

Дело C-91/22

**Резюме на преюдициалното запитване, отправено на основание член 98,
параграф 1 от Процедурния правилник на Съда**

Дата на постъпване в Съда:

9 февруари 2022 г.

Запитваща юрисдикция:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Регионален
административен съд Лацио, Италия)

Дата на акта за преюдициално запитване:

25 януари 2022 г.

Жалбоподател:

Fenice - Qualità Per L'ambiente

Ответници:

Ministero della Transizione Ecologica (Министерство на
екологичния преход)

Ministero dello Sviluppo Economico (Министерство на
икономическото развитие)

Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per
il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di
Kyoto (Национален комитет за управление на Директива
2003/87/ЕО и за подпомагане на управлението на дейностите по
проектите съгласно Протокола от Киото)

Други страни:

Hera SpA, Fca Italy SpA

.....

Предмет на главното производство

Жалба за отмяна на решението на Comitato nazionale per la gestione della
direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del
protocollo di Kyoto (Национален комитет за управление на Директива

2003/87/ЕО и за подпомагане на управлението на дейностите по проектите съгласно Протокола от Киото) (наричан по-нататък „Комитетът по СТЕ“) от 12 април 2021 г. да не разпредели на стопанисвана от жалбоподателя инсталация никакви безплатни квоти за емисии на CO₂ за периода 2021-2025 г.

Предмет и правно основание на преюдициалното запитване

Член 267 ДФЕС

Преюдициални въпроси

1) С оглед на процедурата за приемането му, и по-специално на предвидения в Делегиран регламент (ЕС) 2019/331 механизъм за диалог с Европейската комисия за включване на инсталации в списъка за разпределяне на квоти за емисии CO₂, може ли решението, прието от Националния комитет за управление на Директива 2003/87/ЕО и за подпомагане на управлението на дейностите по проектите съгласно Протокола от Киото, да се обжалва самостоятелно пред Общия съд на Европейския съюз на основание член 263, параграф 4 ДФЕС, когато обжалваният акт поражда задължителни правни последици и засяга пряко икономическия оператор — жалбоподател?

2) В противен случай, може ли частноправен икономически оператор, който е увреден пряко поради изключването му от разпределянето на квоти за CO₂ след разследването, извършено съвместно от Европейската комисия и Националния комитет за управление на Директива 2003/87/ЕО и за подпомагане на управлението на дейностите по проектите съгласно Протокола от Киото, да обжалва решението на Европейската комисия да откаже да включи инсталацията в списъка съгласно член 14, параграф 4 от Делегиран регламент (ЕС) 2019/331 пред Общия съд на Европейския съюз на основание член 263, параграф 4 ДФЕС?

3) Обхваща ли понятието „генератор на електроенергия“ по смисъла на член 3, буква ф) от Директива 2003/87/ЕО — както е тълкувано в решение на Съда (пети състав) от 20 юни 2019 г., C-682/17, ExxonMobil Production Deutschland GmbH/Bundesrepublik Deutschland, с предмет преюдициално запитване на основание член 267 ДФЕС, отправено от Verwaltungsgericht Berlin (Административен съд Берлин, Германия), с акт от 28 ноември 2017 г. — и положенията, при които инсталацията произвежда малка част електроенергия чрез нискоефективно комбинирано производство и се характеризира с няколко източника на топлинна енергия, освен инсталацията за комбинирано производство на енергия, които имат необходимите характеристиките за признаване на безплатни квоти за емисии?

4) Съвместимо ли е такова тълкуване на понятието „генератор на електроенергия“ с общите принципи на правото на Съюза на спазване на условията на конкуренция между операторите в случай на предоставяне на стимули и на пропорционалност на мярката, доколкото с него напълно се изключва инсталация с няколко източника на енергия, без да се разглеждат отделно стойностите на емисиите от топлинни източници, различни от комбинираното производство, за които има пълно основание да се получат предвидените облаги?

Релевантна правна уредба и съдебна практика на Съюза

ДФЕС; член 263, параграф 4

Директива 2003/87/ЕО (Директива за СТЕ), изменена с Директива 2009/29/ЕС и наскоро с Директива 2018/410/ЕС

Директивата за СТЕ регламентира схемата за търговия с квоти за емисии на Европейския съюз – СТЕ на ЕС (European Union Emissions Trading Scheme), която е основен инструмент за борба с изменението на климата и за намаляване на емисиите на парникови газове по икономически ефективен начин. Тази схема действа на принципа на ограничаване и на търговия с емисиите: определя се таван на общото количество на определени парникови газове и този таван се намалява с течение на времето, така че общите емисии да намалееят. В рамките на този таван дружествата получават или купуват квоти за емисии, с които могат да търгуват, при необходимост. В края на всяка година дружествата трябва да върнат достатъчно квоти, за да покрият емисиите си, ако не искат да им бъдат наложени големи имуществени санкции. Ако дадено дружество намали емисиите си, то може да запази неизползваните квоти за покриване на бъдещи нужди или да ги продаде на друго дружество. Директивата за СТЕ предвижда, че от 2013 г. генераторите на електроенергия и инсталациите, в които се извършват дейности по улавяне, пренос и съхранение на въглерод, трябва да придобиват на търг квоти за всички свои нужди (възмездно разпределяне). За разлика от тях, инсталациите в производствения сектор имат право да им бъдат разпределени безплатни квоти въз основа на тяхното равнище на дейност и на референтни стойности (benchmark), разработени от Европейската комисия и валидни на европейско равнище.

Директива 2012/27/ЕС, която, *inter alia*, определя инсталациите за високоефективно комбинирано производство на енергия (High Efficiency CHP).

Делегиран регламент (ЕС) 2019/331 на Комисията от 19 декември 2018 г., който, *inter alia*, определя информацията, която се изисква за инсталациите, попадащи в обхвата на Директивата, както и правилата и процедурите за изпращане на данни до Комисията от държавите членки чрез техните национални компетентни органи. (За Италия Комитетът по СТЕ е органът,

който определя годишното количество квоти, които следва да се разпределят безплатно на отговарящите на условията оператори, и изпраща на Комисията списък с тази информация за всяка инсталация, за която е поискано разпределение на безплатни квоти). Комисията анализира предоставените данни и може да поиска от държавата членка допълнителни документи.

Решение на Съда от 20 юни 2019 г., дело C-682/17

Решение на Съда от 03 декември 2019 г., дело C-414/18

Релевантни национални разпоредби

Законодателен декрет № 216 от 4 април 2006 г. и Законодателен декрет № 30 от 13 март 2013 г., които, inter alia, определят Комитетът по СТЕ за компетентен национален орган за прилагането на СТЕ.

Законодателен декрет № 47 от 9 юни 2020 г., в който се посочва, inter alia, че Комитетът по СТЕ има и функцията да определя годишното количество безплатно разпределяни квоти съгласно разпоредбите на правото на Съюза.

Закон № 241 от 7 август 1990 г.; членове 3 и 10 bis.

Кратко описание на фактите и производството

- 1 Дружество FENICE – Qualità per l’ambiente SpA, оператор в сектора на околната среда и на алтернативните енергии, експлоатира три инсталации с обща номинална топлинна мощност над 20 MW, обслужващи принадлежащи на трети лица промишлени инсталации, които попадат в обхвата на СТЕ; една от инсталациите е предмет на настоящото преюдициално запитване, а другите две са предмет на преюдициални запитвания по дело C-92/22 и дело C-93/22.
- 2 През юни 2019 г. жалбоподателят представя на Комитета по СТЕ документите във връзка с искането за разпределяне на безплатни квоти за емисии за периода 2021-2025 г. След това Комисията иска от жалбоподателя да уточни дали въпросната инсталация, която е квалифицирана като генератор на електроенергия, е инсталация за високоефективно комбинирано производство на енергия (High Efficiency CHP) по смисъла на Директива 2012/27. Жалбоподателят уточнява, че инсталацията има няколко източника на топлинна енергия, освен комбинираното производство на енергия, които, като такива, следва да се ползват от разпределението на квоти, тъй като компонентът за производство на електроенергия е съвсем незначителен и при всички положения може да бъде отделен от останалите горивни източници. След като извършва проучвания в сътрудничество с Комисията, Комитетът по СТЕ информира жалбоподателя, че въпросната

инсталация не отговаря на условията за получаване на безплатни квоти за емисии и поради това не му предоставя такива квоти.

- 3 Жалбоподателят твърди, че неоснователно е бил изключен от разпределянето на безплатни квоти за емисии и подава жалба, като изтъква различни основания, изведени по-специално от нарушение, що се отнася до националното право, на Закон 241/1990 (членове 3 и 10а) и на Законодателен декрет № 47/2020, а що се отнася до правото на Европейския съюз — на Директиви 2003/87 и 2018/410.

Основни доводи на страните в главното производство

- 4 **Жалбоподателят**, който не е получил никакви безплатни квоти, счита, на първо място и по същество, че това обстоятелство се дължи на неправилна преценка на фактическото положение на експлоатираната от него инсталация. Всъщност член 10а, параграф 3 от Директива 2003/87 бил приложен към инсталацията на жалбоподателя въз основа на неправилно тълкуване на решение на Съда от 20 юни 2019 г. по дело C-682/17, в което понятието „генератор на електроенергия“ е тълкувано като непрекъснато подаване срещу заплащане на част, макар и малка, от произведената електроенергия към обществената електроразпределителна мрежа. Инсталацията, предмет на настоящото дело, не можела да се счита за генератор на електроенергия в посочения смисъл, тъй като ставало дума за инсталация, която комбинира няколко източника, и тези източници не били взети предвид. Жалбоподателят уточнява също, че на разглежданата инсталация са били разпределени безплатни квоти за периода 2013-2020 г. Поради това Комисията и Комитетът по СТЕ трябвало да направят разграничение между топлинната енергия, произведена от топлоелектрическата централа (която можела да получи безплатни квоти), и топлинната енергия, произведена от инсталацията за нискоефективно комбинирано производство на енергия. Това разграничение лесно можело да бъде проверено и установено въз основа на различни документи, с които разполагат.
- 5 На второ място, що се отнася до евентуалната недопустимост на жалбата поради липса на компетентност, повдигната служебно от запитващата юрисдикция, жалбоподателят твърди, че Комитетът по СТЕ, който е междуправителен орган, определя включването на дадена инсталация в списъка и взема окончателното решение за разпределение на безплатни квоти на всяка от включените в този списък инсталации. Комитетът по СТЕ действа като орган на Министерство на екологичния преход и тъй като става дума за национален орган, а не за орган на Съюза, всички приети от него актове имат качеството на административен акт и следователно държавата членка — в случай административният съд — трябва да провери тяхната законосъобразност. Изрично се изключва възможността контролът за законосъобразността на актовете на органите на държавите членки да се

осъществи от Съда на ЕС, освен когато актът само формално е приет от национален орган, но в действителност произтича по същество от решение на равнище ЕС, в който случай, както се посочва в решение на Съда от 3 декември 2019 г. по дело C-414/18, частноправният субект, който счита, че е увреден от този акт, може да го обжалва пред Общия съд на Европейския съюз, подобно на акт, приет пряко от органите на Съюза.

6 **Министерството на екологичния преход** иска жалбата да бъде отхвърлена като неоснователна.

7 **На първо място**, по същество, не били изпълнени условията за разпределяне на безплатни квоти, тъй като разглежданата инсталация не попадала в хипотезите на изключенията, в които е възможно да се признаят такива квоти на генератори на електроенергия. За да се разбере същността на решението на Комисията, трябва да се вземе предвид решение на Съда от 20 юни 2019 г. по дело C-682/17, в което е посочено, че инсталация, която в рамките на дейността си по изгаряне на горива в инсталации с обща номинална топлинна мощност, превишаваща 20 MW, посочена в приложение I към Директива 2003/87, произвежда електроенергия, предназначена главно за задоволяване на собствените ѝ нужди, трябва да се счита за „генератор на електроенергия“ по смисъла на член 3, буква ф) от Директивата („electricity generator“) след като тази инсталация, от една страна, извършва едновременно дейност, която не е включена в приложното поле на СТЕ, и от друга страна, подава непрекъснато срещу заплащане част, макар и малка, от произведената електроенергия към обществената електроразпределителна мрежа, към която инсталацията трябва да бъде свързана постоянно по технически причини. Последицата от квалифицирането на дадена инсталация като „генератор на електроенергия“ е загубата на правото на разпределяне на безплатни квоти за всяка евентуална подинсталация, с изключение на някои случаи, изрично предвидени в самата директива. В това решение се уточнява също, че генератор на електроенергия по смисъла на член 3, буква ф) от Директива 2003/87 няма право да му бъдат разпределени безплатни квоти за емисии за топлинната енергия, произведена в рамките на дейността му по изгаряне на горива в инсталации с обща номинална топлинна мощност, превишаваща 20 MW, посочена в приложение I към тази директива, когато тази топлинна енергия се използва за цели, различни от производството на електроенергия, щом такава инсталация не отговаря на условията, предвидени в член 10а, параграфи 4 и 8 от посочената директива. Последиците от това решение са, че инсталация, квалифицирана като „генератор на електроенергия“, като разглежданата в главното производство, няма право на безплатни квоти, тъй като не попада в нито една от хипотезите, които представляват изключение от това изключване. Предвид гореизложеното и вследствие на последващите искания за разяснения, Комисията счита, че тъй като не става дума за инсталация за високоефективно комбинирано производство на енергия, не е налице нито една от хипотезите по член 10а, параграф 3, които представляват

изключения от правилото, което забранява да се разпределят безплатни квоти на „генераторите на електроенергия“.

- 8 На второ място, тъй като жалбоподателят е участвал активно в събирането на данни пред решението за изключване, това решение било резултат от оценките на Комисията, които били обвързващи и за решението на Комитета по СТЕ. Освен това, както е видно от обмена на данни, осъществен чрез предоставена от Комисията платформата за събиране на данни, жалбоподателят не само е участвал активно в разследването в условията на състезателност с Комитета по СТЕ и косвено с Комисията, но е имал и възможност да отговори на критичните бележки на Комисията и е бил добре запознат с причините, поради които Комисията в крайна сметка е решила да не го включи сред инсталациите — получатели на безплатни квоти. Ето защо по закон Комисията запазва правомощието за окончателна оценка, която е задължителна за държавите членки. В настоящия случай Комисията е тази, която е поискала отмяната на безплатното разпределяне на квоти за инсталацията на жалбоподателя и Комитетът по СТЕ е трябвало да уважи това искане като приема правнообвързващ акт в този смисъл. От това следвало, че италианският административен съд не е компетентен да разгледа спора, който бил от компетентността на Съда; тъй като не е възможно извършването на самостоятелен контрол на оценките на Комисията (което било от компетентността на Съда), при всички положения жалбата срещу актовете на Комитета по СТЕ трябвало да се приеме за недопустима.

Кратко представяне на мотивите за преюдициалното запитване

- 9 Предвид значението на засегнатите интереси и сложността на разглежданите ценности запитващата юрисдикция счита за необходимо да отправи до Съда посочените по-горе преюдициални въпроси относно тълкуването на правото на Съюза.