

C-91/22. sz. ügy

**Az előzetes döntéshozatal iránti kérelemről a Bíróság eljárási szabályzata
98. cikkének (1) bekezdése alapján készített összefoglalás**

A benyújtás napja:

2022. február 9.

A kérdést előterjesztő bíróság:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Lazio tartomány
közigazgatási bírósága, Olaszország)

Az előzetes döntéshozatalra utaló határozat kelte:

2022. január 25.

Felperes:

Fenice – Qualità per l'ambiente SpA

Alperesek:

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

Egyéb felek:

Hera SpA, Fca Italy SpA

...

Az alapeljárás tárgya

A Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto (a 2003/87/EK irányelv végrehajtásával és a Kiotói Jegyzőkönyvvel kapcsolatos projekttevékenységek irányításának támogatásával foglalkozó nemzeti bizottság, Olaszország; a továbbiakban: ETS-bizottság) 2021. április 12-i határozatának megsemmisítése iránt benyújtott kereset, amely határozat a 2021–2025-ös

időszakra nem osztott ki ingyenes szén-dioxid-kibocsátási egységet a felperes által üzemeltetett létesítmény részére.

Az előzetes döntéshozatal iránti kérelem tárgya és jogalapja

EUMSZ 267. cikk.

Az előzetes döntéshozatalra előterjesztett kérdések

1) A 2003/87/EK irányelv végrehajtásával és a Kiotói Jegyzőkönyvvel kapcsolatos projekttevékenységek irányításának támogatásával foglalkozó nemzeti bizottság határozata – figyelembe véve az elfogadási eljárást és különösen a létesítményeknek a szén-dioxid-kibocsátási egységek kiosztási listájára való felvételéről a Bizottsággal folytatott párbeszédnek az (EU) 2019/331 felhatalmazáson alapuló rendeletben előírt mechanizmusát – az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése alapján az Európai Unió Törvényszéke előtt önálló jogorvoslat tárgyát képezheti-e, amennyiben a megtámadott jogi aktus kötelező joghatásokat vált ki, és közvetlenül érinti a felperes gazdasági szereplőt?

2) Ellenkező esetben az Európai Bizottság és a 2003/87/EK irányelv végrehajtásával és a Kiotói Jegyzőkönyvvel kapcsolatos projekttevékenységek irányításának támogatásával foglalkozó nemzeti bizottság által közösen lefolytatott vizsgálat alapján a szén-dioxid-kibocsátási egységek kiosztásából való kizárással közvetlenül érintett gazdasági magánszereplő az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése alapján az Európai Unió Törvényszéke előtt megtámadhatja-e az Európai Bizottság azon határozatát, amely az (EU) 2019/331 felhatalmazáson alapuló rendelet 14. cikkének (4) bekezdése alapján elutasítja a létesítménynek a listára való felvételét?

3) A „villamosenergia-termelőnek” a 2003/87/EK irányelv 3. cikkének u) pontja szerinti fogalma – amint az a Bíróság (ötödik tanács) 2019. június 20-i ExxonMobil Production Deutschland GmbH kontra Németországi Szövetségi Köztársaság ítéletéből (C-682/17) következik, amelynek tárgyát a Verwaltungsgericht Berlin (berlini közigazgatási bíróság, Németország) által a 2017. november 28-i határozattal az EUMSZ 267. cikk alapján a Bíróság elé előterjesztett előzetes döntéshozatal iránti kérelem képezte – olyan helyzetekre is kiterjed-e, amikor a létesítmény csekély részben nem nagy hatásfokú, kapcsolt villamos energiát állít elő, és azt a kapcsolt energiatermeléstől eltérő, többféle, az ingyenes kibocsátási egységek elismeréséhez szükséges jellemzőkkel rendelkező hőenergia-forrás jellemzi?

4) Összeegyeztethető-e a „villamosenergia-termelő létesítmény” fogalmának ilyen értelmezése az uniós jog általános elveivel, amelyek az ösztönzők nyújtása esetén a gazdasági szereplők közötti verseny feltételeinek tiszteletben tartására és az intézkedés arányosságára vonatkoznak, amennyiben teljes mértékben kizárja a többféle energiaforrást használó létesítményt, anélkül, hogy elkülönítené a

kapcsolt energiatermeléstől eltérő hőforrásokra vonatkozó kibocsátási értékeket, amelyek teljes mértékben feljogosítanak az előírt kedvezményekre?

A hivatkozott uniós jogszabályok és ítélkezési gyakorlat

Az EUMSZ 263. cikk negyedik bekezdése.

A 2009/29/EU irányelvvel és legutóbb a 2018/410/EU irányelvvel módosított 2003/87/EK irányelv (ETS-irányelv).

Az ETS-irányelv az európai uniós kibocsátáskereskedelmi rendszert (European Union Emissions Trading Scheme – EU ETS) szabályozza, amely az éghajlatváltozás elleni küzdelem és az üvegházhatású gázok kibocsátásának gazdaságilag hatékony csökkentése szempontjából alapvető fontosságú eszköz. E rendszer a kibocsátás-korlátozás és kibocsátás-kereskedelem elve alapján működik: az üvegházhatást okozó gázok teljes mennyiségére felső határt állapítanak meg, és ezt a felső határt idővel csökkentik, hogy a teljes kibocsátás csökkenjen. Ezen a határon belül a vállalkozások kibocsátási egységeket kapnak vagy vásárolnak, amelyekkel szükség esetén kereskedhetnek. A vállalkozásoknak minden év végén annyi kibocsátási egységet kell leadniuk, amennyi a kibocsátásaikat fedezi, ha nem akarnak súlyos bírságokkal szembenézni. Ha egy vállalkozás csökkenti a kibocsátását, a fel nem használt kibocsátási egységeket megtarthatja a jövőbeli igények fedezésére, vagy eladhatja azokat egy másik vállalkozásnak. Az ETS-irányelv előírja, hogy 2013-tól a villamosenergia-termelő létesítményeknek és a szén[-dioxid] elkülönítésére, szállítására és geológiai tárolására irányuló tevékenységet folytató létesítményeknek a teljes szükségletüknek megfelelő kibocsátási egységet árverésen kell beszerezniük (ellenérték fejében történő kiosztás). Ezzel szemben a gyártó iparág létesítményei a tevékenységük szintje és az Európai Bizottság által kidolgozott, európai szinten érvényes referenciaértékek (benchmark) alapján jogosultak a kibocsátási egységek ingyenes kiosztására.

A 2012/27/EU irányelv, amely többek között meghatározza a nagy hatásfokú kapcsolt energiatermelést végző létesítmények (High Efficiency CHP) fogalmát.

A 2018. december 19-i (EU) 2019/331 felhatalmazáson alapuló bizottsági rendelet többek között meghatározza az irányelv hatálya alá tartozó létesítményekre vonatkozóan szükséges információkat, valamint a tagállamok által a megfelelő illetékes nemzeti hatóságokon keresztül a Bizottság részére történő adatszolgáltatás módját és eljárását. (Olaszország esetén az ETS-bizottság határozza meg a választható üzemeltetők részére ingyenesen kiosztandó kibocsátási egységek éves mennyiségét, és megküldi a Bizottság részére az ezen információkat tartalmazó listát minden olyan létesítmény tekintetében, amelyre vonatkozóan a kibocsátási egységesek ingyenes kiosztását kérik.) A Bizottság megvizsgálja a közölt adatokat, és további dokumentációt kérhet a tagállamtól.

A Bíróság 2019. június 20-i ítélete, C-682/17.

A Bíróság 2019. december 3-i ítélete, C-414/18.

A hivatkozott nemzeti rendelkezések

A decreto legislativo del 4 aprile 2006, n. 216 (2006. április 4-i 216. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet) és a decreto legislativo del 13 marzo 2013, n. 30 (2013. március 13-i 30. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet), amelyek többek között az ETS-bizottságot az ETS végrehajtásáért felelős nemzeti hatóságként határozzák meg.

A decreto legislativo del 9 giugno 2020, n. 47 (2020. június 9-i 47. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet), amely többek között kimondja, hogy az ETS-bizottság feladata az is, hogy az uniós jogi szabályokkal összhangban meghatározza az ingyenesen kiosztandó kibocsátási egységek éves mennyiségét.

A legge del 7 agosto 1990, n. 241 (1990. augusztus 7-i 241. sz. törvény); 3. és 10 bis. cikk.

A tényállás és az alapeljárás rövid bemutatása

- 1 A FENICE – Qualità per l'ambiente SpA társaság, a környezetvédelmi tevékenységek és az alternatív energiák ágazatában működő gazdasági szereplő három, 20 MW-ot meghaladó teljes névleges bemenő hőteljesítményű létesítményt üzemeltet, amelyek harmadik felek ipari létesítményeit szolgálják ki, és amelyek az ETS hatálya alá tartoznak; az egyik létesítmény a jelen előzetes döntéshozatal iránti kérelem, míg a másik kettő a C-92/22. és a C-93/22. sz. előzetes döntéshozatal iránti kérelmek tárgyát képezi.
- 2 A felperes 2019 júniusában benyújtotta az ETS-bizottsághoz az ingyenes kibocsátási egységeknek a 2021–2025-ös időszakra vonatkozó kiosztására irányuló kérelmével kapcsolatos dokumentációját. A Bizottság ezt követően felhívta a felperest annak pontosítására, hogy a szóban forgó létesítmény, miután azt villamosenergia-termelő létesítménynek minősítették, a 2012/27 irányelv értelmében nagy hatásfokú kapcsolt energiatermelést végző létesítménynek (High Efficiency CHP) minősül-e. A felperes pontosította, hogy a létesítményben többféle, a kapcsolt energiatermeléstől eltérő hőenergia-forrás is létezik, amelyeknek mint ilyeneknek részesülniük kell a megfelelő kibocsátási egységek kiosztásából, mivel a villamosenergia-termelési összetevő teljesen marginális, és mindenképpen elválasztható a többi tüzelési forrástól. A Bizottsággal egyetértésben elvégzett vizsgálatokat követően az ETS-bizottság arról tájékoztatta a felperest, hogy a szóban forgó létesítmény nem jogosult ingyenes kibocsátási egységekre, ezért nem osztott ki számára ilyen egységeket.
- 3 A felperes azt kifogásolta, hogy jogtalanul nem osztottak ki számára ingyenes kibocsátási egységeket, és keresetet nyújtott be, amelyben több jogalapra

hivatkozott, többek között a belső jog tekintetében a 241/1990. sz. törvény (3. és 10 bis. cikk) és a 47/2020. sz. felhatalmazáson alapuló törvényerejű rendelet, az uniós jog tekintetében pedig a 2003/87 és a 2018/410 irányelv megsértésére.

Az alapeljárásban részt vevő felek főbb érvei

- 4 A **felperes**, akinek nem osztottak ki ingyenes kibocsátási egységet, először is az érdemi kérdést illetően úgy véli, hogy ez a körülmény az általa üzemeltetett létesítmény helyzetének helytelen megítéléséből ered. A 2003/87 irányelv 10a. cikkének (3) bekezdését ugyanis a Bíróság C-682/17. sz. ügyben 2019. június 20-án hozott ítéletének téves értelmezése alapján alkalmazták a felperes létesítményére, amely ítéletben a „villamosenergia-termelő” fogalmát úgy értelmezték, hogy az a termelt villamos energia egy részének – még ha elenyésző is – folyamatos, ellenérték fejében, a közcélú villamosenergia hálózat számára történő átadását jelenti. A jelen ügyben szóban forgó létesítmény nem tekinthető ilyen értelemben villamosenergia-termelőnek, mivel olyan létesítményről van szó, amelyben több forrást használnak fel, és ezt a létesítménytípust nem vették figyelembe. A felperes azt is kifejtette, hogy a szóban forgó létesítmény a 2013–2020-as időszakban kapott ingyenesen kiosztott kibocsátási egységeket. A Bizottságnak és az ETS-bizottságnak ezért különbséget kellett volna tennie a hőerőmű által termelt hőenergia (amely erőmű kaphatott volna ingyenes kibocsátási egységeket) és a nem nagy hatásfokú, kapcsolt energiatermelő létesítmény által termelt hőenergia között. Ez a felosztás könnyen ellenőrizhető és azonosítható lett volna a birtokukban lévő különböző dokumentumok alapján.
- 5 Másodszor, ami a keresetnek a hatáskör hiánya miatti esetleges elfogadhatatlanságát illeti, amit a kérdést előterjesztő bíróság hivatalból vetett fel, a felperes előadja, hogy az ETS-bizottság, amely egy tárcaközi szerv, határozza meg a létesítmény listára való felvételét, és dönt az ingyenes kibocsátási egységeknél az e listán szereplő egyes létesítmények közötti végleges kiosztásáról. Az ETS-bizottság a Ministero della Transizione Ecologica (az ökológiai átállásért felelős minisztérium, Olaszország) szerveként működik, és mivel nemzeti szerv, nem pedig az Európai Unió szerve, az általa elfogadott jogi aktusok a közigazgatási aktusokéval azonos joghatással bírnak, ezért azok jogszerűségének felülvizsgálata a tagállam – és ebben az esetben a közigazgatási bíróság – feladata. A tagállami szervek aktusai jogszerűségének felülvizsgálatát a Bíróság kifejezetten kizárja, kivéve, ha a határozatot csak formálisan fogadta el valamely nemzeti szerv, de a valóságban az lényegében valamely uniós szintű határozatból ered, amely esetben – amint azt a Bíróság C-414/18. sz. ügyben 2019. december 3-án hozott ítélete kimondja – az a magánszemély, aki úgy véli, hogy a határozat hátrányosan érinti őt, az Európai Unió Törvényszéke előtt ugyanúgy megtámadhatja azt, mint a közvetlenül uniós szervek által elfogadott határozatot.
- 6 A **Ministero della Transizione Ecologica** (az ökológiai átállásért felelős minisztérium, Olaszország) megalapozatlanság miatt a kereset elutasítását kéri.

- 7 Először is, ami az érdemi kérdést illeti, az ingyenes kibocsátási egységek kiosztásának feltételei nem teljesülnek, mivel a szóban forgó létesítmény nem tartozik azon kivételes esetek közé, amelyekben ilyen kibocsátási egységek kioszthatók a villamosenergia-termelő létesítmények számára. A Bizottság határozata érdemi részének megértéséhez a Bíróság C-682/17. sz. ügyben 2019. június 20-án hozott ítéletéből kell kiindulni, amely kimondja, hogy az olyan létesítményt, amely a 2003/87 irányelv I. melléklete szerinti 20 MW-ot meghaladó teljes bemenő hőteljesítménnyel rendelkező létesítményekben történő tüzelőanyag-égetési tevékenysége keretében elsősorban a saját szükségletei ellátására termel villamos energiát, e rendelkezés értelmében „villamosenergia-termelőnek” (electricity generator) kell minősíteni az irányelv 3. cikkének u) pontja értelmében abban az esetben, ha e létesítményben egyrészt egyidejűleg az ETS hatálya alá nem tartozó tevékenységet is folytatnak, másrészt pedig a termelt villamos energia bizonyos – adott esetben csekély – részét ellenérték fejében, folyamatosan átadja a közcélú villamos hálózat számára, amelyhez a létesítménynek műszaki okokból állandó jelleggel kell csatlakoznia. A létesítmény „villamosenergia-termelőnek” (electricity generator) való minősítésének következménye, hogy a létesítmény nem jogosult – az irányelvben kifejezetten meghatározott esetek kivételével – létesítményrészenként a kibocsátási egységek ingyenes kiosztására. Ezen ítélet kimondta azt is, hogy az olyan létesítmény, amely a 2003/87 irányelv 3. cikkének u) pontja értelmében villamosenergia-termelőnek minősül, nem jogosult arra, hogy az ezen irányelv I. melléklete szerinti, 20 MW-ot meghaladó teljes bemenő hőteljesítménnyel rendelkező létesítményekben történő tüzelőanyag-égetési tevékenysége keretében termelt hő alapján ingyenesen kiosztandó kibocsátási egységeket kapjon abban az esetben, ha az ilyen hőt a villamosenergia-termeléstől eltérő célokra használják fel, mivel az ilyen létesítmény nem felel meg az irányelv 10a. cikkének (4) és (8) bekezdésében foglalt feltételeknek. Ezen ítélet következményeként az alapeljárás tárgyát képezőhöz hasonló, „villamosenergia-termelőnek” (electricity generator) minősülő létesítmény nem jogosult ingyenes kibocsátási egységekre, mivel nem tartozik az e kizárás alóli kivételt képező esetek egyikébe sem. A fentiek fényében és a további tisztázás érdekében feltett kéréseket követően a Bizottság úgy ítélte meg, hogy mivel nem nagy határfokú, kapcsolt energiatermelő létesítményről van szó, a 10a. cikk (3) bekezdésében említett azon esetek egyike sem alkalmazható, amelyek kivételt képeznek a kibocsátási egységeknek a villamosenergia-termelők részére történő ingyenes kiosztását tiltó szabály alól.
- 8 Másodszor, mivel a felperes aktívan részt vett a kizáró határozatot megelőző adatgyűjtésben, a határozat a Bizottság értékeléseiből eredt, amelyek egyszerűen kötik az ETS-bizottság határozatát. Továbbá, amint az a Bizottság által az adatok feltöltésére rendelkezésre bocsátott platformon folytatott információcseréből kitűnik, a felperes nemcsak az előzetes vizsgálatban vett részt aktívan az ETS-bizottsággal és közvetve a Bizottsággal folytatott párbeszéd útján, hanem lehetősége volt arra is, hogy válaszoljon a Bizottság által meghatározott kritikus pontokra, és jól ismerte azokat az okokat, amelyek miatt a Bizottság végül úgy döntött, hogy nem veszi fel a felperest a kibocsátási egységek ingyenes

kiosztásában részesülő létesítmények közé. A Bizottság tehát a jogszabályok erejénél fogva a tagállamokra nézve kötelező erejű, végső értékelésre irányuló jogkörrel rendelkezik. A jelen ügyben a Bizottság volt az, amely a felperes létesítménye számára történő ingyenes kiosztás megsemmisítését kérte, és az ETS-bizottságnak eleget kellett tennie ennek a kérelemnek egy teljes mértékben kötelező erejű jogi aktussal. Ebből az következik, hogy az olasz közigazgatási bíróság nem rendelkezik hatáskörrel a jogvita tekintetében, amely ehelyett a Bíróság hatáskörébe tartozik; az ETS-bizottság aktusainak megtámadása – a Bizottság által készített értékelések önálló felülvizsgálata nélkül (amely a Bíróság hatáskörébe tartozik) – minden esetben elfogadhatatlannak minősül.

Az előzetes döntéshozatalra utalás indokainak rövid bemutatása

- 9 Az érintett érdekek jelentőségére és a szóban forgó értékek összetett jellegére tekintettel a kérdést előterjesztő bíróság szükségesnek ítéli, hogy az uniós jog értelmezésére vonatkozóan a fentiekben kifejtett kérdéseket előzetes döntéshozatal céljából a Bíróság elé terjessze.