

MRF 2021.90

EU-Domstolens dom af 29. april 2021, 5. afd., sag C-617/19, Granarolo

Fødevarer virksomhed havde krav på at få sin drivhusgasemissionstilladelse ajourført efter overdragelse af kraftvarmeenhed til specialiseret energivirksomhed, da kraftvarmeenheden og fødevarer virksomhedens termiske kraftværk ikke kunne anses for ét samlet anlæg efter kvotedirektivets art. 3, litra e), og parternes energiforsyningsaftale ikke betød, at fødevarer virksomheden var driftsleder som defineret i art. 3, litra f). Forholdet var hverken en omgåelse af reglerne om sammenlægning i direktivets bilag I eller omfattet af princippet om forbud mod svig og retsmisbrug.

Baggrunden for sagen var, at fødevarer virksomheden Granarolo havde ansøgt om ajourføring af drivhusgasemissionstilladelse efter kvotedirektivet (2003/87), fordi Granarolo i 2017 havde overdraget sin kraftvarmeenhed til et specialiseret el-selskab (E.ON), som Granarolo samtidigt indgik en aftale med om levering af elektricitet og varme. Aftalen indeholdt en række vilkår, der sikrede Granarolo en vis kontrol med varmeenheden. Efter overdragelsen anmodede Granarolo den italienske myndighed om at få ajourført tilladelsen, da produktionen fra den overtagne enhed skulle fratrækkes Granarolos CO₂-emissionsbeløb. De italienske myndigheder afslog anmodningen, hvorefter Granarolo anlagde sag med påstand om annullation af afslaget og henviste til, at afslaget var i strid med kvotedirektivet, da en formel indbyrdes forbindelse mellem kraftvarmeenheden og Granarolos fødevarer virksomhed ikke betød, at der var tale om ét anlæg, når de hver især var strukturelt og funktionelt uafhængige. De italienske myndigheder fastholdt, at Granarolo som følge af aftalen fortsat var driftsleder, og at en ajourføring vil betyde en omgåelse af kvotedirektivets regler. Dette førte til en præjudiciel forelæggelse for EU-Domstolen, om kvotedirektivets art. 3(e) og (f) forhindrer, at en fabriksejer udstyret med et termisk kraftværk omfattet af bilag I kan opnå en ajourføring af sin drivhusgasemissionstilladelse, når denne har overdraget en kraftvarmeenhed beliggende på samme industriområde som fabrikken, og hvis kapacitet lægger under tærskelværdien i bilag I, til en virksomhed,

der er specialiseret inden for energisektoren, og fabriksejeren samtidig har indgået en aftale med virksomheden, der bl.a. fastsætter, at den energi, som enheden producerer, skal leveres til fabrikken. EU-Domstolen lagde til grund, at aftalevilkårene ikke kunne være bestemmende for, om der var tale om ét samlet anlæg. Med forbehold for den forelæggende rets efterprøvelse afviste EU-Domstolen herefter, at der var tale om ét samlet anlæg, bl.a. fordi Granarolos fabrik ville kunne fortsætte med sin aktivitet, selv om leveringen af el fra kraftvarmeenheden blev afbrudt eller forstyrret. Domstolen fandt endvidere ikke, at Granarolo var driftsleder efter art. 3, litra f), idet Granarolo ikke på grundlag af aftalevilkårene kunne siges at have kontrol over driften af kraftvarmeenheden og dermed dennes emissioner. Domstolen lagde navnlig vægt på, at Granarolo havde overdraget ejendomsretten over kraftvarmeenheden til E.ON sammen med alle dokumenter, der var nødvendige for dens drift, og at Granarolo ikke med hjemmel i energiforsyningsaftalen kunne øge enhedens aktiviteter. Domstolen bemærkede, at arrangementet ikke ville indebære en omgåelse af emissionsreglerne, herunder reglerne for sammenlægning i bilag I, pkt. 2 og 3, ligesom forholdet ikke var omfattet af det almindelige EU-retlige princip om forbud mod svig og retsmisbrug. Domstolen besvarede derfor det præjudicielle spørgsmål benægtende, idet kvotedirektivets regler ikke var til hinder for det pågældende arrangement, og at Granarolo derfor havde krav på ajourføring.

DOMSTOLENS DOM (Femte Afdeling)

29. april 2021 (*)

»Præjudiciel forelæggelse – miljø – direktiv 2003/87/EF – ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner – artikel 3, litra e) – begrebet »anlæg« – artikel 3, litra f) – begrebet »driftsleder« – punkt 2 og 3 i bilag I – reglen om sammenlægning – sammenlægning af kapaciteter for et anlægs aktiviteter – ejer af en erhvervsvirksomheds overdragelse af en kraftvarmehenhed til elektricitets- og kraftvarmeproduktion – aftale om energiforsyning mellem den overdragende virksomhed og den erhvervende virksomhed – ajourføring af drivhusgasemissionstilladelse«

I sag C-617/19,

angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien) ved afgørelse af 13. marts 2019, indgået til Domstolen den 14. august 2019, i sagen

Granarolo SpA

mod

Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare,

Ministero dello Sviluppo economico,

Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto,

procesdeltager:

E.ON Business Solutions Srl, tidligere E.ON Connecting Energies Italia Srl,

har

DOMSTOLEN (Femte Afdeling),

sammensat af afdelingsformanden, E. Regan (refererende dommer), og dommerne M. Ilešič og C. Lycourgos,

generaladvokat: H. Saugmandsgaard Øe,

justitssekretær: fuldmægtig R. Schiano,

på grundlag af den skriftlige forhandling og efter retsmødet den 17. september 2020,

efter at der er afgivet indlæg af:

- Granarolo SpA ved avvocato A. Stalteri,
- E.ON Business Solutions Srl ved avvocati C. Vivani og F. Triveri,
- den italienske regering ved G. Palmieri, som befuldmægtiget, bistået af avvocato dello Stato G. Palatiello,
- den tjekkiske regering ved M. Smolek, J. Vláčil og L. Dvořáková, som befuldmægtigede,
- Europa-Kommissionen ved A.C. Becker og G. Gattinara, som befuldmægtigede,

og efter at generaladvokaten har fremsat forslag til afgørelse i retsmødet den 10. december 2020, afsagt følgende

Dom

- 1 Anmodningen om præjudiciel afgørelse vedrører fortolkningen af artikel 3, litra e), i og bilag I til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF (EUT 2003, L 275, s. 32), som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/29/EF af 23. april 2009 (EUT 2009, L 140, s. 63) (herefter »direktiv 2003/87«).
- 2 Denne anmodning er blevet indgivet i forbindelse med en tvist mellem Granarolo SpA på den ene side og Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (ministeriet for miljø og for natur- og havbeskyttelse, Italien), Ministero dello Sviluppo economico (ministeriet for økonomisk udvikling, Italien) og Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto (det nationale udvalg for gennemførelsen af direktiv 2003/87/EF og for bistand til gennemførelsen af projektforanstaltninger i henhold til Kyotoprotokollen, Italien) (herefter »ETS-udvalget«) på den anden side angående afslaget på en ansøgning om ajourføring af den drivhusgasemissionstilladelse, som Granarolo er indehaver af for et af sine anlæg, der er omfattet af systemet for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Den Europæiske Union (herefter »ETS«).

Retsforskrifter

EU-retten

- 3 Artikel 2 i direktiv 2003/87 med overskriften »Anvendelsesområde« bestemmer i stk. 1:
»Dette direktiv finder anvendelse på emissioner fra de i bilag I opførte aktiviteter og de drivhusgasser, der er anført i bilag II.«
- 4 Dette direktivs artikel 3 med overskriften »Definitioner« fastsætter:
»I dette direktiv forstås ved:
[...]
e) »anlæg«: en stationær teknisk enhed, hvor en eller flere af de i bilag I nævnte aktiviteter udføres tillige med eventuelle andre direkte tilknyttede aktiviteter, der har en teknisk forbindelse med aktiviteterne på stedet, og som kan have indvirkning på emissioner og forurening
f) »driftsleder«: en person, der driver eller kontrollerer et anlæg, eller som efter national lovgivning har fået overdraget afgørende økonomiske beføjelser med hensyn til den tekniske drift heraf
[...].«
- 5 Det nævnte direktivs artikel 4 med overskriften »Drivhusgasemissionstilladelser« har følgende ordlyd:
»Medlemsstaterne sikrer, at anlæg fra den 1. januar 2005 kun udfører de i bilag I opførte aktiviteter, hvorved der udledes en for den pågældende aktivitet anført gas, hvis anlæggets driftsleder er i besiddelse af en tilladelse udstedt af en kompetent myndighed i overensstemmelse med artikel 5 og 6, eller anlægget er undtaget fra [ETS] i medfør af artikel 27. Dette gælder også for anlæg, der medtages i henhold til artikel 24.«
- 6 Artikel 6 i direktiv 2003/87 med overskriften »Vilkårene for og indholdet af drivhusgasemissionstilladelsen« bestemmer i stk. 1:

»Den kompetente myndighed udsteder en drivhusgasemissionstilladelse, hvorved der gives tilladelse til at udlede drivhusgasser fra et anlæg i sin helhed eller fra dele af dette, hvis den finder det godtgjort, at driftslederen er i stand til at overvåge og rapportere emissionerne.

En drivhusgasemissionstilladelse kan omfatte et eller flere anlæg beliggende på samme område og drevet af samme driftsleder.

Den kompetente myndighed nyvurderer mindst hvert femte år drivhusgasemissionstilladelsen og foretager ændringer efter behov.«

7 Dette direktivs artikel 7 med overskriften »Ændringer vedrørende anlæg« har følgende ordlyd:

»Driftslederen underretter den kompetente myndighed om alle planlagte ændringer i anlæggets art eller drift eller en eventuel udvidelse eller betydelig reduktion af dets kapacitet, som kan medføre, at drivhusgasemissionstilladelsen skal ajourføres. I påkommende tilfælde ajourfører den kompetente myndighed tilladelsen. Hvis anlæggets driftsleder udskiftes, ajourfører den kompetente myndighed tilladelsen med den nye driftsleders navn og adresse.«

8 I det nævnte direktivs bilag I med overskriften »Kategorier af aktiviteter omhandlet i direktivet« er følgende anført i punkt 2 og 3:

»2. Tærskelværdierne nedenfor henviser generelt til produktionskapacitet eller produktionsomfang. Hvis flere aktiviteter, der henhører under samme kategori, udføres i det samme anlæg, lægges kapaciteten af sådanne aktiviteter sammen.

3. Når et anlægs samlede nominelle indfyrede termiske effekt beregnes med henblik på at afgøre, hvorvidt det skal medtages i [ETS,] sammenlægges den nominelle indfyrede termiske effekt i alle anlæggets tekniske enheder, der forbrænder brændsel. [...]«

9 Dette bilag I indeholder en tabel, som opregner de kategorier af aktiviteter, som direktiv 2003/87 finder anvendelse på. Blandt disse aktiviteter er opført »[f]orbrænding af brændsel i anlæg med en samlet nominel indfyret termisk effekt på mere end 20 MW (undtagen i anlæg til forbrænding af farligt affald eller kommunalt affald)«.

Italiensk ret

10 Artikel 3, stk. 1, litra t) og v), i decreto legislativo n. 30 – Attuazione della direttiva 2009/29/CE che modifica la direttiva 2003/87/CE al fine di perfezionare ed estendere il sistema comunitario per lo scambio di quote di emissione di gas a effetto serra (lovdekret nr. 30 om gennemførelse af direktiv 2009/29/EF om ændring af direktiv 2003/87/EF med henblik på at forbedre og udvide ordningen for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet) af 13. marts 2013 (GURI nr. 79 af 4.4.2013, herefter »lovdekret nr. 30/2013«) definerer begreberne »driftsleder« og »anlæg« i dette lovdekrets forstand på samme måde som i direktiv 2003/87.

11 Artikel 13, stk. 1, i lovdekret nr. 30/2013 bestemmer, at anlæg kun må udføre de i bilag I til dette dekret opførte aktiviteter, hvorved der udledes en for den pågældende aktivitet anført drivhusgas, hvis anlæggets driftsleder er i besiddelse af en tilladelse udstedt af ETS-udvalget.

12 Lovdekretets artikel 15 vedrører tildelingen af, betingelserne i og indholdet af en sådan emissionstilladelse.

13 Det nævnte lovdekrets artikel 16 fastsætter, at driftslederen skal underrette ETS-udvalget om enhver udskiftning af driftslederen, ændring i anlæggets art eller drift, eventuel udvidelse eller betydelig reduktion af dets kapacitet.

14 Artikel 38 i lovdekret nr. 30/2013 omhandler ordningen for »små drivhusgasudledere« med henblik på overvågning af og kontrol med CO₂-emissioner.

Tvisten i hovedsagen og de præjudicielle spørgsmål

- 15 Selskabet Granarolo driver virksomhed inden for fødevarerektoren for frisk mælk samt med produktion og distribution af mejeriprodukter. Det har en fabrik i Pasturago di Vernate (Italien), som består af forskellige enheder, og som er udstyret med et termisk kraftværk, der fremstiller den varme, der er nødvendig for selskabets forarbejdningsprocesser.
- 16 I forhold til dette termiske kraftværk var Granarolo i henhold til kravet, der følger af artikel 4 i direktiv 2003/87 indehaver af en drivhusgasemissionstilladelse vedrørende forbrænding af brændsel i anlæg med en samlet nominel indfyret termisk effekt på mere end 20 MW. I henhold til national ret er selskabet i øvrigt for dette kraftværk underlagt ordningen for »små drivhusgasudledere« med henblik på overvågning af og kontrol med CO₂-emissioner.
- 17 På sin fabriks industriområde opførte Granarolo i løbet af 2013 en kraftvarmeenhed til fødevarereproduktion med en samlet nominel indfyret termisk effekt på mindre end 20 MW og fik fra ETS-udvalget ajourført sin drivhusgasemissionstilladelse som omhandlet i dette direktivs artikel 7.
- 18 I løbet af 2017 overdrog Granarolo sin kraftvarmeenhed til E.ON Connecting Energies Italia Srl, der er en virksomhed, som er specialiseret inden for energisektoren (herefter »E.ON«), og indgik samtidig en aftale med E.ON om levering af elektricitet og varme. Ifølge den forelæggende ret indeholdt denne aftale desuden en forpligtelse for E.ON til at indhente Granarolos samtykke til at udføre arbejder på kraftvarmeenheden, en godtgørelse til Granarolo i tilfælde af manglende overholdelse af de minimumsmængder af energi, der skulle leveres, et nedslag i prisen for den energi, der blev leveret efter ti år og seks måneder fra kontraktens ikrafttræden, og en optionsret til at tilbagekøbe kraftvarmeenheden til fordel for Granarolo.
- 19 Efter denne overdragelse indgav Granarolo en ansøgning til ETS-udvalget om ajourføring af sin drivhusgasemissionstilladelse, idet selskabet fandt, at den emission, der var forbundet med kraftvarmeenheden, som ikke længere blev drevet eller kontrolleret af dette selskab, skulle fratrækkes selskabets CO₂-emissionsbeløb.
- 20 Efter at ETS-udvalget havde meddelt afslag på denne ansøgning ved afgørelse af 6. juni 2018, anlagde Granarolo sag ved den forelæggende ret med påstand om annulation om denne afgørelse. E.ON intervenerede til støtte for Granarolo i forbindelse med denne procedure.
- 21 Til støtte for søgsmålet har Granarolo gjort gældende, at ETS-udvalget i afgørelsen har tilsidesat de krav, der følger af direktiv 2003/87, idet det begrundede afslaget med, at der var bevaret en formel indbyrdes forbindelse mellem kraftvarmeenheden og fabrikken.
- 22 Fabrikken og kraftvarmeenheden kan nemlig ikke på grund af en forbindelse med henblik på energiforsyning anses for at udgøre et enkelt anlæg, når de begge er strukturelt og funktionelt uafhængige.
- 23 I øvrigt fremgår det af dette direktivs artikel 3, litra f), og artikel 6, at drivhusgasemissionstilladelsen skal udstedes til anlæggets driftsleder, der har beføjelser til at forvalte et anlæg, og som derfor kan udføre kontrol og overvågning af emissioner. I det foreliggende tilfælde er det imidlertid på grundlag af en fejlagtig fortolkning af aftalen om energiforsyning mellem Granarolo og E.ON, at ETS-udvalget har konkluderet, at Granarolo har bevaret en beføjelse til forvaltning af og kontrol med emissioner fra kraftvarmeenheden. Denne aftale påvirker nemlig ikke E.ON's evne til selvstændigt at udøve sin energiproduktionsvirksomhed og levere elektricitet til det offentlige net, således at selv om Granarolo skulle udtage en mindre energimængde fra kraftvarmeenheden, ville denne omstændighed være uden betydning for dennes mængde af drivhusgasemissioner.
- 24 Desuden foretages der i ETS-udvalgets afgørelse af 6. juni 2018 en fejlagtig fortolkning af reglen om sammenlægning af emissionskilder i det nævnte direktivs bilag I, for så vidt som denne regel kun gælder for situationer, hvor flere tekniske enheder udgør ét og samme anlæg, og ikke for situationer, hvor der, som i det foreliggende tilfælde, findes flere særskilte anlæg.

- 25 De sagsøgte i hovedsagen har for den forelæggende ret gjort gældende, at overdragelsen af kraftvarmeenheden til E.ON ikke påvirkede anlæggets konfiguration, og at der fortsat består en funktionel forbindelse mellem denne kraftvarmeenhed og Granarolos fabrik. De sagsøgte i hovedsagen har navnlig fremhævet, at der foreligger en ubrydelig forbindelse mellem drivhusgasemissionstilladelsen og det forhold, at der findes et anlæg som omhandlet i artikel 3, litra e), i direktiv 2003/87. Definitionen på en driftsleder forudsætter logisk nok, at der foreligger en definition på et anlæg, hvilket fratager den eventuelle forskel mellem indehaveren af en sådan tilladelse og den faktiske driftsleder af en fabriks interne tekniske enhed enhver relevans.
- 26 Når en kraftvarmeenhed, som i det foreliggende tilfælde, er teknisk forbundet med fabrikken og kan have en indvirkning på de samlede emissioner, skal den anses for sammen med denne fabrik at udgøre et og samme anlæg, således at den skal være underlagt en enkelt tilladelse, selv om kraftvarmeenheden ligger uden for fabriksområdet.
- 27 De sagsøgte i hovedsagen har desuden gjort gældende, at henset til vilkårene i energiforsyningsaftalen mellem Granarolo og E.ON, har førstnævnte bevaret en afgørende økonomisk beføjelse med hensyn til den tekniske drift af kraftvarmeenheden, og at selskabet følgelig fortsat er driftsleder af denne enhed som omhandlet i artikel 3, litra f), i direktiv 2003/87.
- 28 Indtages det modsatte standpunkt, ville dette desuden indebære en tilsidesættelse af reglen om sammenlægning i punkt 2 og 3 i bilag I til dette direktiv, som netop har til formål at undgå, at en overdreven underopdeling af emissionskilderne kan føre til, at hovedparten af de små eller mellemstore anlæg udelukkes fra ETS' anvendelsesområde.
- 29 Idet den i hovedsagen omhandlede kraftvarmeenhed har en effekt på under 20 MW, ville der således ikke kunne opnås en drivhusgasemissionstilladelse for den, og den ville ikke være omfattet af anvendelsesområdet for reglerne vedrørende ETS. Som følge af overdragelsen af denne kraftvarmeenhed ville mængden af emissioner, der årligt produceres af Granarolos fabrik, og som er genstand for en kompensation via emissionskvoter, desuden skulle nedsættes.
- 30 Såfremt vilkårene i aftalen om energiforsyning placerer Granarolo i en stærk position i forhold til E.ON, vil enhver fortolkning, hvorefter det oprindelige anlæg er blevet opdelt i to anlæg, medføre en omgåelse af reglerne på området for CO₂-emissioner.
- 31 På denne baggrund har Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (den regionale forvaltningsdomstol for Lazio, Italien) besluttet at udsætte sagen og forelægge Domstolen følgende præjudicielle spørgsmål:
- »1) Skal artikel 3, litra e), i [direktiv 2003/87] fortolkes således, at begrebet »anlæg« også omfatter et tilfælde som det foreliggende, hvor et kraftvarmeanlæg, som sagsøgeren har opført på sit produktionssted for at sikre energiforsyningen til sin fabrik, efterfølgende er blevet overdraget, ved overførsel af en virksomhedsgren, til et andet selskab specialiseret i energisektoren i kraft af en aftale, hvorefter erhververen dels overtager kraftvarmeanlægget og samtlige til driften af anlægget og udførelsen af aktiviteten nødvendige certificeringer, dokumenter, overensstemmelseserklæringer, licenser, koncessioner, tilladelser og godkendelser samt tildeles en brugsret over et areal på produktionsstedet, som er passende og funktionelt til anlæggets drift og vedligeholdelse, såvel som servitutter til gavn for kraftvarmeanlægget med det omkringliggende eksklusive areal, dels i 12 år leverer overdrageren den af anlægget producerede energi til de i aftalen fastsatte priser?
 - 2) Kan begrebet »teknisk forbindelse« i [...] artikel 3, litra e), [i direktiv 2003/87] navnlig omfatte en forbindelse mellem et kraftvarmeanlæg og en fabrik af en sådan karakter, at fabrikken, der tilhører en anden aktør og har et privilegeret forhold til kraftvarmeanlægget hvad angår energiforsyningen (forbindelse gennem energidistributionsnettet, specifik leveringsaftale med det energiselskab, som erhverver anlægget, erhververens forpligtelse til at levere fabrikken en minimumsmængde af energi mod erstatning af differencen mellem omkostningerne for energiforsyning på markedet og de i aftalen fastsatte priser, rabat på energisalgspriserne, når der er gået ti år og seks måneder fra aftalens dato, option for [overdragerens] tilbagekøb af kraftvarmeanlægget på ethvert tidspunkt, krav om overdragerens godkendelse forud for udførelse

af arbejder på kraftvarmeanlægget), kan fortsætte med at udføre sin aktivitet selv i tilfælde af afbrydelse af energiforsyningen, driftsforstyrrelse i kraftvarmeanlægget eller ophør af dets aktivitet?

- 3) I tilfælde af at en bygherre, der på samme areal ejer en fabrik, af effektiviseringshensyn faktisk overdrager et [kraftvarmeanlæg] til et andet selskab specialiseret i energisektoren, udgør da afslutningsvis muligheden for fjernelse af de relaterede emissioner fra fabriksejerens [emissionstilladelse] som følge af overdragelsen såvel som emissionernes eventuelle »udgang« fra [ETS] på grund af, at [kraftvarmeanlægget] individuelt vurderet ikke overstiger tærsklen for kvalificering under »små drivhusgasudledere«, en tilsidesættelse af reglen om aggregering af kilderne som omhandlet i bilag I til direktiv [2003/87] eller derimod en simpel og lovmæssig konsekvens af aktørernes organisationsmæssige valg, som ikke er forbudt i henhold til [ETS]?«

Om de præjudicielle spørgsmål

- 32 Det skal indledningsvis bemærkes, at det som led i den samarbejdsprocedure mellem de nationale retter og Domstolen, der er indført ved artikel 267 TEUF, tilkommer Domstolen at give den nationale ret et hensigtsmæssigt svar, som sætter den i stand til at afgøre den for denne verserende tvist. Ud fra dette synspunkt påhviler det Domstolen i givet fald at omformulere de spørgsmål, den forelægges (dom af 26.10.2016, Yara Suomi m.fl., C-506/14, EU:C:2016:799, præmis 29 og den deri nævnte retspraksis).
- 33 Den omstændighed, at en national ret rent formelt har udformet sin anmodning om præjudiciel afgørelse under henvisning til bestemte EU-retlige bestemmelser, er i denne forbindelse ikke til hinder for, at Domstolen oplyser denne ret om alle de fortolkningsmomenter, der kan være til nytte ved afgørelsen af den sag, som verserer for den nationale ret, uanset om den henviser til dem i sine spørgsmål. Det tilkommer herved Domstolen fra samtlige de oplysninger, der er fremlagt af den nationale ret, navnlig af forelæggelsesafgørelsens præmisser, at udlede de EU-retlige elementer, som det under hensyn til sagens genstand er nødvendigt at fortolke (dom af 27.6.2018, Turbogás, C-90/17, EU:C:2018:498, præmis 25 og den deri nævnte retspraksis).
- 34 I det foreliggende tilfælde vedrører tvisten i hovedsagen et afslag fra ETS-udvalget på en ansøgning fra Granarolo om ajourføring af selskabets drivhusgasemissionstilladelse efter overdragelsen af den kraftvarmeanhed, som det ejede på det samme industriområde som selskabets fødevarereproducerende fabrik, til E.ON, der er en virksomhed, som er specialiseret inden for energisektoren, og hvilken overdragelse var ledsaget af indgåelsen af en aftale om energiforsyning med sidstnævnte.
- 35 Som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, var afslaget på ansøgningen om ajourføring begrundet med, at fabrikken, henset navnlig til vilkårene i energiforsyningsaftalen mellem Granarolo og E.ON, bevarede en funktionel indbyrdes forbindelse med kraftvarmeanheden, således at de begge udgjorde ét og samme anlæg som omhandlet i artikel 3, litra e), i direktiv 2003/87, og at Granarolo efter overdragelsen fortsat var driftsleder af kraftvarmeanheden i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i dette direktivs artikel 3, litra f). I øvrigt rejses spørgsmålet om, hvorvidt en imødekommelse af den nævnte ansøgning om ajourføring ville have været i strid med reglen om sammenlægning, der er anført i punkt 2 og 3 i bilag I til det nævnte direktiv og ville have gjort det muligt at omgå ETS' regler.
- 36 Henset til det ovenstående skal det fastslås, at den forelæggende ret med sine spørgsmål, der skal behandles samlet, nærmere bestemt ønsker oplyst, om artikel 3, litra e) og f), i direktiv 2003/87, sammenholdt med punkt 2 og 3 i bilag I til dette direktiv, skal fortolkes således, at denne bestemmelse er til hinder for, at en ejer af en fabrik, der er udstyret med et termisk kraftværk, hvis aktivitet er omfattet af dette bilag I, kan opnå en ajourføring af sin drivhusgasemissionstilladelse som omhandlet i dette direktivs artikel 7, når denne har overdraget en kraftvarmeanhed, der er beliggende på samme industriområde som denne fabrik, og som har en aktivitet, hvis kapacitet er under den tærskel, som er fastsat i det nævnte bilag I, til en virksomhed, der er specialiseret inden for energisektoren, idet ejeren samtidig har indgået en aftale med denne virksomhed, hvori det bl.a. er fastsat, at den energi, som denne enhed producerer, skal leveres til denne fabrik.

- 37 Med henblik på denne dom bemærkes i det foreliggende tilfælde, at den i hovedsagen omhandlede fabrik, således som det fremgår af forelæggelsesafgørelsen, er en fabrik, der producerer mejeriprodukter, og som med henblik på fremstillingsprocessen har et termisk kraftværk med en samlet nominel indfyret termisk effekt på mere end 20 MW, og som således er omfattet af de aktiviteter, der er anført i bilag I til direktiv 2003/87. Hvad angår kraftvarmeenheden har den en samlet nominel indfyret termisk effekt på under 20 MW, hvilket bevirker, at den ikke som sådan er omfattet af de aktiviteter, der er omhandlet i dette bilag.
- 38 Hvad for det første angår den forelæggende rets spørgsmål om, hvorvidt den i hovedsagen omhandlede kraftvarmeenhed og den i hovedsagen omhandlede fabrik, som følge af at der foreligger en forbindelse mellem dem, udgør et og samme anlæg, som omhandlet i dette direktivs artikel 3, litra e), bemærkes, at denne bestemmelse definerer begrebet »anlæg« som en stationær teknisk enhed, hvor en eller flere af de i bilag I nævnte aktiviteter udføres tillige med eventuelle andre direkte tilknyttede aktiviteter, der har en teknisk forbindelse med aktiviteterne på stedet, og som kan have indvirkning på emissioner og forurening.
- 39 I overensstemmelse med de kriterier, der er fastsat i den nævnte bestemmelse, er det således for det første kun med fabrikkens termiske kraftværk, at den i hovedsagen omhandlede kraftvarmeenhed kan udgøre ét og samme anlæg, og for det andet kan det kun forholde sig således, hvis den forbrændingsaktivitet, der foretages inden for denne kraftvarmeenhed, direkte vedrører dette termiske kraftværks aktivitet, som udøves på fabrikkens område, hvis den er teknisk forbundet hermed, og hvis den kan have indvirkning på emissioner og forurening.
- 40 Det skal indledningsvis fastslås, at det følger af selve arten af disse kriterier, at disse kræver en vurdering af materiel karakter. Spørgsmålet om, hvorvidt de nævnte kriterier, navnlig kriteriet om, at der foreligger en teknisk forbindelse, og som den forelæggende rets spørgsmål navnlig vedrører, er opfyldt under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede, kan derfor ikke afhænge af de kontraktvilkår, der binder den overdragende virksomhed og den erhvervende virksomhed.
- 41 Det er i øvrigt ubestridt, at kriteriet om indvirkningen på emissioner og forurening er opfyldt, når kraftvarmeenheden udleder drivhusgasser.
- 42 Hvad angår de øvrige kriterier, der er fastsat i artikel 3, litra e), i direktiv 2003/87, har Domstolen fastslået, at en aktivitet er direkte tilknyttet en aktivitet, der er omfattet af dette direktivs bilag I, når den er absolut nødvendig for driften, og at denne direkte tilknytning desuden er konkretiseret ved, at der foreligger en teknisk forbindelse i tilfælde, hvor den pågældende aktivitet er integreret i den samlede tekniske proces for den aktivitet, der er omfattet af dette bilag I (jf. i denne retning dom af 9.6.2016, *Elektriciteits Produktiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ*, C-158/15, EU:C:2016:422, præmis 30).
- 43 Det følger for det første heraf, at betingelsen om, at der skal være en direkte tilknytning mellem de pågældende aktiviteter, kræver, at kraftvarmeproduktionen i en situation som den i hovedsagen omhandlede udføres med henblik på at gennemføre forbrændingsaktiviteten af brændsel i fabrikkens termiske kraftværk.
- 44 Denne betingelse kan derfor ikke være opfyldt, hvis udøvelsen af denne kraftvarmeproduktion, således som bl.a. Granarolo og Europa-Kommissionen har gjort gældende i retsmødet for Domstolen, udelukkende er bestemt til den fødevarerproduktion, der udføres i Granarolos fabrik, hvilket det tilkommer den forelæggende ret at efterprøve.
- 45 For det andet kræver betingelsen om, at der skal foreligge en teknisk forbindelse, der konkretiserer en sådan direkte forbindelse, således som generaladvokaten i det væsentlige har anført i punkt 57 i forslaget til afgørelse, at forbindelsen mellem de pågældende aktiviteter bidrager til integriteten af den samlede tekniske proces for den aktivitet, der er omfattet af bilag I til direktiv 2003/87.
- 46 En sådan konstatering kan ikke udledes af den blotte omstændighed – som det normalt er tilfældet i forbindelse med enhver industriel aktivitet – at der er en forbindelse mellem de pågældende aktiviteter med henblik på levering af energi. Selv om det ikke kan udelukkes, at en forbindelse af denne type kan anses for at udgøre en teknisk forbindelse som omhandlet i dette direktivs artikel 3, litra e), er det

således betinget af, at den udgør en specifik og særlig integreret form i selve den tekniske proces for den aktivitet, der er omfattet af bilag I til det nævnte direktiv.

- 47 I det foreliggende tilfælde fremgår det af de sagsakter, som Domstolen råder over, hvilket i øvrigt bekræftes af ordlyden af det andet præjudicielle spørgsmål, at Granarolos fabrik, og nærmere bestemt det termiske kraftværk, som leverer den varme, der er nødvendig for denne produktion, imidlertid ville kunne fortsætte med at udøve sin aktivitet selv i tilfælde af afbrydelse af leveringen af elektricitet og varme fra kraftvarmeenheden eller i tilfælde af funktionsforstyrrelser eller standsning af denne enheds aktivitet.
- 48 Eftersom forbindelsen mellem kraftvarmeenheden og fabrikken ikke bidrager til integriteten af den tekniske proces for de aktiviteter, der finder sted i denne fabriks termiske kraftværk, og de kriterier, der er fastsat i artikel 3, litra e), i direktiv 2003/87, med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse, følgelig ikke er opfyldt, kan kraftvarmeenheden og det termiske kraftværk ikke anses for at udgøre ét og samme anlæg som omhandlet i denne bestemmelse.
- 49 Hvad for det andet angår spørgsmålet om, hvorvidt Granarolo fortsat er driftslederen efter overdragelsen af kraftvarmeenheden til E.ON, bemærkes dels, at dette direktivs artikel 6, stk. 1, vedrørende vilkårene for udstedelse af drivhusgasemissionstilladelser i første afsnit bestemmer, at den kompetente myndighed udsteder en sådan tilladelse, hvorved der gives tilladelse til at udlede drivhusgasser fra et anlæg i sin helhed eller fra dele af dette, hvis den finder det godtgjort, at driftslederen er i stand til at overvåge og rapportere emissionerne, og i andet afsnit, at en drivhusgasemissionstilladelse kan omfatte et eller flere anlæg beliggende på samme område og drevet af samme driftsleder. I henhold til det nævnte direktivs artikel 7 ajourfører denne myndighed i givet fald tilladelsen i henhold til de oplysninger, den er blevet underrettet om, vedrørende ændringer i det pågældende anlæg. Dels definerer samme direktivs artikel 3, litra f), begrebet »driftsleder« som en person, der driver eller kontrollerer et anlæg, eller som efter national lovgivning har fået overdraget afgørende økonomiske beføjelser med hensyn til den tekniske drift heraf.
- 50 Som det fremgår af disse bestemmelser, skal det under omstændigheder som de i hovedsagen omhandlede, hvor ejeren af en fabrik har overdraget en kraftvarmeenhed, der er beliggende på samme industriområde som den nævnte fabrik, til en virksomhed, der er specialiseret inden for energisektoren, undersøges, om ejerens kontrol over driften af denne kraftvarmeenhed og dermed af de drivhusgasemissioner, der følger af dennes aktiviteter, er ophørt. Hvis dette er tilfældet, kan den nævnte ejer efter denne overdragelse ikke anses for at være driftsleder som omhandlet i artikel 3, litra f), i direktiv 2003/87 af nævnte kraftvarmeenhed.
- 51 Som generaladvokaten har anført i punkt 45 i sit forslag til afgørelse, skal der med henblik på identifikationen af driftslederen af en sådan kraftvarmeenhed bl.a. tages hensyn til de kontraktvilkår, der binder overdrageren og erhververen.
- 52 Henset til de oplysninger, som den forelæggende ret har fremlagt, kan det i det foreliggende tilfælde ikke udledes af kontraktvilkårene, der binder E.ON og Granarolo, at sidstnævnte har bevaret kontrollen med driften af den i hovedsagen omhandlede kraftvarmeenhed og dermed af de drivhusgasemissioner, der følger af dennes aktiviteter.
- 53 Som det fremgår af ordlyden af det første præjudicielle spørgsmål, overdrog Granarolo nemlig for det første ejendomsretten til kraftvarmeenheden til E.ON og overdrog med henblik herpå navnlig samtlige de dokumenter, der var nødvendige for driften af denne enhed, og udøvelsen af den aktivitet, der fandt sted dér, til E.ON.
- 54 For det andet kan E.ON inden for rammerne af aftalen om energiforsyning mellem Granarolo og E.ON øge kraftvarmeenhedens aktivitet og levere den producerede elektricitet til det offentlige net. Det står ligeledes E.ON frit at reducere mængden af energi, der produceres, med forbehold for i tilfælde af manglende overholdelse af levering af de i aftalen fastsatte minimumsmængder af energi at skulle tilbagebetale et beløb svarende til differencen mellem omkostningerne for energiforsyning på markedet og de i aftalen fastsatte priser. En sådan kompensationsordning af kontraktmæssig karakter kan imidlertid ikke sidestilles med en overdragelse til Granarolo af en afgørende økonomisk beføjelse med

hensyn til kraftvarmeanlæggets tekniske funktion som omhandlet i artikel 3, litra f) in fine, i direktiv 2003/87.

- 55 Det skal i øvrigt fastslås, at de øvrige kontraktvilkår, som den forelæggende ret har redegjort for, navnlig dem, der vedrører salgsprisen for energi, den tilbagekøbsret, som Granarolo har, eller nødvendigheden af en tilladelse fra denne, for at arbejder kan udføres på kraftvarmeenheden, ikke umiddelbart giver Granarolo kontrol over driften af den nævnte enhed, således som det kræves i henhold til direktivets artikel 3, litra f), og dermed giver disse vilkår ikke i sig selv Granarolo mulighed for generelt at fastsætte eller overvåge de mængder af drivhusgasemissioner, som udledes som følge af denne enheds aktivitet.
- 56 Det følger således af de betragtninger, der er anført i denne doms præmis 52-55, at Granarolo med forbehold af den forelæggende rets efterprøvelse under alle omstændigheder ikke længere er kraftvarmeenhedens driftsleder som omhandlet i artikel 3, litra f), i direktiv 2003/87, hvorfor Granarolo har ret til at få ajourført sin drivhusgasemissionstilladelse i overensstemmelse med dette direktivs artikel 7.
- 57 En sådan ajourføring af denne tilladelse kan ikke indebære en omgåelse af ETS' regler.
- 58 Først skal det nemlig fastslås, at ajourføringen af tilladelsen ikke ville være i strid med reglen om sammenlægning, således som det er anført i punkt 2 og 3 i bilag I til dette direktiv.
- 59 Dette bilag I identificerer nemlig, således som dets overskrift angiver, de kategorier af aktiviteter, som det nævnte direktiv finder anvendelse på, således som fastsat i dette direktivs artikel 2, stk. 1. Reglen om sammenlægning præciserer navnlig de betingelser, hvorunder det skal vurderes, om de aktiviteter, der finder sted i et anlæg, og navnlig forbrændingsaktiviteten af brændsel, når de tærskler, der er fastsat i nævnte bilag I, med henblik på at afgøre, om dette anlæg skal medtages i ETS.
- 60 Som det er fastslået i denne doms præmis 48, er et termisk kraftværk og en kraftvarmeenhed som de i hovedsagen omhandlede imidlertid to særskilte enheder, der ikke udgør et og samme anlæg som omhandlet i artikel 3, litra e), i direktiv 2003/87.
- 61 Det er desuden ubestridt, at selv efter overdragelsen af kraftvarmeenheden til E.ON fortsætter det termiske kraftværk, som tilhører fabrikken, med at henhøre under ETS, eftersom dets samlede nominelle indfyrede termiske effekt er på mere end tærsklen på 20 MW, der er nævnt i bilag I til dette direktiv.
- 62 Det skal i øvrigt bemærkes, at reglen om sammenlægning vedrører metoderne til beregning af kapaciteten for de aktiviteter, der udøves inden for et anlæg, og at den, henset til de betingelser, der er nævnt i denne doms præmis 49, ikke har til formål at identificere driftslederen af dette anlæg. I det foreliggende tilfælde kan en sådan regel i modsætning til, hvad de sagsøgte i hovedsagen synes at antyde, hverken føre til, at Granarolo udpeges som driftslederen af den i hovedsagen omhandlede kraftvarmeenhed, selv om denne ikke længere kan anses for at have kontrol over driften af dette anlæg, og at Granarolo således ikke længere er i stand til at sikre overvågningen af de drivhusgasemissionerne som følger af den nævnte enheds aktivitet, eller til at fratage Granarolo retten til at ansøge om ajourføring af sin drivhusgasemissionstilladelse.
- 63 Det bemærkes dernæst, at princippet om forbud mod svig og retsmisbrug udgør et almindeligt EU-retligt princip, som borgerne skal overholde. Anvendelsen af EU-retten kan således ikke udvides til at dække handlinger, der gennemføres med det formål ved svig eller misbrug at drage nytte af de fordele, der er hjemlet i EU-retten (dom af 28.10.2020, Kreis Heinsberg, C-112/19, EU:C:2020:864, præmis 46 og den deri nævnte retspraksis).
- 64 Princippet om forbud mod misbrug tilsigter navnlig at forbyde rent kunstige arrangementer, der ikke bygger på nogen økonomisk realitet, og som alene foretages med henblik på at opnå en uretmæssig fordel (jf. analogt dom af 18.6.2020, KrakVet Marek Batko, C-276/18, EU:C:2020:485, præmis 84 og den deri nævnte retspraksis).

65 Der er imidlertid intet i de sagsakter, som er indgivet til Domstolen, der tyder på, at sådanne handlinger, der er udtryk for misbrug eller svig, herunder at der foreligger et rent kunstigt arrangement, har fundet sted i det foreliggende tilfælde. Navnlig er der intet i disse sagsakter, der kan rejse tvivl om rigtigheden af den selvstændige økonomiske aktivitet, som den virksomhed, der erhvervede den i hovedsagen omhandlede kraftvarmehenhed, udøver.

66 Henset til ovenstående betragtninger skal de forelagte spørgsmål besvares med, at artikel 3, litra e) og f), i direktiv 2003/87, sammenholdt med punkt 2 og 3 i bilag I til dette direktiv, skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for, at en ejer af en fabrik, der er udstyret med et termisk kraftværk, hvis aktivitet er omfattet af dette bilag I, kan opnå en ajourføring af sin drivhusgasemissionstilladelse som omhandlet i dette direktivs artikel 7, når denne har overdraget en kraftvarmehenhed, der er beliggende på samme industriområde som denne fabrik, og som har en aktivitet, hvis kapacitet er under den tærskel, som er fastsat i det nævnte bilag I, til en virksomhed, der er specialiseret inden for energisektoren, idet ejeren samtidig har indgået en aftale med denne virksomhed, hvori det bl.a. er fastsat, at den energi, som denne enhed producerer, skal leveres til denne fabrik, når det termiske kraftværk og kraftvarmeheden ikke udgør et og samme anlæg som omhandlet i det nævnte direktivs artikel 3, litra e), og når ejeren af fabrikken under alle omstændigheder ikke længere er kraftvarmehedens driftsleder som omhandlet i samme direktivs artikel 3, litra f).

Sagsomkostninger

67 Da sagens behandling i forhold til hovedsagens parter udgør et led i den sag, der verserer for den forelæggende ret, tilkommer det denne at træffe afgørelse om sagsomkostningerne. Bortset fra de nævnte parters udgifter kan de udgifter, som er afholdt i forbindelse med afgivelse af indlæg for Domstolen, ikke erstattes.

På grundlag af disse præmisser kender Domstolen (Femte Afdeling) for ret:

Artikel 3, litra e) og f), i Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF af 13. oktober 2003 om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Fællesskabet og om ændring af Rådets direktiv 96/61/EF, som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/29/EF af 23. april 2009, sammenholdt med punkt 2 og 3 i bilag I til dette direktiv, skal fortolkes således, at denne bestemmelse ikke er til hinder for, at en ejer af en fabrik, der er udstyret med et termisk kraftværk, hvis aktivitet er omfattet af dette bilag I, kan opnå en ajourføring af sin drivhusgasemissionstilladelse som omhandlet i dette direktivs artikel 7, når denne har overdraget en kraftvarmehenhed, der er beliggende på samme industriområde som denne fabrik, og som har en aktivitet, hvis kapacitet er under den tærskel, som er fastsat i det nævnte bilag I, til en virksomhed, der er specialiseret inden for energisektoren, idet ejeren samtidig har indgået en aftale med denne virksomhed, hvori det bl.a. er fastsat, at den energi, som denne enhed producerer, skal leveres til denne fabrik, når det termiske kraftværk og kraftvarmeheden ikke udgør et og samme anlæg som omhandlet i det nævnte direktivs artikel 3, litra e), og når ejeren af fabrikken under alle omstændigheder ikke længere er kraftvarmehedens driftsleder som omhandlet i samme direktivs artikel 3, litra f).

Underskrifter

* Processprog: italiensk.