opredelitev subjekta prosilca kot „upravljavca“ v skladu z opredelitvijo iz člena 3(1)(t) navedene zakonske uredbe, ter dejstvo, da prosilec dejansko ima pooblastila za upravljanje in nadzor same naprave. Dovoljenje ETS naj se torej ne bi moglo nanašati tudi na naprave, v zvezi s katerimi gospodarski subjekt nima ekonomskih pravic in pooblastil za upravljanje.
- 10 Posledično družba Granarolo S.p.A. – ki jo pri tem podpira tudi družba E.On., ki je v postopku nastopila kot „zadevna stranka“ – meni, da razlaga, ki jo je podal odbor ETS, ne ustreza dejanskemu razmerju med družbo Granarolo S.p.A. in družbo E.On. Slednja namreč z dejavnostjo pridobljenega kogeneratorja lahko dobavlja energijo družbi Granarolo S.p.A., hkrati pa tudi samostojno opravlja dejavnost proizvodnje energije in oddajanja elektrike v omrežje ter pri tem ustvarja prihodke. Tudi če torej družba Granarolo S.p.A. prevzema manjšo količino energije iz kogeneratorja, naj ta okoliščina ne bi vplivala na količino emisij tega kogeneratorja, saj bi lahko družba E.On vso proizvedeno energijo oddajala v omrežje.

- 11 Drugič, tožeča stranka meni, da odločba o zavrnitvi krši načela seštevanja in usklajevanja postopkov za varstvo okolja, ker določa nerazumno podvajanje središč odgovornosti, povezanih s predpisi o varstvu okolja za eno samo napravo ter je v nasprotju z nacionalnimi določbami in določbami prava Unije. Zlasti naj bi kršila člen 7 Direktive 2003/87/ES in člen 16 zakonske uredbe št. 30/2013, ki s tem, da izdajo dovoljenja ETS povezuje s tem, da ima gospodarski subjekt prosilec pravice do upravljanja naprave, zahtevajo posodobitev načrta spremljanja v primeru spremembe identitete upravljavca in narave delovanja naprave.
- 12 Tretjič, družba Granarolo S.p.A. očita, da naj bi odbor ETS napačno opredelil kot eno samo napravo celotni proizvodni kompleks v kraju Pasturago di Vernate, ki obsega industrijski objekt tožeče stranke in kogenerator, ki je bil prodan družbi E.On, in napačno štel, da sta družbi funkcionalno povezani. Po mnenju tožeče stranke funkcionalna povezava zahteva, da dve napravi ne moreta obratovati ena brez druge, v obravnavani zadevi pa naj bi odbor ETS napačno ugotovil funkcionalno povezavo tam, kjer je šlo samo za tehnično povezavo med dvema napravama, ki obratujeta samostojno in sta tehnično povezani samo za namen opravljanja storitev dobave energije, ki so določene v pogodbi.
- 13 Četrtrič, razlaga, ki je podlaga za odločbo o zavrnitvi, naj bi napačno uporabljala pravilo o seštevanju virov emisij, ki, kot je pojasnjeno v smernicah Evropske komisije z dne 18. marca 2010 in 14. aprila 2011, zahteva enako obravnavo naprav enake zmogljivosti, četudi ena opravlja svojo dejavnost prek več malih proizvodnih enot, druga pa prek ene same velike proizvodne enote. Po mnenju družbe Granarolo S.p.A. to pravilo dejansko predpostavlja, da obstaja v okviru iste naprave več tehničnih enot in ne da gre za več naprav, kot v obravnavanem primeru, potem ko je bil kogenerator prodan družbi E.On.
- 14 Tožena stranka, in sicer Ministero dell'Ambiente (ministrstvo za okolje), je odgovorila in predlagala zavrnitev tožbe družbe S.p.A. V zvezi s pojmom „naprava“ je zlasti zatrdila, da je bil v odločbi o zavrnitvi upoštevan samo člen 13 zakonske uredbe št. 30/2013. Po njenem mnenju je obseg naprave, ki se je ugotavljal zaradi posodobitve dovoljenja ETS, vključeval tehnične enote, namenjene dejavnostim, določenim v Prilogi I k Direktivi 2003/87/ES, prodaja veje podjetja pa ni vplivala na konfiguracijo naprave.
- 15 Glede tega tožena stranka ugotavlja, da odločba o zavrnitvi temelji na predpostavki, da je treba kogenerator, četudi je ta zunaj proizvodnega obrata, šteti za del ene same naprave, če je tehnično povezan s tehnično proizvodno enoto in lahko vpliva na skupne emisije, zato je predmet načela enotnosti dovoljenja. Po mnenju tožene stranke je sektorska zakonodaja po eni strani določila neizogibno povezavo med dovoljenjem ETS in obstojem „naprave“, po drugi pa naj bi bila opredelitev „naprave“ logično povezana s pojmom „upravljavca“. Zato za namen spremembe dovoljenja ETS, ki jo zahteva tožeča stranka, ni pomembno, da imetnik dovoljenja ETS ni dejanski upravljavec tehnične enote znotraj proizvodnega obrata.

- 16 Po mnenju tožene stranke ima tožeča stranka na podlagi vsebine pogodbe med družbo E.ON in družbo Granarolo S.p.A. še vedno odločilno ekonomsko pristojnost nad tehničnim delovanjem te naprave za kogeneracijo. Navedena pogodba je določala, da mora družba Granarolo S.p.A. soglašati z izvajanjem gradbenih del na kogeneratorju, določala je povračilo v korist družbe Granarolo S.p.A. v primeru nespoštovanja dobave minimalnih predvidenih količin energije, nižje cene energije za družbo Granarolo S.p.A. od desetega leta in šest mesecev po sklenitvi pogodbe, in odobritev pravice tožeči stranki do ponovnega odkupa kogeneratorja.
- 17 Po mnenju tožene stranke je tožeča stranka na podlagi teh določb nedvomno v „prevladujočem položaju“ v primerjavi z družbo E.On, če pa bi obveljala drugačna razlaga, in sicer če bi bila v obravnavani zadevi prvotna naprava razdeljena na dve manjši napravi, in sicer na proizvodni obrat družbe Granarolo S.p.A. in kogenerator, prodan družbi E.On, bi se izognili ureditvi na področju emisij CO<sub>2</sub>. Na podlagi take razlage namreč kogenerator, ki bi imel sam moč manj kot 20 MW, ne bi potreboval dovoljenja ETS v skladu s členom 13 zakonske uredbe št. 30/2013 in ne bi spadal na področje uporabe sistema ETS. Zmanjšana bi bila tudi količina emisij, ki jih proizvaja proizvodna naprava družbe Granarolo S.p.A., za katere se zahteva nadomestilo za pravice do emisij. Na ta način emisije, ki jih proizvaja kogenerator, ne bi spadale v sistem ETS, ne bi dosegale praga emisij, dovoljenih na nacionalni ravni, in ne bi zahtevale nakupa pravic do emisij CO<sub>2</sub>, temveč bi šlo za dovoljene emisije CO<sub>2</sub>.
- 18 Kar zadeva načelo seštevanja virov emisij, tožena stranka trdi, da je bilo v obravnavani zadevi uporabljeno pravilno, ker naj bi bilo navedeno načelo določeno prav zato, da bi preprečili, da bi se lahko zaradi pretirane delitve virov emisij iz uporabe sistema ETS izključila večina srednjih in malih naprav, in sicer tistih, ki posamezno nimajo virov emisij, katerih vhodna toplotna moč presega 20 MW.