



## Jurisprudentie

ARREST VAN HET HOF (Vijfde kamer)

29 april 2021\*

„Prejudiciële verwijzing – Milieu – Richtlijn 2003/87/EG – Regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten – Artikel 3, onder e) – Begrip ‚installatie‘ – Artikel 3, onder f) – Begrip ‚exploitant‘ – Bijlage I, punten 2 en 3 – Aggregatieregeling – Optelling van de capaciteit van de activiteiten van een installatie – Overdracht van een warmte-krachtenheid door de eigenaar van een fabriek – Energieleveringsovereenkomst tussen de overdragende en de verkrijgende onderneming – Aanpassing van de broeikasgasemissievergunning”

In zaak C-617/19,

betreffende een verzoek om een prejudiciële beslissing krachtens artikel 267 VWEU, ingediend door de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg Latium, Italië) bij beslissing van 13 maart 2019, ingekomen bij het Hof op 14 augustus 2019, in de procedure

**Granarolo SpA**

tegen

**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,**

in tegenwoordigheid van:

**E.ON Business Solutions Srl**, voorheen E.On Connecting Energies Italia Srl,

wijst

HET HOF (Vijfde kamer),

samengesteld als volgt: E. Regan (rapporteur), kamerpresident, M. Ilešič en C. Lycourgos, rechters,

advocaat-generaal: H. Saugmandsgaard Øe,

griffier: R. Schiano, administrateur,

\* Procestaal: Italiaans.

gezien de stukken en na de terechtzitting op 17 september 2020,

gelet op de opmerkingen van:

- Granarolo SpA, vertegenwoordigd door A. Stalteri, avvocato,
- E.ON Business Solutions Srl, vertegenwoordigd door C. Vivani en F. Triveri, avvocati,
- de Italiaanse regering, vertegenwoordigd door G. Palmieri als gemachtigde, bijgestaan door G. Palatiello, avvocato dello Stato,
- de Tsjechische regering, vertegenwoordigd door M. Smolek, J. Vláčil en L. Dvořáková als gemachtigden,
- de Europese Commissie, vertegenwoordigd door A.C. Becker en G. Gattinara als gemachtigden,

gehoord de conclusie van de advocaat-generaal ter terechtzitting van 10 december 2020,

het navolgende

### Arrest

- 1 Het verzoek om een prejudiciële beslissing betreft de uitlegging van artikel 3, onder e), van en bijlage I bij richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad (PB 2003, L 275, blz. 32), zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009 (PB 2009, L 140, blz. 63) (hierna: „richtlijn 2003/87”).
- 2 Dit verzoek is ingediend in het kader van een geding tussen enerzijds Granarolo SpA en anderzijds het Ministero dell’Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (ministerie van Milieubeheer, Landschapsbeheer en Bescherming van de Zee, Italië), het Ministero dello Sviluppo economico (ministerie van Economische Ontwikkeling, Italië) en het Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/EG e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto (nationaal comité voor de uitvoering van richtlijn 2003/87/EG en voor de ondersteuning bij het beheer van de projectactiviteiten in verband met het protocol van Kyoto) (hierna: „ETS-comité”) over de weigering van het verzoek tot aanpassing van de broeikasgasemissievergunning waarover Granarolo beschikt voor een van haar installaties die vallen onder de regeling van de Europese Unie voor de handel in broeikasgasemissierechten (EU Emissions Trading System; hierna: „ETS”).

## Toepasselijke bepalingen

### *Unierecht*

- 3 Artikel 2 van richtlijn 2003/87 heeft als opschrift „Toepassingsgebied” en bepaalt in lid 1:  
„Deze richtlijn is van toepassing op emissies uit de in bijlage I genoemde activiteiten en de in bijlage II genoemde broeikasgassen.”
- 4 Artikel 3 van deze richtlijn draagt als opschrift „Definities” en luidt:  
„In deze richtlijn wordt verstaan onder:  
[...]  
e) ‚installatie’: vaste technische eenheid waarin één of meer van de in bijlage I genoemde activiteiten plaatsvinden alsmede andere, daarmee rechtstreeks samenhangende activiteiten plaatsvinden, die technisch in verband staan met de op die plaats ten uitvoer gebrachte activiteiten en gevolgen kunnen hebben voor de emissies en de verontreiniging;  
f) ‚exploitant’: persoon die een installatie exploiteert of beheert, [of,] indien de nationale wetgeving daarin voorziet, aan wie de economische beschikkingsmacht over de technische werking is overgedragen;  
[...]”
- 5 Artikel 4 van deze richtlijn heeft als opschrift „Vergunningen voor broeikasgasemissies” en bepaalt als volgt:  
„De lidstaten dragen er zorg voor dat vanaf 1 januari 2005 geen installatie een in bijlage I genoemde activiteit verricht welke een voor die activiteit gespecificeerde emissie tot gevolg heeft, tenzij haar exploitant in het bezit is van een door een bevoegde autoriteit overeenkomstig de artikelen 5 en 6 verleende vergunning, of de installatie uit hoofde van artikel 27 is uitgesloten van de [ETS]. Dit geldt tevens voor installaties die overeenkomstig artikel 24 zijn opgenomen.”
- 6 Artikel 6 van richtlijn 2003/87 draagt als opschrift „Voorwaarden voor en inhoud van de vergunning voor broeikasgasemissies” en bepaalt in lid 1:  
„De bevoegde autoriteit verleent een vergunning waarin toestemming wordt verleend broeikasgassen uit de gehele installatie of een deel daarvan uit te stoten, indien zij ervan overtuigd is dat de exploitant in staat is de emissies te bewaken en te rapporteren.  
Een vergunning voor broeikasgasemissies kan betrekking hebben op een of meer installaties op dezelfde plaats die door dezelfde exploitant wordt geëxploiteerd.  
De bevoegde autoriteit toetst de vergunning voor broeikasgasemissie ten minste om de vijf jaar en brengt daarin de eventueel benodigde wijzigingen aan.”

- 7 Artikel 7 van deze richtlijn heeft als opschrift „Wijzigingen in installaties” en luidt:
- „De exploitant stelt de bevoegde autoriteit in kennis van voorgenomen wijzigingen in de aard of de werking, van voorgenomen uitbreidingen of van aanzienlijke capaciteitsvermindering van de installatie, waarvoor een aanpassing van de broeikasgasemissievergunning vereist kan zijn. Zo nodig stelt de bevoegde autoriteit de vergunning bij. Bij een verandering in de identiteit van de exploitant van de installatie past de bevoegde autoriteit de vergunning aan door vermelding van de naam en het adres van de nieuwe exploitant.”
- 8 Bijlage I bij deze richtlijn heeft als opschrift „Categorieën activiteiten bedoeld in deze richtlijn” en bepaalt in de punten 2 en 3:
- „2. De hieronder genoemde drempelwaarden hebben betrekking op de productiecapaciteit of op het vermogen. Wanneer in dezelfde installatie verscheidene, onder dezelfde categorie vallende activiteiten worden uitgevoerd, worden de vermogens van de activiteiten bij elkaar opgeteld.
3. Wanneer het totale nominaal thermisch ingangsvermogen van een installatie wordt berekend met het oog op het nemen van een besluit inzake de opneming ervan in de [ETS], worden het nominaal thermisch ingangsvermogen van alle technische eenheden die deel uitmaken van de installatie en waarin brandstoffen worden verbrand, bij elkaar opgeteld. [...]”
- 9 Deze bijlage I bevat een tabel waarin de categorieën activiteiten worden opgesomd waarop richtlijn 2003/87 van toepassing is. Daartoe behoort het „verbranden van brandstof in installaties met een totaal nominaal thermisch ingangsvermogen van meer dan 20 MW (met uitzondering van installaties voor het verbranden van gevaarlijke afvalstoffen of huishoudelijk afval)”.

### *Italiaans recht*

- 10 Artikel 3, lid 1, onder t) en v), van 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 (wetsbesluit nr. 30 tot uitvoering van richtlijn 2009/29/EG tot wijziging van richtlijn 2003/87/EG teneinde de regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten van de Gemeenschap te verbeteren en uit te breiden) van 13 maart 2013 (GURI nr. 79 van 4 april 2013; hierna: „wetsbesluit nr. 30/2013”) definieert de begrippen „exploitant” en „installatie” in de zin van deze regeling op soortgelijke wijze als richtlijn 2003/87.
- 11 Artikel 13, lid 1, van wetsbesluit nr. 30/2013 bepaalt dat geen enkele installatie die in bijlage I bij dat besluit genoemde activiteiten die gepaard gaan met broeikasgasemissies mag uitvoeren zonder vergunning van het ETS-comité.
- 12 Artikel 15 van dit wetsbesluit heeft betrekking op de verlening van, de voorwaarden voor en de inhoud van een dergelijke emissievergunning.
- 13 Artikel 16 van dat wetsbesluit schrijft voor dat de exploitant het ETS-comité in kennis stelt van elke verandering in de identiteit van de exploitant, de aard en de werking van de installatie, de aanzienlijke uitbreiding of vermindering van de capaciteit ervan.
- 14 Artikel 38 van wetsbesluit nr. 30/2013 heeft betrekking op de regeling voor „kleine emittenten” met het oog op de bewaking van en de controle op CO<sub>2</sub>-emissies.

## Hoofdingeding en prejudiciële vragen

- 15 Granarolo is een onderneming die actief is in de levensmiddelensector van verse melk, en in de productie en distributie van zuivelproducten. Zij heeft een fabriek in Pasturago di Vernate (Italië) die uit verschillende eenheden bestaat en uitgerust is met een warmtecentrale voor de productie van de voor haar verwerkingsprocessen benodigde warmte.
- 16 Zoals vereist door artikel 4 van richtlijn 2003/87 was Granarolo voor deze warmtecentrale in het bezit van een broeikasgasemissievergunning voor het verbranden van brandstof in installaties met een totaal nominaal thermisch ingangsvermogen van meer dan 20 MW. Daarnaast valt zij op basis van de nationale wetgeving voor deze fabriek onder de regeling voor „kleine emittenten” met het oog op de bewaking van en de controle op CO<sub>2</sub>-emissies.
- 17 In 2013 heeft Granarolo op het bedrijfsterrein van haar fabriek een warmte-krachteenheid voor de opwekking van elektriciteit en warmte gebouwd ten behoeve van de productie van levensmiddelen, met een totaal nominaal thermisch ingangsvermogen van minder dan 20 MW, en heeft zij van het ETS-comité aanpassing van haar broeikasgasemissievergunning als bedoeld in artikel 7 van deze richtlijn verkregen.
- 18 In 2017 heeft Granarolo haar warmte-krachteenheid overgedragen aan E.ON Connecting Energies Italia Srl, een gespecialiseerde onderneming in de energiesector (hierna: „E.ON”), en tegelijkertijd met haar een overeenkomst voor de levering van elektriciteit en warmte gesloten. Volgens de verwijzende rechter voorzag deze overeenkomst tevens in de verplichting voor E.ON om de toestemming van Granarolo te verkrijgen voor de uitvoering van bouwwerkzaamheden aan de warmte-krachteenheid, in een terugbetaling aan Granarolo bij niet-naleving van de te leveren minimumhoeveelheden energie, in een korting op de prijs van de geleverde energie met ingang van tien jaar en zes maanden na de inwerkingtreding van de overeenkomst, en in een optierecht voor Granarolo om de warmte-krachteenheid terug te kopen.
- 19 Na die overdracht heeft Granarolo het ETS-comité verzocht om aanpassing van haar broeikasgasemissievergunning, omdat zij van mening was dat de emissies van de warmte-krachteenheid, die niet meer door haar en ook niet meer onder haar beheer werd geëxploiteerd, moesten worden afgetrokken van haar CO<sub>2</sub>-emissies.
- 20 Het ETS-comité heeft dit verzoek afgewezen bij besluit van 6 juni 2018. Daarop heeft Granarolo bij de verwijzende rechter beroep tot nietigverklaring van dat besluit ingesteld. E.ON heeft in deze procedure geïntervenieerd aan de zijde van Granarolo.
- 21 Ter ondersteuning van haar beroep voert Granarolo aan dat het ETS-comité de uit richtlijn 2003/87 voortvloeiende vereisten heeft miskend door het afwijzingsbesluit te baseren op het feit dat de warmte-krachteenheid formeel met haar fabriek verbonden bleef.
- 22 Volgens Granarolo kunnen de fabriek en de warmte-krachteenheid namelijk niet op grond van een verbinding met het oog op de energievoorziening als één enkele installatie worden beschouwd, wanneer beide structureel en functioneel autonoom zijn.
- 23 Bovendien wordt de vergunning voor broeikasgasemissies krachtens artikel 3, onder f), en artikel 6 van deze richtlijn afgegeven aan de exploitant die bevoegd is om een installatie te beheren en die dus de emissies kan beheren en bewaken, aldus deze onderneming. In casu is het ETS-comité op basis van een onjuiste uitlegging van de energieleveringsovereenkomst tussen Granarolo en E.ON

tot de conclusie gekomen dat Granarolo bevoegd is gebleven om de emissies van de warmte-krachteenheid te beheren en te bewaken. Deze overeenkomst heeft namelijk geen invloed op het vermogen van E.ON om haar energieproductieactiviteit autonoom uit te voeren en elektriciteit te leveren aan het openbare net, zodat zelfs de omstandigheid dat Granarolo minder energie afneemt van de warmte-krachteenheid geen gevolgen zou hebben voor de hoeveelheid broeikasgassen die deze eenheid uitstoot.

- 24 Daar komt nog bij dat het besluit van het ETS-comité van 6 juni 2018 berust op een onjuiste uitlegging van de in bijlage I bij die richtlijn neergelegde regel van de aggregatie van emissiebronnen, aangezien deze regel enkel geldt voor situaties waarin meerdere technische eenheden één installatie vormen, en niet voor situaties waarin er sprake is van meerdere afzonderlijke installaties, zoals in casu het geval is.
- 25 Voor de verwijzende rechter stellen verweerders in het hoofdgeding dat de overdracht van de betrokken warmte-krachteenheid aan E.ON geen gevolgen heeft gehad voor de configuratie van de installatie en dat er een functionele band blijft bestaan tussen deze warmte-krachteenheid en de fabriek van Granarolo. Zij wijzen er in het bijzonder op dat de broeikasgasemissievergunning onlosmakelijk verband houdt met het bestaan van een installatie in de zin van artikel 3, onder e), van richtlijn 2003/87. De definitie van exploitant veronderstelt logischerwijs de definitie van installatie, waardoor het irrelevant is dat de houder van een dergelijke vergunning mogelijk verschilt van de feitelijke exploitant van een interne technische eenheid van de fabriek.
- 26 Aangezien een warmte-krachteenheid zoals in casu technisch in verband staat met de fabriek en van invloed kan zijn op de totale emissies, moet zij worden geacht samen met die fabriek deel uit te maken van één en dezelfde installatie en moet er dus één vergunning voor worden afgegeven, ook al bevindt deze warmte-krachteenheid zich buiten de productielocatie.
- 27 Voorts betogen verweerders in het hoofdgeding dat Granarolo, gelet op de bedingen van de energieleveringsovereenkomst tussen haar en E.ON, de economische beschikkingmacht over de technische exploitatie van de warmte-krachteenheid heeft behouden en dat zij bijgevolg nog steeds de exploitant van deze eenheid is in de zin van artikel 3, onder f), van richtlijn 2003/87.
- 28 Een andersluidend standpunt zou bovendien in strijd zijn met de aggregatieregels van bijlage I, punten 2 en 3, bij deze richtlijn, die juist moet voorkomen dat een te sterke opdeling van emissiebronnen ertoe leidt dat de meeste kleine of middelgrote installaties van de werkingssfeer van de ETS kunnen worden uitgesloten.
- 29 Aangezien de warmte-krachteenheid in het hoofdgeding een vermogen van minder dan 20 MW heeft, heeft zij namelijk geen ETS-vergunning en valt zij buiten de werkingssfeer van de ETS. Anderzijds worden de jaarlijks door de fabriek van Granarolo geproduceerde en door emissierechten te compenseren emissies door de overdracht van deze warmte-krachteenheid lager.
- 30 Hoewel de bedingen van de energieleveringsovereenkomst Granarolo in een sterke positie plaatsen ten opzichte van E.ON, leidt elke uitlegging dat de oorspronkelijke installatie in twee installaties is gesplitst, tot omzeiling van de CO<sub>2</sub>-emissieregels.

31 Tegen deze achtergrond heeft de Tribunale amministrativo regionale per il Lazio (bestuursrechter in eerste aanleg Latium, Italië) de behandeling van de zaak geschorst en het Hof verzocht om een prejudiciële beslissing over de volgende vragen:

- „1) Moet artikel 3, onder e), van richtlijn [2003/87] aldus worden uitgelegd dat het begrip ‚installatie’ ook een geval omvat als in de onderhavige zaak aan de orde is, waarin een warmte-krachtinstallatie die verzoekster op haar bedrijfsterrein heeft gebouwd om de energievoorziening aan haar fabriek te garanderen vervolgens door de verkoop van een bedrijfsonderdeel is overgedragen aan een andere, in energie gespecialiseerde onderneming op grond van een overeenkomst waarin is bedongen, enerzijds, dat de warmte-krachtinstallatie en de voor het gebruik van de installatie en voor de uitoefening van de activiteit vereiste certificaten, documenten, verklaringen van overeenstemming, licenties, concessies, autorisaties en vergunningen aan de cessionaris worden overgedragen, en hem opstalrecht op het bedrijfsterrein wordt verleend dat passend is voor en functioneel is aan het beheer en het onderhoud van de installatie, en hem erfdiensbaarden worden toegekend ten behoeve van de centrale die als warmte-krachtinstallatie wordt gebruikt, met de omliggende exclusieve zone, en, anderzijds, dat de cessionaris 12 jaar lang door deze installatie geproduceerde energie aan de cedent zal leveren tegen de in de overeenkomst vastgestelde prijzen?
- 2) Kan er inzonderheid sprake zijn van activiteiten die ‚technisch in verband staan’ als bedoeld in dit artikel 3, onder e), [van richtlijn 2003/87] indien er tussen een warmte-krachtinstallatie en een fabriek een zodanige verbinding bestaat, dat deze fabriek, die een andere eigenaar heeft – ondanks dat zij voor de levering van energie een geprivilegieerde betrekking met de warmte-krachtinstallatie heeft (aansluiting via elektriciteitsdistributienet, speciale leveringsovereenkomst met het energiebedrijf waaraan de installatie is overgedragen, verbintenis van laatstgenoemde een minimale hoeveelheid energie aan de fabriek te leveren, met dien verstande dat anders het verschil tussen de marktprijzen voor energie en de in de overeenkomst vastgestelde prijzen wordt vergoed, korting op de verkoopprijzen van de energie die met ingang van tien jaar en zes maanden na de inwerkingtreding van de overeenkomst van toepassing zijn, de toekenning aan de cedent van een optie om de warmte-krachtinstallatie op elk gewenst tijdstip terug te kopen, en het vereiste van toestemming van de cedent voor werkzaamheden aan de warmte-krachtinstallatie) – haar activiteiten ook kan voortzetten indien de energievoorziening wordt onderbroken of de warmte-krachtinstallatie niet of niet goed werkt?
- 3) Tot slot, indien een installatie voor energieproductie door de bouwer daarvan, die op hetzelfde bedrijfsterrein een fabriek heeft, met het oog op een grotere efficiëntie feitelijk wordt overgedragen aan een andere, in energie gespecialiseerde onderneming, kunnen dan de mogelijkheid dat de emissies van deze installatie naar aanleiding van de overdracht niet in aanmerking worden genomen voor de [emissie-vergunning] van de eigenaar van de fabriek en het eventuele gevolg dat deze emissies buiten [de] [ETS] vallen omdat de installatie voor energieproductie, op zichzelf, de drempel voor de kwalificatie als ‚kleine emittent’ niet overschrijdt, worden aangemerkt als een schending van de regel van aggregatie van bronnen als bedoeld in bijlage I bij richtlijn [2003/87] of vormen zij louter een legitiem gevolg van de organisatorische keuzen van de exploitanten, dat niet door [de] [ETS] wordt verboden?”

## Beantwoording van de prejudiciële vragen

- 32 Vooraf dient eraan te worden herinnerd dat het in het kader van de bij artikel 267 VWEU ingestelde procedure van samenwerking tussen de nationale rechterlijke instanties en het Hof de taak is van het Hof om de nationale rechter een nuttig antwoord te geven aan de hand waarvan deze het bij hem aanhangige geding kan beslechten. Daartoe dient het Hof de voorgelegde vragen in voorkomend geval te herformuleren (arrest van 26 oktober 2016, Yara Suomi e.a., C-506/14, EU:C:2016:799, punt 29 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 33 De omstandigheid dat een nationale rechterlijke instantie bij de formulering van een verzoek om een prejudiciële beslissing formeel heeft verwezen naar bepaalde voorschriften van het Unierecht, staat er niet aan in de weg dat het Hof deze rechterlijke instantie alle uitleggingsgegevens verschafft die nuttig kunnen zijn voor de beslechting van het bij haar aanhangige geding, ongeacht of de uitgelegde bepalingen in haar vragen worden vermeld. Het staat in dit verband aan het Hof om uit alle door de nationale rechter verschaft gegevens, met name uit de motivering van de verwijzingsbeslissing, de aspecten van Unierecht te putten die, gelet op het voorwerp van het geschil, uitlegging behoeven (arrest van 27 juni 2018, Turbogás, C-90/17, EU:C:2018:498, punt 25 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 34 In casu heeft het hoofdgeding betrekking op de afwijzing door het ETS-comité van een verzoek van Granarolo om aanpassing van haar broeikasgasemissievergunning nadat zij haar warmte-krachteenheid, gelegen op dezelfde bedrijfsterrein als haar levensmiddelenfabriek, had overgedragen aan E.ON, een gespecialiseerde onderneming in de energiesector, en tevens met E.ON een energieleveringsovereenkomst had gesloten.
- 35 Zoals uit de verwijzingsbeslissing blijkt, is de afwijzing van het verzoek tot aanpassing ingegeven door het feit dat de fabriek, met name gelet op de bedingen van de energieleveringsovereenkomst tussen Granarolo en E.ON, functioneel verbonden is gebleven met de warmte-krachteenheid, zodat beide installaties één enkele installatie in de zin van artikel 3, onder e), van richtlijn 2003/87 vormen, en dat Granarolo na de overdracht nog steeds de exploitant van de warmte-krachteenheid in de zin artikel 3, onder f), van deze richtlijn is. Voorts rijst de vraag of inwilliging van dat verzoek tot aanpassing in strijd zou zijn geweest met de aggregatieregule van bijlage I, punten 2 en 3, bij die richtlijn en tot gevolg zou hebben gehad dat de ETS-regels konden worden omzeild.
- 36 In het licht van wat voorafgaat, dient te worden geoordeeld dat de verwijzende rechter met zijn vragen, die samen moeten worden onderzocht, in wezen wenst te vernemen of artikel 3, onder e) en f), van richtlijn 2003/87, gelezen in samenhang met bijlage I, punten 2 en 3, van deze richtlijn, aldus moet worden uitgelegd dat het eraan in de weg staat dat een eigenaar van een fabriek met een warmtecentrale waarvan de activiteit onder bijlage I valt, zijn broeikasgasemissievergunning overeenkomstig artikel 7 van deze richtlijn kan laten aanpassen wanneer hij een warmte-krachteenheid die gelegen is op hetzelfde bedrijfsterrein als deze fabriek en die een activiteit verricht met een capaciteit beneden de in deze bijlage I vastgestelde drempel, heeft overgedragen aan een gespecialiseerde onderneming in de energiesector en tegelijkertijd met deze onderneming een overeenkomst heeft gesloten waarin met name is bedongen dat de door deze warmte-krachteenheid geproduceerde energie aan deze fabriek zal worden geleverd.
- 37 In casu moet met het oog op het onderhavige arrest worden opgemerkt dat uit de verwijzingsbeslissing blijkt dat de fabriek in het hoofdgeding een zuivelfabriek is die voor het productieproces beschikt over een warmtecentrale met een totaal nominaal thermisch



ingangsvermogen van meer dan 20 MW, zodat deze activiteiten verricht die onder de in bijlage I bij richtlijn 2003/87 vallen. Het totale nominale thermische ingangsvermogen van de warmte-krachteenheid bedraagt echter minder dan 20 MW, zodat haar activiteiten op zichzelf niet onder deze bijlage vallen.

- 38 Wat in de eerste plaats de vraag van de verwijzende rechter betreft of de warmte-krachteenheid en de fabriek in het hoofdgeding wegens hun onderlinge verhouding één enkele installatie in de zin van artikel 3, onder e), van deze richtlijn vormen, zij eraan herinnerd dat deze bepaling het begrip „installatie” omschrijft als een vaste technische eenheid waarin één of meer van de in bijlage I bij deze richtlijn genoemde activiteiten plaatsvinden alsmede andere, daarmee rechtstreeks samenhangende activiteiten die technisch in verband staan met de op die plaats ten uitvoer gebrachte activiteiten en gevolgen kunnen hebben voor de emissies en de verontreiniging.
- 39 Volgens de in die bepaling genoemde criteria kan de in het hoofdgeding aan de orde zijnde warmte-krachteenheid dus alleen samen met de warmtecentrale van de fabriek één enkele installatie vormen, en kan dit bovendien alleen het geval zijn wanneer de in deze warmte-krachteenheid verrichte verbrandingsactiviteit rechtstreeks samenhangt met de activiteit van deze warmtecentrale op het bedrijfsterrein, technisch in verband staat met de warmtecentrale en gevolgen kan hebben voor de emissies en de verontreiniging.
- 40 Om te beginnen moet worden vastgesteld dat uit de aard zelf van deze criteria volgt dat zij een feitelijke beoordeling vereisen. Bijgevolg kan de vraag of in omstandigheden als die van het hoofdgeding is voldaan aan die criteria, met name aan het criterium inzake het bestaan van een technisch verband, waarop de vragen van de verwijzende rechter in het bijzonder betrekking hebben, niet afhangen van de contractuele bedingen die de overdragende en de verkrijgende onderneming binden.
- 41 Voorts staat vast dat is voldaan aan het criterium inzake de gevolgen voor de emissies en de verontreiniging zodra de warmte-krachteenheid broeikasgassen uitstoot.
- 42 Wat de andere criteria van artikel 3, onder e), van richtlijn 2003/87 betreft, heeft het Hof geoordeeld dat een activiteit rechtstreeks samenhangt met een onder bijlage I bij deze richtlijn vallende activiteit wanneer zij onontbeerlijk is voor de uitoefening ervan, en dat deze rechtstreekse samenhang bovendien wordt geconcretiseerd door het technische verband in omstandigheden waarin de betrokken activiteit is geïntegreerd in het algemene technische proces van de onder bijlage I vallende activiteit (zie in die zin arrest van 9 juni 2016, Elektriciteits Produktiemaatschappij Zuid-Nederland EPZ, C-158/15, EU:C:2016:422, punt 30).
- 43 Hieruit volgt ten eerste dat de voorwaarde dat de betrokken activiteiten rechtstreeks samenhangen vereist dat de activiteit van warmte-krachtkoppeling in een situatie als in het hoofdgeding wordt verricht met het oog op de verbranding van brandstoffen die plaatsvindt in de warmtecentrale van de fabriek.
- 44 Aan deze voorwaarde kan dus niet worden voldaan indien de activiteit van warmte-krachtkoppeling uitsluitend wordt verricht ten behoeve van de productie van levensmiddelen in de fabriek van Granarolo, zoals met name Granarolo en de Europese Commissie ter terechtzitting voor het Hof hebben betoogd; het staat aan de verwijzende rechter om dit na te gaan.

- 45 Ten tweede vereist de voorwaarde inzake het bestaan van een technisch verband ter concretisering van een dergelijke rechtstreekse samenhang dat de band tussen de betrokken activiteiten bijdraagt aan de integriteit van het gezamenlijke technische proces van de onder bijlage I bij richtlijn 2003/87 vallende activiteit, zoals de advocaat-generaal in punt 57 van zijn conclusie in wezen heeft opgemerkt.
- 46 Een dergelijke vaststelling kan niet worden afgeleid uit het enkele feit dat er sprake is van een band tussen de betrokken activiteiten ten behoeve van de energievoorziening, zoals gewoonlijk het geval is bij industriële activiteiten. Het is weliswaar niet uitgesloten dat een dergelijke band kan worden beschouwd als een technisch verband als bedoeld in artikel 3, onder e), van deze richtlijn, maar enkel wanneer zij op specifieke en onderscheidende wijze is geïntegreerd in het technische proces dat kenmerkend is voor de onder bijlage I bij die richtlijn vallende activiteit.
- 47 In casu blijkt uit het dossier waarover het Hof beschikt – en zoals overigens wordt bevestigd door de bewoordingen van de tweede prejudiciële vraag – dat de fabriek van Granarolo en meer in het bijzonder de warmtecentrale die de voor deze fabriek benodigde warmte levert, zelfs in bedrijf kan blijven indien de energievoorziening door de warmte-krachteenheid wordt onderbroken of deze eenheid niet of niet goed werkt.
- 48 Aangezien de band tussen de warmte-krachteenheid en de fabriek niet bijdraagt aan de integriteit van het technische proces van de activiteiten die plaatsvinden in de warmtecentrale van die fabriek en er bijgevolg, onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, niet is voldaan aan de criteria van artikel 3, onder e), van richtlijn 2003/87, kunnen de warmte-krachteenheid en de warmtecentrale niet worden beschouwd als één enkele installatie in de zin van die bepaling.
- 49 Wat in de tweede plaats de vraag betreft of Granarolo na de overdracht van de warmte-krachteenheid aan E.ON de exploitant ervan blijft, moet eraan worden herinnerd dat artikel 6, lid 1, van deze richtlijn, betreffende de voorwaarden waaronder vergunningen voor broeikasgasemissies worden afgegeven, in de eerste alinea bepaalt dat de bevoegde autoriteit een dergelijke vergunning verleent waarin toestemming wordt verleend broeikasgassen uit de gehele installatie of een deel daarvan uit te stoten, indien zij ervan overtuigd is dat de exploitant in staat is de emissies te bewaken en te rapporteren, en in de tweede alinea dat een vergunning voor broeikasgasemissies betrekking kan hebben op een of meer installaties op dezelfde plaats die door dezelfde exploitant worden geëxploiteerd. Voorts stelt de bevoegde autoriteit overeenkomstig artikel 7 van deze richtlijn de vergunning zo nodig bij in het licht van de gegevens die de exploitant haar verstrekt over wijzigingen met betrekking tot de betrokken installatie. Bovendien wordt in artikel 3, onder f), van deze richtlijn het begrip „exploitant” gedefinieerd als een persoon die een installatie exploiteert of beheert, of, indien de nationale wetgeving daarin voorziet, aan wie de economische beschikkingsmacht over de technische werking is overgedragen.
- 50 Zoals uit deze bepalingen blijkt, moet in omstandigheden als die van het hoofdgeding – waarin de eigenaar van een fabriek een warmte-krachteenheid die gelegen is op hetzelfde bedrijfsterrein als deze fabriek heeft overgedragen aan een gespecialiseerde onderneming in de energiesector – worden nagegaan of deze eigenaar door die overdracht de zeggenschap over de werking van deze warmte-krachteenheid en dus over de broeikasgasemissies uit de activiteiten ervan heeft verloren. Indien dat het geval is, kan de eigenaar na de overdracht niet worden beschouwd als de exploitant van die warmte-krachteenheid in de zin van artikel 3, onder f), van richtlijn 2003/87.

- 51 Om te achterhalen wie de exploitant van die warmte-krachteenheid is moet met name rekening worden gehouden met de contractuele bedingen die de overdragende en de verkrijgende onderneming binden, zoals de advocaat-generaal in punt 45 van zijn conclusie heeft opgemerkt.
- 52 In casu kan, gelet op de door de verwijzende rechter verstrekte informatie, uit de contractuele bedingen tussen E.ON en Granarolo niet worden afgeleid dat Granarolo de zeggenschap heeft behouden over de werking van de warmte-krachteenheid in het hoofdgeding en dus over de broeikasgasemissies die het gevolg zijn van haar activiteiten.
- 53 Ten eerste heeft Granarolo namelijk – zoals blijkt uit de bewoordingen van de eerste prejudiciële vraag – de eigendom van de warmte-krachteenheid overgedragen aan E.ON en aan haar daartoe met name alle documenten overgedragen die nodig waren voor de exploitatie van deze eenheid en voor de uitoefening van de aldaar verrichte activiteit.
- 54 Ten tweede kan E.ON krachtens de energieleveringsovereenkomst die haar bindt aan Granarolo de activiteit van de warmte-krachteenheid opvoeren en de opgewekte elektriciteit aan het openbare net leveren. Het staat E.ON ook vrij de hoeveelheid geproduceerde energie te verminderen, op voorwaarde dat zij, indien zij de in de overeenkomst neergelegde minimumhoeveelheden energie niet levert, het verschil tussen de marktprijzen voor energie en de in de overeenkomst vastgestelde prijzen vergoedt. Een dergelijke contractuele vergoedingsregeling kan echter niet worden gelijkgesteld met een overdracht aan Granarolo van de economische beschikkingsmacht over de technische werking van de warmte-krachtinstallatie in de zin van artikel 3, onder f), in fine, van richtlijn 2003/87.
- 55 Daarenboven moet worden vastgesteld dat de andere door de verwijzende rechter genoemde contractuele bedingen, met name die over de verkoopprijs van energie, de terugkoopoptie waarover Granarolo beschikt of de noodzaak van haar toestemming voor bouwwerkzaamheden aan de warmte-krachteenheid, Granarolo evenmin zeggenschap over de werking van deze eenheid verlenen, zoals vereist door artikel 3, onder f), van de richtlijn, en als zodanig maken deze bedingen haar dus niet bevoegd om de hoeveelheid broeikasgasemissies die het gevolg zijn van de activiteit van deze eenheid in algemene zin vast te stellen en te bewaken.
- 56 Uit de overwegingen in de punten 52 tot en met 55 van dit arrest volgt dus dat Granarolo, onder voorbehoud van verificatie door de verwijzende rechter, hoe dan ook niet langer de exploitant is van de warmte-krachteenheid in de zin van artikel 3, onder f), van richtlijn 2003/87, zodat zij overeenkomstig artikel 7 van deze richtlijn recht heeft op aanpassing van haar broeikasgasemissievergunning.
- 57 Een dergelijke aanpassing van deze vergunning mag er niet toe leiden dat de ETS-regels worden omzeild.
- 58 In de eerste plaats moet namelijk worden vastgesteld dat aanpassing van de vergunning niet tot gevolg zou hebben dat inbreuk wordt gemaakt op de aggregatieregule van bijlage I, punten 2 en 3, bij deze richtlijn.
- 59 Zoals het opschrift ervan al aangeeft, vermeldt bijlage I namelijk de categorieën activiteiten waarop deze richtlijn overeenkomstig artikel 2, lid 1, ervan van toepassing is. In het bijzonder bevat de aggregatieregule de voorwaarden waaronder moet worden nagegaan of de activiteiten die

plaatsvinden binnen een installatie, en met name de verbranding van brandstof, de drempelwaarden van bijlage I bereiken met het oog op het nemen van een besluit inzake de opnemings van die installatie in de ETS.

- 60 Zoals in punt 48 van dit arrest is vastgesteld, zijn een warmtecentrale en een warmte-krachteenheid als in het hoofdgeding echter twee onderscheiden eenheden die niet één enkele installatie in de zin van artikel 3, onder e), van richtlijn 2003/87 vormen.
- 61 Bovendien staat vast dat de warmtecentrale waarmee de fabriek is uitgerust ook na de overdracht van de warmte-krachteenheid aan E.ON onder de ETS is blijven vallen, aangezien het totale nominaal thermisch ingangsvermogen ervan hoger is dan de in bijlage I bij deze richtlijn genoemde drempel van 20 MW.
- 62 Verder moet worden opgemerkt dat de aggregatieregeling betrekking heeft op de wijze van berekening van de capaciteit van de activiteiten die plaatsvinden binnen een installatie en, gelet op de in punt 49 van dit arrest in herinnering gebrachte voorwaarden, niet tot doel heeft de exploitant van die installatie te identificeren. Anders dan verweerders in het hoofdgeding lijken te suggereren, kan een dergelijke regeling er in casu dus niet toe leiden dat Granarolo wordt aangewezen als exploitant van de warmte-krachteenheid in het hoofdgeding, indien zij niet langer kan worden geacht zeggenschap te hebben over de werking van deze eenheid en dus niet meer in staat is om de broeikasgasemissies van de activiteit van die eenheid te bewaken, en evenmin dat Granarolo het recht wordt ontzegd om te verzoeken om aanpassing van haar broeikasgasemissievergunning.
- 63 In de tweede plaats moet in herinnering worden gebracht dat het beginsel dat fraude en misbruik van recht verboden zijn, een algemeen Unierechtelijk beginsel vormt dat justitiabelen dienen na te leven. De Unieregelgeving mag immers niet zo ruim worden toegepast dat zij handelingen zou dekken die zijn verricht met het doel om door fraude of misbruik te profiteren van de door het Unierecht toegekende voordelen (arrest van 28 oktober 2020, Kreis Heinsberg, C-112/19, EU:C:2020:864, punt 46 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 64 Het beginsel van het verbod van misbruik beoogt met name volstrekt kunstmatige constructies te verbieden die geen verband houden met de economische realiteit en alleen bedoeld zijn om een onrechtmatig voordeel te verkrijgen (zie naar analogie arrest van 18 juni 2020, KrakVet Marek Batko, C-276/18, EU:C:2020:485, punt 84 en aldaar aangehaalde rechtspraak).
- 65 Niets in het aan het Hof overgelegde dossier wijst er echter op dat dergelijke onrechtmatige of frauduleuze handelingen, met name het bestaan van een volstrekt kunstmatige constructie, in casu hebben plaatsgevonden. In het bijzonder bevat dit dossier geen elementen die twijfels doen rijzen over de vraag of de activiteit van de onderneming die de warmte-krachteenheid in het hoofdgeding heeft verkregen, inderdaad economisch autonoom is.
- 66 Gelet op een en ander moet op de prejudiciële vragen worden geantwoord dat artikel 3, onder e) en f), van richtlijn 2003/87, gelezen in samenhang met bijlage I, punten 2 en 3, van deze richtlijn, aldus moet worden uitgelegd dat het er niet aan in de weg staat dat een eigenaar van een fabriek met een warmtecentrale waarvan de activiteit onder bijlage I valt, zijn broeikasgasemissievergunning overeenkomstig artikel 7 van deze richtlijn kan laten aanpassen wanneer hij een warmte-krachteenheid die gelegen is op hetzelfde bedrijfsterrein als deze fabriek en die een activiteit verricht met een capaciteit beneden de in bijlage I vastgestelde drempel, heeft overgedragen aan een gespecialiseerde onderneming in de energiesector en tegelijkertijd met deze onderneming een overeenkomst heeft gesloten waarin met name is bedongen dat de door deze

warmte-krachteenheid geproduceerde energie aan deze fabriek zal worden geleverd, indien de warmtecentrale en de warmte-krachteenheid niet één enkele installatie in de zin van artikel 3, onder e), van die richtlijn vormen en de eigenaar van de fabriek hoe dan ook niet langer de exploitant van de warmte-krachteenheid is in de zin van artikel 3, onder f), van die richtlijn.

## **Kosten**

- 67 Ten aanzien van de partijen in het hoofdgeding is de procedure als een aldaar gerezen incident te beschouwen, zodat de verwijzende rechterlijke instantie over de kosten heeft te beslissen. De door anderen wegens indiening van hun opmerkingen bij het Hof gemaakte kosten komen niet voor vergoeding in aanmerking.

Het Hof (Vijfde kamer) verklaart voor recht:

**Artikel 3, onder e) en f), van richtlijn 2003/87/EG van het Europees Parlement en de Raad van 13 oktober 2003 tot vaststelling van een regeling voor de handel in broeikasgasemissierechten binnen de Gemeenschap en tot wijziging van richtlijn 96/61/EG van de Raad, zoals gewijzigd bij richtlijn 2009/29/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 april 2009, gelezen in samenhang met bijlage I, punten 2 en 3, van deze richtlijn, moet aldus worden uitgelegd dat het er niet aan in de weg staat dat een eigenaar van een fabriek met een warmtecentrale waarvan de activiteit onder bijlage I valt, zijn broeikasgasemissievergunning overeenkomstig artikel 7 van deze richtlijn kan laten aanpassen wanneer hij een warmte-krachteenheid die gelegen is op hetzelfde bedrijfsterrein als deze fabriek en die een activiteit verricht met een capaciteit beneden de in bijlage I vastgestelde drempel, heeft overgedragen aan een gespecialiseerde onderneming in de energiesector en tegelijkertijd met deze onderneming een overeenkomst heeft gesloten waarin met name is bedongen dat de door deze warmte-krachteenheid geproduceerde energie aan deze fabriek zal worden geleverd, indien de warmtecentrale en de warmte-krachteenheid niet één enkele installatie in de zin van artikel 3, onder e), van die richtlijn vormen en de eigenaar van de fabriek hoe dan ook niet langer de exploitant van de warmte-krachteenheid is in de zin van artikel 3, onder f), van die richtlijn.**

ondertekeningen