

Mål C-617/19

Sammanfattning av begäran om förhandsavgörande enligt artikel 98.1 i domstolens rättegångsregler

Datum för ingivande:

14 augusti 2019

Domstol som begär förhandsavgörande:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italien)

Datum för beslutet att begära förhandsavgörande:

13 mars 2019

Klagande:

Granarolo S.p.A.

Motparter:

Ministero dell' Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare
m.fl.

Annan part i det nationella målet:

E.On Connecting Energies S.r.l.

Saken i det nationella målet

Talan som Granarolo S.p.A. har väckt vid Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio med yrkande om ogiltigförklaring, efter uppskov med verkställigheten, av beslut nr 0007368 av den 6 juni 2018 från Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto delle attività di progetto del Protocollo di Kyoto (Nationella kommittén för genomförande av direktiv 2003/87/EG och för stöd för genomförande av projekt som omfattas av Kyotoprotokollet, nedan kallad ETS-kommittén) med avslag på ansökan om uppdatering av övervakningsplanen och ansökan om omräkning angående tillstånd för växthusgasutsläpp nr 1703 (nedan kallat ETS-tillstånd nr 1703) som har utfärdats till Granarolo S.p.A. för företagets anläggning i Pasturago di Vernate.

Syfte med och rättslig grund för begäran om förhandsavgörande

Tolkning av artikel 3 e i direktiv 2003/87/EG, i dess lydelse enligt direktiv 2009/29/EG, och i synnerhet de däri angivna begreppen anläggning och ”tekniskt sett är knuten”, samt tolkning av regeln om aggregering av källor som avses i bilaga I till nämnda direktiv.

Artikel 267 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF).

Frågor som har hänskjutits för förhandsavgörande

1) Ska artikel 3 e i Europaparlamentets och rådets direktiv 2003/87/EG av den 13 oktober 2003 om ett system för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen och om ändring av rådets direktiv 96/61/EG, i dess lydelse enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 2009/29/EG av den 23 april 2009, tolkas så, att begreppet anläggning även omfattar ett fall som det aktuella där en kraftvärmeanläggning som klaganden har uppfört på sin industrifastighet för att säkra energiförsörjningen till sin fabrik senare har överlåtits, genom överlåtelse av verksamhetsgren, till ett annat företag som är specialiserat inom energisektorn genom ett avtal enligt vilket förvärvaren dels övertar kraftvärmeanläggningen och de certifieringar, dokument, försäkringar om överensstämmelse, licenser, koncessioner, tillstånd och godkännanden som krävs för driften av anläggningen och utövandet av verksamheten samt tilldelas en bruksrätt till en lämplig och funktionell del av fabriksområdet för anläggningens drift och underhåll liksom servitut till gagn för kraftvärmeanläggningen, med det omkringliggande exklusiva området, dels i 12 år tillhandahåller överlåtaren den energi som produceras av anläggningen till de i avtalet fastställda priserna?

2) Kan begreppet ”tekniskt sett är knuten” i samma artikel 3 e vidare omfatta en koppling mellan en kraftvärmeanläggning och en fabrik, på så sätt att fabriken, som tillhör en annan aktör, trots att den har en privilegierad förbindelse med kraftvärmeanläggningen vad gäller tillhandahållandet av energi (koppling genom energidistributionsnät, specifikt leveransavtal med det energiföretag som förvärvat anläggningen, förvärvarens åtagande att leverera en minimikvantitet av energi till fabriken mot ersättning med ett belopp som motsvarar skillnaden mellan kostnaderna för energiförsörjning på marknaden och de fastställda priserna i avtalet, rabatt på försäljningspriserna på energi när det har gått tio år och sex månader från avtalets datum, option för det överlåtande företaget att när som helst återköpa kraftvärmeanläggningen, krav på samtycke från överlåtaren för att utföra arbeten på kraftvärmeanläggningen), kan fortsätta att utöva sin verksamhet även i händelse av avbrott i energiförsörjningen, driftsstörning hos kraftvärmeanläggningen eller upphörande av kraftvärmeanläggningens verksamhet?

3) Om byggherren, som äger en fabrik inom samma industrifastighet, av effektiviseringsskäl faktiskt överlåter en energiproduktionsanläggning till ett annat företag som är specialiserat inom energisektorn, utgör då för det första

möjligheten att ta bort motsvarande utsläpp från ETS-tillståndet för fabriken ägare till följd av överlåtelsen och för det andra den eventuella effekten av att utsläppen ”lämnar” ETS-systemet på grund av att energiproduktionsanläggningen i sig inte överskrider tröskeln för att räknas bland ”små utsläppskällor” ett åsidosättande av regeln om aggregering av källor som avses i bilaga I till direktiv 2003/87/EG eller tvärtom bara en lagenlig följd av aktörernas organisatoriska val som inte förbjuds av ETS-systemet?

Anförda unionsbestämmelser

Direktiv 2003/87/EG, i dess lydelse enligt direktiv 2009/29/EG och direktiv (EU) 2018/410. I synnerhet artikel 3 e som innehåller definitionen av anläggning, artikel 3 f, artikel 4 avseende kravet på tillstånd för att utöva de verksamheter som anges i bilaga I till direktiv 2003/87/EG, artikel 6, artikel 7 om uppdatering av övervakningsplanen vid ändringar.

Europeiska kommissionens vägledning av den 18 mars 2010, ”Guidance on interpretation of Annex I of the EU ETS Directive (excl. Aviation activities)”.

Europeiska kommissionens vägledning av den 14 april 2011 ”Guidance document n. 6 – Guidance on Cross Boundary Heat Flows”.

Anförda nationella bestämmelser

Decreto Legislativo n. 30/2013 di attuazione della direttiva 2003/87/CE (lagstiftningsdekret nr 30/2013 om införlivande av direktiv 2003/87/EG). I synnerhet artikel 3.1 t om begreppet verksamhetsutövare och artikel 3.1 v, där anläggning definieras som ”en fast, teknisk enhet där en eller flera av de verksamheter som anges i bilaga I bedrivs, liksom all annan därmed direkt förknippad verksamhet, som tekniskt sett är knuten till de verksamheter som bedrivs på platsen och som kan påverka utsläpp och föroreningar”, artikel 13 enligt vilken ”[i]nga anläggningar får bedriva sådan verksamhet som anges i bilaga I och som resulterar i växthusgasutsläpp som angetts för den verksamheten, såvida inte verksamhetsutövaren har ett tillstånd ... som utfärdats av kommittén i enlighet med artikel 15”, artikel 15, artikel 16 enligt vilken övervakningsplanen ska uppdateras i händelse av en ny verksamhetsutövare eller förändringar av anläggningens art eller funktion, artikel 38 om regelverket för ”små utsläppskällor” när det gäller övervakning och kontroll av koldioxidutsläppen, bilaga I enligt vilken ”[f]örbränning av bränsle i anläggningar med en sammanlagd tillförd effekt på mer än 20 MW” räknas bland de verksamheter som omfattas av kravet på tillstånd och åtgärder för kontroll av växthusgasutsläpp.

Delibera n. 16/2013 del Comitato ETS recante la ”Disciplina degli impianti di dimensioni ridotte esclusi dal sistema comunitario per lo scambio delle quote di emissione di gas ad effetto serra ai sensi dell’art. 38 del d.lgs. n. 30/2013” (ETS-kommitténs beslut nr 16/2013, ”Bestämmelser om små anläggningar som är

undantagna från systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen enligt artikel 38 i lagstiftningsdekret nr 30/2013”), i synnerhet artiklarna 4 och 5.

Kortfattad redogörelse för de faktiska omständigheterna och förfarandet i det nationella målet

- 1 Direktiv 2003/87/EG ligger till grund för systemet för handel med utsläppsrätter för växthusgaser inom unionen (nedan kallat ETS-systemet), vars syfte är att komma till rätta med klimatförändringar och på ett ekonomiskt effektivt sätt minska utsläppen av växthusgaser. ETS-systemet gäller bland annat koldioxid (CO₂) från kraftvärmeproduktion och energiintensiva industrisektorer. Medlemsstaterna får dock undanta små anläggningar (så kallade små utsläppskällor) från ETS-systemet om de årligen släpper ut mindre än 25 000 ton koldioxidekvivalenter.
- 2 Direktiv 2003/87/EG har införlivats med italiensk lagstiftning genom lagstiftningsdekret nr 216/2006 och senare genom lagstiftningsdekret nr 30/2013. Den behöriga italienska myndigheten för genomförande av ETS-systemet är ETS-kommittén, ett interministeriellt organ som leds av Ministero dell’Ambiente [e della Tutela del Territorio e del Mare] (ministeriet för miljö, natur- och havsskydd).
- 3 Genom beslut nr 16/2013 införde ETS-kommittén ett nationellt system för små utsläppskällor där det föreskrivs förenklade regler för små utsläppskällor jämfört med det vanliga ETS-systemet. Av dessa regler följer krav på rapportering av utsläpp senast den 30 april året efter referensåret, krav på inbetalning till staten eller krav på överlämnande av utsläppsrätter (”European Union Allowances”, EUA) om de tillåtna utsläppen överskrids, krav på rapportering av utvidgningar av anläggningen för att de tillåtna utsläppen ska omräknas och slutligen krav på att meddela om verksamheten avbryts för det fall att avbrottet förväntas pågå i mer än tio på varandra följande månader.
- 4 Företaget Granarolo S.p.A. är verksam i livsmedelsbranschen för färsk mjölk samt produktion och distribution av mjölk och mejeriprodukter. Företaget har fabriker över hela landet.
- 5 Granarolo S.p.A. har en fabrik i Pasturago di Vernate som är utrustad med en kraftvärmeanläggning för produktion av den värme som behövs för företagets bearbetningsprocesser. Eftersom förbränning av bränsle i anläggningar med en sammanlagd tillförd effekt på mer än 20 MW enligt bilaga I till lagstiftningsdekret nr 30/2013 omfattas av kravet på ETS-tillstånd och åtgärder för kontroll av växthusgasutsläpp, utfärdades ETS-tillstånd nr 1703 till Granarolo S.p.A. för denna fabrik. Dessutom omfattas denna fabrik av regelverket för ”små utsläppskällor” när det gäller övervakning och kontroll av koldioxidutsläpp enligt artikel 38 i lagstiftningsdekret nr 30/2013.

- 6 År 2013 uppförde Granarolo S.p.A. även en kraftvärmeanläggning för livsmedelsproduktion på samma fabrik. Företaget fick därmed ovannämnda ETS-tillstånd nr 1703 förnyat av ETS-kommittén. Den 27 juli 2017 överlät Granarolo S.p.A. denna anläggning till E.On Connecting Energies Italia S.r.l., ett företag som är specialiserat inom energisektorn (nedan kallat E.On), enligt ett avtal om överlåtelse av verksamhetsgren. I samband med transaktionen överlät Granarolo S.p.A. tillstånden för driften av denna anläggning till E.On.
- 7 I och med att Granarolo S.p.A. inte längre hade rätten att fatta avgörande ekonomiska beslut med avseende på anläggningen eller kontrollerade den, ansökte företaget om att ETS-kommittén skulle ändra ETS-tillstånd nr 1703 och omräkna de tillåtna utsläppen, så att utsläppskällan för "kraftvärmeanläggningen" skulle tas bort från nämnda tillstånd och från beräkningen av Granarolo S.p.A.:s koldioxidutsläpp. Genom beslut nr 0007368 av den 6 juni 2018 (nedan kallat beslutet om avslag) avslag emellertid ETS-kommittén denna ansökan och anförde att det, trots överlåtelsen av kraftvärmeanläggningen, fortfarande förelåg en funktionell sammankoppling mellan kraftvärmeanläggningen och Granarolo S.p.A.:s fabrik i Pasturago di Vernate som gjorde att kraftvärmeanläggningen inte kunde tas bort från ETS-tillstånd nr 1703.
- 8 Granarolo S.p.A. har väckt talan om ogiltigförklaring av detta beslut om avslag vid Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio. Klaganden har först och främst åberopat åsidosättande av artiklarna 3 e, 3 f, 6 och 7 i direktiv 2003/87/EG, artiklarna 3.1 t, 3.1 v, 15 och 16 i lagstiftningsdekret nr 30/2013 samt artiklarna 4 och 5 i ETS-kommitténs beslut nr 16/2013. Dessutom har Granarolo S.p.A. gjort gällande att artiklarna 3 e, 3 f och 6 i direktiv 2003/87/EG, bilaga I till och artikel 3.1 v i lagstiftningsdekret nr 30/2013 samt Europeiska kommissionens vägledning av den 18 mars 2010 och av den 14 april 2011 har åsidosatts.

Parternas huvudargument

- 9 Enligt klagandens uppfattning strider beslutet om avslag för det första mot de grundläggande principerna och bestämmelserna om ETS-tillstånd i den nationella lagstiftningen och i unionsrätten i den del där det slås fast att avtalet om tillhandahållande av energitjänster mellan Granarolo S.p.A. och E.On, trots överlåtelsen av kraftvärmeanläggningen, i sig är tillräckligt för att Granarolo S.p.A. ska anses fortsätta att driva kraftvärmeanläggningen och ha kontroll över dess utsläpp. Klaganden har gjort gällande att den rättsliga ställning som utgör grunden för utfärdandet (och upprätthållandet) av ETS-tillståndet för en viss anläggning enligt artiklarna 6 och 3 i direktiv 2003/87/EG samt artiklarna 3 och 15 i lagstiftningsdekret nr 30/2013 utgörs av klagandens kvalificering som "verksamhetsutövare" enligt definitionen i artikel 3.1 t i nämnda lagstiftningsdekret samt av den omständigheten att klaganden har rätten att kontrollera och fatta administrativa beslut om anläggningen. ETS-tillståndet kan därmed inte omfatta anläggningar avseende vilka den ekonomiska aktören inte har rätten att fatta ekonomiska och administrativa beslut.

- 10 Följaktligen motsvarar ETS-kommitténs tolkning enligt Granarolo S.p.A. – som i detta sammanhang även stöds av E.On, som har inkommit med yttrande i egenskap av annan part i det nationella målet – inte de faktiska förhållanden som råder mellan Granarolo S.p.A. och E.On. Genom verksamheten på den förvärvade kraftvärmeanläggningen kan det sistnämnda företaget inte enbart tillhandahålla energi till Granarolo S.p.A. utan även producera energi och tillföra el till nätet, vilket leder till intäkter. Även om Granarolo S.p.A. tar ut en mindre kvantitet av energi från kraftvärmeanläggningen påverkar därför denna omständighet inte kraftvärmeanläggningens utsläppsmängd, eftersom E.On kan tillföra all producerad energi till nätet.
- 11 För det andra har klaganden gjort gällande att beslutet om avslag åsidosätter principerna om integration och samordning av miljöskyddsförfarandena, eftersom två olika aktörer på ett orimligt sätt tillskrivs det ansvar som enligt miljöskyddsnormerna är förknippat med en och samma anläggning. Således är beslutet i strid med de nationella bestämmelserna och unionsrätten. Beslutet utgör i synnerhet ett åsidosättande av artikel 7 i direktiv 2003/87/EG och artikel 16 i lagstiftningsdekret nr 30/2013, enligt vilka en aktör får ansöka om ETS-tillstånd under förutsättning att denna har rätten att fatta ekonomiska beslut om anläggningen, och i vilka det stadgas att övervakningsplanen ska uppdateras i händelse av en ny verksamhetsutövare eller förändringar av anläggningens art eller funktion.
- 12 För det tredje har Granarolo S.p.A. gjort gällande att ETS-kommittén felaktigt kvalificerade hela produktionsanläggningen i Pasturago di Vernate, som omfattar klagandens fabrik och den kraftvärmeanläggning som överläts till E.On, som en och samma anläggning, i och med att det antogs att det förelåg en funktionell sammankoppling mellan dem. Enligt klagandens uppfattning förutsätter en sådan funktionell sammankoppling att de båda anläggningarna inte kan vara i drift utan varandra. I förevarande fall ansåg ETS-kommittén felaktigt att dessa båda anläggningar hade en ”funktionell sammankoppling”, trots att de i själva verket är självständiga i funktionellt hänseende och enbart är tekniskt knutna till varandra i syfte att tillhandahålla de energitjänster som framgår av avtalet.
- 13 För det fjärde utgör den tolkning som ligger till grund för beslutet om avslag en felaktig tillämpning av regeln om aggregering av utsläppskällor som – vilket har klargjorts i Europeiska kommissionens vägledning av den 18 mars 2010 och av den 14 april 2011 – föreskriver att anläggningar med samma kapacitet ska behandlas på ett likvärdigt sätt, även om den ena utövar sin verksamhet med många små produktionsenheter och den andra i stället med en enda stor enhet. Enligt Granarolo S.p.A. förutsätter denna regel nämligen att det finns flera tekniska enheter inom samma anläggning och inte separata anläggningar, vilket däremot är fallet i förevarande mål till följd av överlåtelsen av kraftvärmeanläggningen till E.On.
- 14 Motparten Ministero dell’Ambiente [e della Tutela del Territorio e del Mare] har inkommit med svaromål och yrkat att Granarolo S.p.A.:s talan ska ogillas. Med

hänvisning till begreppet anläggning har motparten först och främst anfört att beslutet om avslag endast utgör en tillämpning av artikel 13 i lagstiftningsdekret nr 30/2013. Enligt motpartens uppfattning omfattade anläggningens område, som var relevant vad gäller förnyelsen av ETS-tillståndet, även de tekniska enheter som var avsedda för den verksamhet som anges i bilaga I till direktiv 2003/87/EG och överlåtelsen av verksamhetsgrenen påverkade inte anläggningens konfiguration.

- 15 I detta hänseende har motparten gjort gällande att beslutet om avslag grundar sig på ståndpunkten att en kraftvärmeanläggning, trots att den är belägen utanför fabriken, ska betraktas som en del av en och samma anläggning när den tekniskt sett är knuten till den tekniska produktionsenheten och bidrar till de sammanlagda utsläppen. Därmed respekteras principen om ett enda tillstånd för en och samma anläggning. Enligt motpartens uppfattning har det i branschlagstiftningen för det första fastställts ett oupplösligt samband mellan ETS-tillståndet och förekomsten av en "anläggning". För det andra utgör definitionen av "anläggning" en logisk förutsättning för definitionen av "verksamhetsutövare". Vad gäller den ändring av ETS-tillståndet som klaganden ansökte om saknar det därför även betydelse om innehavaren av ETS-tillståndet eventuellt inte överensstämmer med den faktiska verksamhetsutövaren för en teknisk enhet inom fabriken.
- 16 Enligt motparten har klaganden på grundval av innehållet i avtalet mellan E.On och Granarolo S.p.A. fortfarande rätten att fatta avgörande ekonomiska beslut med avseende på kraftvärmeanläggningens tekniska funktionssätt. I avtalet anges att Granarolo S.p.A.'s samtycke krävs för att utföra byggarbeten på kraftvärmeanläggningen, att det ska utgå ersättning till klaganden vid uteblivet tillhandahållande av de avtalade minimikvantiteterna av energi, att Granarolo S.p.A. ska få rabatt på energipriserna när det har gått tio år och sex månader från avtalets datum och att klaganden ska ha option på att återköpa kraftvärmeanläggningen.
- 17 Enligt motpartens uppfattning ger dessa villkor klaganden en klar "dominerande ställning" i förhållande till E.On, medan en annan tolkning – enligt vilken den ursprungliga anläggningen i förevarande fall blev uppdelad i två mindre anläggningar, det vill säga Granarolo S.p.A.'s fabrik och den kraftvärmeanläggning som överläts till E.On – skulle resultera i ett kringgående av lagstiftningen om koldioxidutsläpp. På grundval av denna tolkning skulle kraftvärmeanläggningen, då den i sig har en effekt på mindre än 20 MW, nämligen varken behöva ett ETS-tillstånd enligt artikel 13 i lagstiftningsdekret nr 30/2013 eller omfattas av ETS-systemets tillämpningsområde. Dessutom skulle den utsläppsmängd från Granarolo S.p.A.'s fabrik som är föremål för kompensation genom utsläppsrätter minska. Utsläppen från kraftvärmeanläggningen skulle på detta sätt lämna ETS-systemet, inte medräknas i det nationella utsläppstaket och inte kompenseras genom köp av utsläppsrätter. Med andra ord skulle det således vara fråga om fritt tillåtna koldioxidutsläpp.

- 18 Motparten har gjort gällande att principen om aggregering av utsläppskällor har tillämpats korrekt i förevarande fall, eftersom denna princip har införts för att förhindra att en överdriven uppdelning av utsläppskällorna kan leda till att de flesta små och mellanstora anläggningar – det vill säga anläggningar som inte har utsläppskällor som enskilt motsvarar en effekt på mer än 20 MW – undantas från ETS-systemets tillämpningsområde.

ARBETS-DOKUMENT