

Sag C-91/22

Sammendrag af anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 98, stk. 1, i Domstolens procesreglement

Dato for indlevering:

9. februar 2022

Forelæggende ret:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Italien)

Afgørelse af:

25. januar 2022

Sagsøger:

Fenice – Qualità per l'ambiente SpA

Sagsøgte:

Ministero della Transizione Ecologica

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

Andre parter i sagen:

Hera SpA, Fca Italy SpA

.....

Hovedsagens genstand

Sag med påstand om annullation af den afgørelse, hvorved 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, herefter »ETS-udvalget«) den 12. april 2021 gav afslag på at tildele et anlæg, som sagsøgeren driver, gratis CO₂-emissionskvoter for perioden 2021-2025.

Genstand og retsgrundlag for anmodningen om præjudiciel afgørelse

Artikel 267 TEUF.

Præjudicielle spørgsmål

- 1) Kan en afgørelse, som træffes af 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, herefter »ETS-udvalget«)] – henset til vedtagelsesproceduren, og navnlig den i delegeret forordning (EU) 2019/331 fastsatte mekanisme vedrørende dialog med Europa-Kommissionen angående medtagelse af anlæg på listen for tildeling af CO₂-kvoter – være genstand for særskilt søgsmål ved Den Europæiske Unions Ret i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF, såfremt den anfægtede foranstaltning har retligt bindende virkninger og umiddelbart vedrører den klagende økonomiske aktør?
- 2) Kan en privat økonomisk aktør, som direkte har lidt tab som følge af udelukkelsen fra tildelinger af CO₂-kvoter på grundlag af den undersøgelse, som Europa-Kommissionen foretager i samarbejde med [ETS-udvalget], i modsat fald anlægge søgsmål ved Den Europæiske Unions Ret i henhold til artikel 263, stk. 4, TEUF til prøvelse af Europa-Kommissionens afgørelse om at afvise et anlægs optagelse på den liste, som er omhandlet i artikel 14, stk. 4, i delegeret forordning (EU) 2019/331?
- 3) Omfatter begrebet »elektricitetsgenerator« i artikel 3, litra u), i direktiv 2003/87/EF, som fortolket i Domstolens dom (Femte Afdeling) af 20. juni 2019, C-682/17, ExxonMobil Production Deutschland [...], angående en anmodning om præjudiciel afgørelse i henhold til artikel 267 TEUF, indgivet af Verwaltungsgericht Berlin (forvaltningsdomstolen i Berlin, Tyskland) ved afgørelse af 28. november 2017, også situationer, hvor et anlæg producerer en meget ringe del af elektricitet fra kraftvarmeproduktion, som ikke er højeffektiv, idet anlægget er kendetegnet ved flere andre varmekilder end kraftvarmeproduktion, hvilke varmekilder har de egenskaber, der giver ret til gratis emissionskvoter?
- 4) Er en sådan fortolkning af definitionen af »elektricitetsgenerator« forenelig med de almindelige EU-retlige principper, navnlig princippet om overholdelse af fri konkurrence mellem aktørerne i tilfælde af ydelse af incitamenter og princippet om foranstaltningens proportionalitet, såfremt den indebærer, at et anlæg kendetegnet ved flere energikilder helt udelukkes fra incitamenterne, uden fratrækning af emissionsværdierne knyttet til andre varmekilder end kraftvarmeproduktion, hvilke varmekilder fuldt ud giver ret til de fastsatte fordele?

Anførte EU-retlige forskrifter

TEUF; artikel 263, stk. 4.

Direktiv 2003/87/EF (kvotehandelsdirektivet), som ændret ved direktiv 2009/29/EF og senere ved direktiv 2018/410/EU.

Kvotehandelsdirektivet regulerer systemet for handel med kvoter for drivhusgasemissioner i Unionen (European Union Emissions Trading Scheme – EU ETS), som er et væsentligt instrument til at imødegå klimaændringer og opnå en omkostningseffektiv reduktion af drivhusgasemissioner. Dette system bygger på princippet om begrænsning af og handel med kvoter for drivhusgasemissioner; der fastsættes et loft for den samlede mængde af visse drivhusgasser, og dette loft nedsættes over tid, således at de samlede emissioner nedsættes. Inden for dette loft modtager eller køber virksomhederne emissionskvoter, som virksomhederne om nødvendigt kan handle med. Ved hvert års slutning skal virksomhederne returnere et antal kvoter, som er stort nok til at dække deres emissioner, idet de ellers pålægges store bøder. Hvis en virksomhed nedsætter sine emissioner, kan den beholde de uudnyttede kvoter for at dække sit fremtidige behov eller sælge dem til en anden virksomhed. Kvotehandelsdirektivet fastsætter, at elektricitetsgeneratorer, CO₂-opsamlingsanlæg, rørledninger til transport af CO₂ og CO₂-lagringssteder fra og med 2013 skal købe kvoter på auktion for at dække hele deres behov (tildeling mod betaling). Derimod er fremstillingsvirksomheder berettigede til gratistildeling af kvoter på grundlag af deres aktivitetsniveau og referencestandarder (benchmarks), som Europa-Kommissionen udarbejder, og som gælder på europæisk plan.

Direktiv 2012/27/EU, som bl.a. definerer højeffektive kraftvarmeværker (High Efficiency CHP).

Kommissionens delegerede forordning (EU) 2019/331 af 19. december 2018, som bl.a. fastsætter de oplysninger, som skal indsendes vedrørende de af direktivets anvendelsesområde omfattede anlæg, samt fremgangsmåderne og procedurerne for medlemsstaternes indsendelse af data til Kommissionen via de respektive kompetente nationale myndigheder. (I Italien er det ETS-udvalget, som fastlægger det årlige antal kvoter, som tildeles gratis til de berettigede driftsledere, og fremsender listen med disse oplysninger for hvert anlæg, der anmoder om gratistildeling af kvoter, til Kommissionen). Kommissionen vurderer de modtagne data og kan forlange, at medlemsstaten fremsender yderligere dokumentation.

Domstolens dom af 20. juni 2019, C-682/17.

Domstolens dom af 3. december 2019, C-414/18.

Anførte nationale forskrifter

Lovdekret nr. 216 af 4. april 2006 og lovdekret nr. 30 af 13. marts 2013, der bl.a. udpeger ETS-udvalget som den nationale myndighed, der har kompetence til at gennemføre ETS-systemet.

Lovdekret nr. 47 af 9. juni 2020, som bl.a. fastsætter, at ETS-udvalget også har til opgave at fastlægge det årlige antal kvoter, som tildeles gratis i overensstemmelse med EU-retten.

Lov nr. 241 af 7. august 1990; artikel 3 og 10a.

Kort fremstilling af de faktiske omstændigheder og retsforhandlingerne i hovedsagen

- 1 FENICE – Qualità per l’ambiente SpA er et selskab i sektoren for miljøaktiviteter og alternative energikilder, som driver tre anlæg med en samlet nominal indfyret termisk effekt på mere end 20 MW, som anvendes af industrianlæg tilhørende tredjeparter og er omfattet af anvendelsesområdet for ETS-systemet; et af disse anlæg er genstand for den foreliggende anmodning om præjudiciel afgørelse, mens de andre to er genstand for anmodning om præjudiciel afgørelse henholdsvis i sag C-92/22 og C-93/22.
- 2 I juni 2019 indsendte sagsøgeren dokumentationen vedrørende anmodningen om gratistildeling af emissionskvoter for perioden 2021-2025 til ETS-udvalget. Kommissionen forlangte herefter, at sagsøgeren skulle præcisere, om det omhandlede anlæg, som blev anset for en elektricitetsgenerator, var et højeffektivt kraftvarmeverk (High Efficiency CHP) som omhandlet i direktiv 2012/27. Sagsøgeren specificerede, at anlægget omfattede flere andre varmekilder end kraftvarmeproduktion, hvilke varmekilder som sådanne burde give ret til tildeling af de respektive kvoter, fordi deres andel af elektricitetsproduktion var fuldstændigt minimal og under alle omstændigheder kunne adskilles fra de andre forbrændingskilder. Efter den uddybende undersøgelse, som blev udført i samarbejde med Kommissionen, meddelte ETS-udvalget sagsøgeren, at det omhandlede anlæg ikke var berettiget til gratis emissionskvoter, således at sagsøgeren ikke blev tildelt nogen kvoter.
- 3 Da sagsøgeren finder, at den uretmæssigt ikke blev tildelt nogen gratis emissionskvoter, har den anlagt sag og fremsat flere anbringender baseret på bl.a. tilsidesættelse af den nationale lovgivning, navnlig lov nr. 241/1990 (artikel 3 og 10a) og lovdekret nr. 47/2020, og af EU-retten, navnlig direktiverne 2003/87 og 2018/410.

De væsentligste argumenter, der anføres af hovedsagens parter

- 4 **Sagsøgeren**, som ikke blev tildelt nogen gratiskvoter, finder for det første vedrørende realiteten, at denne omstændighed er resultatet af den fejlagtige kvalifikation af den faktiske situation, hvori sagsøgerens anlæg befinder sig. Artikel 10a, stk. 3, i direktiv 2003/87 blev nemlig anvendt på sagsøgerens anlæg på grundlag af en fejlagtig fortolkning af dom af 20. juni 2019, C-682/17, i hvilken begrebet »elektricitetsgenerator« ifølge Domstolen skal fortolkes således, at det omfatter et anlæg, som kontinuerligt mod betaling tilfører en selv ringe del af den producerede elektricitet til det offentlige elektricitetsnet. Det i den konkrete situation omhandlede anlæg kan ikke betragtes som en elektricitetsgenerator i denne forstand, fordi anlægget udnytter flere kilder, og denne form for anlæg er ikke blevet taget i betragtning. Sagsøgeren har endvidere specificeret, at det omhandlede anlæg blev tildelt gratiskvoter i perioden 2013-2020. Kommissionen og ETS-udvalget burde således have skelnet mellem varmen produceret af det termiske kraftværk (som ville have kunnet opnå gratiskvoter) og varmen produceret af det ikke højeffektive kraftvarmeværk. På grundlag af forskellige dokumenter, som myndighederne rådede over, ville de nemt have kunnet kontrollere og fastlægge denne inddeling.
- 5 For det andet har sagsøgeren – med hensyn til det af den forelæggende ret af egen drift rejste spørgsmål om, hvorvidt søgsmålet skal afvises som følge af manglende kompetence – gjort gældende, at det er ETS-udvalget, dvs. et tværministerielt organ, som fastlægger, om et anlæg skal optages på den respektive liste, og som træffer afgørelse om endelig tildeling af gratiskvoter til hvert af anlæggene på denne liste. ETS-udvalget handler i sin egenskab af organ, der henhører under Ministero della Transizione Ecologica (ministeriet for økologisk omstilling), og er således et nationalt organ, ikke et EU-organ, hvorfor alle foranstaltninger truffet af ETS-udvalget har samme virkning som en administrativ retsakt, således at det tilkommer medlemsstaten – og nærmere bestemt forvaltningsdomstolene – at prøve lovligheden heraf. Kompetencen til at vurdere lovligheden af retsakter vedtaget af medlemsstaternes organer tilkommer udtrykkeligt ikke Domstolen, medmindre foranstaltningen kun formelt er vedtaget af et nationalt organ, men reelt i det væsentlige følger af en afgørelse på EU-plan, i hvilket tilfælde en borger, som mener at have lidt skade som følge af denne foranstaltning har – som Domstolen fastslog i dom af 3. december 2019, C-414/18 – ret til at anlægge søgsmål ved Den Europæiske Unions Ret, på lige fod med søgsmål til prøvelse af en foranstaltning, som er vedtaget direkte af et EU-organ.
- 6 **Ministero della Transizione Ecologica** har nedlagt påstand om frifindelse, fordi søgsmålet er ugrundet.
- 7 Vedrørende realiteten er for det første betingelserne for gratistildeling af kvoter ikke opfyldt, fordi det omhandlede anlæg ikke henhører under de undtagelsestilfælde, hvor elektricitetsgenerators kan tildeles gratiskvoter. Med henblik på at forstå realiteten i Kommissionens afgørelse skal der tages udgangspunkt i dom af 20. juni 2019, C-682/17, hvori Domstolen fastslog, at et

anlæg, som i forbindelse med sin aktivitet i form af forbrænding af brændsel i anlæg med en samlet nominel indfyret termisk effekt på mere end 20 MW som omhandlet i bilag I til direktiv 2003/87 producerer elektricitet, som i det væsentlige skal anvendes til anlæggets egne behov, skal anses for en »elektricitetsgenerator« som omhandlet i direktivets artikel 3, litra u) (»electricity generator«), når der dels på dette anlæg på én gang udøves en aktivitet, som ikke er omfattet af anvendelsesområdet for ETS-systemet, dels kontinuerligt mod betaling tilføres en selv ringe del af den producerede elektricitet til det offentlige elektricitetsnet, som nævnte anlæg af tekniske årsager permanent skal være tilknyttet. Når et anlæg anses for en »electricity generator«, mister det følgelig retten til gratistildeling af kvoter for enhver eventuel delinstallation, med undtagelse af visse i direktivet udtrykkeligt fastsatte tilfælde. Det fremgår endvidere af denne dom, at en elektricitetsgenerator som omhandlet i artikel 3, litra u), i direktiv 2003/87 ikke er berettiget til gratistildeling af emissionskvoter for den varme, der produceres i forbindelse med dets aktivitet i form af forbrænding af brændsel i anlæg med en samlet indfyret termisk effekt på mere end 20 MW som omhandlet i bilag I til dette direktiv, når denne varme anvendes til andre formål end produktion af elektricitet, idet et sådant anlæg ikke opfylder de betingelser, der er fastsat i dette direktivs artikel 10a, stk. 4 og 8. Konsekvenserne af denne dom er, at et anlæg, der anses for en »electricity generator« som det i hovedsagen omhandlede, ikke er berettiget til gratiskvoter, fordi det ikke falder ind under nogen af de tilfælde, som er undtaget fra denne udelukkelse. I lyset af ovenstående redegørelse og på grundlag af senere anmodninger om afklaring fandt Kommissionen, at der ikke var tale om et højeffektivt kraftvarmeværk, hvorfor anlægget ikke var omfattet af nogen af tilfældene i artikel 10a, stk. 3, som udgør undtagelser fra reglen om forbud mod gratistildeling af kvoter til en »electricity generator«.

- 8 For det andet skal det fremhæves, at sagsøgeren deltog aktivt i dataindsamlingen inden afgørelsen om udelukkelse, og at den sidstnævnte afgørelse var resultatet af Kommissionens vurderinger, som er bindende for ETS-udvalgets afgørelse. Som det fremgår af kommunikationen på den af Kommissionens tilvejebragte platform for upload af data, havde sagsøgeren – ud over aktivt at deltage i undersøgelsen i en kontradiktorisk forhandling med ETS-udvalget og indirekte med Kommissionen – også mulighed for at fremsætte synspunkter om de af Kommissionen fastlagte kritiske aspekter og var velinformeret om de grunde, ud fra hvilke Kommissionen til sidst traf afgørelse om at afvise anlæggets optagelse på listen over anlæg, der er berettigede til gratistildeling af kvoter. Derfor fastholder Kommissionen i henhold til loven en beføjelse til endelig vurdering, som er bindende for medlemsstaterne. I den konkrete situation var det Kommissionen, som forlangte annullation af gratistildeling til sagsøgerens anlæg, og ETS-udvalget måtte efterkomme denne anmodning, med en fuldt ud bunden retsakt. Heraf følger, at kompetencen til at påkende tvisten ikke tilkommer de italienske forvaltningsdomstole, men Domstolen; et søgsmål til prøvelse af ETS-udvalgets foranstaltninger, uden en særskilt indsigelse mod Kommissionens vurderinger (som er omfattet af Domstolens kompetence), skal efter den forelæggende rets opfattelse under alle omstændigheder afvises.

Kort fremstilling af begrundelsen for forelæggelsen

- 9 Henset til betydningen af de berørte interesser og de komplekse værdier, som tvisten vedrører, finder den forelæggende ret det nødvendigt at forelægge Domstolen ovenstående præjudicielle spørgsmål vedrørende fortolkningen af EU-retten.

ARBEJDSDOKUMENT