

Věc C-94/22

**Shrnutí žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce podle čl. 98 odst. 1
jednacího řádu Soudního dvora**

Datum doručení:

9. února 2022

Předkládající soud:

Tribunale Amministrativo Regionale per il Lazio (Itálie)

Datum předkládacího rozhodnutí:

25. ledna 2022

Žalobkyně:

Gruppo Mauro Saviola Srl

Žalovaní:

Ministero della Transizione Ecologica (dříve Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare)

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

Za účasti:

Rappresentanza della Commissione europea in Italia

Předmět původního řízení

Žaloba na neplatnost rozhodnutí Comitato nazionale per la gestione della direttiva 2003/87/CE e per il supporto nella gestione delle attività di progetto del protocollo di Kyoto (Národní výbor pro směrnici 2003/87/ES a pro podporu projektových činností podle Kjótského protokolu, dále jen „Výbor ETS“) ze dne 12. dubna 2021 nepřidělit zařízení provozovanému žalobkyní žádné bezplatné povolenky na emise CO₂ na období 2021-2025.

Předmět a právní základ žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

Článek 267 SFEU

Předběžné otázky

1) Může být rozhodnutí přijaté Národním výborem pro směrnici 2003/87/ES a pro podporu projektových činností podle Kjótského protokolu s ohledem na postup přijímání, a zejména na mechanismus dialogu s Evropskou komisí stanovený v nařízení v přenesené pravomoci (EU) 2019/331 týkající se zařazení zařízení na seznam pro přidělování povolenek na emise CO₂, předmětem samostatné žaloby k Tribunálu Evropské unie podle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU, pokud má napadený akt závazné právní účinky a bezprostředně se dotýká hospodářského subjektu, který žalobu podává?

2) Pokud ne, může soukromý hospodářský subjekt, který je přímo dotčen vyloučením z přidělování povolenek na emise CO₂ na základě šetření vedeného společně Evropskou komisí a Národním výborem pro směrnici 2003/87/ES a pro podporu projektových činností podle Kjótského protokolu, napadnout rozhodnutí přijaté Evropskou komisí o odmítnutí zařadit zařízení na seznam podle čl. 14 odst. 4 nařízení v přenesené pravomoci (EU) 2019/331 u Tribunálu Evropské unie podle čl. 263 čtvrtého pododstavce SFEU?

3) Zahrnuje pojem „výrobce elektřiny“ ve smyslu čl. 3 písm. u) směrnice 2003/87/ES, jak vyplývá z rozsudku Soudního dvora (pátého senátu) ze dne 20. června 2019, ExxonMobil Production Deutschland GmbH v. Bundesrepublik Deutschland ve věci C-682/17, jejímž předmětem je žádost o rozhodnutí o předběžné otázce na základě článku 267 SFEU podaná Soudnímu dvoru rozhodnutím Verwaltungsgericht Berlin (správní soud v Berlíně, Německo) ze dne 28. listopadu 2017, rovněž situace, kdy zařízení vyrábí energii, která je zcela určena pro vlastní spotřebu, přičemž do veřejné sítě proudí přerušovaně pouze tehdy, když jsou zařízení určená k odběru energie odstavena za účelem zajištění provozu zařízení?

4) Je takový výklad definice pojmu „výrobce elektřiny“ slučitelný s obecnými zásadami unijního práva spočívajícími v dodržení podmínek hospodářské soutěže mezi provozovateli v případě poskytování pobídek a v přiměřenosti opatření v rozsahu, v němž nemotivuje k vlastní spotřebě elektřiny prostřednictvím bezplatného přidělování povolenek na emise CO₂ těm zařízením, která ji využívají?

Uplatňované unijní právní předpisy a unijní judikatura

Článek 263 čtvrtý pododstavec SFEU

Směrnice 2003/87/ES (směrnice o ETS), ve znění směrnice 2009/29/EU a nejnověji směrnice 2018/410/EU

Směrnice o ETS upravuje systém Evropské unie pro obchodování s emisemi (European Union Emissions Trading Scheme – EU ETS), který je základním nástrojem boje proti změně klimatu a ekonomicky efektivního snižování emisí skleníkových plynů. Tento systém vychází ze zásady omezení a obchodování s emisemi: Je stanoven strop pro celkové množství určitých skleníkových plynů a tento strop je v průběhu času snižován tak, aby se celkové emise snižovaly. V rámci tohoto limitu podniky dostávají nebo nakupují povolenky na emise, se kterými mohou v případě potřeby obchodovat. Na konci každého roku musí podniky odevzdat tolik povolenek, aby pokryly své emise, pokud nechtějí čelit vysokým pokutám. Pokud podnik sníží své emise, může si nevyužité povolenky ponechat k pokrytí budoucích potřeb nebo je prodat jinému podniku. Směrnice o ETS stanoví, že od roku 2013 si výrobci elektřiny a zařízení provádějící činnosti zachycování, přepravy a ukládání uhlíku musí obstarávat povolenky v dražbě pro celou svou potřebu (přidělování za úplatu). Naproti tomu zařízení ve zpracovatelském průmyslu mají nárok na bezplatné přidělování povolenek na základě úrovně své činnosti a referenčních hodnot (benchmark) vypracovaných Evropskou komisí a platných na evropské úrovni.

Nařízení Komise v přenesené pravomoci (EU) 2019/331 ze dne 19. prosince 2018, které mimo jiné stanoví informace požadované v souvislosti se zařízeními spadajícími do působnosti směrnice, jakož i způsoby a postupy, jakými členské státy zasílají údaje Komisi prostřednictvím svých příslušných vnitrostátních orgánů. (V Itálii je to Výbor ETS, který určuje roční množství povolenek, jež mají být bezplatně přiděleny způsobilým provozovatelům, a zasílá Komisi seznam obsahující tyto informace pro každé zařízení, pro které je požadováno bezplatné přidělení povolenek). Komise přezkoumá předložené údaje a může si od členského státu vyžádat další dokumentaci.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 20. června 2019, věc C-682/17.

Rozsudek Soudního dvora ze dne 3. prosince 2019, věc C-414/18.

Uplatňovaná ustanovení vnitrostátního práva

Legislativní nařízení č. 216 ze dne 4. dubna 2006 a legislativní nařízení č. 30 ze dne 13. března 2013, která mimo jiné určují Výbor ETS jako vnitrostátní orgán příslušný pro provádění systému ETS.

Legislativní nařízení č. 47 ze dne 9. června 2020, v němž se mimo jiné uvádí, že Výbor ETS má rovněž za úkol určit roční množství povolenek, které mají být přiděleny bezplatně v souladu s pravidly unijního práva.

Stručný popis skutkového stavu a řízení

- 1 Žalobkyně je společností působící v oblasti ekologicky udržitelné výroby, která vyrábí dřevotřískové desky ze 100% recyklovaného dřeva v několika závodech, včetně závodu v lokalitě Sustinente. Výroba těchto desek vyžaduje tepelnou energii, pročež byly instalovány tři kotle o celkovém výkonu 17,4 MW a sušička o výkonu 41,3 MW. Odpadní materiály z výrobního procesu se používají jako palivo pro vlastní výrobu elektřiny v lokalitě.
- 2 Vzhledem k tomu, že zařízení v Sustinente provozuje spalovací činnosti za použití paliv o tepelném příkonu vyšším než 20 MW, spadá do působnosti systému ETS a patří mezi zařízení, pro která směrnice o ETS stanoví bezplatné přidělování části povolenek na emise, čehož vždy využívalo až do rozhodnutí, které je předmětem této žaloby.
- 3 Dne 19. června 2019 předložila žalobkyně Výboru ETS žádost o přidělení bezplatných povolenek pro tři svá zařízení, včetně zařízení v Sustinente. Dne 20. června 2019 však byl vydán rozsudek Soudního dvora ve věci C-682/17 (dále jen „rozsudek ve věci Exxon“), který vedl Výbor ETS k revizi – podle žalobkyně nesprávné – kritérií pro přidělování bezplatných povolenek a k obnovení šetření po dohodě s Komisí na základě toho, že zařízení v Sustinente by ve světle tohoto rozsudku spadalo do definice „výrobce elektřiny“ ve smyslu směrnice o ETS. Dne 12. listopadu 2020 Výbor ETS informoval žalobkyni o výsledku šetření provedeného po dohodě s Komisí a uvedl, že zařízení v Sustinente je kvalifikováno jako „výrobce elektřiny“, a proto nemá nárok na bezplatné emisní povolenky.
- 4 Navzdory opačným tvrzením žalobkyně Výbor ETS dne 12. dubna 2021 aktualizoval národní tabulku uvedenou v článku 11 směrnice o ETS a nepřidělil zařízení v Sustinente žádné povolenky na emise.

Hlavní argumenty účastníků původního řízení

- 5 Žalobkyně, které nebyly přiděleny žádné bezplatné povolenky, zaprvé ve věci samé tvrdí, že došlo k nesprávnému výkladu rozsudku ve věci Exxon, na jehož základě bylo dotčené zařízení považováno za „výrobce elektřiny“ ve smyslu čl. 3 písm. u) směrnice o ETS, jakož i čl. 3 písm. bb) legislativního nařízení č. 47/2020, podle něhož se zařízení jako takové kvalifikuje, pokud 1. ledna 2005 nebo později vyrábělo elektřinu na prodej třetí osobám a neprobíhá v něm jiná činnost uvedená v příloze I než spalování paliv. Podle žalobkyně Výbor ETS neoprávněně připodobnil zařízení, které bylo předmětem rozsudku ve věci Exxon (dále jen „zařízení Exxon“), k zařízení v Sustinente, aniž by poukázal na to, že zařízení Exxon na rozdíl od zařízení v Sustinente současně vykonává výrobní činnost, která nespadá do přílohy I směrnice o ETS, a průběžně dodává vyrobenou elektřinu do veřejné elektrické rozvodné sítě. Žalobkyně naopak požadovala bezplatné povolenky na emise CO₂ výhradně s ohledem na emise pocházející z výrobní činnosti závodu v Sustinente, a nikoliv s ohledem na emise, které vznikají

v důsledku napájení zařízení na výrobu elektřiny prostřednictvím využití dřevního odpadu. V zařízení v Sustinente se v některých letech spotřebovalo méně energie, než se vyrobilo, což dokazuje skutečnost, že žalobkyně musí k dokončení svého výrobního cyklu nakupovat další množství elektřiny (vyšší než vyrobená i prodaná). Mimoto žalobkyně tvrdí, že dotčené zařízení nelze stavět na roveň se zařízením Exxon, neboť nedodává do veřejné elektrické sítě nepřetržitě ani nepatrné množství elektřiny, jelikož prodej je pouze příležitostný. Žalobkyně dále zdůrazňuje, že dodržení výkladu Výboru ETS by vedlo k paradoxu, že jen proto, že se rozhodla zhodnotit svůj odpad a využít jej k výrobě elektřiny pro vlastní spotřebu, je vyloučena z výhod poskytovaných systémem ETS. Naproti tomu ostatní zařízení – která nevyužívají žádný ekologicky udržitelný mechanismus na energetické úrovni – mají nárok na dotčené povolenky z důvodu, že nejsou určena k výrobě elektřiny. Žalobkyně konečně tvrdí, že takové použití směrnice o ETS je zjevně v rozporu s některými obecnými právními zásadami, na nichž je založen jednotný trh, neboť vede ke zjevnému narušení hospodářské soutěže mezi provozovateli na témté trhu v závislosti na tom, zda nakupují energii ze sítě (mají nárok na výhodu), nebo ji vyrábějí pro vlastní spotřebu (naopak jsou vyloučeni), aniž by takové rozlišování bylo odůvodněno ochranou životního prostředí, jelikož emise škodlivé pro životní prostředí jsou naprosto stejné, ať se jedná o nákup energie, nebo o její vlastní výrobu.

- 6 Zadruhé, pokud jde o případnou nepřipustnost žaloby z důvodu nepříslušnosti, kterou předkládající soud uplatnil bez návrhu, žalobkyně uvádí, že o zařazení zařízení na seznam a o konečném přidělení bezplatných povolenek každému zařízení uvedenému na tomto seznamu rozhoduje Výbor ETS, který je meziresortním orgánem. Výbor ETS působí jako orgán Ministero della Transizione Ecologica (ministerstvo pro ekologickou transformaci), a jelikož se jedná o vnitrostátní orgán, a nikoliv o unijní orgán, mají všechny akty, které přijímá, stejný účinek jako správní akt, a je tedy na členském státě – a v tomto případě na správním soudu – aby kontroloval jejich zákonnost. Soudní dvůr výslovně vylučuje přezkum zákonnosti aktů orgánů členských států, s výjimkou případů, kdy je opatření pouze formálně přijato vnitrostátním orgánem, ale ve skutečnosti v podstatě vyplývá z rozhodnutí na úrovni Unie, v kterémžto případě, jak je uvedeno v rozsudku Soudního dvora ze dne 3. prosince 2019 ve věci C-414/18, jednotlivce, který se domnívá, že byl tímto opatřením dotčen, může toto opatření napadnout u Tribunálu Evropské unie stejně jako opatření přijaté přímo unijními orgány.
- 7 **Ministero della Transizione Ecologica (ministerstvo pro ekologickou transformaci) [dříve Ministero dell'Ambiente e della Tutela del Territorio e del Mare (ministerstvo životního prostředí a ochrany území a moře)]** navrhuje zamítnutí žaloby jako neopodstatněné.
- 8 Ministerstvo zprvé uvedlo, že pro pochopení podstaty rozhodnutí Komise je třeba vycházet z rozsudku Soudního dvora ze dne 20. června 2019 ve věci C-682/17, v němž byl podán výklad pojmu „výrobce elektřiny“ („electricity generator“) definovaného v čl. 3 písm. u) směrnice 2003/87/ES. V tomto rozsudku

se uvádí, že zařízení, které vyrábí v rámci své činnosti spalování paliv v zařízeních, jejichž celkový jmenovitý tepelný příkon je vyšší než 20 megawattů (MW), uvedené v příloze I směrnice 2003/87, elektřinu určenou především pro vlastní potřeby, musí být považováno za „výrobce elektřiny“ ve smyslu čl. 3 písm. u) směrnice, pokud toto zařízení jednak zároveň vykonává výrobní činnost, která nespadá do této přílohy, a jednak průběžně za úplatu poskytuje část, byť malou, vyrobené elektřiny do veřejné elektrické rozvodné sítě (, ke které musí být uvedené zařízení z technických důvodů trvale připojeno). Důsledkem kvalifikace zařízení jako „výrobce elektřiny“ je ztráta práva na přidělení bezplatných povolenek pro jakékoli případné dílčí zařízení, s výjimkou některých případů výslovně stanovených v samotné směrnici. Zařízení, které je kvalifikováno jako „výrobce elektřiny“, na něž se nevztahuje žádná z výjimek uvedených v daném právním předpise, tedy nemá nárok na bezplatné přidělení, pokud prodává elektřinu třetím stranám, a to i v malém množství. Ministerstvo poté zopakovalo, že Soudní dvůr v souvislosti se zařízením Exxon uvedl, že je pravda, že se jen malá část této výroby elektřiny prodává třetím osobám, protože její poskytování do veřejné rozvodné sítě je odůvodněno technickými důvody, aby bylo zajištěno zásobování dotčeného zařízení elektřinou v případě selhání Clausova zařízení. Ze znění čl. 3 písm. u) směrnice 2003/87/ES však nevyplývá, že k tomu, aby bylo zařízení považováno za „výrobce elektřiny“, musí elektřina, kterou vyrábí, sloužit pouze nebo především k zásobování třetích osob. Proto bez ohledu na to, že elektřina dodávaná do sítě je zbytková ve srovnání s elektřinou určenou pro vlastní výrobu, žalobkyně v průběhu let část vyrobené elektřiny skutečně prodávala, což v každém případě zahrnuje elektrárnu do pojmu „výrobce elektřiny“.

- 9 Zadruhé, pokud jde o otázku příslušnosti, ministerstvo se domnívá, že vyřazení zařízení žalobkyně z národní alokační tabulky uvedené v článku 11 směrnice 2003/87/ES a následné nepřidělení bezplatných povolenek jsou akty, které jsou zcela závislé na posouzeních Komise. Komise si totiž ze zákona ponechává rozhodující posuzovací pravomoc, která je pro členské státy závazná, a důsledky vyplývající z nepřidělení povolenek nepodléhají diskrečnímu posouzení ze strany Výboru ETS. Z toho vyplývá, že napadení aktů Výboru ETS bez nezávislého přezkumu posouzení provedených Komisí musí být v každém případě považováno za nepřípustné; k přezkumu těchto posouzení není příslušný vnitrostátní soud, nýbrž musí být proveden Soudním dvorem.

Stručné odůvodnění žádosti o rozhodnutí o předběžné otázce

- 10 Vzhledem k významu dotčených zájmů a složitosti dotčených hodnot považuje předkládající soud za nezbytné předložit Soudnímu dvoru výše uvedené předběžné otázky týkající se výkladu unijního práva.